

# LA DEMOCRACIA FRENTE AL RETO DEL ESTADO EFICIENTE

**Alfredo Costa Filho**  
**Bernardo Kliksberg**  
**Juan Martín**  
(compiladores)

**XXV ANIVERSARIO DEL ILPES**  
**ILPES - CLAD - UBA - PNUD**

**Grupo Editor Latinoamericano**  
**Colección Estudios Políticos y Sociales**

**LA DEMOCRACIA FRENTE AL RETO  
DEL ESTADO EFICIENTE**



900030796 - BIBLIOTECA CEPAL



021.8  
C837XL  
c.3

**ALFREDO COSTA FILHO  
BERNARDO KLIKSBERG  
JUAN MARTÍN**  
*(compiladores)*

**LA DEMOCRACIA  
FRENTE AL RETO  
DEL ESTADO  
EFICIENTE**

*Y la participación de*

**Carlos Blanco  
Arnoldo Gabaldón  
Oswaldo Hurtado Larrea  
Oscar Oszlak  
Eduardo Palma  
Ignacio Pérez Salgado  
Leopoldo Portnoy**

**XXV ANIVERSARIO DEL ILPES  
ILPES - CLAD - UBA - PNUD**

---

**Grupo Editor Latinoamericano  
Colección ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES**

35825

Colección ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

212.134

1ª edición

ISBN 950-694-031-2

---

---

© 1988 by Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., Laprida 1183, 1º, (1425)  
Buenos Aires, Argentina. Tel. 961-9135.

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723.

Impreso y hecho en la Argentina. Printed and made in Argentina.

*Colaboraron en la preparación de este libro:*

Diseño de tapa: Pablo Barragán. Composición y armado: Tipografía Pompeya S.R.L. Impresión de tapa: Imprenta de los Buenos Ayres S.A. Películas de tapa: Fotocromos Rodel. Encuadernación: Proa S.R.L. Se utilizó para el interior papel OESPE de 80 gs. y para la tapa cartulina grano fino de 240 gs. provistos por Copagra S.A.

---

---

## INTRODUCCIÓN

América Latina atraviesa por una etapa histórica crucial que habrá de definir el perfil con que ingresará al siglo XXI y las principales líneas futuras de su desarrollo económico y social.

En la actualidad se desenvuelven simultáneamente dos procesos históricos. Por una parte, la región ha logrado significativos avances hacia la democracia. La gran mayoría de sus países se hallan actualmente dirigidos por gobiernos electos. Al mismo tiempo, tanto en las democracias nuevas como en algunas antiguas, hay una búsqueda acuciante de fórmulas para profundizar el sistema, tendiendo a la constitución de "Democracias Activas" con fluidos y orgánicos niveles de participación social en la gestión pública.

El otro proceso axial es el de la crisis económica. Desde 1980, la región ha debido enfrentar un conjunto de severas restricciones al desarrollo, que han resultado en retrocesos significativos en los principales indicadores económicos, deterioros agudos en la estructura productiva y cuadros sociales de carácter crítico, con un 40 por ciento de la población en situación de pobreza extrema.

En esta situación tienen intensa gravitación las políticas empleadas por los países desarrollados centrales para encarar sus propias dificultades económicas y la vulnerabilidad de las economías de la región. En principio, ambos procesos, crisis económica aguda y democratización, presentan un alto nivel de incompatibilidad.

A pesar de ello, las posibilidades ciertas de enfrentar la crisis, superarla y llegar a la conformación de un modelo de

---

## INTRODUCCIÓN

---

desarrollo renovado, están ligadas a la existencia de un sistema democrático activo. Éste es el espacio adecuado para diseñar y llevar adelante los grandes acuerdos nacionales y movilizaciones colectivas que, imprescindiblemente, exige la solución de la crisis.

Corresponde al Estado un papel clave en la tarea de potenciar las posibilidades de concertación y acción de la democracia, en la búsqueda de nuevas alternativas de crecimiento y productividad. Así, le compete crear las condiciones necesarias para impulsar la articulación social y los acuerdos sectoriales y globales; asimismo, le corresponde un papel relevante en campos prioritarios como el desarrollo efectivo de la integración económica regional, el avance sostenido en el área de la incorporación de tecnologías de punta al proceso productivo, el incremento del poder de negociación de las economías nacionales y la promoción de las potencialidades productivas de la sociedad civil.

Éstas y otras misiones estratégicas deben ser encaradas en un contexto histórico con umbrales de complejidad casi inéditos. La interdependencia de las economías nacionales respecto del sistema económico internacional determina complicados juegos de restricciones y de alternativas de decisión con incertidumbres multiplicadas. Las nuevas funciones suponen el diseño y operación de políticas públicas de alta sofisticación, con el consiguiente crecimiento en las capacidades necesarias para elaborarlas, llevarlas adelante, evaluar sus efectos, coordinarlas y compatibilizarlas, requiriéndose una reconversión profunda del aparato público actual. Se presenta así un reto decisivo para la democracia: construir el "Estado Necesario".

La transformación del aparato público actual comprende, entre sus aspectos esenciales, cambios de fondo en las áreas de planificación y gestión. La planificación puede —en las circunstancias presentes— cumplir un papel mucho más efectivo que el desempeñado en el pasado. Los niveles de complejidad, incertidumbre y necesidades de concertación antes señalados, demandan el empleo de instrumentos refinados de planificación. Las necesidades en juego son de cuño diferente a las tradicionales y exigen una revisión integral de las bases conceptuales y de la praxis de la planificación. Como respuesta a esta realidad, están emergiendo propuestas para la renovación de los modelos conceptuales y de las vías de acción de la planificación.

---

## INTRODUCCIÓN

---

El campo de la gestión y reforma del Estado estuvo dominado, en la región, por concepciones de definido corte formalista, con significativos contenidos de traslación mecánica de tecnología, en diversos casos obsoleta en sus propios países de origen. La gerencia deseable para el Estado democrático eficiente requiere otro orden de marco referencial e instrumentos técnicos actualizados y estrechamente ligados al tipo de problemas organizacionales propios de América Latina.

Actualmente se está desarrollando un vigoroso movimiento de renovación, donde múltiples elementos conceptuales y técnicos del viejo paradigma están cediendo paso a ideas innovadoras sobre cómo mejorar la eficiencia del Estado, basadas en insumos de investigación sobre los problemas locales, y conectadas con avances epistemológicos y prácticos en curso de realización en la "frontera tecnológica moderna" en esta materia.

Uno de los aspectos centrales de las revisiones en curso es la articulación entre planificación y gestión. La planificación tradicional subestimó, y analizó desde una perspectiva simplista, el problema de la gestión. Por otro lado, el viejo paradigma de la gestión no planteaba mayores enlaces con los marcos globales de planificación. La brecha de comunicación entre planes de desarrollo y movimientos de reforma administrativa ha sido permanente, y, de por sí, un factor de obstrucción al progreso en ambos campos. La reevaluación en curso está acercando disciplinaria y técnicamente los niveles de análisis y las praxis respectivas, como un prerrequisito básico para la mejor comprensión del Estado, su transformación efectiva y el incremento de sus capacidades de acción.

Con el objetivo de abrir un espacio de análisis que permita profundizar sobre los actuales avances y continuar desarrollando la interrelación entre planificación y gestión, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), la Universidad de Buenos Aires (UBA) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con la cooperación técnica del Programa Regional de las Naciones Unidas de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público (DCGSP), organizaron un Primer Encuentro Latinoamericano sobre Planificación Económica y Gestión Pública realizado en Buenos Aires en setiembre de 1987. El En-



---

## INTRODUCCIÓN

---

cuentro contó con el auspicio de la Presidencia de la República Argentina, a través de la Secretaría de Planificación y de la Secretaría de la Función Pública y el patrocinio de la Fundación Banco de la Ciudad y del Banco de la Nación Argentina. Fue uno de los eventos centrales conmemorativos del XXV Aniversario del ILPES.

Bajo la presidencia honoraria del Doctor Raúl Alfonsín, presidente de la República Argentina, el evento fue presidido por el rector de la UBA, Oscar Shuberoff, el director general del ILPES, Alfredo Costa Filho, el presidente del CLAD, Arnoldo Gabaldón, el secretario de Planificación, Bernardo Grinspun, y el secretario de la Función Pública, Luis Stuhlman. Fue planificado por un Consejo Académico integrado por el decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Leopoldo Portnoy, el director del Área de Programación del Sector Público del ILPES, Juan Martín, la secretaria general del CLAD, Ana Brower de Du Bois, el director del Programa Regional de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público, Bernardo Kliksberg y el secretario académico de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Abraham Gak, quien también tuvo a su cargo la Secretaría de Organización del Encuentro. Congregó a más de un centenar de altos directivos de los sistemas de planificación económica y desarrollo administrativo de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Venezuela y Uruguay. La relación final de acuerdos fue expuesta por Abraham Gak (UBA) y David Edelman (CLAD).

Esta publicación, realizada con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a través del Proyecto RLA/86/029 sobre Elaboración y Difusión de Nuevas Técnicas en la Planificación y Programación de Políticas Públicas, tiene por finalidad dar una mayor difusión a las ponencias que se presentaron a este primer intercambio orgánico de especialistas en planificación y gestión pública. Así, se propone un continuo de análisis, dividido en cuatro etapas sucesivas, que abordan cuestiones estratégicas para el tema global. Cada una de estas etapas es desarrollada aportando las perspectivas de la planificación y de la gestión, procurando identificar niveles de integración entre ambas; es decir, los trabajos correspondientes a cada

---

## INTRODUCCIÓN

---

etapa son encarados por especialistas en cada disciplina, que reflexionan "en equipo" sobre los temas escogidos.

El intercambio se inicia con la inclusión, como presentación, de los discursos de instalación del Encuentro pronunciados por el director general del ILPES, el presidente del CLAD y el secretario de Planificación, en representación del presidente de la República Argentina. Abre la reflexión técnica que el volumen se propone un análisis de los nuevos paradigmas en desarrollo en ambos campos. Alfredo Costa Filho expone las nuevas líneas de trabajo en planificación, y Bernardo Kliksberg presenta los avances hacia un nuevo paradigma en gestión pública. En una segunda etapa de reflexión, se examina el impacto de los cambios conceptuales en gestación en el diseño e implementación de políticas públicas. Oswaldo Hurtado Larrea, ex-presidente de Ecuador, comenta sobre los avances en planificación económica y sus efectos sobre la elaboración de políticas públicas. Eduardo Palma, ILPES, formula señalamientos sobre aspectos claves de dichos efectos y Carlos Blanco, secretario ejecutivo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de Venezuela, examina las nuevas concepciones sobre la reforma del Estado y sus consecuencias en la elaboración de políticas públicas. En una tercera etapa, una vez planteado el marco general de las transformaciones en marcha y sus consecuencias en materias de políticas públicas, se trabaja sobre los enlaces necesarios entre planificación y gestión. Juan Martín desarrolla el tema desde la perspectiva de la planificación e Ignacio Pérez Salgado, director de Proyectos Nacionales del PNUD, desde la perspectiva de la gestión pública. En la cuarta y última etapa, se procura explorar las consecuencias que los anteriores elementos de juicio deberían tener sobre la formación superior de planificadores y administradores públicos y el papel de la Universidad al respecto. Leopoldo Portnoy analiza elementos a considerar en el caso de la formación de planificadores y Oscar Oszlak, asesor del gobierno de Argentina, presenta líneas de trabajo y experiencias renovadoras en la formación de administradores públicos.

El objetivo de fondo de este primer esfuerzo regional de integración de perspectivas y trabajo interdisciplinario entre estas dos áreas vitales para incrementar la capacidad de gobernar es, sobre todo, provocar la apertura de un debate orgánico

---

## INTRODUCCIÓN

---

sobre la importante agenda que está pendiente en la región. Dicho debate, postergado y casi marginado, puede realizar aportes significativos a los esfuerzos nacionales por responder a uno de los principales retos que tiene por delante la democracia, y que es esencial para su profundización y avance: la construcción del Estado necesario.

*Alfredo Costa Filho*

*Bernardo Kliksberg*

*Juan Martín*

## **PRESENTACIÓN**



## DEMOCRACIA, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

ALFREDO COSTA FILHO

En nombre del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social y en el mío propio, comienzo por expresar que nos parece altamente auspicioso que este encuentro tenga lugar en Argentina. Por un lado, al concentrarse en el tema de LA DEMOCRACIA FRENTE AL RETO DEL ESTADO EFICIENTE, esta localización adquiere un especial sentido simbólico: toda América Latina y el Caribe asisten con gran atención y solidaridad al proceso argentino de reestablecimiento del Estado de Derecho, constitucional y pluralista. Por otro lado, es un motivo de particular orgullo para el ILPES que este evento —uno de los más significativos en la conmemoración de sus XXV años— ocurra precisamente en la patria de su fundador, don Raúl Prebisch.

Congratulámonos con el CLAD y con el Proyecto Regional de Naciones Unidas que le brinda cooperación, por la elección de esta sede. Asimismo, es un acontecimiento sumamente feliz el haber contado con la Universidad de Buenos Aires como organizador de este encuentro. Agradecemos el auspicio de la Secretaría de la Función Pública y de la Secretaría de Planificación del gobierno argentino, esta última integrante del más alto foro intergubernamental que orienta la labor del ILPES. Al Banco de la Ciudad de Buenos Aires agradecemos su eficiencia y hospitalidad, así como su patrocinio conjunto con el Banco de la Nación Argentina.

Tres grandes temas confluyen en la agenda propuesta: Democracia, Planificación de Economías de Mercado y Gestión Pública. Todos se refieren a procesos históricos de gran trascendencia, sujetos a un aprendizaje social que solo se puede evaluar cabalmente en una perspectiva de décadas o, aun, de algunas generaciones. Todos ellos presentan en nuestra región trayectorias de gran complejidad. Herbert Simon, no hace mu-

cho, dio como ejemplo de una trayectoria compleja el "itinerario de la hormiga". Quizás la comparación valga para la marcha de la democracia recuperada: que también avanza, se desacelera, casi se detiene, dobla a un lado, dobla al otro, pero no pierde su propósito y también carga un gran peso sobre sí misma. En su avance, la democracia va dejando detrás suyo el rastro decisivo de una doble frontera: es como si se separase, grano a grano, de un lado, la sal amarga del despotismo y, del otro, el falso azúcar de la anarquía social. Esto, en el ámbito interno... porque, ¿cuánto tiempo pasa, sin que desde el exterior no le arrojen arena y, otras veces, piedras?

En la actualidad, la inconmensurable piedra del endeudamiento externo entorpece severamente la progresión de nuestras democracias. Hemos venido insistiendo en que ella es la verdadera piedra de toque, que conduce al conocimiento de cuáles son nuestras oportunidades efectivas de recuperación y de desarrollo. Las relaciones de intercambio siguen declinando, continuamos perdiendo presencia en el comercio mundial, estamos a merced de una fluctuación errática de los tipos de cambio y de saltos sorprendidos en las tasas de interés y, aun así, la deuda nos ha transformado en exportadores netos de capital. Simultáneamente, el Norte mantiene un control meticuloso sobre el proceso acelerado de innovaciones tecnológicas; con ello concentra más poder y los engranajes de la actual interdependencia bastan para reducir nuestros grados de libertad para formular o concretar adecuadas políticas económicas y sociales. Asimismo, el debilitamiento del multilateralismo coincide con una nueva división del trabajo a escala mundial presionándonos, en conjunto, hacia otro ciclo histórico de marginalización y exclusión.

¡Estamos dando vueltas en un perverso círculo vicioso! La apertura política nos obliga a contemplar el desarrollo como acumulación y producción física de bienes y servicios, pero también como satisfacción real de las necesidades sociales que se han acumulado. Con firme decisión, precisamos impulsar grandes transformaciones en nuestras economías de mercado para atender a estas necesidades. Sin embargo, algunas de las democracias recién resucitadas parecen sometidas a un régimen probatorio (como si unas fuesen otorgadas, otras tuteladas o toleradas) y, así, se conforma un cuadro institucional de rela-

tiva libertad política, con reducido potencial reformista. En estas circunstancias, el nivel de desempeño de un gobierno democrático tiende a bajar, sobre todo en su rendimiento social... y luego se diseminan las simientes del desencanto y del descontento. Se está, entonces, a un paso de que germinen y crezcan posiciones contestatarias en distintos estamentos de la sociedad civil. Recurrentemente, el círculo puede volver a cerrarse mutilándose, una vez más, la libertad individual en nombre de la seguridad del Estado, sustituyendo su legitimidad por un disciplinamiento social impuesto.

Dentro de este contexto, una nueva planificación puede desempeñar un importante papel movilizador de nuestras energías —dispersas en el sistema de mercado— para recuperar el desarrollo, con ritmo y calidad determinados por la concertación colectiva. Será, por cierto, distinta del pasado, ya que son otros los tiempos y, si perduran algunos problemas estructurales, tampoco sus soluciones serán las mismas. Nuestra recuperación pasa indudablemente por la liberación de las energías de la empresa privada, también por el fortalecimiento del sector público y —de toda forma— por una sutil combinación de la libertad de iniciativa con una orientación del desarrollo global, legitimada por el consenso social. Si esta región pretende ejercer algún control sobre sus oportunidades futuras de desarrollo, necesitará —con seguridad— establecer un marco institucional que combine, sabiamente, democracia con planificación y mercado.

En este marco, el ejercicio de las libertades políticas deberá ofrecer una doble protección al ciudadano común, defendiéndolo de la hegemonía de los intereses corporativos y, también, de los propósitos autoritarios que partan del Estado. La agenda de preocupaciones de la gestión pública se cruza, así, con los temas de la democracia y de la planificación del desarrollo. Es necesario discriminar allí las dos acepciones sobre el Estado: la de "aparato de poder", dentro del cual se procesan las actividades de interés público, y la de Estado-Nación, entendido como arena de interacción de los agentes sociales y como expresión política de cada pueblo. En el primer concepto, el Estado puede ser discreto y debe ser eficiente; en el segundo, tiene que ser eficiente y fuerte. En la democracia, el reto de la eficiencia del Estado se proyecta en ambos sentidos: en uno, se



impone remodelar y mejorar el desempeño de la burocracia; en el otro, la tarea coincide con el desafío histórico de integrar nuestras sociedades nacionales y preservar sus rasgos de identidad y soberanía.

Entendemos que el tema de la reforma del Estado —que ciertamente centralizará muchos de los debates que ahora se inician— brindará la oportunidad para discutir conjuntamente: democracia, planificación y gestión pública. Democracia, porque importa que el Estado cuente con confianza cívica. Planificación, porque la reforma del Estado adquiere sentido cuando va asociada a un proyecto colectivo de desarrollo. Gestión pública, como el gran telón de fondo para sistematizar un pensamiento sobre la reforma del Estado y convertirlo en propuestas concretas y viables.

Finalizo con un acto de fe: que desde estas tres perspectivas se coincida en la urgencia para que los Estados de esta región estrechen sus vínculos de complementación económica y de entendimiento político. Si no, será casi imposible que recuperemos el dominio sobre la formulación de nuestras propias políticas de desarrollo. Sin éste tendremos un débil comando sobre nuestras posibilidades de inserción dinámica en la economía mundial del futuro.

## PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA UNA DEMOCRACIA ACTIVA Y PARTICIPATIVA

ARNOLDO GABALDÓN

Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), actuar juntamente con la Universidad de Buenos Aires y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), como copatrocinador de un evento tan importante como el que estamos instalando, es sumamente satisfactorio. Se trata, en efecto, de una reunión para analizar la vigencia de la planificación como instrumento de gobierno para orientar el desarrollo, aspecto que en el contexto de la crisis económica adquiere especial relevancia.

Antes de adentrarnos en esta apasionante temática, permítanme informarles brevemente sobre el organismo que se me ha confiado el honor de presidir. El CLAD está integrado por 21 gobiernos de América Latina y del Caribe.

Nuestro Centro se ocupa de asesorar a los países miembros en la modernización de sus administraciones públicas. A través de sus intervenciones, el CLAD procura contribuir a modelar Estados más eficientes y participativos, en donde la sociedad civil tenga mayor capacidad de control de la gestión pública y se constituya, por ende, en sólido apoyo para el afianzamiento de la democracia.

Entre los temas concretos sobre los cuales trabaja actualmente el CLAD podemos citar su Programa para la Transformación del Aparato Público, de manera que nuestros gobiernos estén en mejor capacidad para enfrentar la crisis económica que agobia a todo el continente; con el desarrollo de una gerencia pública profesionalizada, condición indispensable dentro de cualquier reforma administrativa para poder alcanzar adecuados niveles de eficiencia; en la gestión de programas sociales masivos; en la descentralización territorial para acercar el Estado al ciudadano y en la promoción de mecanismos que hagan posible en términos prácticos la participación social.

El CLAD se ocupa también de asesorar en la introducción de los avances tecnológicos que se han hecho durante los últimos años en el campo de las ciencias administrativas. En el diseño de programas de desburocratización utiliza como un eje básico de su acción la investigación rigurosa de las realidades organizacionales nacionales y trata de estimular sistemáticamente el desarrollo de la investigación aplicada a la gestión administrativa en toda la región.

Finalmente, el Centro se preocupa por el establecimiento de una sólida red latinoamericana de información y documentación en el campo de la administración pública.

Las anteriores funciones las adelanta el CLAD convencido de que por esa vía es posible aproximarse a una América Latina integrada y solidaria, en donde la democracia constituya el único sistema de gobierno actuante.

No puedo dejar de formular algunos comentarios generales sobre el tema central de la reunión que hoy comenzamos. Es necesario que los que creemos en la importancia de la planificación, como un instrumento para aumentar la racionalidad en las decisiones del Estado, estemos conscientes de que se ha venido a menos dentro del contexto latinoamericano en esta última década y es preciso, por lo tanto, analizar objetivamente los factores que han incidido en tal situación de forma de poder hacer las correcciones pertinentes.

Éste será uno de los temas centrales a debatir y por eso no puedo perder la oportunidad de asomar algunas ideas al respecto. Considero en primer término que una de las causas para que tal situación haya ocurrido reside en la brecha comunicacional que tradicionalmente ha existido entre el liderazgo político y los planteles tecnocráticos. El pragmatismo como filosofía de gobierno lleva a muchos gobernantes a pensar que la planificación los ata, mermándoles margen de maniobra en su actuación. Como ha señalado Carlos Matus, "Lo que estamos presenciando en América Latina, con raras excepciones, es el dominio de la micropolítica sobre la gran política, del pragmatismo coyuntural sobre la imaginación y voluntad del estadista, de la rutina sobre la creación. Presenciamos la desarticulación de la táctica respecto a la estrategia del gobierno y esto conduce a la existencia de gobernantes gobernados por la fuerza de los hechos". Mas la culpa no es exclusivamente de los polí-

ticos. Ellos tienen la responsabilidad de actuar en condiciones de serias incertidumbres frente a problemas sociales y económicos muy graves y deben tomar las decisiones con los elementos de juicio más a la mano. En circunstancias en que las oficinas de planificación, en la mayor parte de nuestros países, han ido cayendo en manos de tecnócratas, que han hecho de la planificación un instrumento frío para satisfacer metas que a veces no constituyen verdaderas demandas sociales, sino más bien deseos de una burocracia burguesa, estos entes han perdido su utilidad como soporte fundamental para la toma de decisiones.

La planificación, hemos visto por propia experiencia, debe tener alto contenido político. Hay que concebir la planificación, no solamente como una metodología para orientar la gestión pública en la búsqueda de la eficiencia, sino como un instrumento para profundizar la democracia, a través de un proceso decisional que, a la vez que logre el mejor uso de los recursos disponibles, involucre a los actores sociales correspondientes. Es necesaria, pues, una planificación que le dé alta jerarquía a los mecanismos de concertación con el sector privado y también a la participación social, dándole sentido práctico a la planificación local y regional, de manera que el proceso se lleve a cabo de arriba hacia abajo, pero también de abajo hacia arriba.

La planificación económica y social es un instrumento para la conducción del desarrollo. Por estar nuestros países sometidos a tal variedad de incertidumbres, la planificación no puede obedecer a metodologías inflexibles, sino que debe considerar factores cambiantes frente a los cuales hay que proponer caminos alternativos de acuerdo a las situaciones susceptibles de presentarse. De aquí, entonces, que la planificación de nuestros países deba tener un alto sentido estratégico, pues de lo contrario pierde su valor.

Marcos Kaplan, enjuiciando los enfoques rígidos que han venido utilizando en su mayor parte los planificadores latinoamericanos, ha dicho: "La planificación resulta, así, no positiva ni creadora, inadecuada para prever, anticipar, orientar, ejercer un control dinámico para la generación deliberada del futuro. No suscita, moviliza, ni concentra el potencial de aspiraciones y energía de la sociedad según un proyecto colectivo".

En Venezuela estamos sufriendo una situación de despres-

tigio de la planificación desde hace algunos años, que estamos obligados a corregir. No habrá, en efecto, una acertada conducción a los asuntos del Estado, ni podrá dársele sentido a la participación social, si no logramos instaurar un sistema de planificación que corrija las desviaciones que han hecho inoperativo un instrumento absolutamente indispensable. De aquí que dentro de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, creada por el presidente Jaime Lusinchi, le hayamos dado una alta prioridad a la reivindicación de la planificación. Dentro de las reformas del aparato económico hemos elaborado un anteproyecto de la Ley Orgánica para el Sistema Nacional de Planificación, con la esperanza de que una vez aprobada pase a constituir el marco de referencia para una planificación estratégica y democrática y se convierta en la ayuda que requieren los dirigentes del país para poder orientar la gestión pública hacia la consecución de progresivas metas de mejoramiento económico y social.

Deseamos resaltar especialmente la satisfacción del CLAD por compartir el esfuerzo organizativo tras este encuentro con el ILPES y la Universidad de Buenos Aires. El ILPES ha sido tradicionalmente una institución de excelencia en el campo de la planificación económica y social en la América Latina y por eso nos enorgullecemos y nos asociamos con entusiasmo en su 25º aniversario.

Por su parte, la Universidad de Buenos Aires, casa de altos estudios señera en América Latina, ha demostrado una vez más su contribución para que un evento de esta categoría fuera realidad, para lo cual ha colocado su enorme capacidad para ponerse en la vanguardia del desarrollo tecnológico y responder a las necesidades de nuestros países.

Al director del ILPES, doctor Alfredo Costa Filho y al equipo de la Universidad de Buenos Aires, conducido por su rector Oscar Shuberoff; el decano de la Facultad de Ciencias Económicas, Leopoldo Portnoy y el secretario académico de dicha Facultad, Abraham Gag, que tanta dedicación y eficiencia han puesto en este encuentro, nuestras mayores expresiones de aprecio y nuestra más alta complacencia por haber podido llevar a cabo, conjuntamente, este nuevo espacio de reflexión y análisis sobre los vínculos de la planificación y la gestión pública.

No puedo terminar estas palabras sin testimoniar una vez

más nuestros agradecimientos por la tradicional hospitalidad argentina. Asimismo, es justo reconocer el esfuerzo que el presidente Raúl Alfonsín viene haciendo por modernizar la administración pública argentina, en su empeño por consolidar definitivamente la democracia en este generoso país. Enorme simpatía suscita en Venezuela su empeño por restablecer definitivamente el único camino que puede garantizar el verdadero bienestar económico y social, el camino de la democracia activa y participativa.

Esperamos que este encuentro se realice dentro de francas, sustantivas y no formales deliberaciones, centradas en nuestros grandes problemas, de manera que podamos sacar lecciones, los unos y los otros, y generar importante material que pueda servir de referencia regional para la formulación de diagnósticos y, lo que es más importante aún, para la consecución de fórmulas que nos permitan mejorar la función pública en escala latinoamericana.



## DISCURSO DE INSTALACIÓN DEL PRIMER ENCUENTRO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

BERNARDO GRINSPUN

El Sr. Presidente de la Nación, en la imposibilidad de asistir hoy a este acto inaugural, me ha solicitado personalmente que lo haga en su nombre y en el del gobierno argentino.

Es también en su nombre y en el de nuestro gobierno que debo transmitirles la más cordial bienvenida a todos los participantes aquí reunidos para dar inicio a este encuentro.

Es preciso destacar la relevancia y complejidad de los objetivos planteados. Los mismos se relacionan con la redefinición del papel del Estado y, por lo tanto, del de la gestión pública en los procesos de desarrollo económico y social de los países de nuestra región. Los problemas que debemos enfrentar hoy no cuentan con soluciones preestablecidas y, de allí, la necesidad de un debate amplio, sistemático y fundamentado, que solo es posible y eficaz en un contexto que garantice el máximo grado de libertad política e intelectual.

El problema de fondo consiste en conciliar la recuperación del crecimiento económico con justicia social y fortalecer el modo de vida democrático. Para ello, es preciso adecuar las estructuras y funcionamiento del Estado al nuevo papel que debe cumplir para el logro de los objetivos antes mencionados.

Lo expresado supone delinear y construir un nuevo concepto de planificación y de gestión de los asuntos públicos, ya que los paradigmas y esquemas conceptuales actualmente disponibles no están en condiciones de responder adecuadamente a las necesidades del momento actual. Esto requiere un gran esfuerzo de imaginación y un intercambio de reflexiones y experiencias, como las que a partir de este momento tendrán ustedes oportunidad de realizar. Ésta, también, es una ocasión propicia para identificar mejor los problemas, comparar sus diversas mani-



festaciones nacionales y a partir de allí delinear criterios y estrategias de solución. Sabemos que las democracias instauradas en buena parte de América Latina se debaten en la más grave crisis económica que conoce la región en lo que va del siglo. En este sentido, la crisis da lugar a acuciantes demandas de los sectores más desfavorecidos de la población, que han visto llegar con la democracia la hora de reivindicar la satisfacción de sus necesidades postergadas.

Estas justificadas demandas sociales desbordan la capacidad de respuesta de los Estados, que parecieran no estar en condiciones de responder, al mismo tiempo, a la consolidación de los procesos democráticos, promover el crecimiento económico y distribuir equitativamente la riqueza socialmente producida. Pero este dilema se resuelve si somos capaces, previa y paralelamente, de romper las viejas rutinas e introducir las innovaciones conducentes de nuestros procedimientos, lo que implica dejar de lado paradigmas y concepciones cuya racionalidad obedece a condiciones históricas ya superadas.

El reconocimiento del desafío constituye ya un primer paso para su solución. Ojalá que los frutos de este evento puedan servir para reforzar nuestras capacidades para enfrentar con éxito las tareas a que hemos sido convocados por nuestras respectivas sociedades, lo que se lograría en gran parte al alcanzar una redefinición del papel y del sentido de la planificación y la gestión pública, en un tiempo de crisis. Bajo las actuales circunstancias concretas, nuestros pueblos esperan que sus élites intelectuales y políticas aporten su contribución específica para garantizar soluciones eficaces y oportunas a los problemas planteados.

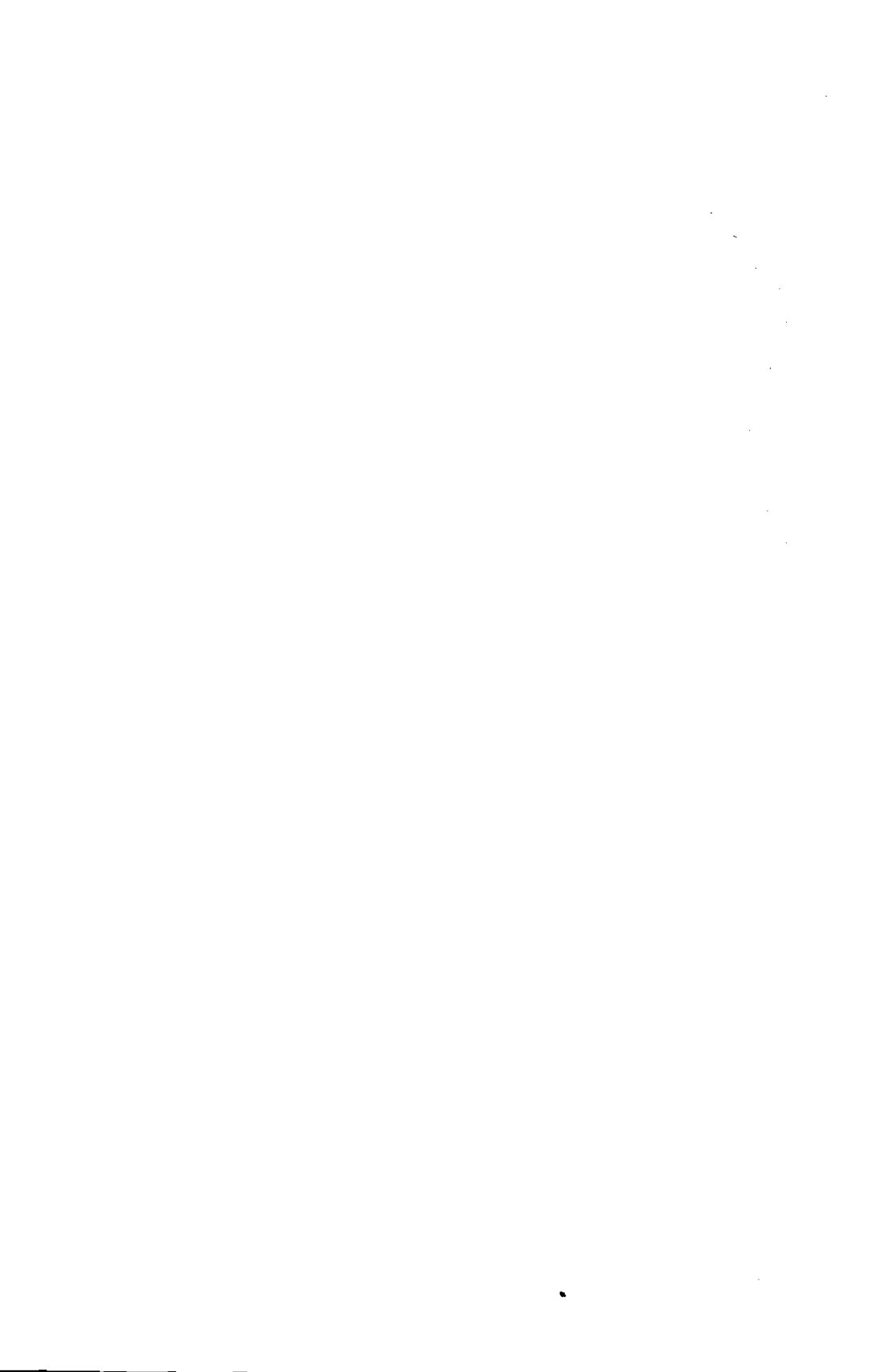
Permítaseme, por último, recordar que este encuentro se realiza dentro del marco de celebración del 25º aniversario del ILPES. La manera más fructífera de agradecer a este organismo regional y a su inolvidable fundador e inspirador, el Dr. Raúl Prebisch, lo realizado en todo este tiempo en beneficio de la región es propiciar un replanteamiento estructural del tema que se ha elegido como reflexión central en esta reunión. Será éste el mejor homenaje al ILPES y a los hombres que en su seno, durante 25 años, siempre tuvieron la honestidad intelectual y

---

## DISCURSO DE INSTALACIÓN

---

el valor moral necesarios para poner en juicio lo ya logrado y cuestionar constantemente el enfoque y el contenido de las respuestas que deben superar a los tiempos y a los desafíos nuevos de cada etapa histórica. Muchas gracias.



## **I - LOS NUEVOS PARADIGMAS**



## PARA UN NUEVO DESARROLLO . . . UNA PLANIFICACIÓN DIFERENTE

ALFREDO COSTA FILHO

En el acto inaugural de este encuentro he tenido la oportunidad de manifestar la satisfacción del ILPES por haber podido incluir entre las conmemoraciones de sus 25 años este importante encuentro entre planificadores y administradores públicos. De hecho, *culmina aquí una etapa de aproximación institucional y de intercambio intelectual entre el ILPES y el CLAD* que ha marcado los últimos años y que recibe hoy el auspicioso apoyo de la Secretaría de la Función Pública y de la Universidad de Buenos Aires. Menciono al final la Secretaría de Planificación, para destacar su respaldo a las actividades del ILPES que viene desde sus comienzos, cuando don Raúl Prebisch concibió el Instituto y lo fundó en junio de 1962.

Los que abrimos esta primera sesión de Trabajo debemos apuntar los cambios y las tendencias más destacables en los dos temas de este encuentro; correspondiéndome el de la Planificación en Economías de Mercado, y al doctor Bernardo Kliksberg, el de la Gestión Pública. Lo ideal sería presentar aquí algunos aportes recientes de nuestras instituciones, respectivamente el ILPES y el CLAD, en los temas establecidos, así como anticipar —desde nuestros puntos de vista— las percepciones que tenemos sobre las demás sesiones de trabajo. *Ciertamente esta primera sesión se prestaría para enfatizar el carácter unitario e integrado de la agenda propuesta.* De mi parte no lo podré hacer, por razones de brevedad; me limitaré al tema mismo de la planificación y, al final, haré una breve referencia a su integración con la gestión y a su enseñanza, temas que serán debatidos en las sesiones siguientes de este encuentro.

## Primera Parte

### LA NECESIDAD DE UNA NUEVA PLANIFICACIÓN

Una especie de teorema subyace aquí, que se resume en tres grandes proposiciones: *un casi-postulado*: "La planificación es necesaria en las economías de mercado"; *una hipótesis*: "En esas economías la planificación continúa mal" y *una tesis*: "Si no se implanta una planificación mejor tampoco se controlará la calidad del desarrollo futuro". Por cierto, la fuente en que se inspiran las tres proposiciones son América Latina y el Caribe cuyos 34 países constituyen una clara unidad geográfica, pero no un todo homogéneo para la reflexión sobre el desarrollo. En otros documentos, el ILPES ha tratado las particularidades de la planificación en la región, razón por la cual me limito a referirlas en términos más generales. Tampoco trataré del desempeño de los organismos nacionales de planificación o de la red institucional que, en cada país, tiene a su cargo las tareas de planificar. Debo añadir también que el ILPES está seguro de la importancia de su trabajo en el pasado y si hoy asume una postura de revisión teórica y metodológica de la planificación, esto se debe a su certeza de que los tiempos y los problemas del desarrollo han cambiado.

En rigor, como sabemos, los postulados dispensan demostraciones... pero como *la necesidad de planificar en economías de mercado es un asunto altamente polémico*, lo he precedido de un "casi". Recuérdese que desde los extremos del espectro ideológico suelen provenir las más duras críticas a esta necesidad: de un lado, en los casos en que se postula la imposibilidad de planificar sin un control centralizado de los medios de producción; desde el opuesto, cuando se arremete contra cualquier regulación orientadora del desarrollo, privilegiando el sistema de precios como instrumento solvente, tanto para promoverlo como para conducirlo. La realidad no parece favorecer ni a una ni a otra de ambas posturas.

Múltiples argumentos pueden ser expuestos para abonar la necesidad de planificación en economías de mercado y entre ellos los siguientes. *Un primero, práctico*: coexisten en nuestras

sociedades distintas formas de propiedad: estatal, privada, cooperativa, transnacional, además de algunas formas mixtas; cada una responde a designios propios que ameritan algún esfuerzo de coordinación a nivel de la sociedad como un todo. *El segundo, teórico*: se sabe que las ofertas y demandas efectivas jamás coordinan automáticamente a largo plazo y, así, en esa perspectiva, las economías de mercado exigen algún liderazgo político como gran elemento orientador. *Un tercero, técnico* (y de importancia más contemporánea): actualmente los sistemas de precios relativos orientan mal la asignación de recursos, por las siguientes razones: estructuralmente, porque los afecta el desarrollo vertiginoso de las nuevas tecnologías; coyunturalmente, porque padecen a la vez de una doble inestabilidad: desde afuera, sufren la fluctuación de las tasas de cambio a partir de 1973 y, posteriormente, las maniobras con las tasas de interés y con los precios de los productos básicos; desde adentro, porque la aceleración inflacionaria en gran parte de la región distorsiona, de manera desigual, la formación de los precios. *Un cuarto, táctico*: los propios organismos internacionales de cooperación económica han sido renuentes a apoyar a países desprovistos de programas, más o menos detallados, sobre el uso de los recursos que ellos canalizan. *Un quinto, estratégico*: un plan, que indicara adecuadamente alternativas viables de desarrollo futuro, podría constituirse en un vital instrumento para movilizar las energías disponibles en un país, y orientar mejor su inserción en la economía mundial del futuro. *Un sexto y último, lógico*: la nueva dinámica tiende a pulverizar la división internacional del trabajo y se hace acompañar de una "explosión de especialidades"; crece así, en nuestras sociedades ultradiversificadas, la necesidad de un esfuerzo colectivo de selección, articulación y coherencia de sus objetivos e instrumentos de desarrollo.

Examinemos ahora la proposición que he designado como "nuestra hipótesis": pese a su necesidad, "la planificación continúa mal". Al respecto, habría un sinnúmero de indicadores de los cuales, una vez más, tomaré solamente algunos. *Un primero, de carácter empírico*: se viene registrando poca correlación entre el desarrollo concreto y sus correspondientes planes nacionales. *Un segundo, de análisis histórico reciente*: la planificación anduvo mal en los '70, mientras se divulgaba la idea de



que la captación de ahorros externos “baratos” atendía por sí sola las necesidades esenciales sobre el ritmo y sobre la calidad del desarrollo; y, contradictoriamente, cuando en los '80 debiera ser irremplazable, continúa postergada, delante de una clara preferencia de los gobiernos por las políticas de corto plazo, donde se termina por privilegiar siempre las variables financieras por sobre las variables reales. *Un tercero, metodológico*: en su gran ímpetu cuantificador, la planificación continúa mutilando a la realidad para que quepa en modelos que ofrezcan la fantasmagórica sensación de que la realidad misma está bajo control. *Un cuarto, de contenido sociológico*: continúa cierta tendencia a “fetichizar” el Estado como el gran protagonista del desarrollo, mientras que, en las economías de mercado, la iniciativa empresarial jamás debería ser omitida. *Un quinto indicador, más bien utópico*: muchos planes continúan exagerando los cambios que pueden ayudar a introducir, tanto porque sobrevaloran la solidaridad entre los agentes sociales concretos, como porque postulan no rara vez, transformaciones no admitidas por las fuerzas que, en cada caso, detentan, hegemónicamente, el poder. *Un sexto, con algún buen humor podríamos considerar de tipo “término”*: en pleno “calor” de la crisis actual muchos planificadores continúan ofreciendo como solución “congelar” los problemas en un minucioso “documento del plan”, en cuyo caso, mientras se escribe el documento... los demás agentes sociales escriben la historia. Otros dos indicadores son más bien del entorno en el cual se inserta la planificación. *Un séptimo, de carácter ético*: cualquier plan suele ser encarado sospechosamente por quien pretende ejercer alguna modalidad de presión *ad-hoc* sobre la asignación de recursos públicos; en esta perspectiva, aun el plan más tradicional puede ser resistido como un factor que impide o dificulta un manejo inadecuado o improvisado de los recursos. *Un octavo, de carácter doctrinario*: la planificación también va mal porque se surge en una nueva ola neoliberal que, producida en los países más desarrollados, reflota —tanto en el debate académico como en los gobiernos del Tercer Mundo— las tesis que sostienen la necesidad de “desreglamentación” y que exaltan las virtudes de un Estado anémico.

Finalmente, arribamos a la tesis: “*si no practicamos una planificación mejor, renunciaremos a controlar la calidad del*

*desarrollo en nuestras economías de mercado*". Me propongo abordarla según tres órdenes de ideas: inicialmente, llamando la atención hacia la dinámica económica actual que es —a nuestro juicio— "sui-generis"; a continuación, puntualizando algunas nuevas percepciones que deberían ser incorporadas al análisis y a la orientación del desarrollo en nuestras economías de mercado; y, por último, esbozando los principales requisitos que debería cumplir una nueva planificación.

### *Una nueva dinámica económica*

Estamos dentro de un nuevo torbellino de la historia y no basta con decir que la historia se acelera; hace por lo menos dos siglos que su aceleración viene creciendo. Se trata de un fenómeno más reciente, cuyos factores detonantes se dispersan por esta segunda postguerra. Por su complejidad y trascendencia, no cabe por cierto caracterizarla en los exiguos límites de esta exposición; sin embargo, algunas de sus peculiaridades son esenciales para los temas que aquí tratamos: planificación y gestión pública. Dos fenómenos distintos, pero articulados entre sí, deben ser señalados. *Uno, el cambio de funcionalidad de la acumulación de conocimiento científico y tecnológico*: jamás en la historia ha sido tan estrecho su vínculo con la producción, si se la toma a escala mundial. *Dos, que simultáneamente se alteró la estrategia básica de producción y comercio en las empresas que operan a esta escala*. El primer fenómeno aumentó la ponderación de los "insumos de conocimiento" en las funciones de producción; el segundo se tradujo en un cambio acelerado de procesos y productos (para maximizar las ganancias) y en el control de los mercados y de las innovaciones tecnológicas (para minimizar los riesgos).

Ambos fenómenos, que se irradian desde los principales países desarrollados, están produciendo una acentuada dispersión en la división internacional del trabajo, con una innegable "explosión de especializaciones". Transnacionalización de la producción, revolución en las tecnologías de información, polarización de bloques de poder a escala mundial, nuevo patrón de competencia entre los propios países desarrollados, internacionalización de las comunicaciones, mayor y más asimétrica interdependencia entre los distintos países, una articulación dis-

tinta entre las diferentes esferas mundiales del capital (productivo, comercial y financiero) y el agotamiento del marco multi-lateral de regulación de la economía global, son otras tantas facetas de esta nueva dinámica, sobre las cuales no me extenderé. Como conclusión de esta parte solo quiero destacar dos grupos de consideraciones. *Primero; con la diversificación frenética de productos y procesos productivos —acompañada de una natural diversificación en la especialización del trabajo— se tornaron mucho más complejas nuestras sociedades y, por ende, sus procesos de desarrollo.* Esto es verdad, tanto porque se multiplican las células y los grupos funcionales que constituyen el tejido social, como porque se torna más imbricada y recurrente la trama de sus interrelaciones. En esta perspectiva, la orientación del nuevo desarrollo implica el uso de técnicas de análisis y predicción mucho más potentes que las tradicionalmente practicadas en esta región. *Segundo, esa misma diversificación disocia, en el espejo de la historia, las imágenes virtuales del futuro de los meros reflejos de hechos del pasado.* En otros términos: el presente pierde sentido como centro de simetría entre el tiempo pasado y el futuro. En consecuencia, la orientación del desarrollo a largo plazo se confronta con nuevas categorías de incertidumbre, que tampoco recogen cabalmente los modelos de planificación practicados hasta ahora, a despecho del innegable progreso que ellos han tenido.

### *El requerimiento de nuevas percepciones*

La planificación y la gestión pública en los años venideros serán muy afectadas, a nuestro juicio, por esos cambios históricos. De partida, cumple renovar la aproximación teórica al desarrollo, que continúa impregnado de la noción de equilibrio y asentado sobre una fuerte tradición determinista. La nueva dinámica —de este final de siglo xx y de los comienzos del próximo— exige que se encare el desarrollo como un proceso abierto y de alta complejidad, con una estructura divergente e intrínsecamente inestable. Para la predicción, muchas series de tiempo pierden así su funcionalidad . . . y detrás de ellas pierden fuerza las escuelas que buscaban leyes rígidas o de regularidades estocásticas para explicar el cambio social. La creatividad del hombre, más asociada al aparato productivo internacional,

hace que el “mañana” sea cada vez más distinto del “ayer”. Por otro lado, en las sociedades más complejas se multiplicarán las explicaciones de sus propias realidades y sus gobiernos se verán forzados a recoger esta multiplicidad; les será cada vez más difícil imponer hegemónicamente su propia visión como “la visión correcta”. *Esta relativización del saber exigirá también nuevos conceptos de “control social”*: éste, por un lado, tendrá que ser altamente dinámico (pues ya no hay duda: “lo que no cambia se degrada”) y, por otro lado, convendrá que sea democrático y no conminativo (pues sería más fácil ejercerlo en sociedades que desarrollaran su potencial de autorregulación). Si planificar es preparar la toma de decisiones y si “tomar decisiones” implica siempre un ejercicio de poder, la nueva planificación será necesariamente concebida y ejercitada en situación de poder compartido. La concertación entre agentes sociales —ya defendible por razones éticas— sería también técnicamente imprescindible en la conformación de las grandes decisiones colectivas.

*Se impone reformular la planificación*

El ILPES viene insistiendo —desde hace algún tiempo— en que, en nuestras economías, la antítesis de planificación “no es el mercado”, sino, más bien, “la indiferencia ante el futuro”. En el límite, esto puede ser así interpretado: en cualquier horizonte temporal futuro basta con que un camino viable de desarrollo sea preferido por un agente social con respecto a otros ... y estará allí presente la necesidad de planificar. Pero bajando a un nivel más concreto, concluiré esta parte meramente puntualizando algunas peculiaridades que, a nuestro juicio, debería tener una nueva planificación, a partir de esta segunda mitad de los años 80.

**Punto A** — Desde luego, debe garantizar coherencia a la actividad interna del Sector Público y, al mismo tiempo, *reducir la incertidumbre* de todos los agentes sociales respecto del futuro (especialmente del sector empresarial que decide la asignación de capital en las tres esferas: productiva, comercial y financiera);

- B** — Necesita *contemplar escenarios alternativos*, sobre las posibilidades del desarrollo, proceso éste que se sabe esencialmente inestable y divergente;
- C** — En asociación con ello, debe emplear *técnicas que preparen ágilmente decisiones en cada nueva situación real* del desarrollo económico-social (estuviera o no prevista);
- D** — Impone que *se aparte de su tendencia determinista, especialmente incorporando lo "cualitativo", y de su tradición autoritaria*, valorando la cooperación y concertación entre los agentes sociales;
- E** — No bastará "concertar" la ejecución: *la planificación solo tendrá sentido si las distintas fuerzas que comparten el poder son consideradas desde su inicio*. En este orden de ideas, los modelos de programación económica precisarán completarse con alguna consideración explícita de variables sociales y políticas.
- F** — *Precisaría ser selectiva y clarificar las opciones viables de movilización de recursos* (productivos, comerciales y financieros, tanto internos como externos) más decisivas para acercar la sociedad a sus principales objetivos de desarrollo;
- G** — *Es imprescindible que sea absolutamente pragmática* (sin ser pedestre), apoyando el tratamiento y la solución de los problemas más inmediatos del desarrollo. Productividad - salarios - ganancias despuntan como una trilogía muy concreta de variables que jamás se debiera omitir en la orientación concertada de las economías de mercado.
- H** — *De ningún modo la planificación debiera constituirse en un ejercicio básicamente formal* —convertida en una mera técnica de captación y manipulación de informaciones—, divorciándose de alguna interpretación explícita de la dinámica social que pretenda, de algún modo, afectar. En el pasado reciente, esta separación, entre su contenido socioeconómico y su propuesta formal de producción de decisiones, viene siendo una de las fallas que cabe superar.
- I** — *Convendría que se reservara un tratamiento especial para los programas de mayor relevancia social y de apoyo a las capas más débiles y no organizadas de la sociedad*, para lo cual sería saludable acercarse, en particular, a la labor desempeñada por organismos no gubernamentales; la planificación debería perfeccionar

técnicas que ayudaran a elevar su nivel de organización social y de significación económica;

- J** — También, conforme hace tiempo viene insistiendo el ILPES, *los esfuerzos de planificación del desarrollo en la región tendrían que contener una solución viable y duradera del endeudamiento externo*, tema que se articula con diferentes aspectos de las relaciones de la región con el resto del mundo. Perseguir más y mejor desarrollo sin una solución adecuada de este problema básico parece hoy altamente utópico.
- K** — Por fin, *sería imperdonable que prosiguieran los vacíos entre las propuestas de planificación y orientación del desarrollo a largo plazo y tres líneas de decisiones gubernamentales corrientes*: la que se refiere a la asignación de los recursos públicos; la que apunta a la articulación coherente de las diferentes políticas instrumentales de corto plazo y, en particular, las que hacen a la gestión pública propiamente dicha. Pero este último es el tema de mis palabras finales.

### Segunda Parte

#### EL ACERCAMIENTO A LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

En esta última parte —mucho más breve que la anterior— quiero señalar algunos aspectos de las relaciones entre planificación y gestión pública y señalar unas pocas sugerencias sobre la formación futura de cuadros técnicos, temas que serán tratados con detalle en las próximas sesiones de este encuentro.

Respecto al primer aspecto, *no cabe duda de que planificación y gestión pública se han ignorado mutuamente en el pasado*. Las culpas están de ambos lados —probablemente más del lado de la planificación—, pero no se trata de transformar este encuentro en un ritual colectivo para exorcizarlas. Quiero referirme, sí, a algunos equívocos que probablemente hayamos cometido ambos —planificadores y administradores— por el hecho (además irremovible) de trabajar con ciertas tradiciones metodológicas frecuentes en las ciencias sociales. Algunos, con una visión utópica del Estado han practicado un mecanicismo estricto, tomando la organización burocrática como un paradigma webe-

riano de racionalidad. Otros, han exagerado las analogías entre sus campos de especialidad y el mundo orgánico y se ha asimilado la sociedad al concepto de un cuerpo homeostático; de nuestra parte, se ha insistido en el "plan como anti-azar" y de la parte de la gestión se han buscado las leyes "determinantes" del comportamiento burocrático. También, cuántos fueron —de uno y otro lado— los que deglutieron la teoría de sistemas y —a veces—, digeriéndola mal, abusaron de sus conceptos en similitudes forzadas entre fenómenos naturales y los fenómenos mucho más complejos de la realidad sociopolítica.

Sobre cualesquiera de esas rutas, unos y otros hemos ciertamente contribuido a que *los temas de planificación y de gestión pública fuesen omitidos —o poco privilegiados— en la agenda del debate político*. Ésta parece ser una mancha común en las páginas de nuestras dos historias. Sin embargo, no se justifica que permanezca: ayudando a racionalizar el proceso de decisiones públicas (lo que deberíamos hacer los planificadores) o concibiendo y operando la propia organización del aparato estatal (lo que hacen los administradores), nuestras propuestas jamás tendrían que haber omitido las relaciones de poder, en las sociedades donde hemos trabajado.

En el presente, hay una serie de circunstancias que nos aproximan y entre ellas la propia reflexión de autocrítica y renovación que estamos llevando a cabo en el ILPES y en el CLAD. *De ambos lados, estamos convencidos de que planificación y gestión pública deben contribuir para elevar la capacidad de gobernar*; asimismo, que solamente estamos entre los factores necesarios para elevarla, pero no entre los factores suficientes. La dependencia externa (o la interdependencia asimétrica); los problemas económicos y sociales internos, acumulados decenio tras decenio, y el progreso alcanzado en la relación entre nuestros Estados y nuestras sociedades, son factores más decisivos que un pacto de cohesión entre planificadores y administradores. Al mismo tiempo, comprendemos que este pacto puede ayudar a eliminar al menos una parte de la ineficiencia relativa de nuestros Estados.

Con miras al futuro, me parece de vital importancia que hayamos acordado que hay similitudes entre nuestras labores, de las cuales destaco solo algunas. *Una*, el reconocer que lidiamos con instituciones humanas, por lo tanto con fuertes déficits

de información y con fenómenos donde no son suprimibles las fuerzas de tensión y de conflicto. *Dos*, que, por debajo de la solitud genérica de mayor eficiencia del Estado, debemos deslindar las demandas específicas de agentes sociales concretos como, entre otros, empresarios privados, sindicatos, organismos no gubernamentales y capas de población poco o no organizadas. *Tres*, que en nuestras economías mixtas, cuando operamos desde el aparato estatal, incidimos sobre fenómenos de dinámica social más complejos que los que afronta una empresa privada y que, sin embargo, siempre dispondremos de un poder de intervención más limitado que el de sus directivos; por ello, la mera comparación mecánica de indicadores de eficiencia entre los sectores gubernamental y privado padece de una debilidad intrínseca: la de medir con una falsa unidad común magnitudes que son fundamentalmente distintas. *Cuatro*, estamos convencidos de que —en los próximos años— tanto planificadores como administradores públicos tendrán que trabajar en condiciones de extrema austeridad fiscal; la limitación de recursos pesará como una espada de Damocles sobre todas nuestras propuestas futuras que busquen elevar la capacidad de gobernar. Por fin, *cinco*, reconocemos que todos nosotros operamos en un campo de fuerzas polarizado por relaciones concretas de poder y que nuestras labores estarán muy condicionadas por el espacio abierto a la participación ciudadana. De hecho, este último consenso nos llevó a proponer juntos, como elemento galvanizador de este encuentro, el tema de “La democracia frente al reto del Estado eficiente”.

Con mis palabras de cierre quiero tocar, aunque sea apenas tangencialmente, el último tema de este encuentro, relacionado con la formación de los planificadores y administradores públicos. Deseo solo plantear dos órdenes de brevísimas sugerencias. En primer lugar, que *parece conveniente dar mayor énfasis al cálculo decisional estratégico y la gestión estratégica*: esto implica formar especialistas casi obcecados por el largo plazo pero, al mismo tiempo, con una mentalidad favorable a tratar el cambio social acelerado y no solo preparada para analizar la permanencia y el equilibrio. Es necesario que también tengan capacidad para actuar con solvencia y agilidad ante las sorpresas que nos lleguen desde el entorno extremo de nuestras economías.



En segundo lugar, quisiera remarcar que algunos aspectos de la formación futura de planificadores y administradores presentarán obvias similitudes con la formación necesaria del ciudadano del futuro. *Uno*, habrá que adaptarlo profesionalmente al cambio estructural que se está produciendo en lo económico y en lo social, lo que involucra asentar toda la educación futura sobre un nuevo realismo. *Dos*, habría que enfatizar la formación de un nuevo hombre, atento al cambio, apto para vivirlo y capaz de coexistir con la transformación social permanente sin perder su propia identidad. *Tres*, sería importante adiestrarlo para el ejercicio combinado de nuevas racionalidades —a veces técnica, a veces política—, pero insistiendo simultánea y permanentemente en la prevalencia de los valores morales básicos. *Cuatro*, sería deseable poder reeducarlo para una convivencia social que privilegiará la cooperación y la solidaridad por sobre la competencia y el conflicto y para una actuación política en la cual pueda expresar conscientemente su voluntad en ese indefinido espacio que se abrirá entre la inercia y las herencias del pasado y las innovaciones e incertidumbres del futuro. Por último, *cinco*, sería ideal que pudiera reivindicar la modernización, pero acompañada de una adecuada combinación de libertad y de justicia; lo que exigiría ofrecerle condiciones para una formación cívica que hiciera de cada uno un defensor consciente de la soberanía y de la identidad cultural de nuestros pueblos.

## HACIA UN NUEVO PARADIGMA EN GESTIÓN PÚBLICA

BERNARDO KLIKSBERG

### I. EL "GRAN DEBATE"

Las principales fuerzas políticas y sociales de América Latina han pasado a formular de modo cada vez más explícito y operacionalizado una serie de preguntas concretas sobre el Estado. Es lógico que estas preguntas vayan tomando formas más masivas y acuciosas. Nuestros pueblos se debaten en una encrucijada histórica. Por una parte, avanza el gran proyecto de construir democracias estables, proyecto de "larga duración", plebiscitario de promesas. Por otra, la presencia, a partir de los '80, de la crisis económica más aguda por la que ha atravesado la región en el siglo. Amplios sectores de la estructura social perciben que el Estado va a jugar un rol absolutamente estratégico en la resolución de este dilema histórico de fondo. En consecuencia, plantean de modo cotidiano cuestiones totalmente sustantivas.

¿Cómo hacer eficiente el Estado actual, que presenta niveles limitados de productividad en extensas áreas? ¿Cómo abrir ese Estado y transformarlo en un Estado a tono con las bases del proyecto democrático, en un Estado cercano a la ciudadanía, transparente y dispuesto a la comunicación, al diálogo y al control social? ¿Cómo conseguir formar una generación de gerentes públicos capaces de actuar con eficiencia técnica y criterio nacional en la toma de decisiones básicas? Las preguntas continúan y culminan en una central: ¿será ello viable? ¿Por qué han fracasado una y otra vez las promesas en esa dirección, los planes más ambiciosos, los sucesivos proyectos de "reforma administrativa"?

¿Qué posibilidad existe, en términos de ciencia y tecnología de gestión, de dar respuestas razonables a estas preguntas? Bernard Schaffer, quien dirigiera el Instituto de Desarrollo Econó-

mico de la Universidad de Sussex, señala, respecto al "estado de las artes" en la materia, que "la administración pública, como convencionalmente es entendida y pensada, aparece como una materia inflada, autoimportante, autoindulgente, bastante periférica a los hechos del comportamiento político y administrativo y a las fuerzas que modelan el cambio social".<sup>1</sup> Su incisiva caracterización describe lo que podríamos llamar paradigma tradicional en materia de reflexión y acción sobre la administración pública. ¿Será posible pasar de ese paradigma tradicional a otro estadio distinto que pueda dar algunas respuestas más efectivas que los fracasos que han colmado el escenario de las reformas del Estado? ¿Cómo hacer este tránsito? Ése es el tema central en que nos queremos concentrar. Creemos que hay cursos significativos de cambio en este aspecto en la realidad regional con apoyo y referentes a nivel internacional, que son probablemente los inicios de una posibilidad seria de llegar a respuestas efectivas. Nos proponemos explorar estos esfuerzos de revisión conceptual y técnica. Para ello trabajaremos tres momentos de análisis sucesivos.

En primer término, se hallan en activo desarrollo cuestionamientos de fondo a los que nos permitimos llamar "cuellos de botella conceptuales" en materia de trabajo en la administración pública, ciertos estilos y modelos de razonar todo el problema que llevan necesariamente a caminos sin salida. Muchos de esos abordajes son actualmente impugnados por diferentes perspectivas y aproximaciones. En un primer momento vamos a tratar de poner en foco algunos de estos cuestionamientos.

En segundo lugar, pasaremos de los esfuerzos críticos a la labor de estructuración de propuestas técnicas alternativas también en marcha.

Formularemos señalamientos sobre algunas de las líneas en que se están desarrollando los comienzos de una nueva frontera tecnológica en materia de análisis y gestión del aparato público.

En un tercer momento, examinaremos cómo, utilizando algunos de los insumos intelectuales y prácticos suministrados por los dos procesos anteriores y en estrecha interacción con ellos, se está produciendo en América Latina un nuevo ciclo de movi-

<sup>1</sup> Ver Peter Self. *What's gone wrong with public administration?* Public Administration and Development. Royal Institute of Public Administration, octubre-diciembre, 1986.

mientos de reforma del Estado que puede denominarse la "reforma de la reforma".

Vamos a desarrollar esta agenda a un nivel introductorio, tratando de aportar señalamientos esquemáticos que puedan dar idea de las líneas del "gran debate" en curso. Por otra parte, trabajaremos solo a nivel de tendencias generales, sin ingresar en sus modos específicos de presentación diferenciada en las diversas realidades.

## II. CUESTIONANDO LOS "CUELLOS DE BOTELLA CONCEPTUALES"

El modo de pensar el problema de la "administración pública convencional" presenta múltiples deficiencias que obstruyen el avance en la producción de acontecimientos y la generación de cambios efectivos en el aparato público. Veremos algunos de ellos, en nómina obviamente no taxativa.

### A. *Las insuficiencias del "discurso"*

En primer lugar, es posible hacer un serio cuestionamiento a las insuficiencias metodológicas y epistemológicas características del tratamiento usual de todo el tema. Esto tiene relevancia a nivel científico básico, pero también la tiene en términos de opinión pública cotidiana. El discurso relativo al Estado tiende a ser, en América Latina, un discurso que practica, entre otros, los siguientes "estilos":

En primer lugar, es un discurso a-histórico. Pareciera que el tema de la administración pública, de su ineficiencia, del crecimiento del sector de empresas públicas, etc., fuera un tema que se puede analizar al margen del proceso histórico-social general, cuando, por el contrario, solo se entiende seriamente instalándolo en el mismo. Ninguno de los procesos típicos del aparato público actual ha surgido de la nada, sino de un decurso cuya lógica es absolutamente imprescindible pesquisar para entender las fuerzas subyacentes y extraer conclusiones acerca de la posibilidad de influirlas hacia el futuro. El "discurso" tiende a enfocar exclusivamente la coyuntura inmediata, sin ingresar en el análisis histórico. Allí pueden aparecer como "patologías" lo

que son históricamente respuestas funcionales y obviarse los reales problemas estructurales acumulados a través de procesos de largo plazo.

En segundo término, el discurso es normalmente no desagregado. Los rótulos son de carácter absolutamente global. Así, se habla de la administración pública "metafísicamente". En cualquier Estado latinoamericano coexisten diversos tipos de aparatos públicos: el gobierno central, que es un tipo de administración de orden usualmente tradicional; el sector de empresas públicas es otra "administración pública", más moderna; las entidades autónomas son otra distinta, y las burocracias regionales y municipales otra. Entonces, ¿qué valor práctico tiene hablar de la administración pública en forma genérica? La administración pública global es heterogénea y altamente diferenciada. El discurso no desagregado lleva a una marcada pobreza en el análisis y en las conclusiones. Por ejemplo, algunas investigaciones significativas realizadas en los últimos años en Europa, sobre el fenómeno de la corrupción administrativa, ilustran lo que es basar un discurso en categorías absolutas o en abordajes desagregados. El manejo del tema es en América Latina genérico y cae en conclusiones "círculo vicioso" infecundas. Al tratar el problema en los casos europeos citados con rigor y producir estadísticas, se procuró establecer las relaciones entre los fenómenos de corrupción y diversas variables y llegar a tipologías. Así, en algunos de estos trabajos se señala que probablemente es mucho más importante la "clase" de corrupción que se da en el proceso de formulación de la política pública que aquella más visible producida en el proceso de implementación de la misma. Son dos formas de corrupción diferentes con efectos de diverso peso en el funcionamiento global.

El discurso es a-histórico, no desagregado y, en tercer término, no es comparativo. Un criterio metodológico básico en el campo de lo social es tratar de ver las características que adquieren los mismos tipos de procesos, *vis à vis* con otras realidades regionales e internacionales. Ello enriquece las posibilidades del análisis. Este criterio central de trabajo es poco aplicado en el modo como el discurso razona sobre la administración pública. No se paraleliza seriamente con procesos similares en otras áreas en desarrollo o con el mundo desarrollado.

### B. *Las dificultades en los niveles de análisis*

Una seria dificultad para avanzar es la que surge de los niveles de análisis en los que tiende a moverse el trabajo sobre la materia en la región. Por un lado, existe una perspectiva "macro" que trata el tema de la administración pública a nivel de "la gran teoría"; lo examina como una especie de derivado inferior del gran tema de la reflexión sobre el desarrollo económico-social, sobre la dependencia, sobre la teoría política del Estado Latinoamericano, etc. Dicho gran tema es absolutamente válido y fundamental, pero en sí mismo no capta la especificidad del aparato público, proceso histórico particular dentro del proceso histórico global. Desde la sola gran teoría es imposible entender el aparato, porque su complejidad requiere una teoría particular que esté enmarcada y ligada a la gran teoría, pero que tenga sus propias aproximaciones metodológicas. En el otro extremo prevalece un enfoque "micro" exclusivamente concentrado en aspectos puntuales del tema, como procedimientos, métodos, organización formal, válidos en sí mismos, pero que de ninguna manera dan cuenta de la complejidad del comportamiento burocrático.

Tanto el enfoque macro, como el micro, suelen tener pronunciados sesgos juridizantes. La gran teoría se presenta a veces en lo relativo al aparato público como una gran teoría de derecho constitucional o administrativo y el enfoque micro se orienta normalmente a la formulación jurídica como su desideratum. Un destacado catedrático de derecho administrativo español, Alejandro Nieto, señala al respecto: "La perspectiva jurídica apenas si roza la superficie de las cosas y adquiere inevitablemente la sensación —por lo demás muy justa— de que no tiene acceso al verdadero núcleo de los problemas. El derecho administrativo enseña, en efecto, cómo puede defenderse el ciudadano contra las agresiones del poder público, pero nada o casi nada dice sobre cómo tiene que actuar la administración para ser mínimamente eficiente y para responder de manera eficaz a las exigencias sociales. Para el derecho de administración es un mero aparato formal, atento solo a la legalidad en sus actividades, no al contenido de ellas ni mucho menos a su realidad".<sup>2</sup> El "macro"

<sup>2</sup> Alejandro Nieto, *Los estudios sobre la administración pública: La*

y el "micro" y sus sesgos jurídicos marginan la dinámica central propia del aparato público, con su enorme densidad, y al escapárseles se estrecha seriamente la posibilidad de entenderla y poder influir sobre la misma.

C. *El caso del tema del tamaño del Estado*

Como producto entre otros aspectos de las características del debate al respecto, algunos temas son tratados con acentuada superficialidad. Un caso típico es el tema del tamaño del Estado, que casi sustituyó al tema de la eficiencia de la administración pública. Pareciera que el problema es exclusivamente de dimensión. Se tiende a crear la imagen mítica de que si se reduce el tamaño se habrá conquistado ipso facto la eficiencia o poco menos . . . El tema entra a tomar otro cariz distinto cuando se agregan elementos de análisis histórico y comparado.

El examen histórico da cuenta de las fuerzas estructurales que tienden a una ampliación del tamaño, y de su carácter altamente difundido. Por otra parte, a nivel comparado, ¿qué quiere decir Estado grande, mediano y chico? De acuerdo al informe de 1983 del Banco Mundial sobre el sector público, en la primera parte del siglo la relación gasto público sobre PBI era en los países desarrollados del 10 %. Actualmente es en esos países del 40 %. Ese 40 % es mayor que el tamaño del Estado en la gran mayoría de los países de América Latina. La relación es en Alemania occidental del 45 %.

Desde ya que hay diferencias fundamentales en lo que hace al tipo de Estado, su rol, etc., pero la comparación nos evidencia la infertilidad de tratar el tema exclusivamente desde el "reducionismo" del tamaño.

Un trabajo reciente de investigación publicado en el *American Economic Review*, conducido por el profesor Rati Ram, de la Universidad de Illinois, arroja significativa evidencia empírica al respecto. El estudio toma 115 países durante 20 años (1960/80) y mide las correlaciones estadísticas entre el tamaño del Estado y otros aspectos. Las conclusiones del trabajo son: a) cuando creció el tamaño del Estado creció el PBI; b) al crecer el

---

*necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada.* Madrid, 1987.

tamaño creció el producto bruto no gubernamental (economía privada); y, c) el crecimiento de ambos factores fue mayor en países de menor PBI inicial.<sup>3</sup> El tema debería rediscutirse y al hacerlo probablemente la agenda cambiaría, pasaría del tema del tamaño al tema del rol histórico del Estado y de su capacidad de gestión para poder cumplir ese rol. En la medida en que el debate es a-histórico y a-comparativo, se estanca en una lógica falsa.

#### D. *El reduccionismo formalista*

Un cuestionamiento, que está en una etapa avanzada, es el proceso de destrucción definitiva en la teoría gerencial moderna, del "reduccionismo formalista" de alta incidencia en los procesos de reforma administrativa en América Latina.<sup>4</sup> Toda esta concepción de la organización como conjunto de relaciones funcionales y arreglos formales, a optimizar a través del organigrama, procedimientos, manuales de normas, etc., resulta estrecha y unilateral frente a innumerables investigaciones que resaltan la multiplicidad de variables operantes. Una reciente de Colebatch y Degeling sobre un municipio inglés concluye: "para los participantes del gobierno municipal no es un organismo simple sino un mundo de actores diferenciados con intereses separados y a veces en conflicto, buscando los recursos necesarios para realizarlos. El proceso en que están involucrados se caracteriza por conflicto, discontinuidad y ambigüedad, más que un claro movimiento hacia metas acordadas. El flujo de la acción no es jerárquico, las iniciativas pueden venir de abajo, así como de arriba de la organización, y de afuera como de adentro, y es con frecuencia ilusorio decir que los consejeros deciden sobre la acción a tomar. Como los intereses están fragmentados, los participantes están constantemente involucrados en la búsqueda de coaliciones para apoyar sus actividades".<sup>5</sup> Frente a ese diagnóstico de reali-

<sup>3</sup> Rati Ram. *Government Size and Economic Growth: a new framework and some evidence from cross-section and time-series data*. The American Economic Review, marzo, 1986.

<sup>4</sup> El autor ha tratado detalladamente el tema en B. Kliksberg, "El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización", Editorial Paidós, Buenos Aires, 1987, y en B. Kliksberg (comp.) *La reforma de la Administración Pública en América Latina*, Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid, 1985.

<sup>5</sup> H. K. Colebatch y P. Degeling. *Talking and doing in the work of*



dad en un gobierno municipal concreto de una ciudad inglesa, resulta obsoleto y limitado el viejo análisis formal de la organización, con su visión a priori de la misma como una serie de estructuras jerárquicas que funcionan de arriba hacia abajo, comunicaciones de abajo hacia arriba, etc. La realidad incluye esos elementos formales, pero es muchísimo más amplia que ellos y se caracteriza por el juego polifacético y contradictorio descrito. La aplicación de la visión formalista como método básico de percepción de las organizaciones constituye una traba seria para poder pensar y actuar eficientemente en relación a ellas.

*E. La asimilación mecánica de gestión pública y gestión privada*

El discurso no desagregado y a-histórico tiende a tratar indiferenciadamente el problema básico de management del sector público y del sector privado, asimilándolos.

De allí extrae la necesidad de replicar, en el sector público, las categorías, objetivos y técnicas de la gestión privada, e, incluso, sugiere la formación de los gerentes públicos en escuelas de "Business Administration" y en sus versiones límite la gestión directa de áreas públicas por empresarios privados exitosos.

Las evidencias de investigación van en otra dirección distinta a la asimilación mecánica.

Un simposio americano sobre productividad en el sector público organizado por la Universidad de Arizona concluye que no se puede hablar de productividad en el sector público, ni asimilándola a la del sector privado, ni tratando de igual modo a los tan heterogéneos sectores integrantes del mismo sector público. Destaca especialmente que en el aparato público se debe preguntar productividad para quién y para qué propósitos.<sup>6</sup> La productividad de un ministerio de Relaciones Exteriores debe

---

*administration*. Public Administration and Development, Royal Institute of Public Administration, octubre-diciembre, 1986.

<sup>6</sup> Rita Mae Kelly. *An introduction and overview. Symposium: Productivity Societal Well-Being, and Public Policy*. Policy Studies Review. Arizona State University, febrero, 1985.

medirse con categorías diferentes a la productividad de una empresa de servicios y ambas difieren de la de un municipio.

Esas diferencias llevan a profundas disimilitudes en los "en-cuadros gerenciales" y en las técnicas aplicables.

Un trabajo de campo reciente, orientado técnicamente por la Universidad de Boston, realizado en un país latinoamericano, trató de establecer criterios que permitieran medir la productividad de las empresas públicas a efectos de instalar un sistema de control de gestión. El trabajo descartó la noción de utilidad privada como posibilidad de medir la productividad de las empresas públicas, encontrando múltiples problemas técnicos por los que no sería el indicador adecuado. Entre ellos, problemas de definición contable, con los precios, de atribución, conceptuales y cualitativos como que no mide cobertura y calidad de servicio, etc. En su lugar propone con fundamentos significativos la noción de utilidad pública, que se mediría a través de un sistema de precios de sombra y de indicadores de desempeño. Ello tiene todo orden de implicaciones en términos de gerencia. Ambas investigaciones y muchas otras similares indican el "simplismo" de la asimilación mecánica. Los principales centros de formación gerencial pública tienen entre sus bases de partida la superación de ese simplismo. Así, resalta la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, de la Universidad de Harvard: "En contraste con la educación para los negocios, el entrenamiento para la vida pública requiere una profunda comprensión del contexto político y constitucional de la gestión gubernamental, en donde la autoridad y el poder se hallan ampliamente difundidos. Mientras que ambos, la empresa privada y el gobierno, demandan gerencia eficiente, los instrumentos manejados por un ejecutivo de negocios son con frecuencia las restricciones en las que el gerente público debe trabajar".<sup>7</sup> El Institut de Management Public de París destaca que la base de la noción de gerencia pública es "el reconocimiento de la especificidad de las organizaciones públicas".<sup>8</sup>

<sup>7</sup> John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1987-88.

<sup>8</sup> L'Institut de Management Public. CESMAP. París, 1984.

## F. Errores en la percepción de la excelencia gerencial

En América Latina se ha vinculado tradicionalmente la excelencia gerencial con el clásico POSDCORB de Gurick. Gerente "ideal" sería el que manejara con toda eficiencia las funciones de planificación, organización, staffing, dirección, coordinación, report y presupuestación, todas ellas vistas desde una perspectiva formalista. Sería básicamente el gerente capaz de manejar la organización formal. La teoría gerencial moderna está en una etapa totalmente diferente. Investigaciones como las de Henry Mintzberg en Canadá, que revelaron sistemáticamente la actividad real de los gerentes exitosos, llegan a la conclusión de que tienen como grandes funciones la relación interpersonal, el manejo de información y la de decidir, que involucra componentes importantes de negociación institucional, y que el POSDCORB es un aspecto menor de la labor.<sup>9</sup> Investigaciones como la de John Kotter, en la Universidad de Harvard, van inclusive más allá, extrayendo de una muestra de gerentes de excelencia en los Estados Unidos que lo básico en su eficiencia es la capacidad para "armar la agenda de decisiones", discernir lo que son los temas estratégicos, y la capacidad de construir "la red de contactos" internos y externos que hace viable la implementación de las decisiones. Para ello, el gerente se concentra en "conversaciones" permanentes con una amplia red de interlocutores de adentro y afuera de la organización. A través de las conversaciones obtiene información "fresca" y "real" para la definición de la agenda y negocia contactos. El POSDCORB aparece nuevamente como un elemento secundario.<sup>10</sup> Es necesario superar este "cuello de botella" para llegar a tener gerentes eficientes; si no, serán capaces para reglas de juego de la administración que pertenecen a un pasado en términos de teoría gerencial.

Estos casos de cuestionamiento ilustran sobre algunos modos

<sup>9</sup> Henry Mintzberg. *La alta dirección: mitos y realidades*. Harvard Business Review, julio-agosto, 1975.

<sup>10</sup> John P. Kotter. *What effective general managers really do?* Harvard Business Review, noviembre-diciembre 1982. Señala Kotter: "Existe una brecha bastante grande entre el saber convencional acerca de las herramientas y funciones gerenciales, por un lado, y el comportamiento gerencial, por el otro".

de pensar el tema que tienen arraigo en la realidad latinoamericana, y chocan con los avances en teoría gerencial y las evidencias empíricas sobre la realidad regional. Hay otros planos significativos donde es posible detectar cuestionamientos en marcha.

### III. LA NUEVA FRONTERA TECNOLÓGICA

En la segunda etapa del análisis que nos proponemos, queremos plantear algunos desarrollos que van abriendo una nueva frontera tecnológica. Algunos procesos científico-técnicos en curso en el campo de la teoría gerencial a nivel global y en el campo de las disciplinas que estudian la administración pública a nivel particular constituyen direcciones de trabajos innovativas, con una promesa significativa. Nuestra presentación será solamente ejemplificadora e introductoria, y de ninguna manera procurará agotar la cuestión.

#### A. *De la gestión de "simplismo" a la gestión de "complejidad"*

Hay una primera línea a marcar, que es la orientación hacia el reemplazo de una visión simplista de la gestión por una visión compleja. El descubrimiento de la extrema complejidad de la acción en el campo social y en el organizacional, la dimensión del mismo y la búsqueda de instrumentos para manejar esta complejidad, se presentan actualmente con muchos más interrogantes que respuestas. Algunos hitos de referencia global sobre este tema probablemente se puedan encontrar en trabajos como los de Ilya Prigogine, Premio Nóbel de 1978 de Química, que echó las bases de lo que hoy se llama la "ciencia de la inestabilidad". A partir de sus experiencias, que detectan que en el campo de las ciencias naturales existen fenómenos inestables y "misteriosos", para los que hay que crear otro paradigma diferente al que se estaba manejando, traslada algunos de esos mecanismos de razonamiento al campo de las ciencias sociales y con un equipo multidisciplinario trabaja sobre la idea de que los sistemas sociales presentan un equilibrio inestable, con fronteras sumamente sensibles, donde la irrupción de variables significativas produce rupturas del equilibrio y circuitos aparentemente "en-

loquecidos" de realimentación positiva. Lo básico no es trabajar con el supuesto equilibrio, sino con la discontinuidad; el estado normal es el de las estructuras disipativas. El tratar de comprender esa lógica del desequilibrio en lugar de creer en una racionalidad a priori, nos hace entrar en el reino de la alta complejidad. En las organizaciones esto está teniendo consecuencias relevantes. Ilustrativamente, una reciente obra sobre el particular, de Nils Brunsson, se titula: "La irracionalidad como base para la acción y el cambio organizacional".

El investigador cuestiona el difundido modelo de toma racional de decisiones, que procura optimizar en las organizaciones y se orienta a objetivos satisfactorios. Brunsson plantea que la aplicación estricta de este modelo lleva a la ineficiencia organizacional, porque detecta que el modelo actúa como inhibidor de comportamientos fundamentales para que haya decisiones innovativas. Aplicado, el modelo enfoca especialmente las crecientes áreas de incertidumbre propias del contexto organizacional actual y reacciona, afectando el compromiso, la motivación y las expectativas para la acción y, finalmente, inhibiéndolos. Propone la no aplicación en la gerencia concreta del modelo y su sustitución por algo que llama "la ideología organizacional", que sería un marco mucho más amplio, más plástico y flexible, con grandes orientaciones que deberán retraducirse en cada tipo de situación específica.<sup>11</sup> Acá aparece la irracionalidad dentro del "sistema", cuestionando un punto absolutamente básico como es el modelo de teoría de las decisiones, muy influyente en algunos desarrollos de la gerencia moderna. Se trata de captar desequilibrios en la misma línea que, por ejemplo, la investigación del gobierno municipal de Inglaterra antes mencionada captaba las coaliciones cambiantes en relación a intereses múltiples fragmentados que son la vida organizacional concreta y escapan a los supuestos de la racionalidad tradicional. Esto es mucho más complicado que trabajar con formalismo o racionalidad pura, pero es pasar del "simplismo" a probablemente una mejor aproximación a la realidad y, por tanto, a la posibilidad de tener más eficiencia en la acción.

*ner* [ <sup>11</sup> Nils Brunsson. *The Irrational Organization: Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Willey, Nueva York, 1985.

## B. *La organización del futuro*

Una segunda línea de trabajo de avanzada tiene que ver con los escenarios organizacionales proyectables hacia el futuro. En el campo de la gestión, el perfil de lo que se va configurando como la organización eficiente de las próximas décadas tiende a incluir modelos y desarrollos altamente diferentes a los tradicionales. Se visualiza el paso de la organización jerárquica vertical a la multiforme. Se trabaja en dirección a modelos que permitan maximizar la flexibilidad organizacional. Frente a este contexto irracional y complejo, es fundamental que la organización sea capaz de reaccionar de inmediato y producir readaptaciones continuas. Ello requiere una plasticidad interna que es incompatible con los modelos rígidos a que conducen los planteamientos formalistas del tipo del weberiano, tan difundido en la administración pública de la zona. Se necesita contar con la capacidad de agrupar y reagrupar fuerzas permanentemente, frente a objetivos y programas en rápido cambio. Avanzamos hacia una organización donde tendrá mucha incidencia el concepto matricial, donde la gente no va a hacer una tarea determinada durante mucho tiempo, sino a participar en proyectos que se irán finalizando, dando paso a otros. Aplicando el concepto de flexibilidad y los aportes de la relevante corriente del "enriquecimiento del trabajo", surgen matrices donde hay rotación de tareas y configuraciones organizacionales muy distantes de la división del trabajo tradicional. Se va hacia organizaciones por equipos, donde las decisiones estratégicas no serán producto de un "caudillo" organizacional, sino que responderán a un trabajo de análisis de situación que necesariamente será de equipo. Avanzamos hacia organizaciones que van a promover la autorregulación, que tiene que ver con descentralización, pero abarca mucho más.

Los principales miembros de la organización tendrán nuevos roles. Dentro de la nueva situación, los supervisores, por ejemplo, no supervisarán divisiones, sino que se encargarán fundamentalmente de combinar o coordinar las relaciones entre los diferentes equipos autorregulados. El nivel superior de la organización trabajará especialmente campos como la vincula-

ción estrecha con el contexto, la lectura de sus señales y la negociación interorganizacional en gran escala.

Estos y otros cambios de igual sentido son urgidos por la búsqueda de vías para alcanzar eficiencia, frente a un contexto organizacional en radical transformación. Algunas de las modificaciones mencionadas no son de un futuro mediano; ya han sido incorporadas a algunas de las organizaciones públicas y privadas más exitosas a nivel internacional.

### *C. Valor central de la participación organizacional*

La tercera línea de trabajo avanzado, muy ligada a la anterior, es la que se refiere a la participación organizacional. Experiencias controladas realizadas bajo diversas modalidades y en diferentes contextos son concluyentes respecto a su impacto en el mejoramiento de la eficiencia. Una amplia investigación del Instituto Internacional de Relaciones Laborales de la OIT, sobre los resultados prácticos de la participación, ha identificado como ventajas concretas de la misma, de alta significación para la productividad: posibilidad de que el trabajador pueda aportar ideas útiles; comunicaciones ascendentes muy valiosas para la dirección; más aceptación del trabajo por los participantes; el trabajador más interesado en su trabajo; los participantes pueden trabajar de modo más inteligente, si están informados; puede actuar como incentivo de la eficacia de la dirección.

Afirma la OIT, en conclusión, que: "la cuestión que se plantea en nuestros días, al parecer, es la de saber no ya si debe haber o no participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa, sino la de cómo y con qué formas se realizará esa participación".<sup>12</sup>

### *D. De la reforma administrativa à la reforma del Estado*

En las experiencias más innovativas en marcha en la región en reforma del sector público, el discurso ha cambiado y hablamos, en lugar de reforma administrativa, de reforma del Estado, expresión acuñada pioneramente por la actual Comisión Presi-

<sup>12</sup> OIT. Participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa. Ginebra, 1981.

dencial encargada del tema en Venezuela. Detrás del cambio semántico subyacen profundos cambios conceptuales. En la nueva frontera, la reforma no es la mera modificación de los aspectos puramente institucionales; se orienta a la transformación del aparato político básico del Estado en su conjunto, democratizándolo.

Por otra parte, en el discurso nuevo, transformación ha sucedido a modernización. No se trata solo de realizar ajustes técnicos modernizantes, ello es una de las dimensiones de los cambios buscados, pero se apunta a mucho más. Se trata de transformar correlaciones de poder, juegos de intereses, pautas culturales, resistencias al cambio, niveles tecnológicos, caudillismos, etc.

#### E. *La superación de la antinomia políticos vs. técnicos*

La visión tradicional planteaba como punto *sine qua non* la eliminación de las incidencias políticas en la gestión y la conformación de un cuerpo de burócratas puros al estilo weberiano. Las investigaciones al respecto indican que, tras la persistencia de la politicidad en la designación de los altos rangos, no hay solo apetencias clientelísticas. Se trata, en América Latina y en el Tercer Mundo, de contar con una burocracia realmente identificada con los grandes proyectos de transformación nacional imprescindibles para el progreso histórico.

Por otra parte, en los mismos países desarrollados, hay significativos pasos hacia la politización de los altos cargos. Arne Leemans señala las prevenciones en cuanto al avance de la burocracia sobre el poder político y las tendencias a la repolitización de dichos cargos en toda Europa.<sup>13</sup>

Daniel Rowat identifica, en los países desarrollados, medidas concretas que se tiende a tomar ante casos como el del Canadá, donde una comisión especial del Congreso, luego de investigar el tema, planteó que buena parte del poder verdadero se hallaba en manos de la alta burocracia. Entre esas medidas se halla la descentralización de decisiones, un control político

<sup>13</sup> Arne F. Leemans. *La carrière dans la Fonction Publique: evolution recente dans les pays européens*. Revue Internationale des Sciences Administratives. Volumen 53, 1987, N° 1.



mayor sobre los servicios autónomos, el nombramiento de mayor número de consejeros políticos por los altos niveles gubernamentales e, incluso, medidas para mejorar la representatividad social de la alta burocracia, tratando de evitar su pertenencia exclusiva a las élites económicas y los consiguientes sesgos en su actuación.<sup>14</sup>

La nueva frontera está orientándose en América Latina a superar la antinomia tradicional, a través de la preparación y promoción, por diversas vías, de cuadros directivos político-técnicos que, al mismo tiempo que garantizan la identificación con el fortalecimiento de la democracia y los proyectos nacionales básicos, tienen sólida formación técnica.

La orientación no es formar un tecnócrata puro, sino avanzar hacia la combinación entre un excelente técnico y un funcionario ligado a las realidades nacionales y con sensibilidad frente a los dirigentes políticos y los sectores sociales masivos. Dicha combinación no es fácil de generar, pero parece un camino mucho más prometedor que procurar constituir "cuerpos de directivos neutrales" avalorativos ante los procesos de cambio.

En los países desarrollados se destaca que es necesario contar con funcionarios capaces de poner en práctica, por ejemplo, los programas de acción afirmativa, que significan discriminar a favor de determinados sectores de la población, como los postergados, las minorías, las mujeres, etc. En nuestro caso, dichas minorías suelen ser mayorías. Los discriminados y desfavorecidos son, por las características de la crisis social y económica, amplios sectores de la población. La acción afirmativa resulta, por lo tanto, más necesaria que nunca. Ello sugiere la necesidad de pasar de la simplista antinomia políticos vs. técnicos a una presentación más compleja del problema.

Estas líneas de trabajo marchan más en la dirección de generar interrogantes que respuestas, pero probablemente abren pistas reales a la obtención de cambios y eficiencia.

<sup>14</sup> Donald C. Rowat. *Bureaucracy and Policy-making in developed democracies: the decline of bureaucratic influence*. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Volumen 51, 1985, N° 3.

#### IV. LA REFORMA DE LA REFORMA

La tercera y última etapa de reflexión que queremos desarrollar es introducir a cómo, sobre la base de la superación de los "cuellos de botella" conceptuales y la apertura de nuevas líneas de frontera tecnológicas, se están produciendo algunos procesos innovativos de reforma del sector público, cuya experiencia aporta decisivamente, a su vez, a la elaboración de nuevos conocimientos científico-tecnológicos.

Algunos ejes de la "reforma reformada" son los que se describen sintéticamente a continuación.

En primer lugar, la reforma ha dejado los cenáculos tecnocráticos y ha pasado a formar parte de la gran agenda política. En países como Argentina, Uruguay, Brasil, Perú y Venezuela, entre otros, está hoy en el centro del debate político nacional.

Segundo, la agenda de reforma sobre la que se está trabajando es muy novedosa, respecto de la propia de la "administración pública convencional". Se está trabajando en América Latina en temas como el de la participación ciudadana, la transparencia, el control social, el Estado creando condiciones favorables a la articulación y movilización de las potencialidades de la sociedad civil, etc.

En tercer lugar, la estrategia reformista ha cambiado decisivamente. De la etapa de las reformas administrativas, donde todo el tema era manejado por una élite que iba a revelar la "verdad" de la reforma del Estado a toda la población, generalmente al final del período presidencial y con muy poca utilidad por cierto, hasta la variante no mucho más eficiente de tecnócratas mucho más sofisticados, aparentemente modernizantes, pero elitistas y manipuladores en la medida en que no impulsan procesos de concertación, sino que tratan de digitar soluciones sociales, se está pasando a estrategias que ponen el énfasis en la concertación social. Se plantea que no habrá reformas si no hay grandes concertaciones al respecto de fuerzas políticas y sociales mayoritarias, incluyendo en esa concertación a los ciudadanos y a los protagonistas directos, los funcionarios del Estado.

Hay en este momento significativos modelos en América

Latina, como la innovativa estrategia adelantada en Venezuela por la Comisión Presidencial para la reforma del Estado, dirigida hacia la celebración de amplios pactos políticos de largo plazo sobre los temas centrales de la reforma.

En cuarto término, la conducción de la reforma ha cambiado totalmente de manos, yendo del monopolio de los juristas y de los administradores a ámbitos disciplinarios más vastos. Las nuevas reformas se están procesando por equipos multidisciplinarios, donde hay políticos y especialistas de diversas áreas de las ciencias sociales, además de los participantes anteriores, y el nivel de creatividad ha aumentado.

En quinto lugar, un punto fundamental de este nuevo ciclo de movimiento de reforma es la búsqueda de lazos efectivos entre planificación y gestión pública.

Hay procesos significativos a niveles particulares de diferentes realidades nacionales y un amplio proceso regional impulsado por entidades como ILPES y CLAD, con apoyo del PNUD. Se trata de articular una visión integrada en lugar de trabajar en estancos que, por tales, restringen severamente sus posibilidades de eficiencia.

Una sexta dirección de la reforma es que enfatiza las potencialidades del trabajo a nivel de integración regional en todos estos temas. Se trata en forma creciente, a través de organismos como el ILPES, en el campo de la planificación y el CLAD, en el de la gestión, de marchar juntos compartiendo fracasos y posibilidades, orientación que ha demostrado tener una productividad en términos de optimización de recursos escasos mucho mayor que la de estar copiando al unísono alguna receta de algún foco modernizante externo.

Un séptimo punto de esta nómina incompleta, solo exploratoria, es la demitificación con fuerza cada vez mayor de la supuesta ineficiencia congénita del Estado, mito planteado propagandísticamente por sectores interesados. No se discute que el Estado actual tenga amplias áreas de ineficiencia y que una reforma profunda es imprescindible. Pero sí se discute que la ineficiencia del Estado sea un "hecho de la naturaleza". No hay datos de investigación serios a nivel comparado que respalden ese aserto, que estaría basado en claros sesgos ideológicos y sí, por el contrario, hay nutrida evidencia empírica en sentido contrario. Así, por ejemplo, en una reciente obra analizando "la

investigación sobre la eficiencia gubernamental”, dos investigadores americanos, Downs y Larkey, señalan que: “los gobiernos son más eficientes y las empresas privadas menos eficientes de lo que popularmente se cree”. Junto a la investigación comparada exponen en la obra una serie de casos de los Estados Unidos, de empresas privadas y entes públicos que corroboran esta afirmación.<sup>15</sup> En América Latina, asimismo, pueden encontrarse en casi todos los países organismos o programas estatales que han funcionado a niveles de excelencia gerencial por períodos prolongados, demostrando que sí puede haber eficiencia pública.

En la reforma de la reforma está la concepción de que la ineficiencia es un hecho innegable y es decisivo que se ataque, pero que no tiene que ver con cierta inferioridad congénita del sector público con respecto al privado, falacia cuestionable en todos sus aspectos básicos.

Finalmente, la reforma de la reforma está orientada por una idea-fuerza directriz. No solamente el sistema democrático es compatible con la eficiencia estatal, sino que la única posibilidad real de obtener ambas metas es en este marco de conjunción. La democracia crea un marco de referencia favorable a los rasgos centrales de la “organización” del futuro, como la participación, favoreciendo, por ende, la eficiencia. Potenciar eso, virtualizarlo, es el problema real. En cambio, a esta altura de los acontecimientos históricos y de la investigación existente al respecto, es posible afirmar con fuerte sustentación que autocracia sí es equivalente a ineficiencia. El caso de las experiencias recientes en el Cono Sur lo ha ilustrado en forma terminante. Cada uno de los elementos de lo que sería un modelo gerencial moderno, orientado hacia la eficiencia, es incompatible con aspectos fundamentales del modelo autocrático.

En esta conjunción de democracia y eficiencia está el desafío y la gran promesa. La cuestión es si la comunidad científico-técnico-profesional, que trabaja alrededor del tema, será capaz de aportar en esa dirección.

<sup>15</sup> George W. Downs and Patrick D. Larkey. *The search for Government efficiency*. New York, Random House, 1986.



## **II - PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**



## AVANCES EN PLANIFICACIÓN ECONÓMICA E IMPACTO SOBRE LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

OSWALDO HURTADO LARREA

No soy un planificador profesional ni un experto en las técnicas de la planificación. Soy un político y en esta condición formularé algunas reflexiones sobre el impacto de la planificación en la elaboración de las políticas públicas, deducidas de mis experiencias durante el ejercicio de la vicepresidencia y de la presidencia de la República del Ecuador.

Como vicepresidente, tuve a mi cargo la oficina de planificación del Estado y dirigí la elaboración del plan de desarrollo 1979-84 que ejecutó el gobierno democrático inaugurado después de una década de dictaduras y presidí el Consejo Nacional de Desarrollo, organismo creado por la nueva constitución política con la atribución de fijar las políticas económicas, sociales y de población y elaborar los correspondientes planes, integrado por representantes del gobierno, del empresariado, de los trabajadores, de las universidades, de los municipios y del Congreso Nacional. Además, en 1980 me correspondió la formulación del primer plan operativo anual que desde entonces se ha convertido en una práctica habitual del ente planificador ecuatoriano.

Al asumir la presidencia de la república en 1981, por el trágico fallecimiento del presidente Jaime Roldós, me tocó ejecutar el plan que había preparado, singular y excepcional coincidencia poco común en la historia de la planificación.

En razón de la crisis económica internacional que se agudizó aquel año, del colapso producido por la deuda externa en 1982 y de un devastador invierno que destruyó la agricultura, principalmente de exportación, y una parte de la infraestructura, el plan debió ejecutarse en condiciones económicas adversas, extremadamente complejas y difíciles en lo político y social. En tales circunstancias, el gobierno se vio obligado a convertir la coyuntura en el centro de sus preocupaciones; debió conce-



bir e instrumentar políticas de corto plazo que no constaban en el plan y realizar ajustes para los que no estaba preparada una sociedad acostumbrada a la estabilidad, buscando hasta donde fue posible no perder de vista las políticas, programas y proyectos fundamentales contenidos en el plan de desarrollo, esto es, el horizonte del mediano y largo plazos.

### *Aportes*

En Ecuador, lo mismo que en todos los países de América Latina, los estudios realizados por los planificadores han aportado una visión de conjunto sobre las condiciones económicas y sociales prevalecientes y sobre su probable evolución futura, de enorme importancia para las autoridades y, en general, para la sociedad. La planificación ha propuesto políticas, programas y proyectos orientados a dinamizar el crecimiento económico y a transformar las estructuras sociales, para tornarlas más justas y equitativas. Ha establecido criterios de prioridad y de selectividad que han permitido un mejor uso de los escasos recursos disponibles. Ha coordinado la ejecución de las diversas tareas gubernamentales para que ellas se cumplan coherente y eficientemente en función de las previsiones establecidas. Y ha evaluado los resultados obtenidos a través de un seguimiento que también ha sido útil para realizar correcciones oportunas y necesarias en el rumbo de las diversas acciones gubernamentales, de acuerdo a las cambiantes realidades latinoamericanas.

La planificación también ha tenido un importante papel en la concepción y programación de fundamentales obras de infraestructura física —carreteras, centrales eléctricas, puertos, aeropuertos, hospitales, centros educacionales, locales deportivos, etc.—; en la industrialización de la región gracias a las políticas proteccionistas que se ejecutaron y a las leyes de fomento que se expidieron; en el cambio de la estructura de tenencia de la tierra y en la ampliación de la frontera agrícola; en la creación de importantes instituciones financieras orientadas a dotar de recursos al desarrollo económico y social; en la expedición de leyes y de reformas legales que han introducido transformaciones en las instituciones públicas y en las estructuras socio-económicas; en la fundación de entes estatales que han desarrollado nuevos sectores productivos, han dinamizado

los existentes, han facilitado la provisión y extensión de servicios públicos y han promovido el desarrollo regional; en la canalización de la cooperación técnica y financiera internacionales; en los proyectos de integración regional y fronteriza; en el acopio de estadísticas, en la investigación económica y social y en la formación de técnicos y especialistas para la administración del desarrollo.

Todos éstos son méritos indudables de la planificación que contribuyeron a la transformación que experimentó América Latina entre los años 50 y 70, gracias a la cual creció económicamente, a veces espectacularmente, y mejoró las condiciones sociales de sus habitantes, en el caso de los sectores medios en forma significativa.

### *Debilidades*

Para los fines de esta reunión, más que los éxitos alcanzados, importa señalar las debilidades de la planificación, sobre todo si se tiene en cuenta que en los próximos años su papel se tornará cada vez más complejo.

A pesar del supuesto implícito, con el transcurso de los años ampliamente constatado, de que el subdesarrollo y el desarrollo tienen condicionantes y manifestaciones sociales y culturales, la planificación habitualmente se ha concentrado en lo económico. Cuando los aspectos sociales y culturales han sido tratados, se han reducido principalmente a lo cuantitativo antes que a lo cualitativo, y los programas que se han formulado se han quedado en las generalidades y no han señalado los medios y los instrumentos para alcanzar los objetivos propuestos.

El carácter predominantemente técnico y economicista de los grupos humanos que trabajan en las organizaciones de planificación ha atribuido un papel, a veces unilateral y desproporcionado, a la técnica y a la economía en la formulación de los planes y en los efectos que derivarían para el resto de la sociedad. No se ha tenido en cuenta el papel de las variables políticas, que tanta influencia tienen en la conducta de las sociedades y en el proceso de toma de decisiones, variables que en el caso de caminar en sentido contrario al de los programas previstos por los planificadores, pueden dejarlos sin efecto, como con frecuencia ha sucedido.

No ha existido interés en los temas de la organización popular y en el diseño de programas que hagan factible su participación en la solución de algunos de sus problemas y, en general, en los de la sociedad. La contribución al desarrollo de la llamada economía informal y de los sectores sociales afectados por una pobreza extrema no ha sido suficientemente valorada y promovida. Si se recuerda que en algunos países latinoamericanos la mitad de la población se encuentra en esta situación, la importancia de una política sobre este sector es mayor.

El hecho de que la planificación se haya concentrado principalmente en el sector público y de que sea indicativa para el sector privado, no le ha permitido establecer relaciones adecuadas con el empresariado, cuyas actividades no se han inscripto en las prioridades y en las metas establecidas por los planes. Este problema es relevante si se tiene en cuenta la importancia que tiene la inversión privada en los países latinoamericanos. Más grave y negativa ha sido esta relación en los casos en que los planificadores han sido vistos como adversos y hasta enemigos de las actividades privadas.

Planes supeditados a un financiamiento fuertemente dependiente de los excedentes originados por el sector externo de la economía han quedado librados a las variaciones impredecibles del mercado y de las finanzas internacionales, que al tornarse en los últimos años negativas para América Latina han provocado modificaciones sustanciales en las previsiones financieras y como consecuencia de la ejecución de los programas y proyectos. En las décadas prósperas este condicionante externo no fue negativo, pero en los años 80 la incertidumbre en la que se ha debatido la economía latinoamericana ha tornado extremadamente difícil la tarea de los planificadores.

El interés de la planificación en los grandes proyectos y la influencia política y económica de las grandes ciudades han dejado poco espacio para el desarrollo regional y han reducido el efecto de algunas políticas descentralizadoras, de modo que ha continuado la tendencia a la concentración de la inversión, de la riqueza y de la población en los grandes centros metropolitanos en perjuicio del interior, de las provincias y de las zonas rurales. Esta tendencia no ha podido ser alterada por la planificación; al contrario, ella se ha agravado constituyéndose para el próximo siglo la urbanización y el deterioro de la vida urbana

en uno de los mayores problemas sociales latinoamericanos.

La planificación, acostumbrada a trabajar en períodos de estabilidad y fuertemente influenciada por los problemas y las soluciones estructurales, ha demostrado evidentes debilidades para enfrentar el corto plazo, vacío que actualmente se torna evidente y grave por la importancia que ha adquirido la coyuntura, en vista de los desequilibrios de los sectores externo e interno de la economía, producidos como consecuencia de la crisis. En su enfrentamiento, los gobiernos han encontrado en los planificadores pocas respuestas y soluciones a los apremiantes y angustiosos problemas económicos y sociales derivados de la crisis, diariamente demandadas por una opinión pública a la que, con razón, lo que le importa son los problemas de todos los días.

El escaso interés de la clase política tradicional en la técnica y en sus consejos no ha hecho de los políticos interlocutores adecuados de los planificadores. Cuando para un gobierno todo es prioritario, cuando el cositerismo orienta la conducta de las autoridades, cuando la retórica electoral estimula las demandas selectivas, cuando los legisladores y los Congresos en sus decisiones no toman en cuenta las restricciones económicas y las prioridades gubernamentales, la planificación se torna imposible y los planes fracasan.

### *Retos*

Con miras a contribuir a los fines de este Primer Encuentro Latinoamericano sobre Planificación Económica y Gestión Pública, voy a señalar algunos retos fundamentales, que la planificación deberá enfrentar en los próximos años.

La reanudación de un crecimiento económico suficiente, estable y duradero, probablemente constituye el mayor desafío que la planificación debe hoy encarar en América Latina y el Caribe.

En el futuro próximo los planificadores no dispondrán de los abundantes recursos financieros y económicos que les permitieron sustentar sus ambiciosos planes en los años anteriores a la crisis. Siempre, en la historia económica de América Latina y en el desarrollo de la región, la economía mundial tuvo un papel determinante. Cuando los precios internacionales de los productos básicos y las relaciones de intercambio han sido favo-

rables, la región ha progresado. Pero, desde la década de los 70, los valores de las materias primas han mostrado enorme inestabilidad y su tendencia general ha sido mantenerse deprimidos. Es previsible que continúe el deterioro de la inversión extranjera y de poco servirán los esfuerzos que se hagan para atraerla. América Latina, principalmente por razones políticas, no es una zona de interés, de modo que los esfuerzos realizados por algunos gobiernos para promoverla, mediante el establecimiento de incentivos y la supresión de restricciones, no han producido los resultados esperados. Tampoco es previsible que pueda repetirse el movimiento de capitales que sustentó el desarrollo latinoamericano de los años 70; al contrario, hoy prácticamente han cesado los flujos financieros hacia la región y más bien América Latina se ha convertido en una exportadora neta de capitales.

En estas condiciones, América Latina no podrá basar su desarrollo en el ahorro externo y tendrá que interponer todo su esfuerzo y su mayor imaginación para diseñar políticas, señaladas por la escasez y la austeridad, que permitan sustentar el desarrollo de la región en el ahorro interno.

En la búsqueda del crecimiento económico debe ocupar un lugar central el tema de las exportaciones. Si no mejoran el volumen y el valor de las exportaciones latinoamericanas, el desarrollo futuro de la región no podrá edificarse sobre bases firmes. En consecuencia, los mayores esfuerzos de los planificadores deberían concentrarse en la identificación de las ventajas comparativas de cada país, en la búsqueda de nuevos productos de exportación, en el incremento del volumen y en el mejoramiento de la calidad de aquellos bienes que ya tienen un mercado en el comercio internacional.

Es sabido que los años 80 han representado para el pueblo latinoamericano una grave y perniciosa distribución regresiva de su ingreso. Las altas tasas de inflación, los ajustes limitados de salarios, la agudización del desempleo y la paralización de algunos programas sociales, han empeorado las condiciones económicas y sociales de amplios sectores de la población. Si actualmente el nivel de ingreso de los latinoamericanos corresponde al que ya tenían hace diez años y, hasta fines de siglo, se ven escasas posibilidades de que esta situación cambie y mejore, sería grave, injusto y políticamente insostenible que,

cuando termine este milenio, constataremos que el ingreso de los latinoamericanos es el mismo que ya tuvieron 20 años atrás. En estas circunstancias los problemas de la redistribución del ingreso, de la atención de las necesidades básicas, de la contención de la inflación y de la reducción del desempleo, también deben ocupar un lugar principal en la atención de los planificadores latinoamericanos.

En la búsqueda de la reactivación económica y de soluciones a los problemas sociales, particularmente de los sectores que sufren extrema pobreza, una clara definición de los ámbitos del sector público y del sector privado y de su papel luce necesaria y útil en la hora actual de América Latina.

Si se quiere asignar a la inversión privada un papel en el desarrollo futuro de la región, conviene que ella sepa con claridad cuáles son los ámbitos que le son reservados. Concomitantemente, es indispensable una clara definición de las áreas de la actividad económica reservadas al sector público y de la naturaleza y amplitud con las que el Estado ejercerá su papel regulador. En estos temas existe en América Latina una mitología que es necesario desvanecer. La privatización a ultranza predicada por algunas corrientes económicas no corresponde a la experiencia histórica de la región, tampoco a la del mundo industrializado y ni siquiera a la de los países del sudeste asiático, cuyo "milagro" económico hoy es propuesto como modelo. Se olvida que en todos estos casos el Estado ha tenido un importante papel en el logro del crecimiento económico. Tampoco la extensión del sector estatal de la economía es un medio idóneo para asegurar, por sí solo, el progreso económico de nuestros países, como lo han demostrado algunas experiencias latinoamericanas.

Sin una racionalización de la participación del Estado en las actividades económicas y sin una definición de las áreas reservadas al sector privado, no podrán superarse los actuales conflictos e ineficiencias que tantos obstáculos han interpuesto al desarrollo latinoamericano. Pienso que la propiedad pública no debería ir más allá de las áreas estratégicas que tengan una influencia determinante en el desarrollo nacional, y no debe extenderse a actividades económicas irrelevantes cuya administración estatal no se justifica políticamente, como suele suceder actualmente en América Latina.

De poco sirve a los intereses generales de una sociedad un Estado con enormes responsabilidades económicas, si no es capaz de ejercerlas competente y eficazmente. América Latina no puede continuar ocultando o minimizando el hecho de que la gestión y la administración pública con frecuencia son ineficaces económica y socialmente, debilidad que incide negativamente en el desarrollo de la región. La "búsqueda del Estado eficiente", que esta reunión ha tomado como lema, debe pasar a constituirse en otra de las preocupaciones de los planificadores y de los políticos democráticos.

La estabilidad económica, que tan útil les fue a los planificadores en las décadas anteriores para la formulación de sus programas y proyectos, según las previsiones más consistentes, no se repetirá en los años siguientes, que estarán signados por la incertidumbre; y planificar en la incertidumbre será una tarea harto difícil.

La crisis de la economía internacional inicialmente definida como transitoria se ha vuelto estructural. Han sufrido violentas fluctuaciones el valor de los precios de los productos básicos y el de las principales monedas con las que comercia América Latina, las tasas de interés y el crédito externo, variables que han afectado negativamente la evolución de la economía al interior de cada país, tornando aleatorias todas las previsiones técnicas y por tanto los planes en que ellas se han basado. Un año de espectacular crecimiento económico puede ser seguido de otro de crecimiento negativo, y viceversa.

Si la incertidumbre va a constituirse en la única certeza posible, es indispensable que los planificadores pongan su mayor atención en el seguimiento de la economía internacional y en los problemas de la impredecible coyuntura. Como hacia el futuro no habrá nada cierto, la planificación deberá acostumbrarse a trabajar con diversos escenarios y con planes flexibles que puedan irse acomodando a las variaciones que se produzcan y encontrar mecanismos idóneos para relacionarlos con el mediano y largo plazos.

En los años de la presente década se ha producido una revolución democrática que la planificación no debe perder de vista. En la década anterior y en las que la precedieron el mapa político de América Latina estaba dominado por las dictaduras.

Ahora, en cambio, el espacio democrático cubre casi toda la geografía de la región.

La planificación se acostumbró a trabajar con los gobiernos autoritarios, en los que no existía la participación y no contaban la oposición y las discrepancias; en ellos, el ejercicio de un poder hegemónico eliminaba cualquier disenso. En las democracias, los criterios de la oposición y los intereses de las diversas fuerzas sociales y económicas intervienen e influyen en el proceso de decisiones, la participación de la función legislativa puede alterar los proyectos gubernamentales y la existencia de un orden jurídico que debe respetarse y torna menos expeditos los procedimientos y más aleatoria la continuidad, factores que tanta importancia tienen para la planificación.

Planificar para la democracia implica una mutación en los hábitos y procedimientos de los planificadores. Debe tenerse en cuenta que una sociedad democrática no es un mecanismo que funciona mecánica y exactamente sino una convergencia de fuerzas, intereses y conflictos que es necesario armonizar o arbitrar. En consecuencia, los planificadores, en la formulación de los planes, deben siempre tener presentes las variables políticas y encontrar los medios idóneos para que las decisiones gubernamentales se enmarquen dentro de la coherencia establecida por el plan, tarea nada fácil a pesar de los cambios positivos que se advierten en los nuevos liderazgos latinoamericanos.

Si el problema de la deuda seguirá pesando tanto o más que en los años precedentes en el desarrollo futuro de América Latina, la planificación no puede dejar de tener en cuenta un hecho económico tan importante. Si América Latina en el futuro sigue transfiriendo más de 30 mil millones de dólares anuales al mundo industrializado, simplemente la reactivación económica no será posible y la distribución del ingreso empeorará. De lograrse una solución real al problema de la deuda, entendiéndose como tal la reducción sustancial de los abonos que hoy hace América Latina por intereses y los que debe hacer por capital, será posible solucionar en parte el problema del financiamiento y abrir posibilidades al desarrollo de la región.

Explorar las posibilidades que se abren para el desarrollo latinoamericano en el caso de que la deuda deje de pesar onerosa y negativamente en las balanzas de pago es uno de los escenarios con los que deberían trabajar los planificadores en el futuro pró-



ximo. En este caso, deben buscarse los medios para que estos recursos se destinen a resolver los problemas fundamentales del crecimiento económico y de la distribución del ingreso, y no a gastos innecesarios o no prioritarios o a la fuga de capitales, como ha sucedido en otras ocasiones.

## COMENTARIOS SOBRE LA PONENCIA DEL DR. OSWALDO HURTADO LARREA

EDUARDO PALMA

### *Introducción*

Cumpliré la misión de comentar la ponencia del Dr. Hurtado Larrea. En rigor, me limitaré a ubicar en un cierto contexto histórico-social los diferentes asertos de un documento caracterizado por su concisión y claridad.

La ponencia aborda cuatro tópicos: en el primero, de naturaleza introductoria, se precisa la perspectiva personal del autor para abordar la planificación y la gestión pública. Dicho tema central de este seminario es enforado en un tríptico conceptual: de una parte, los aportes y debilidades de la planificación latinoamericana en las últimas décadas y, de otra, los retos de la planificación y de la gestión pública al aproximarse a la última década del presente siglo.

Los comentarios mantendrán la secuencia de la ponencia: perspectiva de análisis, aportes, debilidades y retos de la planificación. Con todo, en cada caso, se distinguirán con la mayor nitidez posible los juicios de la ponencia y los comentarios en torno de los mismos.

### *a) Perspectiva de análisis*

El doctor Hurtado Larrea afirma que sus reflexiones acerca de la planificación se deducen de su experiencia en el ejercicio de la vicepresidencia y la presidencia de la República de Ecuador.

Para una mejor comprensión de su óptica de análisis, con- vendrá mostrar el itinerario de su propia experiencia señalando

un “antes” del ejercicio de las magistraturas, un “durante” su ejercicio y un “después” de concluir el mandato presidencial.

Estos tres momentos caracterizan situaciones latinoamericanas muy típicas. En efecto, en el momento anterior al tiempo electoral del binomio Roldós-Hurtado Larrea, como presidente y vicepresidente de la República, el sistema político ecuatoriano transita desde un régimen autoritario a un régimen democrático bajo la modalidad, en la jerga politológica, de una democratización pactada entre las fuerzas políticas civiles y las fuerzas armadas ecuatorianas. Dicha democratización fue concebida y ejecutada como un plan político destinado a generar las instituciones políticas más idóneas para construir una democracia estable. En aquel plan se involucró una parte significativa de la élite política ecuatoriana, incluido el propio autor de la ponencia en comentario.

El meollo del plan se afincaba en un intento de fortalecer la sociedad política, sus instituciones y partidos, a fin de erradicar las prácticas demagógicas del pasado reciente.

Los procesos ocurridos durante el comienzo de la actual década dejarían en evidencia que el tiempo de maduración de las instituciones políticas era un largo período.

De ahí deriva la experiencia vivida por el doctor Hurtado Larrea —similar, por lo demás, a la de todos los actores reales y relevantes de la vida política—, que lo inclina a desconfiar de los intentos de racionalizar por completo la vida política.

La experiencia del ponente en el ejercicio del poder está marcada por el advenimiento de sucesos y procesos dramáticos y no previsibles.

Como vicepresidente, le correspondió al doctor Hurtado Larrea diseñar el *Plan nacional de desarrollo del gobierno democrático*. Este plan intenta, tal vez por primera vez en la historia de la planificación latinoamericana, mantener y consolidar la democracia política como objetivo principal, enmarcando el resto de las metas en el servicio a ese objetivo prioritario.

La muerte prematura y trágica del presidente Roldós, llevó al diseñador del plan a tener que ejercer la tarea de ejecutarlo.

El impacto de la recesión internacional termina con la euforia del cambio social por la vía democrática. A la crisis económica de origen externo se suma la crisis de la agricultura

en la zona de la costa, devastada por las condiciones climáticas vividas durante el invierno de 1982.

Es en este marco de restricciones que se inicia la relectura del plan de desarrollo en condiciones de adversidad. La preocupación por el corto plazo se vuelve el único horizonte para las decisiones. En verdad, tres son los órdenes de preocupaciones gubernamentales: en primer término las inherentes a la crisis económica y financiera y sus negociaciones internas y externas; en segundo término, impedir que los beneficios obtenidos por el sector popular durante los años 1979 y 1980 se pierdan por efecto de la inflación, la reducción de los salarios reales, el desempleo y la disminución de los servicios sociales otorgados por el Estado; y, finalmente, que los planes de modernización de la infraestructura mantengan su curso previsto. Pero sobre toda otra consideración la preocupación fundamental era mantener la sucesión presidencial democrática para consolidar las nuevas instituciones políticas.

En estos años, el doctor Hurtado Larrea ha completado su experiencia acerca de la política y la planificación, situado ahora como analista observador del proceso en tareas de reflexión académica y como político opositor al actual gobierno del Ecuador.

El "antes", el "durante" y el "después" constituyen una trama en la experiencia y la reflexión que enseguida se explicita a través de los aportes, debilidades y retos de la planificación.

### 1. *Los aportes de la planificación*

El listado de aportes de la planificación que enumera el doctor Hurtado Larrea es impresionante. Contrasta su reconocimiento con las críticas a veces demoledoras que se le consagran en otros ámbitos y países. Cabría preguntarse si se trata de una mención de cortesía o si ella responde a una visión equilibrada del aporte de la planificación al desarrollo del Ecuador.

No hay una mera cortesía en los juicios del ponente. Se trata de una cuestión diferente y sustancial: la época en que han ocurrido las grandes transformaciones en cada país. En Ecuador, las grandes transformaciones sociales de los años sesenta y setenta están asociadas a la planificación nacional. Así, ad-

quieren un verdadero sentido las diferentes dimensiones enumeradas como grandes contribuciones. En primer término, lo que podría llamarse "una función latente" de la planificación latinoamericana: su contribución al conocimiento de la sociedad y la economía de cada país. Asimismo, como respuesta a los problemas comprobados, un amplio despliegue de instrumentos de políticas de desarrollo.

Otra dimensión que el doctor Hurtado Larrea destaca como un gran aporte es la planificación física. En efecto, la modernización de la infraestructura en Ecuador y en América Latina ha sido fruto de una programación que muestra notable perseverancia en sus objetivos y estabilidad en la modalidad de prosecución de sus diferentes metas. Hay que recalcar que esta modalidad de planificación ha contado con un consenso social muy profundo, lo que explica su continuidad y el éxito en el cumplimiento de sus objetivos.

Enseguida señala la contribución de la planificación al crecimiento y la redistribución durante el período que se inicia después de la Segunda Guerra Mundial, y que primero se altera en los años setenta y después concluye con la crisis económica internacional iniciada a comienzos de esta década. En dicha fase del desarrollo destaca el aporte a la sustitución de importaciones, a la industrialización, a la modernización de la agricultura, a la ampliación de la cobertura de los servicios sociales, etc.

En breve, el doctor Hurtado Larrea juzga positivo el aporte histórico de la planificación, en un juicio dotado de equilibrada serenidad.

## 2. Debilidades de la planificación

Las críticas a las teorías y prácticas convencionales de la planificación, son, también, enumeradas, sin falsa retórica.

En primer término, señala como un mal recurrente el *economicismo* que menoscaba u oculta la causación social y cultural del subdesarrollo. El flagelo del *economicismo*, cuando se concentra en los aspectos sociales del desarrollo, enfatiza las dimensiones cuantitativas en desmedro de las cualitativas de los fenómenos y procesos sociales. Recuérdese que el doctor Hurtado Larrea, al enfocar el desarrollo social del Ecuador, ha enfati-

zado el carácter de "mundos superpuestos" para mostrar la brecha económica, social y cultural entre las poblaciones de su país.

El ponente alude a la profesionalización de los planificadores en América Latina, donde predominan sin contrapeso los especialistas en ciencias económicas.

Esta reducción de las teorías y las prácticas de la planificación a un monismo disciplinario evoca un agudo aserto de Lucien Nizard, profesor de Grenoble. Hace algunos años, Nizard comprobaba que el ejercicio de planificar alude a tres modalidades de teoría y de acción: reducción de la incertidumbre, reducción de la incoherencia y reducción de la heterogeneidad. Naturalmente, no son las mismas disciplinas ni, por tanto, los mismos profesionales a lo que resulta connatural cada una de aquellas tareas. Por de pronto, el doctor Hurtado Larrea, como político y científico político, doble papel desde el que juzga, es muy sensible al déficit analítico en lo relativo a las variables políticas. Sin embargo, esta crítica no es extrapolada, como suele ocurrir, hasta el punto de cuestionar el aporte específico de la ciencia económica como disciplina y de los economistas como profesionales.

Implícitamente, el doctor Hurtado Larrea confía en una acción interdisciplinaria, lo que naturalmente conlleva riesgos y tensiones.

Otro aspecto que critica como deficitario es la desarticulación entre planificación nacional y promoción del mundo y la economía marginales. Sobre este punto neurálgico caben varios interrogantes: ¿no será la planificación nacional el órgano estatal adecuado para asumir la defensa de los discriminados, si la razón de la pobreza extrema radica en una profunda, sistemática y acumulativa discriminación?; ¿no correspondería asumir la *discriminación positiva* ahora en favor de los excluidos?

Otro tema sustancial planteado por el ponente hace relación con el papel del empresariado.

Sobre este tema su juicio es muy significativo, ya que su propia experiencia gubernamental de relacionamiento con los gremios empresariales fue a veces distante cuando no conflictiva. Nick D. Mills ha descrito los diferentes y cambiantes con-

flictos por los cuales atravesaron las relaciones entre el gobierno de Hurtado Larrea y los gremios empresariales.<sup>1</sup>

El doctor Hurtado Larrea plantea como insoslayable la contribución del empresariado privado al desarrollo económico, ya que la inversión privada carece de sustituto en la región.

A continuación, el autor reflexiona acerca de tres dimensiones deficitarias de la planificación. Estas reflexiones abordan problemas menos visibles o procesos de más larga duración.

La primera reflexión apunta a la centralización creciente que experimentan los países de la región.

Este tema no ocupó un lugar de preferencia en la agenda de la vida política de Ecuador en el período 1979-84. (El hecho que no ocupase un lugar central en la discusión política no significa que no fuese un problema.) Al parecer, tal situación ha continuado actualmente. El crecimiento de Quito y Guayaquil, especialmente de esta última, plantea nuevos problemas y crecientes inequidades regionales. Los mecanismos económicos y políticos amplían o reproducen la concentración.

Es bien evidente que la descentralización entra en la escena de una concentración metropolitana bipolar que expresa la antigua brecha entre la Costa y la Sierra.

La segunda reflexión apunta a una cuestión recurrente en la época de la llamada crisis de la planificación. La recesión económica internacional obliga a los gobiernos a trabajar en el corto plazo.

Pues bien, las herramientas de la planificación tradicional no son útiles para una coyuntura tan apremiante. Entonces, ocurre con frecuencia que el órgano estatal encargado de la planificación pierde importancia y prestigio al interior de la estructura gubernamental.

La última reflexión del doctor Hurtado Larrea apunta a un problema significativo. Se trata del escaso interés que muestra la élite política por su perfeccionamiento técnico. De este modo, los flagelos de la vida política son recurrentes: populismo, demagogia e irresponsabilidad. Todos aquellos vicios no reciben sanción colectiva, por lo cual se reproducen permanentemente. De este modo, la idea de fortalecer la sociedad política es una

<sup>1</sup> Nick D. Mills, *Crisis, conflicto y consenso. Ecuador, 1979-1894*. Corporación Editora Nacional (CORDES), Quito, Ecuador, 1984.

fantasía mientras no se corrijan los mecanismos fundamentales en la decisión pública. Como anotaba Medina Echeverría, "el plan es un medio de comunicación política"; ¿qué hacer entonces para que los mensajes políticos se inscriban en un registro de comunicación donde se intercambien las diferentes opciones que enfrenta cada sociedad? En América Latina predomina el régimen presidencial de gobierno a través de un espacio político unitario. Al parecer, el camino para racionalizar la democracia sin menoscabarla es fortalecer el Congreso nacional, como órgano decisonal, y los diferentes gobiernos regionales y locales. Estas vías de reflexión comienzan a explorarse a través de la región. Sobre este punto el doctor Hurtado Larrea ha señalado su preocupación y su experiencia.

### 3. *Los retos de la planificación*

El primer reto de la planificación latinoamericana está constituido por la reanudación de un crecimiento económico suficiente.

No es habitual que los políticos tengan una conciencia tan aguda de la necesidad de crecer. Sin embargo, la experiencia gubernamental enseña que los conflictos de suma cero son ruinosos para la estabilidad democrática.

No escapa a la previsión del doctor Hurtado Larrea que el crecimiento necesario y deseable implica un cuidadoso empleo de políticas que fomenten el ahorro interno. Es un tiempo de escasez que obliga a la austeridad. Además, las economías latinoamericanas deben reinsertarse en el mercado mundial a través de un aumento del volumen y del valor de sus exportaciones.

El crecimiento económico tiene un objetivo final: la distribución equitativa. La crisis ha agudizado las desigualdades sociales por la vía de la reducción del salario real, el aumento del desempleo, la disminución de programas sociales. Ante estas realidades, la planificación latinoamericana debe redoblar esfuerzos con vistas a mejorar la redistribución del ingreso, la atención de las necesidades básicas, la contención de la inflación y la reducción del desempleo.

En el plano de las instituciones económicas urge, en opinión del doctor Hurtado Larrea, una delimitación de los campos de la actividad privada y pública. Esta esfera de discusión a menudo ha sido oscurecida por la pasión y la mitología. La



privatización a ultranza y el estatismo son posiciones que no sobrepasan el principio de realidad en América Latina. Reiterando asertos anteriores, el ponente enfatiza el papel insustituible del sector privado. Lo anterior supone definir las áreas estratégicas reservadas a la acción económica estatal.

En la ponencia no se define la noción de área estratégica, salvo en su carácter de relevante para la economía nacional. Al respecto es inevitable preguntarse: de una parte, ¿es posible una definición en abstracto de tales áreas estratégicas?, y de otra, ¿es eficiente para la promoción de la actitud privada mantener difuso el límite de tales áreas estratégicas?

Con todo, el doctor Hurtado Larrea no concibe al Estado eficiente como un Estado de gran tamaño y con múltiples responsabilidades económicas y sociales. En su opinión, fortaleza y tamaño son conceptos diferentes, ya que ocurre con frecuencia que el tamaño desmesurado conspira contra su fortaleza. Preservar la capacidad operativa del Estado, en su opinión, es una tarea común para los planificadores y los políticos democráticos.

Otro reto de gran importancia para la planificación latinoamericana lo constituye el seguimiento de la economía internacional. En efecto, la crisis se ha vuelto una constante. La vulnerabilidad externa de las economías de la región ha alcanzado umbrales críticos en razón de las fluctuaciones en el valor de los productos básicos, de las monedas con las que comercia América Latina y de las tasas de interés y del crédito externo. El doctor Hurtado Larrea acuñó una frase lapidaria: "si la incertidumbre va a constituirse en la única certeza posible", la tarea de seguimiento de la economía internacional pasa a un lugar de primera importancia en el orden del día de la planificación.

Desde otra perspectiva, surge un nuevo reto para la planificación latinoamericana. En los últimos años ha cambiado el contexto sociopolítico de América Latina. Asistimos, en opinión del doctor Hurtado Larrea, a una revolución democrática. Más que un ciclo de gobiernos democráticos después de una fase de regímenes autoritarios, el cambio actual radica en una profundización de las exigencias de la cultura democrática. En su opinión, este reto es muy profundo para la actividad planificadora habitualmente mal acostumbrada por hábitos y prácticas autoritarios. Al respecto nos previene: "Debe tenerse en cuenta que una sociedad democrática no funciona mecánica y exactamente

sino en una convergencia de fuerzas, intereses y conflictos que es necesario armonizar o arbitrar". Una vez más es evocada la profunda intuición de Medina Echavarría acerca de la afinidad electiva entre planificación y democracia.

Como es de rigor en la actualidad, el ponente no elude el tema sagrado de la deuda externa. En efecto, según su opinión, la transferencia por parte de América Latina al mundo industrializado de más de 30 mil millones de dólares anuales anula toda eventual reactivación económica. Resulta inevitable, entonces, para la actividad planificadora, explorar "en el caso de que la deuda deje de pesar onerosa y negativamente en la balanza de pagos" otras vías para el destino de dichos recursos con una prioridad real en el crecimiento económico y la redistribución del ingreso.



## POLÍTICAS PÚBLICAS Y REFORMAS DEL ESTADO

CARLOS BLANCO

### *Introducción*

Desde 1984 se inició en Venezuela una experiencia muy importante con la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).<sup>1</sup> El objeto de este trabajo, en su primera parte, es mostrar el alcance que esta labor está teniendo en Venezuela, con la idea de que pudieran encontrarse en ella elementos valiosos para procesos análogos en otros países. Desde luego con la plena conciencia de que ninguna experiencia es transferible, pero con la convicción de que es perfectamente posible encontrar allí elementos de análisis que pudieran colaborar en la conformación de un camino democrático de cambios profundos en nuestras sociedades.

Muchos de los elementos aportados son exclusivamente válidos para Venezuela, pero pueden ser una forma de compartir experiencias, de rectificar los errores que en éstas se cometan y de acumular enseñanzas de uso colectivo. Vamos a hacer una somera revisión del trabajo en que estamos empeñados.

### CREACIÓN DE LA COPRE

La COPRE es creada por decreto del presidente Jaime Lusinchi el 17 de diciembre de 1984, a diez meses de haber asumido la primera magistratura. Esta comisión fue el producto de, por una parte, un cierto ambiente de opinión generado en el transcurso de la campaña electoral precedente, en la cual todos los partidos y candidatos comenzaron a plantear la necesidad de proceder a realizar reformas profundas en el Estado y la socie-

<sup>1</sup> El decreto de creación de la COPRE está al final de este trabajo.

dad venezolanos. Los problemas económicos, institucionales y administrativos, que venía afrontando el país desde que las condiciones fiscales se hicieron primero fluctuantes y después negativas, estimularon una reflexión en la dirección política nacional sobre las diversas y comprometidas circunstancias que se enfrentaban y que, ya en ese entonces, amenazaban con profundizarse.

De otra parte, la propia disposición del presidente Lusinchi y del que para entonces era el ministro de la Secretaría de la Presidencia —hoy canciller—, Simón Alberto Consalvi. Estos, junto al doctor Ramón J. Velásquez, senador y eminente hombre público venezolano, y quien esto escribe, comenzaron un proceso de consultas entre personalidades de diferentes partidos e instituciones representativas del país, con el propósito de estudiar las características, los alcances, la integración y las tareas específicas que pudiera tener una comisión que se planteara acometer el tema de la reforma del Estado en Venezuela.

Al cabo de varios meses de consulta el presidente de la república procedió a nombrar la COPRE en diciembre de 1984, lo cual inició un proceso muy importante para la democracia venezolana, a pesar de los contratiempos habidos en esta desafiante empresa.

### *Otros intentos*

En toda la experiencia democrática venezolana, desde 1958 en adelante, los gobiernos han prestado atención —mucho o poca, según los casos— al tema de las reformas. Lo ilustra el hecho de que se han nombrado comisiones diversas con el propósito de producir transformaciones en la administración pública, de acuerdo con lo que fue la tendencia fundamental en la oleada democratizadora de finales de los cincuenta y comienzos de los sesenta.

Sin embargo, lo que cabe señalar es que esas reformas enfatizaron lo relativo a los aspectos administrativos; intento nada desestimable y con algunos logros en su haber, pero que obviaba el hecho de que los cambios administrativos del sector público son, ante todo y sobre todo, hechos político-institucionales. Esto indica que, si no hay una convergencia real y profunda de

reformas en otros planos, será muy poco —y a veces muy fugaz— lo que allí se logre.

Con la COPRE se cambia la naturaleza misma de la concepción de las reformas en Venezuela, pues por primera vez se plantea el tema en un sentido integral, tal como lo señala el texto del decreto presidencial en referencia.

Se establece que el cometido de la COPRE es proponer al presidente de la república las modificaciones del Estado y de las relaciones entre éste y la sociedad que permitan una modernización global en el sentido que más adelante se aludirá.

Esta concepción permite plantear desde el mismo comienzo que el proceso de cambios tiene un sentido político global, lo cual engarza perfectamente, tanto con las demandas que se habían venido expresando de distinto modo en la sociedad, como con los planteamientos que los partidos y candidatos habían desarrollado en la campaña electoral de 1983.

#### *Características de la COPRE*

La comisión fue designada con treinta y cinco miembros, incluyendo al doctor Ramón J. Velásquez como presidente y al autor de este trabajo como secretario ejecutivo. Los integrantes fueron seleccionados por el presidente de la república entre personalidades representativas de los partidos políticos más importantes (Acción Democrática, Social-Cristiano Copei, Movimiento al Socialismo, Movimiento Electoral del Pueblo y Unión Republicana Democrática), así como importantes empresarios, miembros activos de las fuerzas armadas nacionales, sindicalistas, académicos y otros intelectuales.

No faltaron, entonces, algunas voces autorizadas y comprensiblemente críticas que señalaron lo inmanejable y poco operativo que habría de resultar un equipo de composición tan numerosa. "Saco de gatos" lo llamó agresiva e injustamente un importante personaje del mismo partido de gobierno.

Bien pronto se mostró que era posible no sacrificar la operatividad de la comisión y que, más bien, su integración garantizaba una pluralidad y representatividad de diversas tendencias en la opinión pública e institucional del país. Aun cuando los integrantes no se escogieron en términos de una representación formal de los partidos e instituciones a los cuales pertenecen,

para darles mayor libertad en su acción, en la práctica sus canales de comunicación permiten que las propuestas que la COPRE presenta ostenten apoyos fundamentales en la sociedad.

Esta composición no solo permitió líneas de relación bastante fluidas con partidos y otras formas de existencia institucional, sino que también aseguró desde el comienzo mismo la conjuración de una posible —en realidad muy frecuente— visión tecnocrática, “administrativa” y legalista de las reformas.

Desde el mismo comienzo la reforma fue concebida como un proceso político fundamental, con obvias expresiones en otros planos, pero que alcanzaba su eficacia y su legitimidad real en la medida en que se la asumiera como un intento de modificación de las relaciones de poder que se constituyen y expresan en el Estado.

Esta concepción fue la que permitió desarrollar una táctica bastante exitosa, antes de que las resistencias al proceso comenzaran a expresarse con toda su fuerza.

Al concebirse la reforma del Estado en términos de su significación política, los tipos de resortes que se activan para el éxito estratégico del proceso son bien distintos a los que en Venezuela se han utilizado a los fines de impulsar los procesos de cambio administrativo y legal. Por supuesto que las reformas en muchos casos deberán, inevitablemente, expresarse en mecanismos de modernización administrativa y actualización o creación de normativas legales, pero lo que está claro es que solo concibiendo la reforma como una rearticulación política de la sociedad es posible generar fuerzas suficientes para que se logren sus principales objetivos.

Un aspecto de particular relieve es el de las atribuciones de la comisión, tal como lo establece el decreto de su creación. La tradición con respecto a este tipo de estudios, a veces muy serios, es que son entregados al gobierno en las proximidades del fin del período constitucional. El resultado de esta modalidad es que cuando está concluyendo un período de gobierno no hay posibilidades políticas de acometer ningún cambio serio y profundo; lo que queda de esos esfuerzos son cambios menores y estudios mayores que van a reposar a las gavetas de ministros y de expertos.

La modalidad novedosa que se ha introducido en el caso venezolano es que, efectivamente, se le ha encomendado a la

comisión la elaboración de un Proyecto de Reforma Integral del Estado (PRIE), labor que se concreta en una propuesta global sobre los cambios en Venezuela y que, por razón de su propia naturaleza, estará desarrollada para mediados del año 1988, cuando le falten pocos meses a la actual administración para llegar al término de su mandato.

El PRIE tiene una importancia fundamental, pues se aspira a que constituya una base sólida para una discusión nacional que permita el diseño de un proyecto estratégico de transformaciones para los próximos años. Más que un agregado de proposiciones, se piensa que podría constituirse en una plataforma orgánica y coherente para la movilización de las fuerzas sociales proclives a las reformas que se han venido planteando y que estarán recogidas en el PRIE.

Sin embargo, si las responsabilidades de la comisión se limitasen apenas a este aspecto, indudablemente fundamental, no habría posibilidades de superar la suerte de otros intentos cuyos resultados coinciden con el fin del período de gobierno y el agotamiento político que caracteriza estas etapas. En el decreto de creación se establece, adicionalmente, la competencia en materia de asesoría al presidente de la república; tal atribución ha permitido que la COPRE no se limite a los estudios de mediano o de largo plazo, sino que pueda tener la capacidad para hacer planteamientos y propuestas de corto plazo.

Esta peculiar condición ha sido muy importante, pues ha colocado a la comisión en condiciones de una intervención potencial activa en los procesos institucionales y administrativos cotidianos, lo cual también ha tenido un efecto muy importante en el estímulo a un grado superior de conciencia colectiva en relación al tema.

La COPRE ha sido percibida como un instrumento que, junto a la capacidad de diseño estratégico, recupera una posible aptitud para la intervención coyuntural. A consecuencia de ello, se ha hecho presente en el debate político; los actores fundamentales de la escena pública se han apropiado —desde las más diversas posiciones— de la discusión sobre el destino de las reformas que se han venido planteando.



### *Las líneas estratégicas básicas*

La estrategia reformadora que ha orientado el trabajo de la COPRE se basa en dos elementos fundamentales: la democratización y la eficiencia del Estado y la sociedad. Estos elementos han venido a constituir las líneas maestras del esfuerzo que se desarrolla. La democratización surge como la demanda de una sociedad con un sistema político democrático, que, por razones históricas y de ejercicio continuo de un régimen de libertades, ha experimentado logros incuestionables, pero, al mismo tiempo, muestra en algunos sentidos signos de agotamiento y de necesidad de remozar prácticas sociales diversas.

Ha sido la propia maduración democrática de los venezolanos lo que ha permitido que, al cabo de treinta años, nuevas y mayores demandas se hagan al propio sistema político. Un incremento de la participación y de la representatividad se viene convirtiendo en demandas crecientes de la ciudadanía; exigencias que vienen a chocar con un Estado de características fuertemente centralizadoras y donde los partidos políticos constituyen las piezas decisivas de su existencia y de su acción, sin que otras formas de presencia de la sociedad civil tengan herramientas idóneas para procesar sus demandas.

La segunda gran línea es la relativa al desarrollo de un Estado eficiente. El Estado venezolano, en razón del tipo de crecimiento generado por el petróleo y de una peculiar articulación de fuerzas sociales, ha copado —por decirlo así— la mayor parte de los espacios del cuerpo social. Esto se ha traducido en la conformación de una sociedad altamente estatalizada, no solo por la directa intervención que produce, sino por los condicionamientos diversos que activa. Este Estado, que más que intervencionista es “invasor”, en la medida en que los procesos se hacen más complejos y en tanto que la crisis económica —caída de los precios petroleros y alto nivel de endeudamiento externo, como factores básicos— se hace más profunda, está requerido de redefinir sus formas de acción.

Es evidente que sobre la base de los patrones tradicionales de comportamiento, se ve progresivamente incapacitado de cumplir adecuadamente sus funciones; ni los recursos ni el tipo de administración que lo caracterizan permiten afrontar con algunos

grados indispensables de libertad los desafíos que tiene. El Estado venezolano está compelido a un reto de eficiencia, tanto en el plano económico como en el social.

En muchas ocasiones se ha dicho que una insistencia en la democratización lleva, como derivación casi inevitable, a privilegiar los rasgos populistas que han ostentado los Estados latinoamericanos. Y se intenta contraponer la línea democratizadora a una de carácter "eficientista", que estaría más tentada a sacrificar los aspectos de la participación en beneficio de un uso racional, ajustado, de los recursos. La verdad es que la oposición entre democracia y eficiencia ha sido bandera para combatir a las democracias en períodos de languidecimiento y para justificar las insurgencias militares en su contra; lo cierto es que el sacrificio de las libertades en ningún caso se ha traducido en eficiencia en el funcionamiento del Estado y la sociedad; pero de todas maneras no deja de haber sectores para quienes esa contraposición es inevitable y persiste en cualquier planteamiento sobre la cuestión.

Para la COPRE se ha planteado, por el contrario, que las líneas de la democratización y de la eficiencia no solo no son contradictorias sino que son —desde un cierto ángulo— perfectamente complementarias.

En efecto, la democratización tiene un claro significado político, pero, además, es posible admitir que también tiene una arista muy importante referida a la producción. Si se toma en cuenta que buena parte de los problemas del Estado venezolano derivan de su excesiva centralización, un proceso democratizador podría permitir que otros niveles institucionales distintos al poder público nacional, como las regiones, estados, municipios y organizaciones locales, pudieran participar en los diversos procesos de gestión pública, cosa que, o no hacen, o hacen muy limitadamente.

La democratización social puede permitir la descongestión estatal e incidir en materia de eficiencia administrativa e institucional de manera significativa. Este proceso permitiría la apropiación creciente, por parte de otros niveles de la sociedad, de formas de intervención, acción y gestión, donde las diversas modalidades de existencia de la sociedad civil podrían tener genuina participación. Por eso insistimos que la profundización

de la democracia es un hecho social integral, político, económico y cultural.

La eficiencia que se plantea no es aquella concepción tecnocrática, desprovista de aliento social, ajena a las determinaciones que el sistema político democrático se formula. Por el contrario, es posible asumir que debe ser una manera en la que el Estado pueda ir convirtiendo sus instituciones en instrumentos para una progresiva participación ciudadana. La eficiencia de contenido social tiene la posibilidad de constituirse en la base de una intensa modernización del Estado.

### *La estrategia de la COPRE*

Desde el mismo momento de su instalación formal en enero de 1985, la Comisión tuvo la clara percepción de que más tarde o más temprano algunas resistencias significativas comenzarían a aparecer. El ambiente de aceptación general del cual gozó en sus inicios, en la medida en que se iniciasen las proposiciones, se transformaría en un ambiente de oposición nada deleznable.

Para sus integrantes estaba claro que no era posible ni realista avanzar en un proceso de transformaciones de contenido democrático, si la propia acción de la comisión no era, ella misma, democrática. Era, evidentemente, un problema el que una instancia conformada desde "arriba" pudiera impulsar su acción sin que los de "abajo" participaran; el resultado —si no se lograba este propósito— no podría ser otro que una formación altamente elitésca, sin calor social y sin fuerza. También se tenía adecuada conciencia de que, en principio, la reforma del Estado se refería prácticamente a todos los ámbitos de la existencia social; por lo tanto, podía haber la tentación de pretender reformarlo todo y al mismo tiempo, tarea imposible, desde luego. Pero, si se hubiese creado esta ilusión, cualquier logro habría sido contabilizado como demostración de incapacidad de obtener la totalidad de objetivos aspirada.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, la COPRE se planteó la conveniencia de diseñar una estrategia que permitiera eludir los riesgos anotados. Para tal objetivo se planteó que una primera etapa debía ser de consultas al liderazgo nacional. Se convocó a los ex-presidentes de la república, a los secretarios generales de los partidos más importantes y a algunas de

las personalidades independientes más relevantes. Asimismo, la expectativa creada en diversos sectores de las provincias, permitió que se extendiera la consulta a otras regiones del país.

Este proceso no solo facilitaba una comunicación directa con sectores y personalidades representativas, sino que también contribuyó a la generación de una simpatía y al apoyo a tareas de la Comisión. Tal concepción es lo que ha permitido que las demandas de cambio, de diversa procedencia, de distinto alcance y a veces hasta contradictorias, fuesen encontrando una superficie de condensación en las propuestas de la COPRE. De ser un organismo oficial y elitesco, sin perder este carácter, ha logrado convertirse en una referencia nacional para los objetivos de transformación democrática y de modernización.

Este ambiente de opinión, compartido por sectores del partido y de la oposición, por instituciones empresariales y sindicales, por asociaciones vecinales y gremiales, es lo que ha rodeado al trabajo que se realiza de respeto y de resguardo frente a las incomprendiones y resistencias que se han abierto.

Sin duda, las propuestas de la COPRE han pasado a constituir las bases de un proyecto nacional cada vez más compartido por las diversas expresiones organizadas de la sociedad.

Igualmente, se ha resistido la tentación —a decir verdad, no siempre con éxito— de incorporar en los estudios y proyectos todo lo que se proponga desde los propios miembros de la Comisión y desde afuera de ella. La idea central es que resulta imposible políticamente y absurdo técnicamente pretender que una organización de esta naturaleza trate de abarcar demasiado, lo cual no puede conducir a nada distinto que a obstaculizar su propia gestión.

Por estas razones se ha preferido escoger aquellos proyectos que podrían tener más apoyo social, capaces de ser generadores de procesos de reforma ulterior mediante el desencadenamiento de actitudes y de mecanismos propicios al cambio. Se trata, entonces, de tocar los núcleos neurálgicos de cuya modificación es posible esperar una dinámica en cascada hacia transformaciones que se deriven de esas fundamentales.

El principio de generar cambios que sean genuinos y no meros retoques circunstanciales, pero que, al propio tiempo, se muestren factibles dentro de la correlación de fuerzas políticas y sociales del país, ha sido norte de la acción de la Comisión.

Se podría pensar que es una concepción tímida, pero es esencial mostrar y demostrar que los cambios profundos en algunas áreas son perfectamente posibles; de esta manera, franjas cada vez más extensas de ciudadanos pueden asumir las reformas como hecho normal del desenvolvimiento social. Si así fuese, sería evidente que la disposición ciudadana para aceptar y promover modificaciones institucionales, políticas y administrativas, se fortalecería de modo notable.

Esta conducción de la Comisión es lo que ha permitido que muchas de las principales manifestaciones de la sociedad civil —que en Venezuela, por razones históricas, son precarias todavía aunque crecientes— se hayan ido articulando en sus objetivos con las propias propuestas formuladas por la COPRE. De manera que mutuamente se han ido desarrollando y alcanzando ámbitos más amplios de repercusión.

#### *La organización interna*

La Comisión adoptó, desde sus inicios, un esquema de los variados temas que supone un intento tan ambicioso como el de la reforma del Estado, y, al mismo tiempo, que pudiese ser lo suficientemente operativo. Con este propósito se crearon tres subcomisiones en las cuales se distribuyeron los 35 miembros. Estas subcomisiones son:

- a. Reforma Institucional
- b. Reforma Administrativa
- c. Reformas Económicas y Sociales

Adicionalmente —por la importancia de la cuestión en Venezuela—, se creó un grupo especial de trabajo, dependiente de la presidencia de la Comisión, para la Reforma del Área Judicial.

Estos cuatro equipos de trabajo tienen, cada uno, un comisionado responsable, que dirige la labor dentro de su respectivo ámbito.

La plenaria de la COPRE es el máximo organismo de decisión, pero, dado el número de sus integrantes, se constituyó un comité coordinador en el cual participan el presidente, el secretario ejecutivo, los cuatro coordinadores de las subcomisiones y cuatro miembros de la Comisión, escogidos por el presi-

dente de la misma. Éste es un organismo que se reúne semanalmente y que orienta la actividad permanente. Todos los miembros, salvo el secretario ejecutivo que está a tiempo completo, tienen carácter ad-honorem.

Al lado de esta organización de los miembros, existe un cuerpo de profesionales contratado por la Comisión, distribuido bajo el mismo esquema de subcomisiones, atendiendo directa y permanentemente los diversos proyectos que existen. Además, hay profesionales que prestan su colaboración bajo la figura de "comisión de servicios" y están adscriptos a diversos organismos de la administración pública. Sin dejar de destacar que se ha tenido la colaboración espontánea para temas específicos de profesionales de muy disímiles áreas.

Dependiendo de la presidencia y de la secretaría ejecutiva, existen tres Direcciones:

- a. Proyectos
- b. Relaciones Institucionales
- c. Administración y Servicios

Los profesionales adscriptos a los proyectos y el seguimiento de éstos están bajo la directa supervisión de la Dirección de Proyectos.

En esta sucinta descripción de la organización interna cabe destacar que las subcomisiones se crearon bajo el criterio de que no todas las materias podían ser objeto de consideración, pues sería atentar contra el criterio de la selectividad en los temas.

Por otra parte, cabe destacar un fenómeno administrativo en la conducción de la Comisión, que es la concurrencia de la estructura organizativa de los comisionados y, en forma paralela, la del personal de apoyo. Sin pretender que esta característica no produzca, a veces, algunos cortocircuitos, lo cierto es que ha permitido una permanencia del trabajo y también un mayor enriquecimiento de las perspectivas en los diversos análisis que se realizan. Esta convergencia ha permitido la concurrencia de la veteranía y experiencia de muchos de los comisionados, junto a los enfoques novedosos de la gente más joven que forma parte del personal profesional.

*El camino para conceptualizar la reforma del Estado*

La noción de reforma del Estado es, desde luego, tan compleja, que bajo su resguardo pueden caer múltiples concepciones, puntos de vista disímiles y discusiones teóricas y políticas sin fin. No deja de ser una tentación y —¿por qué no decirlo?— una necesidad, abordar las diferentes resonancias que tiene un tema de esta naturaleza; tan decisivo para la suerte de la democracia latinoamericana.

Sin embargo, para el caso de la COPRE, esta tentación de abordar en un principio de modo teórico el problema representaba un riesgo de incalculables proporciones. En efecto, era posible que, si se hubiese escogido esta vía, los miembros de la comisión habrían estado compelidos a una discusión infinita, abordada desde las distintas posiciones ideológicas, políticas, profesionales y hasta grupales. Buena parte del tiempo habría transcurrido en las definiciones “de principio”.

Ante este riesgo se asumió otro, quizás tan peligroso como el primero, pero efectivamente —tal como los resultados lo demuestran— más manejable. Se procedió a articular un plan de organización y de trabajo en cuyo marco las distintas posiciones pudieran expresarse, pero en un terreno donde la discusión fuese más flexible. No era lo mismo discutir sobre la concepción general del Estado y de sus reformas, que hacerlo respecto de proyectos concretos, en cuyo caso los contenidos ideológicos y políticos se referirían a un terreno común de discusión.

Fue así como se logró ir construyendo una cartera de proyectos que reflejaba en su extensión, modo de abordaje y profundidad, el consenso práctico alrededor de las diversas cuestiones. De este modo se construyó un terreno común donde los miembros de la Comisión encontraron un espacio en el cual, prácticamente, se pudieran procesar los puntos de vista diversos que obviamente concurrían al propósito reformador.

Desde luego no se trataba de obviar la discusión de fondo, sino más bien de buscar un campo propicio y una oportunidad precisa, en la cual se pudiera realizar. Se pensó que lo mejor era que, después de compartir por algún tiempo— alrededor de tres años— un esfuerzo común, en el proceso de reordenación

y síntesis, se pudiera llegar a una concepción global y bastante homogénea.

Así planteadas las cosas, se marchó desde los inicios de 1985 hasta comienzos de 1987 en los proyectos; fue en este momento que se asumió el diseño sobre el proyecto de reforma integral del Estado, que pretende condensar la visión de la Comisión sobre el tema, en su sentido más general y profundo. Se considera que en estas circunstancias hay el suficiente trecho andado en forma común como para introducirse en una discusión que, al comienzo, lo que hubiera producido es una distancia muy grande entre los miembros de la COPRE.

Pero hay un problema más esencial en este modo de abordar el trabajo; se trata de que el tema de la reforma del Estado, aunque es objeto de mucha discusión y análisis, se puede afirmar que, en el caso venezolano al menos, no ha sido un tópico construido al calor de un proceso social real. Por lo tanto, la especulación, los prejuicios y los intereses corrían el riesgo de tomar el lugar de la reflexión, la investigación y la práctica social. Solamente se podía —y se puede— abordar la dimensión de esta cuestión en el proceso mismo de su construcción real, del impulso concreto a las reformas.

No es, por supuesto, un camino recorrido en toda su extensión, ni mucho menos; pero es hoy en Venezuela una cuestión lo suficientemente trajinada como para pensar que existe un nivel de madurez para abordar las implicaciones más complejas que sugiere. Modestamente, se puede decir que se ha acotado el campo de discusión.

### *La centralización de la sociedad venezolana*

No se puede, en el marco de este trabajo, hacer un análisis extenso de las fuerzas que llevan a plantear, en la situación venezolana, un proceso de este alcance. Sin embargo, algunas líneas pueden ser planteadas de manera breve.

El sistema político democrático en Venezuela, por condiciones históricas de larga data y por la necesidad de reforzar su estabilidad en una circunstancia muy difícil, se desarrolla de una manera extremadamente centralizada. El centralismo se advierte tanto en un desequilibrio ostensible entre los diferentes componentes del poder nacional, con un claro privilegio



del poder ejecutivo respecto de los poderes judicial y legislativo, como en relación a un predominio del poder nacional respecto a las instancias regionales, municipales y locales. La figura del presidente de la república y la jefatura que en los hechos se le atribuye ilustran con claridad la naturaleza del proceso.

Este exceso de centralización encontró marco adecuado en las condiciones de un país de desarrollo extremadamente desigual, en el cual la provincia —sobre todo con el advenimiento de la riqueza petrolera— se convirtió en la pariente pobre del centro; carente de fuerzas sociales para hacerse sentir.

Pero la centralización es más que un fenómeno espacial o institucional, aun cuando allí se exprese con toda nitidez. Es, más bien, el desarrollo de una articulación de fuerzas sociales que se ha expresado en una altísima concentración de poder en los más diversos campos de la vida social. Los partidos, las organizaciones empresariales y sindicales, los gremios y asociaciones, ostentan estructuras también muy centralizadas.

Tales procesos tienen que ver con la naturaleza de la formación de la sociedad venezolana, donde es posible identificar un Estado que en este siglo es el gran "creador" de las más diversas instancias de la nación. Por eso, se puede afirmar que la sociedad venezolana es, en este siglo, una "sociedad estatal", con una débil sociedad civil, que apenas en los últimos años comienza a dar demostraciones desusadas de vitalidad, redefiniéndose a sí misma y, desde luego, al propio Estado.

Ciertamente, la maduración democrática de la sociedad y un esfuerzo —de diversos resultados—, de acuerdo a las formas redistributivas típicas del populismo latinoamericano, han conducido a una rearticulación creciente de las fuerzas sociales en Venezuela. No han tenido potencia real para producir cambios decisivos, pero despuntan como tendencias irrefutables en dirección a modificaciones sustanciales.

### *El papel de los partidos políticos*

Los embriones de los partidos políticos en Venezuela se desarrollan en medio de la dictadura de Juan Vicente Gómez, que concluye con la muerte del dictador en diciembre de 1935. Son las primeras y principales formas de agrupación ciudadana, convirtiéndose desde las entrañas de la tiranía y en los primeros

resquicios de la libertad, en forjadores de otras formas de organización social. Los partidos crean los sindicatos, los gremios, las organizaciones estudiantiles, y las más diversas formas de cohesión social. Son instrumentos sociales independientes del Estado y de sus instituciones, salvo en el breve período del primer gobierno de Acción Democrática que va de octubre de 1945 a noviembre de 1948, cuando el presidente Rómulo Gallegos es derrocado.

Sin embargo, cuando se recupera la libertad en 1958, los partidos políticos venezolanos comienzan un fulgurante proceso de conversión progresiva en partidos-de-Estado. El pacto para estabilizar la democracia, y el control que ejercen sobre las demás formas de existencia social organizada, van determinando que la democracia venezolana se construya como una democracia de partidos.

La combinación de una presencia avasalladora del Estado, y que el rostro de éste sea el de los partidos, hace que las organizaciones políticas copen los intersticios de la sociedad. Y, con el fenómeno de la centralización, tenemos como resultado unos núcleos dirigentes de los partidos que pasan a administrar de manera directa el conjunto de la sociedad. Las organizaciones gremiales, las municipales, las asociaciones estudiantiles, y otros niveles, son básicamente regenteados e influidos por esos núcleos dirigentes partidistas. La independencia de las organizaciones ciudadanas o no existe o es muy precaria; aunque desde luego el fenómeno tiende a modificarse en el período reciente.

### *Una débil juridicidad*

Una circunstancia que es correlativa a este mecanismo de concentración de poderes y de partidización excesiva de la sociedad venezolana es, precisamente, una débil juridicidad. Esto, por supuesto, no es un fenómeno atribuible a la carencia de leyes apropiadas, ni mucho menos de una Constitución —como la vigente, de 1961—, que es ampliamente compartida por el país. El problema consiste en que no se han generado los contrapesos institucionales y sociales en el marco de los cuales adquiera plena vigencia el dispositivo jurídico. En estas condiciones es fácil colegir que la libertad es siempre precaria por obra de fuerzas que no tienen más límites que los de sus intereses.

El poder partidista, tal como se ejerce en la actualidad, rebasa las posibilidades institucionales de la democracia misma. Las decisiones ejecutivas, legislativas y judiciales, las estatales y municipales, las de la administración central y las de la administración descentralizada, tienen frecuentemente como instancia real a las direcciones de los partidos; tanto en los que ejercen el gobierno, como de los que estando en la oposición pueden formar parte de la articulación de poder institucional fáctico.

En estas condiciones es perfectamente comprensible que los agentes económicos y sociales, definidos en principio fuera del marco de la acción partidista y estatal, estén forzados a articularse en ella. De allí surge, para citar un aspecto relevante, que muchos empresarios, que ideológicamente están contra lo que en su retórica habitual es la "intervención del Estado", por la vía de los hechos estén no solamente engranados en esa intervención sino que también son de los principales estimuladores de su continuidad y profundización. Es la vía que aparece como más factible para generar una "intervención" que los favorezca en el proceso productivo; tal práctica conduce a profundizar la falta de juridicidad prevaleciente. No hay reglas claras, como debería ser de acuerdo a la mejor tradición del derecho, sino que hay bisagras que la mecánica de poder consagra.

Desde luego que ésta es una situación que hay que entender con todos los matices del caso, y con importantes esfuerzos para modificarla, pero constituye la matriz básica alrededor de la cual se da el fenómeno jurídico en Venezuela.

### *Crisis económica y reformas*

Lo que habían venido siendo aspiraciones que lentamente se asentaban en los diversos estratos de la sociedad, como objetivos deseables en el devenir político e institucional, adquieren una nueva condición a la luz de los problemas económicos por los que viene atravesando Venezuela y que, con las peculiaridades del caso, son muy parecidos a los que afectan al conjunto de las economías latinoamericanas.

Una fabulosa deuda externa de alrededor de \$ 30.000 millo-

nes<sup>2</sup> y una caída significativa de los ingresos por concepto de exportaciones petroleras<sup>3</sup> constituyen las notas agudas de un proceso de deterioro económico muy importante.

A nuestra manera de ver, estos elementos han coadyuvado decisivamente a hacer más intensa la recesión de la economía venezolana. Pero es posible sostener que ésta tiene raíces más profundas y que la deuda externa es una expresión de ese proceso. En el caso del petróleo, como se sabe, la producción venezolana no es decisiva en el contexto mundial y en la OPEP, de allí que el desplome de los precios no es imputable a Venezuela; pero lo que sí es cierto es que la naturaleza de su repercusión interna obedece a una matriz de comportamiento estructural.

En lo que al proceso de reforma del Estado se refiere es evidente que no se trata de conjurar de modo artificioso una crisis de raigambre muy profunda en lo que ha sido el comportamiento de la producción, que se corresponde con variables exógenas sobre las cuales el grado de incidencia es precario y en un contexto internacional desfavorable para las economías endeudadas de América Latina. Pero es posible advertir que la profundidad de la crisis —en nuestro caso— tiene que ver con algunas modalidades de acción institucional que impiden un desempeño apropiado en el campo económico.

Se puede señalar que, con la tradicional abundancia de recursos en una economía petrolera, la necesidad de una estrategia económica estaba bastante diluida. En este caso, dicha abundancia permitía suplir con cierta comodidad las carencias de diseño, ejecución y control. Cuando no hay una estrategia económica coherente, las políticas que se construyen tienden a ser absolutamente circunstanciales, aptas para ir “tapando los huecos” en la medida en que se presenten; la sobreabundancia relativa de recursos permite crear la ficción de que todo se puede atender al mismo tiempo.

Tal proceder crea una de las más importantes ficciones

<sup>2</sup> El saldo de la deuda externa al final de 1985 y 1986 representó el 46,7 % y el 78,8 % del PIB durante esos años. Asimismo, significó un 223 % y 584 % de los ingresos por exportaciones petroleras, que a su vez fueron el 90 % y 83 % de todas las exportaciones para el período 1985-1986.

<sup>3</sup> El precio del petróleo cayó en 1986 a un promedio de 12,8 \$/barril después de haber alcanzado magnitudes promedio de 26,7 \$/barril en 1984. Esto ha significado una merma del ingreso petrolero de 14.800 millones de U\$S en 1984 a 8.700 millones de U\$S en 1986.

institucionales del Estado venezolano, la idea de que no hay decisión que se deba tomar hoy si puede ser tomada mañana, e, incluso, que una decisión —como opción entre alternativas— no es necesariamente aconsejable. Aunque suene estrafalario, y desde luego nadie argumentaría responsablemente en esa dirección, el resultado práctico es éste.

Hay otro fenómeno concomitante con el aludido y que consiste en que el personal de la administración pública en el área económica —así como ocurre en otros planos— no tiene impulsos institucionales para ser especializado y permanente. A esto concurre, desde luego, el clientelismo partidista que se conecta con la ausencia de profesionalización, principalmente en los niveles de la gerencia pública.

La ausencia de estrategia económica y de profesionalización de la gerencia pública, la presencia de políticas episódicas y frecuentemente contradictorias, y de mecanismos aleatorios en la toma de decisiones, concurren con un dispositivo institucional y administrativo que es expresión básica de un Estado rentista, más ocupado en distribuir —aunque la distribución sea injusta— que en producir. De allí que sea posible apreciar que la dispersión de políticas se concreta en una dispersión de instituciones al interior del Estado, con atribuciones múltiples cada una y con solapamientos fundamentales entre sí.

Esto no es una dinámica puramente institucional, sino que es la operación de poderes al interior del Estado, que por supuesto no se resuelve sino con una redistribución de esos poderes en una dirección renovadora.

No es nuestra intención radiografiar los elementos de la crisis económica que experimenta Venezuela, sino, más bien, ilustrar sobre la carencia de dispositivos confiables en el Estado venezolano para articular respuestas en la dirección apropiada.

Es posible afirmar, en consecuencia, que si no hay modificaciones sustanciales en la conducción del Estado en materia económica, la recesión —no desmentida por incrementos puntuales en el producto bruto interno— no hará más que profundizarse.

### *Consecuencias sociales*

Las repercusiones sociales de este proceso son devastadoras si se miden por los raseros históricos de Venezuela. El deterioro del salario real, el desempleo —como se sabe, frecuentemente encubierto por el incremento del empleo “informal”—, el crecimiento alarmante de franjas de población en estado de pobreza crítica, la depauperación de las clases medias que han venido siendo el principal producto social de la democracia y su más importante sostén, configuran un panorama desalentador.

El Estado ha tenido en todo el período democrático una preocupación social fundamental, pero básicamente orientada con el criterio de que las políticas sociales se ocupan de “corregir” los efectos traumáticos de políticas económicas cuyos coletazos dañan a sectores más o menos numerosos de la población.

De este modo, las políticas sociales han sido secundarias en cuanto al plano estratégico, derivadas —en forma de contraste— de los lineamientos de política económica. Las características señaladas anteriormente y la subsidiariedad del campo social determinan que exista una dispersión efectiva de los instrumentos públicos de acción social. Se gasta mucho dinero en este campo, pero la eficacia marginal de los egresos públicos se puede decir que no solo es decreciente sino que también en muchos años es francamente negativa.

El caso de la educación es particularmente sensible, pues hasta el presente el régimen democrático ha ampliado de una manera impresionante la matrícula escolar, pero a partir de un cierto umbral el problema de la educación no es solo una cuestión de expansión cuantitativa, sino de elevación cualitativa. En este sentido, el crecimiento del gasto ha mostrado que, si no se modifican otras variables, es muy difícil que pueda dar cuenta de las exigencias de carácter estructural que tiene el sistema educativo. En un cierto sentido es una educación distante de las demandas de una sociedad que pugna por transformarse y, en ocasiones, se puede decir que contradice ese propósito.

Para el Estado democrático, se hace entonces indispensable producir una corrección sustancial de estos comportamientos, a riesgo de que se presenten condiciones sociales inmanejables, se vulnere la estabilidad democrática y se contradiga de manera

abierta lo que son los objetivos de un sistema político como el que prevalece de manera continua desde 1958.

*Los cambios son necesarios y posibles*

Del bosquejo presentado, es posible colegir que la sociedad venezolana está requerida por un conjunto de transformaciones urgentes, capaces de renovar el proyecto democrático. Y éste es el problema fundamental. En efecto, el reto de la democracia venezolana en particular, y probablemente el de la democracia latinoamericana, es demostrar que el pendular entre democracias que ante las crisis no pueden sino languidecer y los regímenes autoritarios puede tener una salida en democracias sólidas, fuertes, capaces de modernizarse, aptas para asumir las transformaciones como parte intrínseca de sus modos de ser y desarrollarse.

Quizás, en su sentido más profundo, la reforma del Estado, después de un tiempo extremadamente rico en experiencias, pueda ser conceptualizada esencialmente como una redistribución democrática, horizontal y vertical, del poder social; horizontal en el sentido que va desde los centros espaciales hacia la periferia regional; vertical en el sentido que va desde los núcleos de poder hacia la ciudadanía en sus diversas formas de expresión.

Esta redistribución del poder podría sugerir una movilización de fuerzas sociales que no cabe dentro de los mecanismos normales de la democracia. Desde luego, esto está por verse y es, quizás, la gran apuesta histórica de quienes promovemos y participamos en este proceso. Sin embargo, es posible decir que ese reacomodo se viene produciendo de manera sensible, pues la convicción de que ya no es posible seguir en la forma en la cual hemos venido administrando y construyendo el país está bastante enraizada en sectores muy influyentes de la sociedad.

Los partidos políticos son frecuentemente señalados como factores de estancamiento, debido a la multiplicidad de intereses creados y a la articulación de capas de sus dirigentes con el poder económico constituido; sin embargo, allí también hay procesos interesantes. El fenómeno de la concentración exagerada del poder se da en los partidos también, y por ello no solo los que están ajenos a la militancia partidista, sino también

muchos dirigentes y militantes de esas organizaciones, son víctimas de esa mecánica concentradora de influencias y decisiones.

Un ejemplo de lo que es posible es la propia COPRE, donde destacados dirigentes políticos han participado en la confección de propuestas y las han aprobado en la unanimidad que ha caracterizado las decisiones de la Comisión. Sin dejar de señalar que un destacado dirigente del partido de gobierno, el doctor Arnoldo José Gabaldón, ex-ministro del presidente Carlos Andrés Pérez, es el actual presidente de la COPRE.

Teniendo en cuenta estas rearticulaciones es posible plantear la posibilidad de las reformas. En Venezuela se está dando una reagrupación, donde los partidarios de los cambios están convergiendo, aun por encima de las barreras partidistas, institucionales y grupales.

Esta nueva situación es lo que permite plantear que en la campaña electoral que ya se abre, tan temprano como siempre, para las próximas elecciones de diciembre de 1988, un elemento de definición crucial será el de la reforma del Estado. Progresivamente, todos los aspirantes a la candidatura presidencial se han ido definiendo favorablemente en relación a estas transformaciones, por lo que es previsible que el próximo gobierno llegue más comprometido que lo que pudiera haberse imaginado hace pocos años a la realización de cambios sustanciales en el país.

Por esta visión de lo que acontece en Venezuela es que la COPRE, al mismo tiempo que va presentando propuestas de reforma al gobierno nacional, está trabajando arduamente en la proposición del Proyecto de Reforma Integral (PRIE), para ser presentado al presidente de la república y a todos los partidos y candidatos en los primeros meses de 1988, con el objeto de generar los compromisos pertinentes para su realización más cabal en el próximo gobierno.

En relación al actual gobierno, es indudable que tiene el mérito histórico de haber percibido la naturaleza de los problemas y de haber constituido una instancia bastante independiente, como ésta de la cual nos ocupamos, para promover la dinamización del proceso de cambios; sin embargo, por razones de las circunstancias políticas, de las contradicciones del partido de gobierno, por haberse abanderado la oposición con los proyectos de la COPRE, y por otras razones, no se han impulsado



los proyectos que podrían haber tenido cabida y vigencia. Pero es una conquista irreversible para Venezuela el haberse creado una plataforma que concilie las aspiraciones de renovación con la profundización de la democracia y de la modernización institucional del Estado.

## PROYECTOS PRESENTADOS AL GOBIERNO NACIONAL

### 1) *Implementación administrativa del programa productivo, alimentario y social (PRO-PAS)*

El objetivo central por el cual es elaborado el programa, de acuerdo al propio documento, es el de "promover el desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población de menores recursos a fin de que ésta pueda, a partir de sí misma, mejorar sus condiciones generales de vida".

En relación a los alcances del programa, está concebido como una política que contempla varios ámbitos de acción y cuatro (4) subprogramas.

Subprograma de nutrición.

Subprograma de salud.

Subprograma de capacitación e incorporación a la producción.

Subprograma de desarrollo comunitario.

### 2) *Opinión sobre el anteproyecto de reforma parcial de la ley orgánica de administración central*

A solicitud del Ejecutivo nacional, la comisión presidencial para la reforma del Estado sometió a su consideración el anteproyecto de reforma parcial de la ley orgánica de la administración central.

### 3) *Reformas del sistema político*

Fue presentado ante el Ejecutivo nacional y actualmente, en proceso de discusión en el Congreso, el documento "Propuestas

para reformas políticas inmediatas", que fue producto de un debate intenso por parte de los comisionados, y representa un fundamental aporte para nuestro sistema democrático.

Aspectos a los que hace mención el documento:

- a) Profundización de la democracia en los partidos políticos.
- b) Reforma de la ley orgánica del sufragio.
- c) Elección popular, directa y secreta de los gobernadores de las entidades federales.
- d) Reformas a la ley orgánica del régimen municipal.
- e) Financiamiento de los partidos políticos.

4) *Opinión acerca del Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud*

Consistió, de manera especial, en la revisión de las propuestas más relevantes formuladas por la Comisión Rectora de Salud, quien remitió los mismos con el fin de que se les hiciesen observaciones consideradas pertinentes especialmente en su aspecto administrativo.

5) *Posibilidad y conveniencia de la restitución de las garantías económicas*

Sobre la idea de que las causas que originaron la suspensión de las garantías económicas mediante el decreto N° 674 del 8 de enero de 1962, ya no existen, y habiendo mantenido durante un lapso de 25 años restringido el artículo 96 de la Constitución nacional, la comisión presidencial para la reforma del Estado ha considerado necesaria la revocatoria de tal decreto. En tal sentido, el equipo de trabajo del área realizó un análisis que recogió los planteamientos centrales de los diferentes sectores consultados, así como las expectativas que en relación al tema se han venido generando.

Algunos criterios sobre los cuales se producen las propuestas definitivas:

- La restitución de las garantías económicas no origina vacíos legales que pudiesen representar un peligro para el orden económico.

- Estimularía la promulgación de leyes por el Congreso nacional en aquellas áreas que han sido señaladas en el texto constitucional, a saber: Ley de Regulación Monopólica, Ley de Industrias Básicas y Ley de Planificación, entre otras, que probablemente no han sido propuestas por el Ejecutivo nacional ni por el Congreso debido a que la suspensión del artículo 96 de la Constitución nacional no lo ha posibilitado, ni hecho necesario.

6) *Instructivo sobre simplificación e información de los procedimientos administrativos de atención al público*

Tal proyecto implica la reducción al mínimo de los trámites y procedimientos que debe realizar el ciudadano para cumplimiento de las obligaciones exigidas por el Estado; esto se lograría mediante la revisión de los mecanismos administrativos del sector público, y en esta forma se podrían obtener algunos correctivos que, de aplicarse, permitirían una óptima agilización de los procedimientos administrativos de atención al público.

“Con base en el diseño elaborado por la COPRE, el presidente de la república, en uso de la atribución que le confiere el ordinal 1º del artículo 190 de la Constitución y de conformidad con el artículo 181 de la misma, dictó una instrucción sobre simplificación e información de los procedimientos administrativos de atención al público”, el cual trata de impulsar un proceso de simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos de mayor recurrencia. Su aprobación implicó la elaboración de instrumentos de seguimiento y control de los mismos en los diferentes organismos públicos del Estado en los cuales se implementó.

7) *Proyecto de acuerdo de profesionalización de los niveles directivos y supervisorios en el sector público*

En relación a éste se formularon los lineamientos generales para una política integral de recursos humanos en el sector público, lo cual dio origen a una matriz de proyectos, que cubre aspectos relevantes de una reforma estratégica en esa área. Formando parte de esa matriz de proyectos, se está desarro-

lizando el de "Profesionalización de los niveles directivos del sector público", que tiene como objetivo formular modelos explicativos que permitan la comprensión de las variables que obstaculizan o viabilizan dicha profesionalización. La prueba piloto se desarrolló en la Contraloría General de la República, dada la autonomía normativa de que goza dicha institución y la proyección que daría al modelo, al incluir elementos mismos en su sistema de control de gestión sobre los entes descentralizados fundamentalmente. Como paso previo, la COPRE aprobó, el 26 de septiembre de 1986, el acuerdo sobre "Profesionalización de los niveles directivos y supervisorios del sector público", el cual fue presentado al ciudadano presidente de la república, a los partidos políticos, a los presidentes de las empresas públicas y a institutos autónomos, gremios y colegios profesionales. La idea central es que los partidos políticos suscriban un acuerdo que los comprometa a promover un sistema de méritos en la administración pública.

#### 8) *Anteproyecto de Ley de Licitación*

Este proyecto nace frente a la necesidad y conveniencia de hacer una revisión profunda de aquellos mecanismos y/o procedimientos de selección de contratistas para la ejecución de obras y adquisiciones de bienes y servicios en los diferentes niveles de la administración pública nacional; en este sentido, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado elaboró un Anteproyecto de Ley de Licitaciones, el cual una vez aprobado en plenaria fue enviado al ciudadano presidente de la república.

#### 9) *Reformas inmediatas del poder judicial*

La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado incluyó "entre los primeros objetivos de su actividad, el estudio del Poder Judicial en sus diversas organizaciones y aspectos, con lo cual atiende también a la especial preocupación que le ha manifestado el ciudadano presidente de la república acerca de la apremiante necesidad de poner en práctica las reformas que solucionen la compleja problemática que confronta esta rama del poder público". Es así como ha elaborado el documento sobre "Reformas inmediatas del Poder Judicial", el cual ha sus-

citado una amplia polémica, en cuanto hace referencia, no solo a la modificación de la estructura del Poder Judicial, sino que también propone efectuar reformas de carácter funcional, es decir, en cuanto a:

- Acceso a la justicia.
- Reforma administrativa.
- Vacaciones judiciales.

Además, plantea reforzar los mecanismos disciplinarios en el ámbito judicial, con el propósito de corregir vicios e irregularidades de los jueces; así como se plantean mecanismos para dignificar la propia función judicial y estimular a los jueces probos y honestos.

10) *Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela*

Este proyecto iniciado a mediados del año 1985 fue planteado con la idea de definir y conocer la distribución de competencias por parte de las personas públicas territoriales para una mejor prestación de los servicios públicos en los diferentes niveles de la administración, así como también estudiar el problema de la descentralización política administrativa y el debilitamiento que han sufrido tanto las administraciones estatales como locales, y por ende la concentración de la administración pública. Considerando lo anterior, fueron elaborados los "Lineamientos Generales para una Política de Descentralización Territorial en Venezuela", documento que recoge desde el punto de vista del análisis, el sentir de una sociedad que ha madurado y reclama el esfuerzo del Estado, en el sentido de propiciar un proceso de descentralización político, económico y administrativo.

11) *Seguridad y defensa*

En esta materia se planteó un análisis sobre la Ley de Seguridad y Defensa actualmente vigente. Ésta fue producto de la ideología que en la materia imperó en América Latina a partir de las

dictaduras militares, con obvias raíces y manifestaciones anti-democráticas.

En reconocimiento de esta realidad, la COPRE ha propuesto una modificación sustancial de tal concepción y para ello ha planteado una reforma a la Ley Orgánica de Seguridad y defensa, para colocarla en consonancia con los objetivos democráticos de la sociedad y de las fuerzas armadas nacionales.

## 12) *Reforma penitenciaria*

El sub-sistema penal-penitenciario evidencia una profunda crisis que atenta contra los derechos fundamentales de la persona humana. El documento sobre reformas inmediatas al sub-sistema penal-penitenciario se inscribe dentro de los propósitos de hacer más eficiente y democrático el Estado venezolano. Se persigue saldar una deuda del Estado con respecto a la sociedad, al impulsar las reformas en el servicio de administración de justicia penal-penitenciaria, con el objeto de adecuarlo a los principios constitucionales y legales que reconocen los derechos fundamentales de la persona humana.

### *Estado actual de los proyectos de la Comisión*

Los proyectos descritos anteriormente han sido presentados al gobierno nacional, pero algunos de ellos continúan, en la medida en que se aspira llegar a niveles mayores de especificidad y de concreción. A continuación, se describirán algunos de los que merecen la atención de la COPRE en el período actual.

En el área de reforma administrativa se han desarrollado tres proyectos básicos: el de profesionalización de la gerencia pública, el de simplificación de procedimientos administrativos y el de descentralización.

El proyecto de profesionalización se centró en su primera fase en la elaboración de un modelo teórico sobre la base del funcionamiento de los niveles gerenciales de la Contraloría General de la República, recién concluido. El proyecto se complementará con una propuesta estratégica de generalización de este modelo a toda la administración pública.

En materia de simplificación de procedimientos, la Comisión preparó un instructivo presidencial en abril de 1986. Durante

un año se instalaron comités de simplificación en las distintas instancias ministeriales y se recopiló información sobre alrededor de 4.000 procedimientos. En estos momentos se procesa el informe final de este proyecto.

Uno de los ejes fundamentales de la reforma del Estado ha sido la descentralización política, económica y administrativa de la función pública. En este sentido, la Comisión aprobó unos lineamientos generales y propuestas específicas que culminarán con la presentación de orientaciones para la distribución de atribuciones del poder en sus niveles nacional, estatal y municipal.

Como complemento de estas iniciativas, la Comisión suscribió acuerdos de cooperación institucional con la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Rafael Urdaneta, para desarrollar un proyecto de red de oficinas de personal, en el primer caso, y un proyecto de Ley de Descentralización, en el segundo. Este último incluirá un texto legal referido a la elección y remoción de los gobernadores de Estado, para dar pie a la elección directa de estos funcionarios, como una de las propuestas de reformas políticas inmediatas que la COPRE ha elevado a la consideración del Ejecutivo nacional.

Finalmente, se inician en este momento otros dos proyectos de apoyo a las reformas administrativas: la Guía del Ciudadano y el proyecto de Información sobre el Poder Ejecutivo. La Guía del Ciudadano contendrá información relativa a los 100 procedimientos administrativos de más alta recurrencia, y el proyecto de información actualizará lo concerniente a la estructura organizativa y funcionamiento de la administración centralizada.

En el mes de agosto se concluyó y aprobó en plenaria de comisionados un proyecto de reforma del sistema penitenciario, que será complementado en 1988 con un proyecto de prevención del delito. En esta misma área judicial está a punto de concluir un proyecto de Ley de Policía, e igualmente se trabaja en una reforma de la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo y en la presentación de un estudio sobre la incorporación de la figura del "defensor del ciudadano" ("OMBUDSMAN") a la función pública en Venezuela.

En el próximo mes de octubre se tiene programado presentar al Ejecutivo nacional un paquete de reformas legales que incluye las reformas inmediatas al Poder Judicial, la reforma a

la Ley de Arancel Judicial y a la Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena, esta última como derivación del proyecto de reforma penitenciaria. Este paquete de leyes incluye la Ley de Policía, la reforma de la Ley de Seguridad y Defensa, y un proyecto de normas sobre licitación de obras públicas, aprobadas por la Comisión durante el primer semestre del año en curso.

También conforman este paquete tres proyectos en materia económica: una Ley Orgánica del Sistema de Planificación, recogiendo lo pautado en la Enmienda N° 2 de la Constitución nacional, aprobada por el Congreso nacional en marzo de 1983, y los proyectos de reforma de la Ley de Régimen Presupuestario y la Ley de Crédito Público.

En el área económica, aparte de las leyes recién mencionadas, la Comisión ha centrado su trabajo en la preparación de una estrategia económica global, que dará a conocimiento público en un seminario de consulta a celebrarse en el mes de octubre. El propósito central es contribuir a la conformación de una estrategia compartida, capaz de dotar al Estado y a la sociedad de concepciones e instrumentos para una época de crisis.

El equipo de asesores económicos de la comisión elaboró un conjunto de documentos sobre aspectos parciales de política económica que también serán discutidos en ese seminario.

Los documentos económicos se refieren a la actuación del Estado en el manejo de las empresas públicas y a aspectos funcionales relevantes de la política económica: política fiscal, política cambiaria y política financiera; otros escritos se refieren a aspectos sectoriales de la política industrial, agrícola y comercial; el problema del empleo se considera en otro de los documentos, y finalmente se considera en otro trabajo lo concerniente al contexto sociopolítico para una nueva estrategia económica.

En el área social, la Comisión ha trabajado en cuatro proyectos sectoriales: vivienda, salud, política alimentaria e institucional y relación madre-niño, los cuales finalizarán en el mes de septiembre. En este mismo mes se presentará una propuesta estratégica global de política social que incluye el tratamiento de la atención primaria a capas de la población de escasos ingresos y aspectos organizativos y educacionales, vinculados a la política social.



En materia educativa, la Comisión ha centrado su atención en una encuesta educacional que se hizo circular en el liderazgo nacional, con representación de todas las regiones y de los distintos sectores involucrados, conformando una muestra de más de 800 personas y generando por encima de un millón de unidades de información.

En este momento se trabaja en el análisis de la encuesta, que deberá concluir en el mes de octubre. En noviembre la Comisión ha organizado un evento internacional con asistencia de especialistas extranjeros para discutir los problemas de la reforma educativa.

Por último, la Comisión ha trabajado durante el año 1987 en dos proyectos especiales en materias de singular importancia.

El proyecto de ciencia y tecnología produjo en el mes de julio un informe final con propuestas en tres áreas: reformas institucionales y administrativas, educativas y de política industrial, destinadas a procurar una inserción más adecuada de la ciencia y tecnología en el aparato del Estado venezolano.

El proyecto de cultura termina en el mes de septiembre un informe con recomendaciones de reforma institucional del sector cultura y está distribuyendo en este momento una encuesta a nivel nacional para recabar opiniones de la provincia acerca de las modificaciones necesarias en la acción cultural del Estado.

### *Las líneas maestras del PRIE*

Teniendo en cuenta que se trata de promover, al lado de reformas de pronta ejecución, otras que constituyan un plan orgánico y coherente de transformaciones, capaces de constituir un proyecto nacional alternativo, se está trabajando alrededor de siete lineamientos estratégicos fundamentales. Ellos son:

1. La democracia representativa: el sistema de participación y representación.
2. La función pública.
3. El estado de derecho.
4. La distribución espacial y funcional del poder.
5. El Estado y la economía.
6. El Estado y la política social.
7. El Estado, la educación, cultura, ciencia y tecnología.

El PRIE no se plantea como un "programa de gobierno" que, en el caso venezolano, es más bien un requisito formal de las campañas electorales y, lejos de ser una indicación de lo que se trata de hacer, puede ser un índice de lo que no se va a hacer. La idea sobre el PRIE es que sea una propuesta estratégica, alrededor de la cual pueda articularse un nuevo consenso nacional, capaz de sustituir —desarrollándolo— al que dio origen a la conquista y estabilización del régimen democrático.

Se plantea como una plataforma que pueda constituir y expresar las demandas e intereses de los sectores fundamentales —sobre todo de los emergentes— de la sociedad venezolana. Por decirlo en un lenguaje más clásico, antes que un programa de gobierno —con las connotaciones señaladas—, se aspira a que sea un programa de luchas para el país.

## LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### *Las cuestiones*

Plantearse el tema de las políticas públicas en América Latina es, probablemente, uno de los asuntos más complejos que en estas circunstancias de la región puedan abordarse. En muchos de nuestros países la ausencia de respuestas ha llevado a núcleos importantes de la dirección política e intelectual a buscar, a los problemas de esta época, respuestas en el viejo arsenal conceptual. De allí ha surgido, a veces, el intento de encontrar salidas en el baúl del liberalismo clásico, o, por el contrario, seguir hurgando en formulaciones del tradicional populismo latinoamericano, tan lleno de méritos pretéritos como de inutilidades actuales.

Nuevos interrogantes han pasado a dominar y los automatismos habituales no se muestran suficientes para responder con precisión a los desafíos presentes.

El problema central consiste en que las sociedades latinoamericanas se han construido orgánicamente en torno a una manera de producir, consumir, crecer y reproducirse, cuyas bases han entrado en cuestión por obra de la modificación de su modo de articulación en el plano internacional y por una transformación, frecuentemente radical, de sus variables inter-

nas. Cambios que no han sido asumidos orgánicamente por los núcleos dirigentes de las sociedades, y que conducen muchas veces a profundizar los factores de inestabilidad y crisis que agobian —en diverso grado— a las democracias del continente.

Surge como pregunta amenazante si la democracia recientemente instalada y aun las que ostentan cierta estabilidad tienen recursos ciertos para dar respuestas apropiadas sin sacrificar el proceso político y las libertades conquistadas. No es, desde luego, fácil responder, pues la tentación dictatorial no ha desaparecido y, en algunas oportunidades, integrantes de las élites políticas y económicas se ven sometidos a la seducción de democracias “fuertes”, más que en el sentido de su reciedumbre institucional, en el muy discutible de su capacidad de restricción de las demandas sociales. Sobre ambos desarrollos ha habido —y hay— experiencias aleccionadoras en América Latina.

No cabe la menor duda de que al Estado corresponde un papel eminente, cuyas raíces históricas lejanas y recientes no es necesario recalcar excesivamente; pero es indispensable convenir en que no pareciera haber una teorización precisa sobre el tema. De allí que las búsquedas deban continuar, aun con la urgencia que señala una situación que no se mostrará dispuesta a tener la paciencia para exploraciones demasiado detenidas. Éste es, desde luego, el tenor del desafío.

La contribución que hacemos en esta oportunidad está basada en el análisis de la experiencia que sobre la cuestión se realiza en Venezuela. Sus conclusiones se refieren básicamente a ese contexto acotado, pero podría ser que estas reflexiones también engarzaran con situaciones similares de la región, a partir de las cuales el intercambio de experiencias se convierta en material del cual desde las más diversas perspectivas se pueda comprender y aprender.

### *El Estado invasor*

La amplitud de los enfoques sobre políticas públicas y la diversidad en las formas de abordarlas obliga, por elemental prudencia, a hacer consideraciones muy específicas en la materia. En tal virtud, nos proponemos a llevar el tema, basados en la

experiencia venezolana, en cuyo marco se está dando un particular proceso de reforma del Estado.

Las características del surgimiento del moderno Estado venezolano son básicamente las que derivan de su condición rentista. En virtud de los proventos petroleros que comienzan a moderarlo a partir de la década del veinte y que permiten su fortalecimiento creciente. A pesar de las transiciones políticas de la dictadura a la democracia y de ésta a aquélla, lo cierto es que el Estado petrolero se ha desarrollado de manera continua.

Un Estado de fuertes tendencias expansivas en virtud de su condición receptora y distribuidora del ingreso petrolero, en un país de débil organización social, hace que la institucionalidad estatal rápidamente cope los intersticios más variados del tejido social y fuerce una expansión —y hasta un desbordamiento— de su presencia institucional.

Se va articulando un dispositivo de fuerzas del Estado y sus instituciones que, en la ausencia de contrapesos reales desde “abajo”, va modelando una —por llamarla así— sociedad de Estado. Lo cual, para anticiparnos a otra reflexión, explica algunas modalidades de la intervención estatal, bastante alejadas del predicamento keynesiano y más bien enraizadas en una forma estructural de existencia del Estado. En este caso, el Estado no “interviene” como entidad que desde “afuera”<sup>4</sup> condiciona y obliga a una cierta conducta del sector privado, sino que el Estado está, desde su propia partida, “adentro” de lo que se supone hay que regular.

En Venezuela, paralelamente a la constitución del Estado moderno, van surgiendo los partidos políticos, formas principales —y casi únicas— de expresión de la sociedad. Los partidos describen un primer periplo de organización de diversos sectores, proceso en el cual van surgiendo sindicatos, asociaciones estudiantiles, gremios y colegios profesionales, y hasta algunas organizaciones empresariales.

Tal dinámica, de suyo, favorable a la diversificación democrática de una sociedad que tardíamente despertaba al siglo xx, produce un efecto cuyos alcances solo se pueden medir en la

<sup>4</sup> “Afuera”, que desde la perspectiva teórica es siempre discutible y problemático, pues supone una exterioridad ficticia previa. En todo caso, se alude al tipo de intervención keynesiana típica.

actualidad. Todas las organizaciones sociales nacen bajo el influjo y el control de los partidos políticos.

En el comienzo de la moderna organización social de Venezuela a finales de la década de los treinta, se tiene una dinámica estatal tendencialmente desbordada y lo que no es el Estado se muestra bajo una dirección creciente de los partidos políticos.<sup>5</sup>

En términos elementales se podría decir que se tiene una contraposición del Estado y la sociedad civil por medio de los partidos, situación que no tendría por qué no garantizar un equilibrio dinámico entre las fuerzas sociales. Sin embargo, este esquema no se mantiene; por el contrario, ocurren algunas mutaciones que vale la pena considerar.

Con el advenimiento de la democracia en 1958 y sobre la base de una demanda compartida de asegurar su estabilidad, se inicia un proceso de articulación de los partidos con el Estado y sus instituciones. Se convertía ésta en la forma más expedita de asegurar una orientación democrática de un Estado por muy largo tiempo habituado a la lógica dictatorial. La inserción estatal de los partidos tendía a garantizar la estabilidad democrática mediante un tipo de articulación que aparecía como el más expedito para lograr tal objetivo.

Este movimiento —en principio de orientación “táctica”— tiende a modificar sustancialmente las características del Estado. Éste se convierte progresivamente en un sistema de fuerzas partidizado y las instituciones en las que se constituye y expresa del mismo modo.

Las consecuencias son claras: por una parte, un Estado partidizado, invadiendo todos los resquicios sociales; y, por otra parte, las diversas formas de existencia de la sociedad civil formadas por los partidos, pasan a estar de alguna manera bajo la égida estatal. La sociedad civil se ve, entonces, disminuida, controlada e “intervenida”.

El dispositivo estatal se adecua, por señalarlo de este modo, a los requisitos de la estabilidad democrática: pero los partidos absorben en sus relaciones sociales las características del Estado, una de las cuales es su carácter centralizado.

<sup>5</sup> Desde luego, estamos haciendo abstracción de las manifestaciones concretas del proceso histórico, en el cual se interponen largos años de dictadura; más bien intentamos el análisis de las tendencias fundamentales.

Sería exagerado pensar que los partidos delinear sus principales rasgos de este tipo de articulación; su propio origen ideológico, enraizado en la versión estalinista del marxismo de los años veinte y treinta, hace que las tendencias centralistas estén presentes; lo que los convierte en partidos de Estado es reforzar lo que ya estaba presente en su constitución básica.

Aun cuando no puede ser detallado el análisis que se haga en esta oportunidad del tipo de desarrollo del sector empresarial privado, conviene señalar algunos rasgos que vienen a completar las consideraciones que venimos haciendo. El sector privado empresarial venezolano modernamente se expande a partir de su relación con el Estado. Tal característica es comprensible a partir de que éste es, como se sabe, el principal receptor y distribuidor del ingreso petrolero. Buena parte de las ganancias<sup>6</sup> derivan de las modalidades en que los núcleos más importantes del sector empresarial privado se engranan con el dispositivo estatal. La historia de la constitución del empresariado venezolano es diversa, pero uno de sus rasgos en la etapa democrática es que su articulación con el Estado se da por la vía del control institucional que ejercen las direcciones<sup>7</sup> de los partidos.

Tal proceder hace que los núcleos dominantes —o que aspiran a serlo— del sector empresarial privado privilegien su relación con los partidos, como el canal para facilitar una modalidad apropiada de inserción en la distribución de la renta petrolera. Obsérvese que no nos referimos necesariamente a las formas ilegales de derivación de beneficios, sino a las más estrictamente apegadas al ordenamiento jurídico que no impiden sino que hasta estimulan condiciones de expansión de las ganancias.

El resultado de este proceso es que se tiene en el Estado una articulación institucional fuertemente centralizada, con dirección de los partidos y con un estrecho engranaje con los núcleos dominantes del sector empresarial privado. Mientras

<sup>6</sup> Hablamos de ganancias en un sentido lato, por cuanto podría argumentarse que una parte sustancial de esas "ganancias" no es propiamente de carácter capitalista, sino rebanadas de la renta petrolera estatal.

<sup>7</sup> Recordamos aquí que las características centralizadas de los partidos hacen que su acción básicamente se pueda explicar por las decisiones de sus direcciones políticas.

que las formas no estatales de existencia de la sociedad, o son controladas por los partidos o no tienen condiciones laborales de desarrollo en circunstancias como las descritas.

Ésta es una descripción somera del proceso de conformación de tendencias fundamentales en el Estado. De tales características se derivan consecuencias fundamentales que enmarcan la adopción de las políticas públicas.

### *Las principales consecuencias*

De lo que se ha considerado anteriormente, se deducen algunos resultados cruciales para la formulación de las políticas públicas en lo que se refiere a su diseño, al personal al que toca ejecutarlas y a las formas institucionales y sociales del control.

Es evidente que cuando el producto social se conforma básicamente por el tipo de ingresos fiscales que no es el resultado del proceso productivo interno, sino de una renta como la petrolera, el Estado y el conjunto de actores sociales se hace a imagen y semejanza de los mecanismos que crea este recurso. El Estado dispone obviamente de un nivel de ingresos que le permite asumir buena parte del proceso productivo, pero en realidad los dispositivos institucionales se ejercitan, más que en el proceso de la producción, en el de la distribución. Incluso sus empresas, de grado o por fuerza, van siendo inficionadas por la ideología y la práctica distributiva<sup>8</sup>, que van impidiendo que surjan, o restringiendo, según el caso, los resortes que mueven la producción.

La adecuación del Estado a esta práctica distributiva<sup>9</sup> tiene muy importantes y variadas consecuencias, una de las cuales es que no se establece la necesidad de disponer de estrategias globales. Entendidas éstas no como la colección de planes de la Nación, que funciona básicamente como una necesidad ideológica del Estado, sino como un dispositivo político y social que

<sup>8</sup> No nos referimos especialmente a la distribución del ingreso social como objetivo deseable, sino a un dispositivo estructurado tanto para los sectores de menores ingresos como para los empresarios.

<sup>9</sup> Sobre este tema se ha trabajado en la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. El economista Gerver Torres ha desarrollado una interesante tesis sobre "El Estado y la Estrategia Económica" (mimeo).

engarce objetivos del Estado y de la sociedad con fuerzas articuladas a su logro.

La carencia de estrategia es perfectamente posible en condiciones de abundancia de recursos —como la experiencia venezolana, entre otras, ha demostrado—, pero en condiciones de crisis, como las que recorren a América Latina, las políticas —o lo que suele llamarse así— se muestran frecuentemente contradictorias, de poco alcance, y lejos de solucionar las cuestiones a las que se refieren profundizan la marcha en el tobogán de las distorsiones.

Desde luego que no pensamos que la carencia de estrategias obedezca a una especial ineptitud de los grupos dirigentes para comprender su necesidad, sino a un tipo de estructuración que las ha hecho innecesarias, al menos aparentemente.

La estrategia como dispositivo de fuerzas sociales es sustituida por la retórica de la planificación. En ésta se gastan ingentes recursos que tienen el propósito de canalizar inquietudes intelectuales en el seno de los gobiernos, de organizar una discusión paralela a la ejecución de las políticas y de legitimar, ocasionalmente, medidas.

Esta ausencia es el síntoma de los procesos que tienen lugar en un Estado que se conforma de este modo. La ausencia de organizaciones sociales autónomas hace de los partidos uno de los mecanismos por excelencia para el ascenso social; de allí que la adhesión a éstos se convierta en canal para obtener empleos y otro tipo de beneficios del Estado, lo que, por lo demás, se corresponde con las necesidades electorales de los partidos y con las de legitimación social que las democracias de fuerte contenido populista requieren.

El clientelismo partidista, desde los niveles más bajos de la administración pública hasta aquéllos de dirección y supervisión —gerenciales, en general—, es uno de los rasgos distintivos de esta manera de imbricarse los actores sociales aludidos.

La consecuencia más inmediata de este proceso es que la administración pública está subordinada a la orientación clientelar y, por tanto, no tiene la posibilidad de establecer mecanismos profesionales de gerencia. Esta carencia tiene efectos profundamente perniciosos, en la medida en que permanentemente se están estructurando formas de poder, lealtades, procedimien-



tos y objetivos.<sup>10</sup> El funcionario público, sobre todo el de alto nivel, tiene el horizonte máximo de la permanencia de su partido en el gobierno, y, en no pocos casos, el del ministro o director que lo lleva a una determinada posición.

Aun en el caso de los funcionarios de otros niveles inferiores, si no son removidos, se ven obligados a reestructurar su articulación con los directivos debido a los frecuentes cambios que en este último nivel ocurren.

En estas condiciones se refuerza la centralización típica del Estado, pues lo único que goza de relativa estabilidad es la máxima dirección, concentrada en la figura del presidente de la república y en quienes, por circunstancias políticas, personales y hasta psicológicas, alcanzan a ser "distribuidores" aceptados del poder presidencial.

Hemos de insistir en que tales características no ejercen efectos demasiado perversos si existe una disponibilidad abundante de recursos para satisfacer, aun cuando sea aparente y precariamente, todas las demandas. El problema se presenta cuando la crisis erosiona los márgenes de maniobra y es necesario disponer de opciones disyuntivas. No hay objetivos claros, no hay gerentes públicos aptos y no hay "rutinas" administrativas proclives al cumplimiento de dichos objetivos. En estas condiciones, lo que era una condición del normal desenvolvimiento de los asuntos públicos se convierte en una de sus más formidables trabas.

### *Los dilemas del sector privado*

El sector empresarial privado juega, como se ha dicho, un peculiar papel en la conformación de las prácticas concretas del Estado. Frente a un discurso liberal, remiso al intervencionismo estatal, bandera de todas las posturas más tradicionales del empresariado, se encuentran acciones concretas y permanentes que contradicen esa retórica. No se trata, desde luego, de hipocresías frente a las exigencias; es, más bien, una dinámica en la cual está inserto el sector privado y de la que no puede escaparse,

<sup>10</sup> Por supuesto, no se plantea —como quisiera una visión tecnocrática— la inconveniencia de que miembros de los partidos sean gerentes públicos. Lo que se discute es que sea eso lo que determine su estabilidad.

con la cual contribuye de una manera a veces digna de encomio por el esfuerzo invertido.

Los núcleos que se han desarrollado más al amparo del Estado munificente son los que promueven de una manera más activa y consistente su intervención microeconómica. El tejido de relaciones que ha establecido el empresariado de punta con la dirección política se ha convertido en eficaz sustituto de normas y prescripciones claras y homogéneas; en ese tejido, constituido por relaciones políticas, financieras, de intereses, de facciones y personales, se va generando una forma de promover las acciones del Estado en un sentido puntual y circunstancial.

Frecuentemente, las regulaciones se traspasan como barreras indeseables, con el propósito de lograr un matiz en alguna orientación económica o institucional favorable a un determinado grupo o sector. En descargo de la vileza que pudiera atribuirsele en demasía al empresariado, hay que decir que muchas veces es el único camino que le queda para no quedar ahogado por la improvisación, por la ausencia de una juridicidad clara y sostenida, y por los micropoderes que se expresan en la forma de múltiples permisos, solvencias y requisitos diversos que lo condicionan desde la administración pública.

Este papel del empresariado ha determinado que sus formas de organización, más que ser mecanismos para promover una dirección diferente —más acorde con el discurso— de la sociedad, se conviertan en instrumentos para la gestión ante el Estado. El empresariado está entonces, articulado, más que para promover condiciones destinadas a una exitosa labor productiva, para gestionar su cuota parte de la renta, circunstancia en la cual estimula el papel distribuidor del Estado, incapaz de una dirección macroeconómica eficiente.

La relación con el Estado tiene estas bondades para la gestión empresarial, de allí que muchas veces se pueda constatar que personas o grupos provenientes del sector privado o del sector público mismo encuentren formas “productivas” ilegítimas en esa vecindad. La corrupción administrativa, como forma de estimular funciones aletargadas del Estado, pasa en muchas oportunidades a convertirse en la naturaleza más profunda de la relación con él. Lo que no se puede por las vías legales, encuentra un atajo por las ilegales.

En el camino de la corrupción —siempre con gente adentro

y afuera de las instituciones públicas— se van creando las bases para una suerte de *acumulación originaria* de capital. Así se encuentra que en el entrevero de las múltiples conexiones que se articulan con el Estado se observe a funcionarios públicos o a principiantes empresarios privados enriquecidos en períodos desusadamente cortos.

Muchas veces este problema se enfoca con una óptica predominantemente moral —aspecto que por supuesto está presente— y se ignoran las determinaciones que producen este morbo social. No se trata de obviar el que en todas las sociedades se producen problemas de corrupción; sin embargo, lo que sostenemos es que hay una determinada forma de constituirse la relación del Estado con los agentes económicos privados que hace de la corrupción un modo habitual de existencia, suficientemente generalizado y con las jerarquías sociales correspondientes.

Como ya se ha señalado <sup>11</sup>, este tipo de problemas son correspondientes con un Estado de derecho muy precario. Esta precariedad es la contrapartida necesaria de un tejido de relaciones muy tupido entre las élites políticas y económicas al interior del Estado. De este modo, lo que no aseguran las leyes mediante su cabal cumplimiento lo asegura la red de relaciones aludida.

### *Algunos problemas de la sociedad civil*

Se ha planteado cómo las expresiones de la sociedad civil fueron originariamente inducidas por los partidos políticos, lo cual hizo que en la medida en que éstos se transformaron en partidos-de-Estados aquéllas hicieran lo propio.

Este proceso —desde luego nunca planteable en términos absolutos— reforzó la “estabilidad” de la sociedad y la dejó bastante inerte para afrontar su condición de contrapeso necesario en un sistema democrático frente al Estado. Además, se generó una explicable lógica según la cual la mejor forma de que la ciudadanía se expresase organizadamente era manteniendo una vocación de relación permanente con el sector público. Ésta ha sido la manera clásica de obtener mejores condiciones personales o

<sup>11</sup> Ver la primera parte de este trabajo sobre la importancia del estado de Derecho en el marco de la reforma del Estado en Venezuela.

grupales, antes que la vía de generar dispositivos autónomos de acción y gestión sociales.

Desde esta perspectiva es perfectamente explicable cómo lo que ha habido es un refuerzo, no solo del Estado mismo, sino de sus características más centralizadas. Al fin y al cabo, es la sociedad misma la que requiere este grado de centralización, dadas las condiciones en que se produce su relación con el área pública.

Esto produce un efecto que podríamos llamar lateral, pero que tiene una gran incidencia en la conformación de la conciencia prevaleciente. Se trata de que todas las críticas que se hacen desde los embriones de organización de la ciudadanía frente a un exceso de estatalidad se asumen —y se expresan muchas veces— como una crítica a los partidos políticos. Como estos han hecho con el sistema político democrático una identificación bastante total —¿totalitaria?—, toda crítica a la hipertrofia e invasión estatales se asume progresivamente como una denuncia del sistema democrático mismo. Trampa argumental pero que es asumida y creída así, con lo cual se crean potenciales peligros para la conciencia democrática de la colectividad.

### *Condiciones en las que se producen las políticas públicas*

Las consideraciones anteriores no son demasiado exóticas en relación con lo que ocurre en otros países, pero muestran las singularidades en las cuales opera el proceso que consideramos. Es evidente que en una conformación como la aludida el Estado tiene que ser pensado tanto como una cristalización institucional —que le comunica especificidad—, como un campo de batallas entre las distintas fuerzas que lo conforman y lo modelan sucesivamente; éstas pueden ser descritas como atributos permanentes del Estado, pero a veces la falta de cristalizaciones institucionales hace que las confrontaciones sean más frecuentes y los agentes económicos y políticos apelen más asiduamente a la fuerza pura, en la forma de arreglos extralegales y fuera de norma, aun cuando no sean en todos los casos ilegales.

Con distorsiones institucionales severas, con un control partidista muy agudo, con mecanismos estatales muy centralizados, es fácil colegir que se produce un entorno en el cual las políticas dependen de un exceso de circunstancialidad.

Tal característica no ha sido antifuncional en las condiciones descritas; por el contrario, ha operado como un mecanismo idóneo de conducción en períodos de estabilidad política y de bonanza económica. Es posible de este modo vadear los requerimientos estratégicos y las contradicciones pueden ser resueltas mediante la satisfacción de presiones muchas veces encontradas entre sí.

Además, hay que señalar que la excesiva centralización política e institucional de las decisiones, negadoras en muchos sentidos de la madurez democrática alcanzada y posible, facilita uno de los mecanismos esenciales de conducción en el Estado venezolano que es el del consenso.

Ciertamente, el compromiso democrático indudable de las fuerzas políticas —aun de aquéllas que en el pasado, desde la izquierda o la derecha, planteaban otros caminos— ha permitido que en el marco de sus direcciones, donde se concentra el mayor poder político, las medidas esenciales se hayan podido adoptar por consenso. La “ilusión de armonía”<sup>12</sup> ha sido uno de los elementos ideológicos fundamentales en la estructuración de las decisiones del sistema político venezolano. La base económica de dicho estilo ha sido mencionada, pero la consecuencia más importante es que tal modo de conducir se ha introyectado en las conductas habituales de instituciones, partidos, grupos y personalidades relevantes. Es un consenso que se basa, más que en la convicción compartida sobre problemas determinados, en la ausencia de debate y en la adopción de “paquetes” de política con ingredientes propuestos desde diversos ángulos. En algunos casos, el resultado podría ser técnica y políticamente inobjetable, pero, como es fácil de comprender, en muchas oportunidades el resultado es una mezcla contradictoria y explosiva, sin complacer a nadie y generando descontentos mayores.

No es una crítica a la búsqueda del consenso, pues por el contrario éste aparece como indispensable en una sociedad demo-

<sup>12</sup> “Venezuela: una ilusión de armonía” (Moisés Naim y Ramón Piñango - Ediciones IESA, 1985) es una interesante recopilación de trabajos donde se muestra el espíritu excesivamente consensual para la adopción de decisiones, lo cual ha impedido tomar caminos más idóneos cuando ha sido aconsejable, en beneficio de una suerte de promedio aritmético ponderado en las políticas. En las situaciones de crisis, tal camino no parece seguir siendo posible.

crática; se trata más bien de discutir el tipo de consenso que ha dominado al país, en el cual se renuncia a diseños de mediano plazo al interior de los cuales las medidas de corto plazo adquieren sentido y relevancia. Los consensos "promediales" tienen la peculiar y obvia característica de que se adecuan a las fuerzas de mayor poder de presión, en cuyo caso se refuerza a los agentes —políticos y económicos— en cuya práctica se niega un estilo de conducción capaz de pensar metas un poco más distantes de las exigencias que los giros coyunturales demandan.

Un aspecto interesante de estas modalidades de decisión consiste en una ruptura entre lo político y lo técnico. Desde luego, no se trata de incurrir en la secular ambición tecnocrática según la cual la mejor decisión política es la decisión —así llamada— "técnica", en la cual existe un pretendido privilegio de la ciencia en desmedro de la consideración de la correlación de fuerzas existente, y que, frecuentemente, es el rostro que adquieren núcleos emergentes de poder agrupados en las banderas —legítimas por muchos sentidos— de la ciencia y la tecnología, como base para modernizar la naturaleza y el estilo de las decisiones. El asunto es que la demanda de mejores calidades en la infraestructura sobre la cual se adoptan políticas y medidas tienda a contrariar el sentido en el cual se ejerce una dirección institucional habitual, en la cual el peso de la intuición y de las iluminaciones —útil en cierta medida para las decisiones— se convierte en el factor principal.

Dadas estas distancias clásicas entre lo técnico y lo político, no pocas veces los equipos de apoyo lo que hacen es justificar ideológicamente los destellos de una genialidad no siempre consistente.

Dicha práctica, explicable por la contradicción entre las dimensiones artística y científica de la política, cuando se hace sistemática actúa como impedimento para modernizar la calidad de los procesos de elaboración y ejecución de las políticas públicas.

De este modo, se crean las condiciones para que las decisiones se adopten en "cascada"; a una improvisación sigue otra, cuyo propósito es corregir los problemas generados por la primera, y así sucesivamente. La política pública tiende a ser una precipitación, tanto en el sentido común como en el químico, de ingredientes añadidos no digamos sin una cierta racionalidad

técnica —lo cual es, insisto, explicable— sino aun de una racionalidad política consistente con programas y metas. Por eso es engañoso el análisis que a veces se hace buscando un sentido nuclear, oculto y original, de las líneas de acción, cuando en realidad los primeros sorprendidos de la racionalidad supuesta de las acciones suelen ser sus propios inspiradores y ejecutores. No son tan inocentes como para creérselo, pero tampoco tan despistados como para negarlo.

Además, coexiste una característica derivada de la estructura clientelar de la administración pública, cuando este rasgo es muy enfático; los poderes parciales y localizados en las instituciones públicas tienen un peso superlativo en la materialización de las políticas, de allí que se pueda advertir que por las más disímiles vías hay una agregación creciente de determinaciones para su ejecución. Sobre todo en el manejo de la temporalidad de las decisiones, pues es evidente que la combinación de aceleraciones y desaceleraciones en la gestión de requisitos para cumplir una directiva concreta puede tener una capacidad de modularla hasta el punto de distorsionar o contradecir sus propósitos. Los célebres “engavetamientos”, dejados nada más para la anécdota, son un factor esencial para perfilar la naturaleza real de los procesos, y son expresión de pequeños ejercicios de poder que, en su conjunto, alcanzan en muchas oportunidades a darle el rostro final a alguna decisión.

No es éste un rasgo extraño en la conducta administrativa, pero, cuando los valores de la profesionalización no existen o están reducidos, los criterios para el ejercicio de esos poderes puntuales devienen de una lógica partidizada —en el mejor de los casos— o sencillamente de facción de intereses más parciales.

### *Los problemas de la crisis*

Ninguno de los señalamientos formulados es extraño para quienes se han adentrado en las características del hecho administrativo. Además, se puede afirmar que tales mecanismos, si bien no son deseables, pueden permitir un nivel de funcionamiento compatible con las determinaciones políticas que están presentes. El problema se presenta en términos más difíciles cuando la crisis económica y sus derivaciones políticas y sociales avanza. En estas condiciones los automatismos tradicionales se muestran cre-

cientemente ineficaces y los modos de gestión pública van teniendo barreras superiores a las tradicionales, hasta un punto en que pueden ser, más bien, elementos activos de profundización de la crisis misma.

Se puede advertir que el propio proceso de desarrollo en el marco democrático ha tenido el efecto de producir nuevos actores sociales, aun cuando sea en el marco de las formas organizativas tradicionales. Pero la movilización social que induce la misma crisis determina que los equilibrios tiendan a romperse, que se busquen formas nuevas o liderazgos renovados. En este sentido se puede decir que hay una tendencia a buscar estilos diferentes de articulación, en los cuales las prácticas habituales muestran una progresiva incompetencia.

En el sector público, en particular, emerge a pesar de las limitaciones un sector tecnocrático, aun cuando tenga su origen en las influencias partidistas; este sector comienza a desarrollar una lógica de Estado, donde se van delimitando intereses alternativos a los normalmente prevalecientes. La presión para el rigor técnico —con todas las limitaciones que tenga— genera tendencias modernizadoras, cuyo sentido varía de acuerdo al contexto en el que tenga lugar su afloramiento. Sin embargo, en todo caso, es un factor de movilización hacia el interior del aparato administrativo del Estado.

Asimismo, es posible reconocer que nuevos sectores empresariales surgen, con planteamientos también modernizantes, frecuentemente ligados a una visión más integral de los problemas empresariales, en los cuales se enfatiza la planificación estratégica. Esta perspectiva alimenta una relación más densa con las variables políticas.

En los partidos se expresan estos procesos, que comprometen a todos los sectores sociales, y se avizoran grupos, tendencias y hasta facciones con una orientación genéricamente reformativa.

Estos reajustes no excluyen sino que también producen erosiones sociales. Uno de los elementos más claros es el debilitamiento de la clase media —aun comprendiendo la imprecisión de su extensión— de una manera muy rápida. Este hecho es fundamental si se toma en cuenta que algunas democracias latinoamericanas, a diferencia de los antecedentes clásicos, son democracias de clase media; en ellas se ha apoyado el sistema político



y ellas han sido, en buena medida, su principal producto social.

El deterioro de la clase media introduce un factor social inédito en democracias de relativa estabilidad, así como afecta una de las columnas centrales de su equilibrio. Tal situación obliga, por la fuerza de los hechos, a replantear la orientación de la gestión pública.

Uno de los elementos fundamentales para que este deterioro social no pueda ser rápidamente revertido es que la orientación clientelar de los partidos, al rescoldo de la crisis, no puede seguir siendo mantenida. Este privilegiado canal de ascenso social se debilita, así también ocurre con las prácticas correlativas en el campo de la gestión pública.

La abierta competencia por el ingreso fiscal, el surgimiento, el deterioro y la recomposición de los grupos sociales, la inhabilitación de estilos partidistas habituales, la puesta en cuestión de la naturaleza esencialmente distribuidora del Estado, entre otros factores, fuerzan a una ruptura de las solidaridades, como ocurre en circunstancias similares.

El deterioro de las solidaridades hace que los consensos sean más difíciles, pues la carencia de recursos para el reparto y la presencia de otros actores que no estaban codificados en la dinámica tradicional hacen que nuevos dispositivos tengan que articularse para la gestión social y, en particular, para la elaboración y ejecución de las políticas públicas.

Ni el Estado tiene capacidad económica y financiera para cubrir con su cuidado la cultura distributiva, ni en el interior del mismo prevalecen de manera absoluta los mismos intereses, ni los agentes nuevos o renovados se engranan con los mismos criterios y prácticas.

Se plantea, entonces, la necesidad de promover cambios profundos, respecto a lo cual hay una conciencia creciente según la que no puede ser "más de lo mismo".

El reto es el de los cambios, capaces de permitir que el Estado sea idóneo para administrar en tiempos de crisis y que esta capacidad no sea contradictoria con la vigencia y, aun, el desarrollo de la democracia.

La reforma se concibe, de esta manera, en la vía para generar procesos que permitan la superación de la crisis, desarrollando la modernización dentro de una perspectiva democrática. Se

debe prevenir, sin embargo, contra una noción según la cual estas reformas implican la conquista o recuperación de una "racionalidad" en la que no habría molestas interferencias políticas, se impediría la negociación y la ejecución se limitaría a poner en marcha correajes eficientes de transmisión de directivas. Este ideal de expertos, ajenos al contexto político democrático, no solo es alcanzable, sino que también se convierte en indeseable.

Las reformas tienen el sentido profundo, como ya se ha señalado, de proceder a una distribución del poder, lo que no significa pasar a la "irracionalidad". Esto significa la transformación de criterios, bases de análisis, estilos de decisión y posiciones relativas en la articulación de las políticas públicas, donde la negociación, la búsqueda del consenso, la permanente gestión para el logro de los objetivos se redefinen, pero en modo alguno desaparecen.

### *Redefinición de las políticas públicas*

Las reformas para lograr un Estado más democrático y eficiente tienen como supuesto la transformación de algunos de los mecanismos tradicionales de estructuración del sector público. En este sentido, se puede señalar la necesidad de avanzar en procesos ya mencionados que promuevan una rearticulación al interior del propio Estado.

La descentralización, desde el punto de vista del aparato público, tiende a eliminar la congestión de decisiones y de la ejecución en las cúpulas de dirección pública, dejando a estos niveles para el establecimiento de los lineamientos estratégicos fundamentales. La descentralización opera como un mecanismo cuyo propósito es redistribuir las instancias de decisión, evaluación y control, de procesos, mientras que los niveles superiores del sector público pueden disponer de mayores recursos para la dirección estratégica de la sociedad. Esto no implica dividir artificialmente al sector público, sino imprimir énfasis en el proceso político, institucional y administrativo.

La descentralización y la desconcentración implicada no son posibles si, al mismo tiempo, no se estimula el desarrollo de la organización ciudadana, respecto a la cual el aparato público se

vea compelido a responder y con la cual pueda entrar en una relación que propicie el éxito en la gestión.

Esto significa que si bien la autonomía de la sociedad civil no debe ser interferida, una comprensión estratégica correcta puede llevar a estimular sus avances y sus expresiones multiformes. En la medida en que en la negociación de las políticas públicas participen sectores organizados de la ciudadanía, pueden tener un mayor filo democrático, una participación mayor y una representatividad superior. En este sentido, las políticas públicas —en términos de estricto derecho— pueden dejar de ser exclusivamente públicas, para reintegrarse en la gestión “privada” de los ciudadanos.

Tal perspectiva plantea, por una parte, un nuevo tipo de relación del Estado con los ciudadanos; y, por otra parte, la necesidad de readaptar la relación administrativa del Estado de manera que los procedimientos que cotidianamente tienen que seguir los ciudadanos expresen un sentido menos despótico por parte del sector público.

Tales objetivos requieren un nivel creciente de profesionalización de la administración, tal como ha sido argumentado en la primera parte del trabajo, que tienda no solo a niveles superiores de eficiencia, sino que provea de una concepción práctica de la democracia a los funcionarios públicos, sin lo cual seguirán siendo el brazo armado del autoritarismo diario del Estado.

En las instancias directivas y supervisoras puede crear, aunque de suyo no lo asegura, una integración entre la planificación y la implementación<sup>13</sup>, en las cuales decisiones de carácter político tengan la base técnica indispensable. De este modo se puede tender a conjurar la separación entre lo político y lo técnico que conduce a altos índices de ineficiencia que conspiran contra los objetivos expresos de la gestión pública.

Esta integración no es un problema de “mecánica administrativa”; es, sobre todo, un replanteamiento del tipo de poderes en juego. Requerir esta conexión entre la planificación y la implementación tiene profundas consecuencias políticas, pues significa

<sup>13</sup> Ver, sobre este tema, Paulo Roberto Motta: “La perspectiva organizacional en la formulación e implementación de la política pública: inferencias sobre la realidad de América Latina”, en *Políticas públicas: metodologías de análisis y problemas de implementación*. Selección de documentos clave N° 1, Volumen 3, Centro de Documentación, CLAD.

un impulso a la renovación del liderazgo político y de los niveles decisivos de la gestión pública; entre otras razones, porque los automatismos tradicionales no permiten afrontar creadoramente los desafíos que la crisis está poniendo sobre la mesa. Éste es otro ángulo de la redistribución del poder a que hemos aludido repetidamente.

Un proceso de descentralización que se corresponda con una relación diferente entre el Estado y la sociedad civil, en el marco de una profesionalización de la administración pública, puede crear un desarrollo muy favorable a lo que se podría aspirar a que fuese una racionalidad democrática en la elaboración y ejecución de las políticas públicas.

Desde luego, tal cometido implica reordenaciones fundamentales de la acción política. Una vertiente sumamente interesante en esta dirección es la transformación de los partidos en orden a una actualización programática, lo que permitiría la renovación de objetivos y metas. Es claro que esto requiere una apertura de los partidos hacia la sociedad y —casi tan importante como esta orientación— hacia su propio interior, de manera que los sectores emergentes de la sociedad encuentren adecuada expresión en las diversas instancias de elaboración política y en la presencia institucional que ostentan las organizaciones partidistas.

Partidos excesivamente pragmatizados, convertidos en partidos-de-Estado, van perdiendo su capacidad productora para limitarse a una condición reproductora del sistema de relaciones que la propia crisis pone en cuestión. De lo anterior, se infiere que una transformación de los partidos crea bases adecuadas para un cambio de su propia relación con el Estado, en la cual puedan privilegiar su papel desde la ciudadanía hacia “arriba”, antes que ser instrumentos de encuadramiento y control hacia “abajo”.

Al mismo tiempo, una presencia organizada y ciudadana capaz de tener interlocución con el Estado crea nuevos dispositivos para articular la negociación social de las políticas, pues se ha mostrado que las formas habituales de negociación con cúpulas empresariales y sindicales, junto al gobierno, van perdiendo su capacidad representativa y por lo tanto sus márgenes de intervención. Sin desestimarlas, es posible una complementación que, en el fondo, cambie la naturaleza del dominio cupular, de crecientemente y demostrada ineficacia.

Una orientación estratégica como la propuesta propende a buscar formas de búsqueda permanente de consensos mínimos, ni más ni menos lentos que los usuales, pero en una vertiente que fortalece de manera clara la democratización del Estado y de la sociedad. Es, de alguna manera, hacer lo que la retórica de la planificación plantea como aspiración "técnica", en el sentido de revisar de modo permanente la elaboración y ejecución de las políticas, en un sentido social y participativo. Esta participación no solo es inherente a los objetivos explícitos del sistema democrático, sino que también tiene el rasgo de propiciar una eficiencia mayor pues crea una superficie de "alertas" más extendida, y parcialmente inhibe las alcabalas que tienden a instalar en un Estado desbordado por su propio poder.

#### *A modo de conclusión*

La reforma del Estado se presenta, en la perspectiva considerada, como la adecuada respuesta para las situaciones que la crisis ha venido creando en sociedades democráticas de relativa estabilidad, como la venezolana; es un conjunto de cambios que estimulan una democratización creciente y una mayor eficiencia del Estado.

Como se ha dicho, este camino supone transformaciones técnicas, administrativas y legales, pero no es una reformulación que se restrinja a privilegiar reformulaciones de organigramas, ni adopción de nuevos códigos o su reforma, ni que tienda a crear una tecnocracia para exorcizar los "vicios" políticos; obviamente, las reformas implican como corolario este tipo de reordenaciones, pero no se agota en ellas. Ya se ha dicho, es fundamentalmente un proceso de redistribución del poder profundizando los perfiles de la democracia, haciendo que el Estado recupere su papel dirigente y abandone sus características invasoras.

De todas maneras, es una aspiración. Cabe la duda que todo proyecto alternativo suscita, sobre la existencia de una voluntad política dispuesta a acometer estas transformaciones; sin embargo, puede decirse que la llamada voluntad política no preexiste a los cambios, sino que se va construyendo con ellos. Demostrar que la democracia no está condenada a languidecer por efecto de los traumatismos económicos y sociales —en el mejor de los

casos— o a desaparecer en los ciclos conocidos y padecidos, sino que se afiance con solidez es el desafío de la época.

**ANEXO**

**DECRETO NÚMERO 403 - 17 de diciembre de 1984**

**JAIME LUSINCHI**  
Presidente de la República

En uso de la atribución que le confieren los artículos 7º y 8º de la Ley Orgánica de la Administración Central.

**CONSIDERANDO**

Que la sociedad venezolana exige la adopción de medidas que aseguren el establecimiento de un Estado moderno, esencialmente democrático y eficiente, en el cual los postulados de la Constitución adquieran plena vigencia y la participación ciudadana constituya un elemento efectivo en la toma de decisiones de los Poderes Públicos:

**CONSIDERANDO**

Que la adopción de medidas que conduzcan a una reforma integral del Estado venezolano es una necesidad actual cuya satisfacción no puede limitarse al señalamiento de fórmulas de difícil y retardada adopción, sino que, además, requiere de acciones inmediatas y concretas en áreas específicas de la acción pública.

**CONSIDERANDO**

Que la reforma del Estado debe ser el resultado de la participación de los diversos sectores representativos de la sociedad venezolana a fin de que ella sea expresión de la opinión nacional.

**DECRETA**

Artículo 1º — Se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la cual tendrá por objeto realizar los estudios que sean necesarios para determinar los lineamientos, políticas y acciones que habrán de seguirse para el establecimiento de un Estado moderno que responda a las necesidades y requerimientos de la sociedad venezolana.

**Artículo 2º** — A los fines previstos en el artículo anterior, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado deberá:

- 1º Elaborar un Proyecto de Reforma Integral del Estado.
- 2º Proponer al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, las acciones que a su juicio, deban ser adoptadas con anterioridad a la presentación del Proyecto de Reforma Integral del Estado, para asegurar la eficiencia de los organismos del Poder Público y facilitar la adopción de la reforma integral del Estado.
- 3º Colaborar con el Ejecutivo Nacional en el análisis de las medidas que deban ser adoptadas para llevar a cabo el actual proceso de reorganización de la Administración Pública Nacional.

**Artículo 3º** — La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado estará integrada por un Presidente y por las demás personas que designe el Presidente de la República.

**Artículo 4º** — La Comisión tendrá una Secretaría Ejecutiva, ejercida por la persona que designe el Presidente de la República.

**Artículo 5º** — La Comisión tendrá el carácter de asesora del Ejecutivo Nacional y sus relaciones con éste se canalizarán a través del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia.

**Artículo 6º** — La Comisión podrá invitar a sus reuniones y solicitar la colaboración de las personas que considere convenientes.

**Artículo 7º** — Los organismos de la Administración Pública Nacional, las Empresas del Estado, las sociedades civiles del Estado y las fundaciones constituidas por éste o de cuya gestión puedan derivarse compromisos para la República, deberán colaborar con la Comisión a los fines del cumplimiento de sus funciones.

**Artículo 8º** — La Comisión dictará su Reglamento Interno y podrá constituir las subcomisiones que estime necesarias para el logro de los propósitos que le han sido atribuidos.

**Artículo 9º** — Los gastos que ocasione la Comisión se harán con cargo al presupuesto del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. A solicitud de la Comisión y, por requerimiento del Ministro de la Secretaría de la Presidencia, los organismos de la Administración Pública Nacional facilitarán a la Comisión los recursos humanos y las asesorías que aquélla necesite.

---

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y REFORMAS DEL ESTADO**

---

**Artículo 10º — El Ministro de la Secretaría de la Presidencia queda encargado de la ejecución del presente Decreto.**

**Artículo 11º — Se deroga el Decreto N° 1461 del 7 de abril de 1982, publicado en la Gaceta Oficial N° 32.450 de la misma fecha, mediante el cual se crea la Comisión de Administración Pública.**

**Dado en Caracas, a los diecisiete días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro. Año 174º de la Independencia y 125º de la Federación.**

**(L.S.)**

**Refrendado,**

**JAIME LUSINCHI**

**El Ministro de la Secretaría  
de la Presidencia.**

**(L.S.)**

**SIMÓN ALBERTO CONSALVI**





### **III - LOS ENLACES NECESARIOS ENTRE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN**



## ARTICULACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA: DE LA AUSENCIA A LA NECESIDAD

JUAN MARTÍN

### *Introducción*

Es casi un lugar común, tanto insistir en la insuficiente relación entre planificación y gestión pública —que revela la experiencia gubernamental de la región—, como destacar la necesidad de articular ambos componentes para incrementar la capacidad de gobernar.

A menos que realicemos un esfuerzo eficaz para identificar las causas de esa insuficiencia, y que generemos una profunda voluntad política de cambio, continuaremos debatiéndonos entre un *no ser* y un *querer ser*. Dilucidar el problema y situarlo como uno de los temas principales de la agenda gubernamental son condiciones necesarias, pero no suficientes. También deberemos agilizar y acentuar el proceso de renovación conceptual, técnica y de procedimientos en marcha, para contribuir con mayor eficacia a un mejor desempeño gubernamental. Sin embargo, claridad en la definición del problema y voluntad política son dos condiciones imprescindibles para construir viabilidad a una estrategia de cambio.

Por consiguiente, organizaré mi exposición presentando nuestros puntos de vista en relación con tres preguntas básicas.

- ¿Cuáles han sido los enfoques prevalecientes en planificación y en administración pública que han entorpecido una adecuada articulación y su incorporación efectiva a la gestión del gobierno?
- ¿Qué desarrollos actuales hacen hoy más necesario y cuáles más posible imaginar una mayor articulación y una mejor integración?
- ¿Cuál es la agenda de problemas que requieren atención preferente desde esta óptica?

Como corresponde a esta exposición privilegiar el análisis desde la perspectiva de la planificación, haré solo referencias marginales imprescindibles al enfoque desde un punto de vista administrativo.

### 1. *Los enfoques tradicionales de planificación y gestión*

La trilogía sujeto-objeto-entorno del modelo tradicional de planificación, provee un punto de partida para explicar, esquemáticamente, la escasa articulación entre planificación y gestión. Este modelo supone un sujeto de planificación (el aparato gubernamental), que pretende gobernar un sistema (el objeto de planificación) con restricciones impuestas por las condiciones del entorno del sistema.

Así, para el enfoque tradicional de planificación, el aparato gubernamental es destacado como sujeto único, mientras que, para el enfoque administrativo, aquél pasa a ser su objeto de análisis. El primero no puede encarar con éxito la interacción entre los múltiples actores relevantes en un proceso de planificación, situados tanto al interior del propio sujeto (aparato gubernamental), como en el objeto (realidad económico-social) y en el entorno (sistema internacional). El segundo omite la relación fundamental entre *misión y organización*, cuando centra su análisis en el funcionamiento administrativo de la burocracia estatal.

Así, aunque ambos consideran al aparato gubernamental desde posiciones diferentes y potencialmente complementarias, la posibilidad de articularlas se inhibe por la aproximación formal y normativa, que caracteriza a ambos enfoques y que desemboca, respectivamente, en la producción de un Plan-Libro y en la propuesta de un Libro de la Reforma Administrativa.

En el caso de la planificación, podrían señalarse varios factores restrictivos, en su aproximación tradicional,<sup>1</sup> como escollos para lograr una articulación adecuada con la gestión pública. Sin embargo, solo destacaremos tres.

<sup>1</sup> Cabe aquí reconocer una variedad amplia de experiencias nacionales. Las críticas se orientan hacia los rasgos básicos del enfoque que, por lo dicho, ha dado origen a prácticas diversas en cada país.

- Uno, *la concepción de que planificación en una economía mixta es el opuesto de mercado, o una camisa de fuerza para las decisiones descentralizadas.*
- Dos, *la idea de que planificación es una actividad básicamente orientada hacia el futuro, descuidando el hecho de que el futuro se construye en el presente.*
- Tres, *la visión de planificación monocentrada en un sujeto homogéneo: el aparato gubernamental, lo cual dificulta encarar procesos activos para articular y contrarrestar intereses en situaciones de poder compartido.*

Estos tres factores —acumulados en sus consecuencias— han desdibujado el ejercicio de la planificación, aislándola del proceso decisorio efectivo y transformándola, con frecuencia, en un mero ritual. El costo de esta deformación es una reducción en la capacidad de gobernar. La ineficacia de la planificación estimula un estilo de gobierno dominado por la falta de previsión, y que solo puede dar respuestas, inmediatistas o tardías, a aquellos problemas que se evidencian como insostenibles. Este cálculo, improvisado en la coyuntura, se convierte en una alternativa superficial a la planificación ineficaz.

## 2. *Las urgencias históricas*

La vulnerabilidad producida por la crisis ha evidenciado, durante los últimos años, una reducción en el grado de autonomía de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas públicas. En particular, el peso abrumador de los problemas inmediatos de la crisis ha conducido a los países, en la práctica, hacia una cierta negligencia respecto del futuro y, así, a soslayar en los hechos la nueva dinámica económica y social que está en marcha, sobre todo en los centros neurálgicos del sistema internacional.

Este contexto condiciona de una manera enteramente nueva las estrategias viables para los países de la región. Solo la obcecación o el pensamiento rutinario puede continuar insistiendo en que los problemas no han cambiado. Así, por ejemplo, ya no solo se trata de identificar nuevas líneas de especialización productiva, o de ajustar las antiguas. Se trata más bien de conferir flexibilidad a la estructura productiva de cada país para maximizar su capacidad de adaptación permanente, ante

los cambios desfavorables y frente a las oportunidades que también ofrece un marco externo volátil y turbulento.

Esta transformación profunda de nuestras sociedades, con sectores mayoritarios económicamente agobiados por la crisis y con sistemas político-institucionales de desarrollo precario, requiere administrar con extremo cuidado el equilibrio inestable de compromisos entre las distintas fuerzas sociales, con capacidad para sustentar un proyecto nacional. En este contexto no es casual que la participación social comience a ser apreciada, no solo como un valor propio del sistema democrático, sino también como un requisito técnico para elevar la eficiencia social del gobierno.

Aquella transformación también requiere elevar el nivel técnico de la discusión política. Las opiniones encontradas, derivadas de apreciaciones distintas de cada situación y de la direccionalidad del cambio deseado, constituyen discrepancias legítimas en un sistema democrático. Pero, al mismo tiempo, su presencia exige responsabilidad colectiva por parte de los diversos actores, tanto políticos como sociales. Resolver una de las dificultades clave en el presente requiere comprender que, si bien el perfeccionamiento de los cuadros dirigentes es un resultado esperable del ejercicio de la institucionalidad democrática, es también una condición para la propia estabilidad del sistema. El esfuerzo por clarificar opciones, por examinar sus implicaciones, por explorar consensos y disensos, por concertar acuerdos que permitan transformar variantes en opciones de desarrollo, tiene que ser un objetivo común, compartido y respetado por todos.

Ambos requerimientos solo pueden ser encarados satisfactoriamente en el marco de una planificación de largo plazo, que considere explícitamente los problemas éticos y políticos asociados con la asignación intertemporal de los recursos. En la medida que la planificación es parte de nuestra capacidad para ejercer poder sobre el futuro, se impone su rescate como técnica de gobierno, con sus inseparables dimensiones política, económica y social. Esta visión trasciende, sin duda, los problemas ordinarios de la administración pública y es *distintiva* de la planificación.

La transformación de nuestras sociedades también requiere aumentar la capacidad de conducción, uno de cuyos requisitos

es fortalecer al Estado. Aquí se impone un cambio radical de enfoque. En el ambiente latinoamericano, esta discusión ha estado oscurecida por el reduccionismo de equiparar fortaleza con tamaño.

La delimitación de las áreas pública y privada ha sido un tema de controversia frecuente en América Latina, acentuada —más recientemente— por conocidos desarrollos en algunas naciones industrializadas. Así, los países de la región enfrentan el desafío de una ofensiva, esgrimida con insistencia por organismos y grupos externos, que pone el acento en la necesidad de desregular la economía y propender a una creciente privatización.

Esta ofensiva se fundamenta en una visión que asigna todas las bondades al sector privado y todos los defectos al sector público, omitiendo importantes evidencias de la complejidad en el funcionamiento real de las economías mixtas, sobre todo en el caso de los países en desarrollo.

Si bien la aplicación dogmática e indiscriminada de este enfoque tiene que ser confrontada, el tema de la interacción pública-privada debería ser cuidadosamente analizado —en el contexto de cada situación nacional— por dos razones.

- *La primera* es de carácter político: la consideración de que todo debe provenir, o debe ser solucionado, por la iniciativa estatal es contradictoria con el concepto mismo de economía mixta; genera comportamientos sociales pasivos y dependientes, poco comprometidos con la realidad, con indeseables reducciones en la creatividad, iniciativa y responsabilidad de los distintos actores nacionales.
- *La segunda* es de carácter técnico: el conjunto de funciones desempeñadas por el sector gubernamental constituye un conglomerado técnico, económico y financiero muy complejo y diversificado. Por ello, impone demandas al gobierno central para su dirección y gestión efectivas, muy por encima de su disponibilidad real de recursos creativos, organizacionales y financieros.

Situar el problema de la interacción privada-pública en un marco adecuado requiere aceptar que nuestras economías exhiben visibles signos de ineficiencia global, tanto en el sector público como en el privado, en un círculo de relacionamiento perverso



so. Por consiguiente, no parece la mejor aproximación apuntar solo a la falta de eficiencia en el sector público; habría que poner el acento en la necesidad de incrementar la eficiencia global (privada y pública) de la economía, para mejorar su competitividad externa y para racionalizar su funcionamiento interno. Desde esta óptica, avanzaría con mayor solidez la reforma del sector público. La presión hacia la desregulación y privatización podría reorientarse para transformar lo estatal en público y, así, democratizar más el diseño y la gestión de las políticas públicas.

Indudablemente, es necesario un serio esfuerzo de imaginación e iniciativa para lograr soluciones aceptables y viables. Sin embargo, aun si se alcanzan éxitos importantes en el proceso de privatización, transferencia, descentralización, etc., es realista pensar que subsistirá un sector público amplio, lo cual obliga, al mismo tiempo, a continuar y acrecentar el esfuerzo de modernización y mejora del desempeño gubernamental.

Para ello, será necesario abandonar concepciones de Estado y sociedad viciadas de formalismo e inconsistentes con la complejidad de la realidad. El aparato gubernamental no es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo —mecánicamente— a un diseño planificado y coherente. En la medida en que sus varios centros de decisión dividen lealtades en torno a propuestas, intereses y proyectos diversos, se compromete la homogeneidad de las políticas, la coherencia global y la coordinación de las decisiones, así como la capacidad para planificar y para decidir sobre cuestiones de largo plazo. Es decir, la naturaleza del aparato gubernamental, y su propia organización administrativa, resultan afectadas por las vicisitudes de una confrontación permanente al interior de la burocracia que expresa, a su vez, otros enfrentamientos sociales.

De las consideraciones precedentes se desprenden los grandes desafíos que la hora impone sobre la gestión pública, así como la necesidad de profundizar los cambios en marcha en materia de enfoque, concepción y tecnología administrativa. Más aún, ellas señalan la urgencia de articular planificación y gestión pública, reconociendo la especificidad propia de cada una de estas capacidades.

### 3. *Desarrollos actuales en planificación*

Existen hoy desarrollos en materia de planificación que hacen posible imaginar una mejor articulación con los procesos de gestión pública y una contribución más efectiva a la capacidad de gobernar. En recientes documentos institucionales del ILPES<sup>2</sup> se destacan varias nuevas percepciones; entre ellas corresponde enfatizar aquí dos proposiciones.

- Uno, *planificación como el opuesto de indiferencia ante el futuro.*

Esta primera proposición aparece como conclusión de la siguiente línea de argumentación.<sup>3</sup>

- a) El curso real que toma cada sociedad es la resultante de un complejo campo de impulsos —muchos internos, otros externos; algunos racionales, otros no— originados en una red de múltiples actores sociales. Estos impulsos, en ocasiones, se oponen o neutralizan; en otras, se potencian mutuamente.
- b) El efecto neto de la actividad gubernamental sobre el cambio social concreto es solo comprensible cabalmente cuando se lo considera inmerso en este heterogéneo y movedido campo de fuerzas.
- c) La función de planificación adquiere relieve si el Estado, en representación de toda la sociedad, pretende ejercer algún control sobre este efecto neto. Es decir, si pretende privilegiar uno u otro, del sinnúmero de cursos posibles:

En este sentido, planificación no es el opuesto de mercado, sino la antítesis de negligencia respecto del futuro.

<sup>2</sup> Véanse al respecto ILPES (a): *ILPES: su función en la segunda mitad de la década*, Documento NTI/F. VII. 3, marzo 1987 e ILPES (b): *Cooperación e Integración Regional en la Reactivación y en el Desarrollo: el Papel de la Planificación*, Documento NTI/G3, marzo 1987, capítulo III.

<sup>3</sup> Véase ILPES (a), *op. cit.*, pp. 4 y 5.

- Dos, *planificación como una actividad del gobierno en su conjunto, articulada con la sociedad civil.*

La segunda proposición destaca, en el contexto de la anterior, las siguientes observaciones.<sup>4</sup>

- a) El efecto agregado de la actividad gubernamental no puede ser responsabilidad de uno, o solo de algunos de sus entes institucionales.
- b) La complejidad actual de la tarea de gobernar no parece compatible con la permanencia de un estilo tradicional de comando, basado en *bilateralismos múltiples* entre el jefe de gobierno y cada ministerio especializado.
- c) La segmentación de la política pública y su coordinación interinstitucional e intertemporal podrían ser mejor enfrentadas con algún tipo de miniconsejo de nivel ministerial, como instancia colegiada de apoyo especial y permanente, en temas estratégicos, al jefe de gobierno.
- d) Un nuevo enfoque de planificación requiere repensar el organismo nacional de planificación y, sobre todo, redefinir sus interrelaciones con los demás entes protagónicos, dentro del aparato gubernamental, pero también fuera de él.

Estas ideas genéricas solo pretenden señalar una dirección de cambio, la cual, por cierto, debería ser analizada en el contexto de la situación concreta de cada país.

Asimismo, las proposiciones precedentes destacan cambios de percepción en planificación, que deben entroncarse con aspectos más directamente vinculados con administración y gestión pública. El primero es la necesidad de relacionar mejor el nivel tecnopolítico con el conjunto de la burocracia pública.

El segundo es buscar maneras de conferir mayor agilidad y elevar el grado de respuesta del aparato gubernamental para acompañar, más cercanamente, los cambios sociales y las urgencias del desarrollo.

<sup>4</sup> Véanse al respecto, ILPES (a), *op. cit.*, p. 5, e ILPES (b), *op. cit.*, pp. 46 y 47.

Las capacidades de adaptación y articulación del aparato gubernamental son, sin duda, necesidades permanentes. Sin embargo, los problemas actuales imponen ajustes inéditos, por su magnitud y velocidad, sobre ambos procesos.

#### 4. *Agenda de problemas que requieren atención preferente*

La confección de esta agenda, por cierto, depende de las situaciones propias de cada país. Sin embargo, por detrás de la especificidad y ponderación que cada uno de ellos adquiere en el contexto de una sociedad nacional determinada, hay denominadores comunes que indican un conjunto de problemas, solo abordables mediante una articulación eficaz entre planificación y gestión pública, con enfoques renovados.

##### a) *Configuración de estrategias de desarrollo alternativo*

La reestructuración industrial en los países centrales imponía, desde hacía varios años, una revisión de las modalidades de inserción productiva de los países de la región. La crisis externa y las repercusiones de las políticas de ajuste ensayadas por los países han renovado el debate latinoamericano sobre estrategias alternativas.

En los hechos, a pesar de pequeños pero trabajosos progresos, el panorama continúa dominado por la presión combinada de ajustar el sector externo y alcanzar o mantener la estabilización interna, en detrimento de las necesidades de transformación estructural de las economías nacionales; para demostrarlo, solo es necesario recordar la enorme cantidad de recursos propios que la región continúa transfiriendo al exterior.

Sin embargo, las bases para un consenso regional han progresado, tanto en la identificación de las causas de la crisis, como en la necesidad de enfrentarla con modalidades pragmáticas e innovadoras, en los frentes externo e interno. Encontrar los caminos que hagan esto posible es hoy, sin duda, el principal desafío que enfrentan los gobiernos y las sociedades nacionales.

Esquemáticamente, el problema se podría plantear así: los objetivos de los gobiernos son recuperar el desarrollo y mantener la estabilidad interna (política, económica y social), sujetos a las restricciones del sector externo; desde el punto de vista

de los acreedores internacionales, el objetivo es presionar para generar un excedente en el sector externo que permita cubrir la mayor parte posible de los intereses generados por la deuda externa, con las restricciones del crecimiento y de la estabilidad interna. Es decir, hay una correspondencia cruzada entre objetivos y restricciones. Éste es el espacio real que puede ser ocupado, abriéndose aquí un importante campo para innovar en las negociaciones internacionales, en las concepciones teóricas, en el diseño instrumental y en los mecanismos de concertación; camino que ya ha comenzado a ser emprendido por algunos países de la región.

b) *Mobilización y asignación de recursos públicos*

Es evidente que una transformación de las economías de la región demanda, como mínimo, recuperar los niveles históricos de gasto público —sobre todo de inversión— y, en la medida de lo posible, incrementarlos. Esto solo será viable si los países adoptan una posición más enérgica en sus negociaciones externas y si, al mismo tiempo, movilizan con mayor eficacia sus recursos internos. Ello requiere un renovado esfuerzo para diseñar propuestas alternativas de política y administración tributaria, conformar mercados de capitales que alienten la inversión productiva, aprovechar racionalmente los excedentes de algunas empresas públicas y, también, desarrollar modalidades no convencionales de captación de recursos.

Por otra parte, los sistemas de asignación de recursos pueden y deben ser mejorados. Las disponibilidades actuales para el manejo computarizado de la información abren un amplio espacio para aplicar nuevos desarrollos analíticos y metodológicos. Ellos facilitarían una mejor articulación de las diferentes racionalidades que intervienen en el proceso de asignación de recursos, y contribuirían a lograr una mayor transparencia en el nivel y en la disposición del gasto. Asimismo, proveerían las bases para integrar tanto los aspectos reales con los financieros, como las decisiones micro (a nivel de cada unidad de inversión) con su impacto agregado a nivel macroeconómico.

Es necesario, sin embargo, encarar esta renovación considerando los problemas de su implantación institucional. La experiencia de la región revela varias experiencias frustradas por

no haberlo hecho suficientemente. Un manejo eficaz de los aspectos políticos, organizacionales y de gestión del proceso de asignación de recursos, puede convertir un diseño tecnocrático en un instrumento útil de gobierno.

c) *Programas sociales especiales*

La crisis ha acentuado carencias tradicionales en el área de las necesidades sociales, según lo revelan todos los indicadores imaginables. Es comprensible que, al amparo de regímenes políticos más abiertos, distintos sectores sociales hayan explotado en una secuencia de acciones reivindicativas. Al mismo tiempo, la austeridad fiscal, impuesta por la crisis, ha reducido aún más la capacidad gubernamental para atender esta avalancha de demandas.

Algunos gobiernos de la región han comenzado a ensayar esquemas organizativos y de movilización de recursos novedosos, para reducir la brecha creciente entre necesidades y posibilidades. Así, es necesario progresar en la exploración de nuevas modalidades que combinen participación y concertación social con creatividad instrumental pública, para articular energías sociales dispersas y conducir las hacia una búsqueda más amplia de atención a las necesidades sociales.

d) *Gestión del sector descentralizado*

El crecimiento de la ponderación del sector descentralizado, en el conjunto de las actividades gubernamentales, es un hecho relativamente reciente, pero de la mayor significación.

El sector de empresas públicas, debido a su notable expansión, coloca en la agenda dos temas principales: uno, el desarrollo de nuevos sistemas de planificación y gestión que permitan armonizar mejor los objetivos empresariales con los gubernamentales, y, dos, el establecimiento de modalidades de interacción positiva con el sector privado y con las organizaciones sociales que coadyuven a elevar la eficiencia global de la economía.

Algunos países de la región ya han iniciado acciones en ambos campos. La necesidad de mejorar el desempeño del sector de empresas públicas, en el contexto de una situación restrictiva de financiamiento global, y de evidentes fragmentaciones

y desarticulaciones de la política pública, ha llevado a la búsqueda de nuevos modelos de relacionamiento entre las empresas y el gobierno central. Los desarrollos son más incipientes y erráticos en materia de redefinición de la relación público-privado, pero existe una amplia gama de fórmulas para explorar: asociación, privatización (total o parcial), contratos de administración, transferencia a usuarios o entes locales, etc.

Por otro lado, la descentralización territorial constituye hoy una aspiración política en varios países de la región que, en diferente medida, está siendo encarada por sus respectivos gobiernos también para conferir mayor eficacia a su propia acción. Sin embargo, se requiere desarrollar formas de participación y de organización pública y social que —con el necesario apoyo técnico— faciliten procesos de negociación, encaren acciones de desarrollo, contribuyan a movilizar recursos y ejerzan control sobre su asignación.

#### *e) Desarrollo tecnológico*

El impacto de la crisis no debería distraer la atención de los países respecto del futuro. En esta perspectiva, cabe destacar la elevada ponderación que ha alcanzado, en los últimos años, el componente de innovaciones abruptas en el desarrollo científico y tecnológico, así como el estrechamiento del vínculo entre la acumulación de conocimientos y el aparato productivo, comercial y financiero mundiales.

En este ámbito se verifica una ampliación de la brecha que, tradicionalmente, ha separado a los países de la región de la frontera internacional. Solo la clara definición de una política tecnológica, con concertación activa de los sectores público y privado (nacional y extranjero), puede crear condiciones necesarias para la adquisición de ventajas comparativas por parte de las empresas locales facilitando, así, una mejor inserción en la economía internacional.

También se abren, en este campo, importantes instancias para la cooperación y complementación entre países de la región, involucrando tanto sus empresas privadas como públicas, para acelerar el ritmo del progreso tecnológico (creación, adaptación y desarrollo de innovaciones).

### 5. *Consideraciones finales*

Es poco probable que problemas de semejante magnitud puedan ser abordados a partir de aproximaciones tradicionales de planificación y gestión pública, ni por improvisaciones en la coyuntura. Por el contrario, todos ellos poseen ingredientes que caracterizan los enfoques renovados:

- problemas cuasi-estructurados y de final abierto;
- consideración de múltiples actores con capacidad para crear hechos no completamente previsibles;
- necesidad de un cálculo interactivo entre estrategias de cooperación y conflicto;
- manejo criterioso de la concertación social para asegurar legitimidad a la acción de gobierno;
- importancia en el manejo del tiempo tanto para administrar conflictos entre objetivos como para crear viabilidad a nuevas acciones.

La crisis ha impactado sobre nuestros países con severa violencia y nos impone hoy grandes desafíos. Quizás, al enfrentarlos con creatividad, transformemos la crisis en una oportunidad.





## GESTIÓN PÚBLICA Y PLANIFICACIÓN ECONÓMICA: AGENDA PARA UNA ACCIÓN CONJUNTA

IGNACIO PÉREZ SALGADO

### I. *Introducción*

Es de todos los aquí presentes conocido el hecho de que ha existido y existe un gran abismo entre la planificación y la gestión pública, a pesar de que han compartido el mismo techo académico en las facultades de ciencias económicas y de administración y de que pertenecen a una misma familia del conocimiento. Por ello, este encuentro en el que se discuten las razones de ese abismo y se intentan buscar soluciones, constituye de por sí un importante avance en la necesaria articulación que debe existir entre la planificación y la gestión pública. Si uno revisa los esfuerzos de reforma administrativa en América Latina a partir del término de la segunda guerra mundial hasta nuestros días, se dará cuenta de cuán alejados estuvieron todos los planes de reforma administrativa del proceso de planificación, llegándose a situaciones como la de que en los documentos que contenían los planes no había ninguna referencia a *cómo debía de gestionarse el plan*;<sup>1</sup> a veces incluían un capítulo sobre la necesidad de reformar la administración, pero sin mucha vinculación con el resto de los capítulos del plan. Se llegó a situaciones absurdas como la de que los intentos de reforma presupuestaria, tendientes sobre todo a implantar el sistema de presupuesto por programas, tenían vida y autonomía propias sin ninguna relación con los esfuerzos de reforma en las áreas de personal y organización y métodos. Por otra parte, es difícil encontrar en la mayoría de los programas de reforma administrativa alguna referencia a la reforma presupuestaria, que en

<sup>1</sup> Lo que no es de extrañar, ya que la planificación normativa nunca se planteó el problema de la capacidad de la maquinaria del gobierno para ejecutar los planes.

nuestra opinión debe ser un elemento clave en cualquier esfuerzo de reforma de la maquinaria de gobierno.

Con el fin de contribuir en algo a reducir el abismo existente entre la planificación y la gestión pública, trataremos de proponer una agenda para la acción conjunta, agenda que contiene áreas en las que para llegar a ciertas soluciones es necesario tener en cuenta los puntos de vista tanto de gestores como de planificadores. Estamos seguros de que el trabajo conjunto en la resolución de problemas acercará a planificadores y gestores y en definitiva contribuirá a acercar las disciplinas de la planificación y de la gestión pública.

## II. *Administración pública y planificación*

¿Pero qué razones existieron y existen para que esta situación se haya producido? A continuación trataremos de dar algunas de esas razones:

a) Durante muchos años los estudios de administración pública y los programas de reforma se caracterizaron por utilizar enfoques simplistas. Se pretendía encontrar soluciones a problemas complejos mediante cambios en el servicio civil y en la organización y sistemas, teniendo tras de sí el modelo ideal de burocracia de Weber. Lógicamente que este enfoque no presentaba soluciones válidas y, por lo tanto, los planificadores con una formación técnica más sofisticada y con una visión más amplia de los aspectos contextuales que los expertos en administración pública —producto de su propia formación— tendían a no tomar en consideración los puntos de vista de los especialistas en administración.

b) Los planificadores consideraban a la planificación como autosuficiente para la ejecución de los planes y, por lo tanto, no necesitaban dar importancia a “técnicas artesanales”, cuya vinculación con la planificación no veían excepto cuando las oficinas de organización y métodos y de personal o servicio civil formaban parte como “parientes pobres” del organismo de planificación central.

c) Por otra parte, los planificadores, en muchos casos sin experiencia gerencial, tendían a no darle debida importancia a la ejecución de los planes. El interés estuvo concentrado en la formulación de los planes, pero no en cómo debían llevarse

a cabo. Lo importante era la "calidad técnica" del documento del plan, la capacidad de gestión no constituía una variable importante para el éxito del plan. Daba la impresión de que no tenían conocimiento de la gestión pública, y cuando se vieron enfrentados a la necesidad de operativizar los planes recurrieron a técnicas como los planes operativos anuales, que hacía bastante tiempo formaban parte de la disciplina de la gestión pública.

d) Ambas disciplinas —la planificación y la administración pública— estaban muchas veces fuera de la problemática real y, por lo tanto, no veían una necesidad de interactuar en la medida en que no estaban presionadas por la resolución de problemas, ya que actuaban en esferas donde no existía una real urgencia por encontrar soluciones.

Esta situación, en que la planificación y la gestión aparecen fuera de la línea central de la problemática real de los países, se puede ilustrar con dos ejemplos. En uno de ellos, los programas prioritarios señalados por la oficina de planificación, la mayoría pertenecientes al sector agrícola, no eran ni siquiera conocidos por el Ministerio de Agricultura, que se suponía era el órgano ejecutor. En otro caso, la Oficina de Reforma Administrativa estaba preocupada en la regionalización del país —problema importante pero no urgente— en el momento en que en el país se producía una devaluación del 40 %, en vez de estar preocupada, por ejemplo, en desarrollar un plan para controlar el gasto fiscal.

### III. *Gestión pública y reforma administrativa*

En los últimos años se ha comenzado a utilizar más y más el concepto de gestión pública en vez de administración pública, que sugiere un enfoque más dinámico frente a la resolución de problemas y trata de integrar la formulación y ejecución de los planes. Esta idea de gestión o gerencia no es, sin embargo, algo nuevo; así, Urwick, en el prefacio a la edición inglesa del libro de Fayol publicada en 1949, expresa: "En los países de habla inglesa existe una tendencia a establecer una distinción entre gestión (management) como actividad centrada en la conducción de empresas comerciales e industriales y administración pública (public administration) como el arte de conducir organizaciones que tienen que ver con el gobierno de naciones o

ciudades. Fayol expresa en el Segundo Congreso Internacional de Ciencias Administrativas el significado que le ha dado a la palabra administración (administration) y que ha sido en general aceptado ya más allá que en el campo de la ciencia administrativa (administrative science). Comprende no solo el servicio público sino también empresas de todo tamaño, propósito y forma".<sup>2</sup>

Por otra parte, David E. Lilienthal expresa que: "El no reconocimiento de los principios de la gestión moderna en los asuntos públicos puede traer para el país, los Estados Unidos, consecuencias muy graves en el futuro inmediato".<sup>3</sup> Las organizaciones complejas, sean de propiedad pública o privada, enfrentan problemas gerenciales que son muy similares: asignación de recursos, definición de sus campos de acción, asegurar su legitimidad, mantener el apoyo político, etc.

En trabajos anteriores<sup>4</sup> hemos señalado algunos de los problemas que pueden explicar el fracaso de los procesos de reforma administrativa en América Latina, básicamente determinados por el hecho de que el tipo ideal de burocracia de Weber ha constituido no solo un requisito sino el corazón y el modelo normativo por excelencia de las estrategias de reforma administrativa que se han practicado en América Latina, en especial a lo largo de las tres últimas décadas, en las que la eficiencia para hacer cosas está en el centro de toda acción, lo que le confiere eficacia y legitimidad. Por otra parte, este enfoque se desarrolló en una época de bonanza económica —años 60 y principios de los 70— que permitía la creación o establecimiento de nuevas instituciones para hacer frente a problemas concretos, llevando al crecimiento del aparato público por agregación, sin una concepción global de la situación organizacional del Estado. En ese trabajo expresamos que, con el fin de que la reforma del Estado fuera relevante, eran necesarias, entre otras cosas, una mayor participación en el proceso de la reforma.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Fayol, Henri: *General and Industrial Management*, London; Sr. Isaac Pitman & Sons Ltd. 1949, p. XV.

<sup>3</sup> TVA - *Democracy on the March*; p. 145.

<sup>4</sup> Pérez Salgado, L.; Vadés M.: *Balance de los Movimientos de Reforma Administrativa en América Latina*, en: Flores, Gilberto y Nef, Jorge; Ed.: *Administración Pública: Perspectivas Críticas*; San José, Costa Rica, 1984.

<sup>5</sup> Como un interesante ejemplo de un proceso de reforma en el que se le ha dado especial importancia a la participación, debe señalarse el de

y relativizar el criterio de racionalidad instrumental; esto puede tener relevancia en ciertos casos para lograr una mayor eficiencia de algunas instituciones y empresas del Estado; en otros casos, las prioridades pueden ser definidas en términos diferentes, teniendo en cuenta las necesidades de participación mencionadas anteriormente. Por otra parte, es fundamental examinar con gran cuidado las prioridades y criterios que deben regir los procesos de reforma administrativa; en ese sentido, deben dejarse de lado las reformas de carácter globalista-inmediatista; este enfoque tiende a desconocer la complejidad del problema y deja de lado la búsqueda de soluciones estratégicas e innovadoras. Por lo demás, todos los casos que conocemos de intentos de reformas globales en América Latina han fracasado, lo que no quiere decir que no hayan dejado como producto trabajos que han permitido interesantes debates académicos sobre el tema, pero sin un real impacto en la producción de bienes, servicios y regulaciones por parte del aparato del Estado. Además, la reforma debe tener en cuenta los valores y tradiciones nacionales; si esto no es así, se llegan a adoptar enfoques simplistas que desde nuestro punto de vista son los que han causado más daño a los procesos de reforma. Finalmente, la investigación y formación en administración pública es fundamental. Lo hemos señalado repetidas veces; si estamos de acuerdo con que la evolución política y social ha vuelto más compleja la administración del sector público, éste requiere mayor estudio e investigación.

Uno de los graves problemas que tiene el especialista en administración pública es la falta de indicadores que le permitan hacer un diagnóstico sobre la situación del sector público; y cuando los indicadores existen le faltan estadísticas. De ahí, la tendencia que existe a generalizar sobre los problemas de la administración pública. Problemas tales como duplicación de funciones, procesos excesivamente burocratizados, mala distribución de funcionarios, instituciones sin funciones claras, etc., existen

---

la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de Venezuela, que ha logrado ganar legitimidad convocando a su seno a representantes de los más diversos grupos de la sociedad venezolana, para conocer sus puntos de vista sobre cómo debe abordarse el tema de la reforma del Estado. Este es sin duda un enfoque novedoso, que introduce activamente el elemento de la participación como un requisito para llevar a cabo la reforma del Estado.

en cualquier país del mundo desde Estados Unidos a Burkina Faso pasando por Brasil, Filipinas e Italia. En este sentido, los planificadores tienen una ventaja, ya que disponen de indicadores económicos: ingreso per cápita, producto interno bruto, crecimiento de la población, monto de la reserva monetaria, índice de precios, etc., que al menos sirven para realizar un diagnóstico de la situación. Es necesario, pues, hacer un esfuerzo para desarrollar indicadores administrativos y para contar con estadísticas, al menos de personal, que permitan una mejor comprensión del fenómeno administrativo. De ahí, nuestro interés en estimular el desarrollo de la investigación en administración pública y en ese sentido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está apoyando al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), uno de los organizadores de esta reunión, y una de cuyas actividades fundamentales es la promoción de la investigación en administración y gestión pública y el apoyo a los grupos nacionales de investigación ya existentes en los países.

Por otra parte, es necesaria la formación de ejecutivos que sean capaces de ejecutar los planes de desarrollo económico y social asumiendo riesgos y tomando decisiones con cierta racionalidad, estableciendo sistemas eficaces de relaciones interpersonales y detectando y atendiendo las aspiraciones de las mayorías, compatibilizando los objetivos organizacionales con las demandas del contexto. La formación de ejecutivos para el sector público plantea delicados problemas, teniendo presente que la labor de un gestor público tiene mayor complejidad que la de un administrador privado, sobre todo porque su área de discrecionalidad es menor. En este sentido, es interesante mencionar el esfuerzo que lleva a cabo el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en la formación de gerentes públicos, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

#### IV. *Estado, privatización y gestión pública*

Estamos en presencia de una situación en la que se pone cada vez más en duda la capacidad del Estado como administrador. Cada vez se presta más atención al papel del sector privado y al proceso de privatización. No hay duda de que la privatización está

de moda y a veces existen razones fundadas para que se haya puesto de moda. Así, se ha publicitado bastante el caso de Guinea, donde en los tres últimos años se han tomado medidas para transformar una economía totalmente estatizada en una economía de mercado, cerrando 93 empresas públicas de un total de 104 y dando lugar al establecimiento de 60 empresas privadas; por otra parte, con la liberalización de precios, la producción de café subió de 200 Tn en 1984 a 9.000 Tn en 1986. En Angola, el presidente Dos Santos ha llamado al sector privado para que se haga cargo del comercio al detalle, de la construcción, de parte de la agricultura, y de la industria del calzado. Por otra parte, deben separarse los conceptos de privatización y el papel del sector privado. En economías mixtas, el sector privado tiene reservado un importante papel pero para ello debe tener un clima apropiado. No hay duda que un sector público eficiente, que evite los trámites burocráticos innecesarios y que establezca claramente las "reglas del juego", puede ayudar decisivamente a la creación de ese clima. Pero el tema de la privatización y del papel del sector privado no es algo cuyo debate esté limitado a los países en desarrollo. En los países industrializados también se ha abierto la discusión sobre este tema. Así, una última publicación de la Academy of Political Science<sup>6</sup> dice en su prefacio: "Por muchos años y de maneras diversas, los gobiernos han llevado a cabo en forma creciente actividades que no eran necesariamente gubernamentales. Los resultados no fueron en todos los casos satisfactorios. La calidad de los servicios o productos fue a menudo inaceptable y el costo de su producción excesivo. A raíz de ello, comenzó una discusión sobre si esos bienes o servicios deberían ser proporcionados por el sector privado y así muchos servicios fueron transferidos al sector privado bajo la rúbrica de privatización". El tema, por supuesto, ha suscitado polémica y en un libro de reciente aparición<sup>7</sup> se postula "que no todo se puede concentrar en la eficiencia que es un concepto eminentemente económico en el que no se consideran los aspectos de política y administración"; y, agrega el autor: "Lo que los presidentes descubren cuando tratan de gobernar es que el

<sup>6</sup> Hanke, Steve Ed.; *Prospects for Privatization*; New York: The Academy of Political Science, 1987.

<sup>7</sup> Chandler, Clark Ralph: *A Centennial History of the Administrative State*; New York. The Free Press, 1987, p. 580.



modelo de eficiencia no describe adecuadamente los requerimientos reales de gestión del sector público". Por otra parte, el tema también es discutido ampliamente en Europa, especialmente en Italia, Francia, España y, desde luego, en el Reino Unido.

Dentro de esta situación es preciso tratar de establecer qué papel debe jugar el Estado, de tal forma que, tal como dice la convocatoria de este encuentro, se llegue a construir un "Estado necesario". En un artículo publicado en 1985 tratamos<sup>8</sup> de identificar a grandes rasgos ese Estado deseable o necesario, como "un Estado fuerte que cuente con plena legitimidad, proteja permanentemente los derechos de la población establecidos en el texto constitucional y sea capaz de enfrentarse con los grupos o personas cuyas acciones se encuadran fuera de la ley, por muy poderosos que fueren. Ello exige entre otras cosas disponer de mecanismos administrativos capaces de ejecutar sus decisiones y hacerlas respetar". Éste es un aspecto básico y fundamental. Se dan a veces casos en que los Estados juegan un importante papel en la actividad económica, siendo propietarios de empresas, pero no tienen la fuerza suficiente para desarrollar labores de regulación. ¿De qué sirve que el Estado sea dueño de laboratorios, si no es capaz de hacer cumplir las regulaciones existentes sobre producción y venta de medicamentos? ¿De qué le sirve al Estado ser propietario de empresas comerciales o industriales si no puede hacer cumplir las normas imperantes sobre monopolios, utilidades excesivas o control de ciertos precios? Ocurren casos en que la simple puesta en práctica de regulaciones existentes ha amenazado la estabilidad del gobierno.

Con esta idea, lo que queremos subrayar es que la discusión sobre la gestión pública no se debe centrar solamente en el tamaño del Estado, o en su capacidad para administrar eficientemente, sino también en su capacidad para proteger los intereses de las mayorías, y esto tiene mucho que ver con la fortaleza del Estado. Por lo demás, sin un Estado fuerte es imposible llevar a cabo la ejecución de los planes económicos y sociales. Creemos que dentro de este contexto de ideas debe tener lugar la discusión del proceso de privatización, ya sea que se

<sup>8</sup> Pérez Salgado, I. y Kliksberg, B. "Políticas de Gestión Pública: El rol del Estado en la presente situación de América Latina y el Caribe", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. LI-1985, N° 3, p. 221.

traspasen totalmente los activos de una empresa pública al sector privado, que se constituyan empresas mixtas o que se subcontraten con el sector privado la operación y mantenimiento de las empresas públicas.

*V. Gestión pública y planificación: agenda para una acción conjunta*

Creemos que debe hacerse un esfuerzo para tratar de identificar áreas que en la actual situación del sector público latinoamericano pueden definirse como estratégicas o críticas, teniendo presentes los riesgos de cualquier generalización para la región pero al mismo tiempo considerando que no podemos pensar en reformas globales. Por otro lado, habría que pensar en áreas que en cierto modo acerquen las acciones de planificación y gestión de acuerdo con la idea central de este encuentro.

Una agenda para la acción conjunta podría ser la siguiente:

- a) Gestión de la política económica.
- b) Relaciones entre el gobierno central y las organizaciones sectoriales, regionales y locales.
- c) Gestión de servicios sociales.
- d) Relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas.
- e) Gestión de las empresas públicas.

La identificación de estas áreas y la discusión sobre el contenido de las mismas tuvo lugar en una reunión realizada en la sede del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en mayo de 1986, con la participación —en sus capacidades personales y no como representantes de las respectivas instituciones— de representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas (DTCD/NU) y de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD (DRALC).

a) *Gestión de la política económica*

Uno de los problemas fundamentales que los países de América Latina enfrentan en relación con la política económica tiene que ver no tanto con el proceso de formulación de esa política como con su ejecución a través de la maquinaria administrativa del gobierno. En algunos casos, las políticas económicas no han tenido éxito, no tanto porque no estuvieran bien concebidas sino por la falta de capacidad de la administración para ejecutarlas. Algunos de los aspectos que deben considerarse en la ejecución de la política económica son los siguientes:

- i) Evitar la formulación y ejecución por diferentes centros de poder (Banco Central, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación, Dirección de Presupuesto) de políticas diferentes y contradictorias. Cada vez más el concepto de equipo económico y la existencia de un líder dentro de él evitan que se presenten problemas por lo menos en el proceso de formulación; sin embargo, éstos siguen existiendo en el proceso de ejecución. Por otra parte, en la medida en que los ministerios de Planificación constituyan "parte activa del equipo económico" pasarían a cumplir un papel de real importancia evitándose algunos de los problemas que señalamos al principio de este trabajo y produciéndose en consecuencia un mayor acercamiento entre la planificación y la gestión.
- ii) Mejorar los flujos de información de y entre las unidades organizacionales de políticas y las unidades operativas, así como el mejoramiento, desarrollo y unificación del sistema de contabilidad. Hay países en los que la falta de un sistema adecuado de contabilidad ha afectado seriamente la puesta en práctica del presupuesto por programas o ha retrasado negociaciones con respecto a la deuda externa.
- iii) Incorporar la dimensión gerencial, incluyendo el sector privado en la formulación de las políticas con la idea de que se pueda ampliar su ejecución.
- iv) Desarrollar flujos de información y mecanismos de co-

ordinación que sean enfocados en las necesidades de largo plazo, con el fin de atenuar la tendencia de los gobiernos para dar prioridad a las necesidades de corto plazo, debido fundamentalmente al problema de la deuda.

**b) *Relaciones entre gobierno central, servicios sectoriales, regionales y locales***

Éste es un aspecto fundamental, si se tiene presente que una de las características de los sectores públicos de la región es que la mayoría de los países tienen una maquinaria gubernamental altamente centralizada. Existen una serie de aspectos que no han recibido una adecuada atención en los niveles de conceptualización e investigación, tales como concentración y desconcentración, el costo de transporte de servicios y productos, la autonomía financiera de gobiernos regionales y locales, las modalidades organizacionales de los servicios, sectorialización e intersectorialización, así como la integración de los diferentes niveles de gobierno. Algunos de los aspectos que deben considerarse en este tema son los siguientes:

- i) La descentralización como un medio de democratizar el proceso de toma de decisiones.
- ii) La descentralización financiera como un medio de desarrollar una efectiva desconcentración de poder.
- iii) Las relaciones entre los procesos de privatización y descentralización en relación con la descentralización de los sectores productivos; y, por último
- iv) La descentralización de las funciones del gobierno central.

En algunos países de la región, el tema de la descentralización ha pasado a ser uno de los aspectos fundamentales de la acción del gobierno. Así, en el Perú se ha promulgado una ley que otorga a los ministerios centrales funciones de programación y de normativización y reserva las actividades operacionales para los niveles regionales. Como es lógico pensar, no es fácil poner en práctica esta ley, ya que requiere elementos de programación y control relativamente sofisticados, en especial en

las primeras etapas de la implantación del sistema. En Colombia se están llevando a cabo acciones para mejorar la administración de los departamentos del Valle del Cauca y de Antioquía, con el fin de acelerar el proceso de descentralización de esos departamentos, acciones que se extienden a las municipalidades de Cali y de Medellín.

*c) Gestión de servicios sociales*

Los sectores sociales están directamente orientados a aumentar el bienestar de la población y como tales incluyen problemas como: identificación y alcance de gran número de beneficiarios, dispersión geográfica, interés político y, en los últimos años, en razón de la crisis económica que afecta a la región, importantes restricciones financieras. En muchos casos, esas restricciones financieras han afectado a los niveles regionales y locales pero no a los niveles centrales, y a veces se ha mantenido la burocracia central intacta. Este tema de la gestión de servicios sociales es uno sobre el que no ha existido adecuada preocupación, en especial si se lo compara con otras áreas consideradas más "técnicas", como, por ejemplo, transporte y telecomunicaciones. Como hemos dicho anteriormente, solo la disminución de recursos a disposición del Estado ha puesto de actualidad la necesidad de mejorar la gerencia de los servicios públicos. En todo caso, debe considerarse que nos estamos enfrentando con un campo en el que no hay tradición gerencial. En la gestión de servicios sociales es fundamental tener presentes los aspectos de la planificación, sobre todo teniendo en cuenta que la política social no debe verse solamente como un ejercicio de construcción y administración de clínicas, escuelas y centros de nutrición; la política social debe conceptualizarse como un esfuerzo por transformar estructuras sociales en forma pacífica y consensual.

Algunos de los principales problemas que deberían abordarse en este caso son:

- i) Desarrollar nuevos enfoques destinados a mejorar la entrega de los servicios sociales y tal vez estudiar el posible reemplazo de la burocracia del gobierno central por organizaciones de base.

- ii) Mejorar la asignación de los recursos financieros a nivel regional y local.
- iii) Tratar de que el proceso de toma de decisiones esté lo más cerca posible del lugar donde se desarrollan las actividades y donde están las necesidades.
- iv) Desarrollar sistemas para evaluar las políticas sociales y su impacto en programas, beneficiarios y costos.
- v) Mejorar la gestión y organización de instituciones y programas sociales.

Cada vez existe más consenso entre los especialistas en materias de desarrollo<sup>9</sup> en que en la prestación de servicios sociales es fundamental lograr una activa participación de los posibles beneficiarios. En este sentido las organizaciones de base y su acción a través de organizaciones no gubernamentales cobran una importancia capital. Tanto la Banca de Desarrollo como el PNUD le están dando especial importancia al tema.<sup>10</sup>

#### d) *Relaciones entre gobierno central y empresas públicas*

En el estudio de este tema, una serie de problemas comunes son aparentes: objetivos conflictivos, el proceso para evaluar el desempeño de las empresas distinguiéndolo de la intervención diaria, el hecho de que los gerentes de las empresas pueden no ser los más calificados y la falta de decisión en muchos casos para liquidar empresas que no son eficientes. Sin duda, existe una serie de medidas que se pueden tomar para lograr hacer más eficientes las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas, tales como: establecer mecanismos para medir el desempeño de las empresas y así poder darles más autonomía, aumentar la responsabilidad de los gerentes, mejorar los sistemas de información y evaluación así como los sistemas de capacitación de gerentes. Otro aspecto que debe considerarse en este tema son las relaciones entre el gobierno central, las empresas públicas y el proceso de descentralización; en este sentido, la exis-

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Korten, David & Alfonso, Felipe: *Bureaucracy and the Poor*, West Hartford, Connecticut, 1983 y CEBEMO/Royal Tropical Institute: *Self-Help Promotion*, Amsterdam, 1987.

<sup>10</sup> El PNUD ha creado recientemente la División de Organizaciones No Gubernamentales.

tencia de empresas públicas a nivel de gobiernos regionales y locales también debe considerarse. De fundamental importancia en este tema es el problema de los mecanismos de relación de las empresas públicas con el gobierno central, ya sea a través de ministerios funcionales o de entes matrices. Así, en México, durante el gobierno de López Portillo, todas las "entidades paraestatales" existentes en ese momento, alrededor de 900, quedaron adscritas a un ministerio de acuerdo a su área de especialización. En otros casos existen los entes matrices que a veces adquieren la forma de verdaderos holdings y que parcialmente están relacionados con uno o más ministerios. En suma, creemos que algunos de los problemas básicos que dentro de este tema deben abordarse son:

- i) Definir claramente las reglas del juego, estableciendo políticas y procedimientos claros para llevar a cabo el control de las empresas públicas por parte del gobierno central.
- ii) Mejorar el diálogo entre políticos y técnicos.
- iii) Establecer políticas claras de administración de personal con especial énfasis en reclutamiento, remuneraciones e incentivos.
- iv) Definir claramente las políticas del gobierno central relativas a liquidación de empresas y privatización.

#### *e) Gestión de empresas públicas*

Éste es un aspecto que siempre ha estado en el centro de la problemática del sector público de la región, en especial porque las empresas públicas han sido en muchos países, y continúan siendo en algunos, la fuerza dominante de la actividad económica. En varios países de la región, el sector de empresas públicas genera entre el 10 y el 25 por ciento del producto interno bruto y constituye del 40 al 50 por ciento de la inversión nacional. El número de empresas públicas va de 150 en el Perú a 600 en el Brasil; en este último, las diez empresas más grandes son empresas públicas. Hoy en día, con la atención que está recibiendo el concepto de privatización y los programas concretos que existen en una serie de países, el tema de la empresa pública tiene aún más trascendencia y actualidad. Prácticamente, en todos los

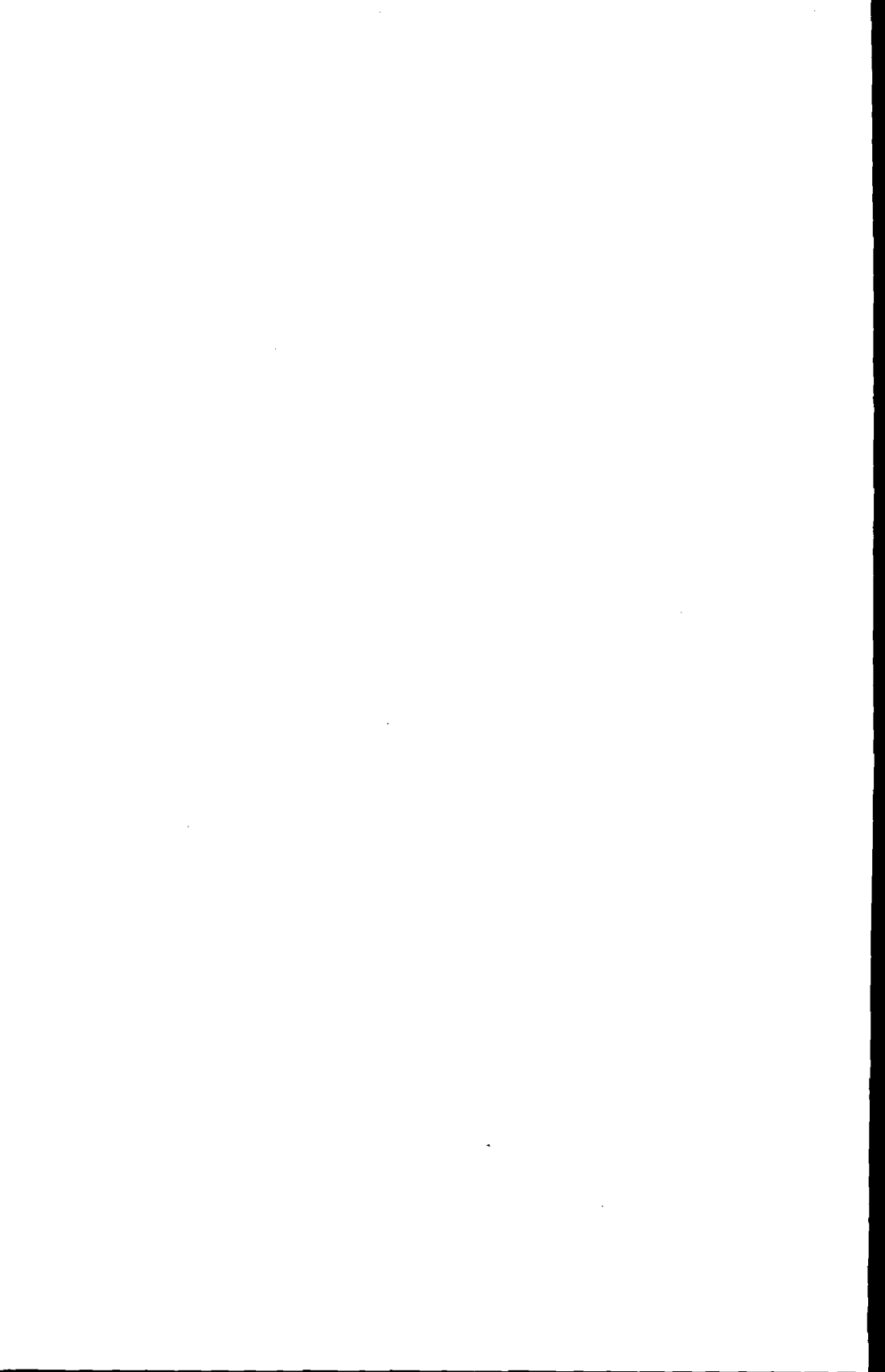
países de la región existen programas de regulación y, de la mano de ésta, programas de reorganización de empresas públicas. Algunos de los aspectos que requieren atención son: situación legal, estructura organizativa, situación en el mercado, desarrollo tecnológico, proceso de adopción de decisiones, estructura financiera y rentabilidad. Algunas de las áreas que a nuestro entender deberían abordarse con carácter prioritario son:

- i) Evaluar el desempeño de la empresa pública incluyendo el establecimiento de sistemas de información y control para apoyar el proceso de toma de decisiones.
- ii) Desarrollar programas específicos de capacitación gerencial para las empresas públicas, teniendo en cuenta que la gestión pública y la gestión privada tienen requerimientos distintos.
- iii) Definir los lazos de las empresas individualmente consideradas con el contexto sectorial y global.
- iv) Dar la debida importancia a la macro-gestión en términos de economías de escala.





**IV - LA FORMACIÓN DE PLANIFICADORES  
Y ADMINISTRADORES PÚBLICOS**



## REFLEXIONES PARA ENMARCAR LA FORMACIÓN DE PLANIFICADORES

LEOPOLDO PORTNOY

La primera pregunta que debemos hacernos es: ¿para qué formar planificadores? Y, consecuentemente, la segunda: ¿cómo? Si la respuesta a la primera pregunta está sólidamente fundada, la correspondiente a la segunda no debería ser muy compleja.

Este planteo nos obliga, como sucede habitualmente cuando se consideran preguntas de tipo general, a analizar: i) la economía; y, ii) la planificación; lo cual puede hacerse de manera conjunta, o independientemente.

Para evitar un desarrollo excesivo del tema, aun corriendo el riesgo de definiciones simplistas, se puede partir de la hipótesis de que la economía es una ciencia social y la planificación una herramienta para lograr determinados fines.

Alcanzar un acuerdo sobre cuáles son los fines de la economía sería iniciar una disputa de raíces seculares, que no hemos de plantear y menos aún resolver en este ensayo, razón por la cual nos limitaremos a hacer una reflexión general del problema para enmarcar los interrogantes planteados.

La respuesta debe darse en el seno de una sociedad o de varias sociedades vinculadas por innumerables lazos, con características fuertemente diferenciadas, relación en que las sociedades con mayor gravitación inciden en la definición buscada sobre los fines de la sociedad, por presencia y acción en el medio económico y social y en los sistemas de información. El análisis debe realizarse en el seno de cada sociedad, porque no puede ignorarse, metodológicamente, que junto con los fines propios de la economía se conjugan los fines de la política.

Esta circunstancia nos lleva a considerar el problema de la formación de planificadores en el contexto, más amplio, de la formación de operadores políticos. La pregunta principal, así como su respuesta, se modifican, porque, si se deben formar

operadores políticos, es necesario definir para qué tipo de organización política.

No creo que sea ésta la primera oportunidad en que se plantea lo que se ha dado en llamar planificación democrática; sin embargo, la experiencia política de la última década en América Latina ha conducido a revisar temas en contextos diferentes a los que históricamente les dieron origen.

### 1. *Planificación democrática*

La disputa casi teológica entre las distintas corrientes de pensamiento político y económico en lo que se refiere al conflicto entre la racionalidad de la sociedad reflejada en el plan y la libertad del individuo plasmada en los criterios básicos tradicionales de la democracia es, probablemente, uno de los más claros ejemplos del conflicto del mundo actual.

Las teorías dominantes son conocidas y carece de sentido abundar en sus planteamientos: liberalismo, economía de mercado y planificación, economía marxista, son conceptos conjugados que se han utilizado más para representar los intereses en juego de distintos grupos sociales que para penetrar con profundidad en el conocimiento de las sociedades modernas, de sus problemas y de sus eventuales soluciones. Sin embargo, se puede observar que la organización de las relaciones sociales —aun reconociendo distintas modalidades— ha ido derivando paulatinamente hacia un sistema de ideas considerado como el más adecuado para instrumentar dichas relaciones.

Este sistema político, actualmente denominado democracia moderna, con frecuencia naufraga cuando es confrontado con el sistema de las relaciones materiales. La democracia —contenido válido— es de aparición reciente y ésa es la causa de su precaria estabilidad, como sostiene Colomeri, “habiendo perdido todo finalismo moral”. La concepción formal de la democracia, en la que la mayor valoración corresponde a su continente, ha entrado en un conflicto muy claro con la concepción finalista a que se hace referencia en la cita.

Las libertades políticas extendidas —conceptual y materialmente— a los fenómenos económicos en los que deberían integrarse, son anuladas por éstos y generan el germen de su propia degradación. Esta circunstancia es claramente definida por

Macpherson cuando destaca la siguiente paradoja: "no podemos lograr más participación democrática sin un cambio previo de la desigualdad social y la conciencia, pero no podemos lograr cambios en la desigualdad social y la conciencia si antes no aumenta la participación democrática".

Este hecho se ha afirmado constantemente en el conflicto entre libertad política y libertad económica, artificial por cierto, pero utilizado como herramienta eficaz para limitar las posibilidades de transformación que las sociedades latinoamericanas, en particular, requieren con urgencia. El desarrollo económico se ha edificado sobre generaciones sacrificadas, en aras de un sistema que ha ahondado, dinámicamente, las diferencias sociales y que ha generado, así, un conflicto que requiere soluciones propias de una nueva racionalidad.

La excelencia de los conceptos fundamentales de la planificación económica y social y su rigor intelectual y técnico incidieron, probablemente, en contra de su aplicabilidad. El mejor sistema de ideas no se impone en una sociedad por mera gravitación ya que, normalmente, debe sustituir y enfrentar a otro sistema asentado históricamente, que resiste, como es sabido, a ser transformado. También ha concurrido en la generación de este atraso en el desarrollo de la planificación el comportamiento de los sistemas de información, que no han sido precisamente neutrales en la disputa a la que se hizo referencia, aspecto este último que merecería un mayor análisis.

Los planificadores son, casi por definición, intelectualmente aristocratizantes, aunque los últimos análisis sobre la pobreza marcan un cambio claro. Es probable que el diálogo y la asimilación de las reivindicaciones de los grupos sociales marginados, tan numerosos por cierto, permita modificar esa condición en un sentido positivo.

Resolver el viejo problema planteado por Platón —una sociedad formada por ricos y pobres, siempre enfrentados— no es una tarea fácil. Difícilmente, una respuesta adecuada podrá encontrarse en depurados modelos de optimización o de simulación, a menos que ellos se conjuguen con una inserción real en dicho conflicto.

Tampoco debe descartarse en este análisis la consideración de un tema que está, posiblemente, en la raíz de los problemas que enfrenta la planificación. Las bases en que se asientan las

relaciones sociales son apenas melladas por las políticas planificadoras y éstas han servido, con frecuencia, para afirmar privilegios sociales y económicos que resultan del mantenimiento de situaciones históricas de poder.

Los profundos cambios operados en la tecnología de producción no han estado acompañados por modificaciones equivalentes en las formas de expresión política ni en los objetivos finales de la economía, precisamente por el inmovilismo de las mencionadas bases. Más aún, podría argumentarse que el sistema de ideas de la economía moderna, frente al desafío que genera el cambio en las modalidades de producción, se ha afirmado —en gran medida— en la tesis de que los enunciados de la denominada economía de mercado son válidos.

Los grupos económicos dominantes han utilizado las ventajas que ofrece la democracia formal y, cuando ésta no les ha sido útil, se han afirmado en modos autoritarios para asegurar su posición en el proceso de toma de decisiones. Como ya se comentó, el sistema de información no ha sido neutral en este proceso.

Modificar estas condiciones requiere valorizar la democracia, darle un contenido político-social real y crear escuelas para planificadores y operadores del cambio, pero partiendo de nuevos conceptos.

## *2. Formación de planificadores económicos*

Una vez aceptada la planificación en los términos conceptuales señalados, los criterios aplicables a la formación de quienes deberán instrumentarla resultan relativamente claros.

El conocimiento de las fuentes de los conflictos sociales constituye el elemento central en dicha formación; el compromiso con las soluciones a ser instrumentadas es su derivada necesaria. Por último, pero en el mismo plano de importancia, está la necesidad de conjugar los valores de la democracia, en sus contenidos y en su forma, con objetivos de cambio en las bases de la economía y en las relaciones sociales; esto constituye los aspectos sustantivos en que se debe apoyar la formación de planificadores económicos.

Los planes de enseñanza y los criterios pedagógicos deben encauzarse en este sentido. Debe tenerse sumo cuidado en descartar la tesis de que los criterios fundamentales y las técnicas

de planificación deben orientarse a lograr tasas de crecimiento más altas y una mejor distribución del ingreso. Si esta formulación se considera válida, podría sustituirse, en algunos casos, por la acción del mercado. En su postulación teórica, los desvíos del funcionamiento del mecanismo de mercado tienden a corregirse de manera autónoma, pero estas correcciones crean, a su vez, nuevos desvíos. El sistema aparece generando, a nivel nacional e internacional, un volumen creciente de resultados indeseables, pero mantiene un alto grado de racionalidad formal en su diseño.

Es misión de la universidad transformar los criterios de formación de nuevas generaciones de planificadores. Como es sabido, la mayor dificultad se presenta en el campo de la aplicación. No es suficiente el conocimiento de las formulaciones teóricas de la economía y de los métodos y técnicas de planificación; también se requiere disponer del equipamiento necesario para su operación. Se enseña suficiente, y quizás demasiado, "teoría económica y formulaciones y técnicas de planificación", pero no en la medida necesaria "política administrativa y política económica para la planificación".

La flexibilidad de los planes educativos modernos puede permitir una buena formación de los planificadores, pero es probable que deba insistirse en aspectos relacionados con su aplicación concreta en un medio hostil para el desarrollo de un nuevo tipo de organización en las sociedades modernas. El conocimiento de los procesos políticos y sociales constituye un elemento imprescindible en dicha formación.

Las sociedades modernas polifacéticas y difíciles de encuadrar en concepciones globales pretenden —muchas veces sin encontrar formas adecuadas de expresión— que se consolide una democracia capaz de crear un marco válido para la igualdad de oportunidades.

Este último criterio, como tantos otros, ha sido cuestionado. Ello indica, nuevamente, la necesidad de revisar los enfoques recientes que la educación ha adoptado en el campo de la planificación. Es posible que la formación de planificadores requiera, como condición necesaria, la formación de los sujetos de la planificación.

Transmitir a la sociedad información sistemática sobre la calidad y los métodos de la planificación —por medios pedagó-



gicos modernos, adecuados a los diversos niveles de formación—ha de ser un elemento adicional positivo.

Si bien la actualización de la teoría de la planificación y de las técnicas instrumentales ha de seguir desarrollándose en el campo académico, no es menos cierto que los métodos de administración y el conocimiento público del significado de la planificación, de sus objetivos y de su necesaria vinculación con los procesos sociales, constituyen los elementos reales para consolidar las formas democráticas de gobierno.

## ENFOQUES RENOVADORES EN LA FORMACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

OSCAR OSZLAK

### *Introducción*

Durante las últimas décadas, la capacitación para la gestión pública se ha constituido en uno de los más poderosos instrumentos de cambio social y administrativo. A partir del gran impulso inicial en este campo, especialmente por parte de la Organización de las Naciones Unidas, diversas instituciones, entre las que cabe mencionar a la Fundación Ford, la Agencia Internacional para el Desarrollo y el Banco Mundial<sup>1</sup> comenzaron a promover programas de formación.

Junto con este creciente esfuerzo, también se registran importantes cambios en el perfil del personal entrenado y en los contenidos curriculares de los programas. En lo que se refiere al primer aspecto, el énfasis fue variando desde el entrenamiento de personal afectado a funciones de supervisión al vinculado a la gerencia media y, finalmente, al de alta gerencia, tendencia esta última que se acentúa especialmente a partir de los años 70. En cuanto a las modificaciones producidas en los contenidos curriculares, en parte fueron consecuencia de la señalada evolución en el perfil de la formación, pero también de los avances producidos en las disciplinas relacionadas con la gestión pública. De este modo, a partir de temas clásicos tales como gestión de personal, organización y métodos, contabilidad o principios de organización, se pasó a una creciente incorporación a los programas de otros contenidos, como el análisis de políticas públicas, el desarrollo institucional, los sistemas de información o el pla-

<sup>1</sup> Solo Naciones Unidas contribuyó al establecimiento de unos 40 institutos de formación en administración en un gran número de países. Entre 1976 y 1981 las inversiones del Banco Mundial en capacitación vinculada a proyectos creció de 38 a 187 millones de dólares.

neamiento estratégico. De igual manera, puede observarse una creciente especialización según áreas de gestión, tales como salud, cultura, ciencia y tecnología, etc.

A pesar de estos progresos, la brecha existente en esta materia entre países desarrollados y países del Tercer Mundo sigue creciendo persistentemente. Gobiernos como el norteamericano o el japonés ofrecen cada año oportunidades de entrenamiento a alrededor de una cuarta parte de su personal. Las grandes empresas multinacionales —como IBM, Siemens o Unilever— destinan anualmente alrededor del 5 % de sus nóminas a actividades de capacitación. Las cifras correspondientes a los gobiernos de países del Tercer Mundo, en tal sentido, no resisten comparación. Para tomar el ejemplo de la India, país con una fuerte tradición profesional en el campo de la administración pública, apenas uno de cada cinco funcionarios accede a estas oportunidades de formación. Esta cifra constituye un elocuente parámetro para evaluar la magnitud de la brecha en relación con países que han tenido una tradición de desarrollo administrativo mucho más débil.

Cuando el problema se observa no ya en términos cuantitativos sino cualitativos, el panorama se vuelve aún más sombrío. En primer lugar, el entrenamiento en la mayor parte de los países del Tercer Mundo sigue siendo visto como un evento puntual y no como parte de un proceso de desarrollo institucional o de planificación de recursos humanos. La capacitación se vuelve un fin en sí mismo, en lugar de servir como instrumento al servicio de un proceso de transformación institucional. Las iniciativas surgen más por el espontaneísmo o entusiasmo de su promotores que por una seria consideración de los requerimientos de formación derivados del diagnóstico y la estrategia.

En segundo lugar, no existe necesariamente una vinculación orgánica entre las urgencias por disponer de recursos calificados y oportunidades de formación. Mientras ciertas áreas de la gestión pública adolecen de déficits críticos en materia de recursos humanos calificados, los programas de formación se organizan en función de criterios totalmente desvinculados de las necesidades existentes. Tradiciones y orientaciones institucionales desactualizadas o caducas operan como un lastre para la necesaria adaptación de la oferta educativa a las reales necesidades existentes.

En tercer término, la mayoría de los países no dispone de una masa crítica de capacitadores competentes. En parte, ello se debe a que la formación en administración pública no ha adquirido todavía el prestigio ni generado, en consecuencia, la demanda, necesarios como para elevar las exigencias y calificaciones de estos profesionales. Se crea así un verdadero círculo vicioso, ya que la improvisación pasa a ser el criterio dominante en la asignación de responsabilidades docentes y el diseño de programas y cursos tiende a reflejar las carencias y debilidades de sus responsables, lo cual se constituye en un factor degradante de la formación.

En cuarto lugar, los contenidos curriculares y materiales de estudio siguen apelando a fuentes, modelos y marcos de referencia originados en otros contextos, sin que se produzcan mayores esfuerzos por adaptarlos o actualizarlos. A pesar de que este fenómeno ya ha sido observado hace mucho tiempo en relación a los países de América Latina (Kliksberg, 1973; Oszlak, 1977, entre otros), no se ha desarrollado todavía una capacidad instalada para ofrecer, masivamente, materiales y perspectivas desarrollados localmente.

En quinto término, la traslación acrítica al ámbito de la formación en administración pública de problemas, categorías analíticas y metodologías propios de la administración de empresas (o, como lo he denominado en su momento, el "sesgo privatista"), ha contribuido a restar especificidad a la enseñanza en nuestro campo, convirtiendo a la gestión pública en una mera extensión, o aspecto especializado, de las ciencias administrativas. Ello no solo ha obstaculizado el desarrollo de una disciplina relativamente autónoma, sino que ha desplazado los ejes de atención temática relevantes y ha desnaturalizado, en consecuencia, el campo propio de la administración pública (cfr. Crowther y Flores, 1970).

Por último, también cabría hacer referencia a las anacrónicas técnicas pedagógicas empleadas, a la falta de evaluación de la calidad o los impactos de la formación, a la escasez de recursos financieros o a las debilidades que evidencia la administración de estos programas. En conjunto, los factores señalados resumen las deficiencias más notorias existentes en el campo de la formación de administradores públicos.

Frente a este cuadro, la pregunta surge inevitablemente:

¿cómo reducir la brecha existente entre países centrales y países periféricos, superando a la vez las limitaciones observadas desde el punto de vista cualitativo?

En este artículo procuro desarrollar una respuesta a este interrogante global, delineando los aspectos salientes de una posible estrategia y examinando con algún detalle uno de sus instrumentos: la promoción de programas de posgrado orientados a la formación de investigadores y docentes. El análisis se basará principalmente en la situación argentina, no obstante lo cual se efectuarán, en lo posible, referencias o comparaciones con otras experiencias.

El trabajo no tiene pretensiones académicas ni intenta ser exhaustivo o excesivamente riguroso. Su objetivo primordial es transmitir algunas reflexiones surgidas tanto del contacto prolongado con la actividad docente en administración pública en diferentes países, como de la directa responsabilidad de organizar, dirigir y formular programas y políticas en esta materia.

Luego de exponer algunas características de la demanda de administradores públicos calificados, se examinará la situación del mercado de trabajo y las prioridades en materia de formación que parecen deducirse de este análisis. En un apéndice, se desarrollará con algún grado de detalle la propuesta de un programa de formación concebido como pieza fundamental de una estrategia dirigida a paliar los problemas detectados en el campo de la formación en administración pública.

### *El Estado latinoamericano y la formación en administración pública*

Difícilmente pueda analizarse con seriedad la problemática de la formación en administración pública sin una adecuada contextualización política. Los términos de la discusión en esta materia se han visto profundamente alterados por los cambios recientes que se han venido produciendo en la naturaleza y papel desempeñado por el Estado en los países de la región.

Tres son hoy los desafíos fundamentales que deben afrontar estos Estados: 1) la administración de la escasez, determinada por la persistencia de una crisis económica de dimensión internacional que afecta profundamente las condiciones de viabilización del aparato estatal y la propia gobernabilidad de la

sociedad; 2) la administración de la transición desde el autoritarismo a la democracia, tendencia firmemente instalada en la gran mayoría de los países de América Latina, que impone particulares exigencias en términos de la reconversión democrática de instituciones estatales fuertemente dominadas por una cultura autoritaria y por resabios paternalistas y demagógicos; y 3) la administración de la desestatización, consecuencia del creciente cuestionamiento al papel benefactor, regulador y empresario desempeñado por el Estado y la necesidad de redefinir su ámbito legítimo de actuación.

Sin incorporar la consideración de estos procesos, el debate en torno al rol de los especialistas en administración pública, sus perfiles profesionales y los requisitos de su formación, se torna irrelevante. Cualquier estrategia de modernización del Estado diseñada en función de sus desafíos actuales, no puede prescindir de la formación y la capacitación como uno de los instrumentos más idóneos para producir un cambio sustancial en las capacidades de gestión disponibles. Por lo tanto, esa formación debe orientarse por políticas, pautas y criterios que incorporen explícitamente una consideración sistemática de tales desafíos, de modo que los administradores así formados estén en condiciones de interpretar, evaluar, transmitir o decidir sobre la base de valores y conocimientos adecuados a las nuevas circunstancias.

Naturalmente, esta propuesta sería aplicable a la formación de ciertos estratos profesionales de la función pública y no necesariamente al conjunto de la actividad de capacitación en dicho sector. Aun así, la escasa institucionalización de estas actividades —señalada en la introducción— y la variedad de los perfiles profesionales requeridos, plantean la necesidad de identificar criterios de prioridad, en vista de la relativa escasez de la oferta educativa frente a la demanda potencial existente. Por ello, consideramos necesario apuntar algunas características del mercado de trabajo de los administradores públicos, para luego señalar algunas prioridades en materia de formación.

Es innecesario aportar demasiadas evidencias para afirmar que el sector público es el mayor empleador de recursos humanos de nivel universitario, prácticamente en todo el mundo. En el Uruguay, más del 60 % de los profesionales egresados del tercer nivel de enseñanza tienen alguna forma de inserción laboral

en el aparato estatal. En la Argentina, más del 25 % de sus funcionarios han alcanzado el nivel terciario de formación y esta proporción está creciendo.

Sin embargo, esta constatación aparentemente auspiciosa es, a mi juicio, el resultado de dos tendencias contradictorias: 1) la extraordinaria oferta de profesionales que produce la universidad argentina; y 2) la reducción de las oportunidades laborales en la actividad privada y el creciente papel empleador cumplido por el sector público. Ello se vio reflejado, especialmente durante los últimos años, en el fuerte incremento experimentado en las dotaciones de funcionarios de las administraciones provinciales y municipales. Por otra parte, la incursión del Estado en nuevas áreas de gestión y la introducción de nuevas tecnologías administrativas también determinaron un notable aumento de la demanda de profesionales universitarios especializados.

Sin embargo, esta tendencia no parece haber respondido a una clara y sistemática planificación de recursos humanos, tendiente a articular la oferta profesional y su formación, con una demanda potencial que tome en cuenta las auténticas necesidades de recursos altamente capacitados por parte del sector público. En ausencia de tal planificación, la universidad ha continuado volcando al mercado de trabajo una oferta profesional indiscriminada, cuyo perfil no responde necesariamente a auténticos requerimientos de la función pública.

Una de las consecuencias de este proceso ha sido el difundido síndrome "sobra-falta" (Oszlak, 1972); es decir, existe personal excedentario en ciertas áreas o especialidades pero, simultáneamente, se observan notorias carencias en otras. Dotaciones supernumerarias se ven, de este modo, vaciadas de todo cometido verdaderamente útil mientras ciertas funciones críticas no se llevan a cabo o son simplemente ignoradas.

Estas deficiencias del sistema de formación universitaria no han sido compensadas, siquiera medianamente, por programas de capacitación previa, de post-incorporación o "en servicio", sea por parte de instituciones especializadas del Estado o por la propia universidad. De aquí se han derivado dos importantes consecuencias: 1) una inocultable subutilización de los conocimientos y capacidades de estos profesionales, por su excesivo número o por la inadecuación de su perfil a los requerimientos

de su función; y 2) una fuerte desincentivación para la continuidad en el empleo público y un marcado agravamiento del "pan-touflage", es decir, la atracción de los mejores recursos humanos por el sector privado, dadas las mejores condiciones de trabajo y estímulos ofrecidos.

Este último problema no sería grave si existiera un flujo de profesionales relativamente equilibrado entre los sectores público y privado. Desafortunadamente, lo habitual ha sido una corriente más marcada de éxodo del sector público al privado, sobre todo de los recursos más calificados.<sup>2</sup>

Esta tendencia se ha visto agravada por la elevada tasa de rotación del personal estatal, que en la Argentina ha sido históricamente cercana al 10 %, especialmente en períodos en que se adoptaron medidas de prescindibilidad o de retiro voluntario. Estos porcentajes han sido generalmente más altos en el estrato profesional. De esta manera, el sector público se ha convertido en el principal campo de entrenamiento de graduados universitarios y en un poderoso factor de socialización de costos de formación que correspondería asumir a otros agentes sociales, como la empresa privada. Este fenómeno resulta particularmente notorio en áreas muy especializadas como la informática, el control de gestión o la gerencia de proyectos.

Obviamente, esta incapacidad de retención de personal calificado se explica no solamente por la desarticulación entre oferta potencial y demanda efectiva, sino, además, por dos factores concurrentes: 1) la existencia, en muchos casos, de fuertes diferenciales de salarios entre los sectores público y privado para el desempeño de funciones similares; y 2) la falta de una efectiva vinculación entre la actividad de capacitación y la política de desarrollo de recursos humanos, por lo cual el acceso a determinados niveles de formación no encuentra un adecuado reconocimiento en los sistemas de promoción. Bajos salarios y subsistencia de criterios de ascenso profesional no meritocráticos han impedido crear los estímulos necesarios para que la

<sup>2</sup> Algunos programas de formación para el sector público, como el que años atrás ofrecía el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), demuestran que solo un 20 % de los ingresantes provenientes de la administración pública retornaban a ella luego de su graduación.



formación de alto nivel para la función pública sea vista como social o individualmente deseable o necesaria.

Este somero diagnóstico revela que el problema de la formación e inserción profesional de graduados en administración pública excede largamente los aspectos curriculares, pedagógicos o infraestructurales de la enseñanza. La capacitación, en este sentido, es apenas uno de los instrumentos utilizables en el marco de una estrategia de transformación y modernización del Estado. Pero, sin duda, se trata de una de las herramientas más idóneas y efectivas para materializar los cambios sociales y organizacionales requeridos para un mejor desempeño de la función pública. También es un medio eficaz de socialización cultural que permite transmitir e internalizar ciertos valores o actitudes congruentes con una orientación político-ideológica democrática. No obstante, se trata de un instrumento sumamente selectivo, que debe utilizarse con criterios diferenciales según los requerimientos de cada contexto y cada estrato profesional.

En consecuencia, dada la precaria institucionalización de este campo de estudios y la escasez de recursos disponibles para la organización de programas especializados, resulta imprescindible establecer algunos criterios de relevancia y prioridad para encarar actividades de formación en esta disciplina, partiendo de la premisa de que deberían apuntalarse aquellas áreas y perfiles que permiten una mayor concentración de esfuerzos.

En primer lugar, es preciso especificar conceptualmente el sentido asignado a la formación en administración pública. ¿Nos referimos acaso a la tarea de formar administradores públicos profesionales (v.g. personas que conducen, supervisan o ejecutan actividades en el sector público) o, en cambio, a quienes estudian —desde diversos ángulos— al aparato institucional del Estado y/o transmiten conocimientos sobre el mismo? Esta primera precisión nos permitiría distinguir entre formación de administradores públicos y formación en administración pública. La primera persigue estrictamente la capacitación de funcionarios. La segunda, la formación profesional en una disciplina, aun cuando el perfil de sus egresados admita numerosos puntos de contacto con el de los administradores públicos.

En países como la Argentina, que han tenido comparativamente una pobre tradición académica en administración pública, resulta difícil concebir la formación de administradores públi-

cos sin el previo desarrollo de una adecuada infraestructura y una masa crítica de profesionales capacitados en administración pública. Esto no es un mero juego de palabras. La formación de administradores públicos no puede reducirse a la mera transmisión y acumulación de tecnologías y herramientas de gestión. Requiere una concepción mucho más articulada y abarcativa que solo puede proporcionar una disciplina profesionalmente arraigada, que trate de manera sistemática el papel, las políticas, la organización y el funcionamiento del Estado y sus instituciones.

Ésta es precisamente una de las grandes falencias de la formación en este campo, ya que la disciplina no ha conseguido echar raíces suficientemente profundas como para ofrecer fundamentos científicos, instrumental tecnológico y herramientas pedagógicas adecuadas. Desarrollarlos supone, ni más ni menos, crear las bases intelectuales y técnicas de un campo disciplinario sensible a la especificidad histórica y sustantiva de nuestras sociedades y Estados nacionales.

El único modo concebible de lograrlo es crear e institucionalizar programas universitarios dirigidos a formar los académicos, analistas y docentes capaces de acumular, difundir y avanzar el conocimiento sobre los aspectos multifacéticos del aparato administrativo y productivo del Estado, sus raíces históricas, su desarrollo institucional, sus condicionamientos sociales y políticos, sus patrones de estructuración, su cultura, sus políticas y sus tecnologías de gestión. Como en cualquier otra disciplina, la tarea de investigación permanente, de reflexión crítica sobre modelos, teorías y paradigmas, de desarrollo de nuevas técnicas y enfoques metodológicos, no es imaginable sin la existencia de carreras de posgrado de alto nivel, centros de investigación, publicaciones especializadas y actividades de difusión.

De aquí que la formación universitaria superior en administración pública, encarada con las máximas garantías de continuidad y excelencia académica, constituye un prerrequisito de todo el sistema de capacitación en esta disciplina. Solo este tipo de programas puede ofrecer la masa crítica de profesionales capaces de producir y transmitir el conocimiento sistemático requerido. Solo en torno de los mismos puede desarrollarse una tradición de investigación que permita plantear las cuestiones más críticas y relevantes de la problemática del Estado, además

de mantenerse vínculos permanentes con los centros académicos donde se origina un pensamiento innovador en este campo. Contando con estas condiciones, es posible encarar la organización de bibliotecas y hemerotecas especializadas, la traducción de trabajos y la preparación de casos de estudio imprescindibles para alimentar los cursos de capacitación pública.

Por otra parte, a medida que estos programas se afianzan, comienzan a proveer recursos docentes con formación específica, que han obtenido las máximas credenciales académicas y están en condiciones de liderar instituciones de capacitación, organizar programas de formación, diseñar currícula y, naturalmente, dictar los cursos especializados en esta disciplina. La experiencia demuestra que la disponibilidad de profesionales con una dilatada trayectoria en el sector público o, incluso, con una formación de posgrado en disciplinas afines, no sustituye adecuadamente ni es suficiente para satisfacer las exigencias curriculares del sistema de capacitación de administradores públicos.

Basado en la experiencia de algunos cursos de posgrado existentes actualmente en América Latina —sobre todo, en el organizado conjuntamente por el Instituto Nacional de la Administración Pública y la Universidad de Buenos Aires—, concluiré estas reflexiones señalando ciertos aspectos esenciales a contemplar en el diseño de este tipo de programas.

### *Programas de posgrado en administración pública*

Se ha convertido en un lugar común justificar programas de posgrado en administración pública haciendo hincapié en la "creciente intervención del Estado". Hasta comienza a ser un lugar común recordarlo. Pero lo cierto es que la transformación que el Estado experimenta en este proceso expansivo es mucho más acelerada de lo que pueden dar cuenta las disciplinas que se ocupan de su organización y funcionamiento. Asistimos no solamente a una creciente diversificación de la actividad estatal, sino también a una correspondiente complejización de su aparato, sus políticas, sus formas organizativas y sus mecanismos de decisión.

La dificultad para visualizar las modalidades que adoptan

estos procesos se manifiesta en diagnósticos, evaluaciones y políticas poco sensibles a su complejidad. De aquí la importancia de impulsar programas universitarios especializados que aumenten la capacidad interpretativa y predictiva de analistas administrativos, investigadores y formuladores de políticas públicas.

Sin embargo, es preciso tener claridad respecto del tipo de formación requerida. La efectividad de la acción de un administrador público no depende necesariamente del volumen de información técnica que maneja. Ni siquiera, de que disponga de mayor poder efectivo. Depende más bien de una mejor comprensión de la dinámica intra-burocrática, de los intereses que se defienden y los conflictos que se suscitan en este ámbito. Se trata de entender al aparato estatal como una arena de negociación y conflicto, en la que se producen enfrentamientos que tienen como escenario a la sociedad global. No se trata simplemente de detectar "desviaciones" o "patologías" en el funcionamiento administrativo, sino de adquirir mayor sensibilidad frente a la multidimensionalidad de las cuestiones respecto a las cuales el Estado toma posición. Es necesario sepultar definitivamente el formalismo implícito en visiones ideales que suponen que toda actividad y todo comportamiento de algún representante del Estado no constituye sino la operacionalización de una norma. Y que esa norma tiene como referente último el interés general de la sociedad.

La gestión de organismos públicos y el análisis de políticas son, definitivamente, ejercicios políticos, en la política y sobre la política. Implican opciones, lo cual supone privilegiar ciertos valores e intereses en detrimento de otros. Pero también constituyen ejercicios técnico-intelectuales. Suponen aplicar herramientas analíticas en la evaluación y selección de alternativas. De aquí que el buen administrador público constituya un difícil híbrido: un individuo fiel a un rigor analítico cartesiano, pero al mismo tiempo consciente de los meandros del pragmatismo político.

El desarrollo de esta orientación no ha sido habitual en América Latina. Por lo general, los programas de posgrado han tendido a caer en uno de dos extremos. O bien han formado *técnicos stricto sensu*, o bien han formado *politicólogos* con un pobre bagaje técnico. Los primeros, denominados habitualmente "Programas de Posgrado en Administración Pública", persiguen

como objetivo central la formación de funcionarios. Su duración suele ser de tres meses a un año académico y, en la mayor parte de los casos, no gozan de mayor prestigio. Por su contenido, no se diferencian demasiado de sus similares en administración de empresas y, por su orientación, tienden a identificarse con enfoques "racionalistas" poco sensibles a especificidades contextuales o históricas de las organizaciones públicas. Los segundos son posgrados más tradicionales en ciencias políticas o similares, que también han surgido en crecido número en años recientes. Se trata en estos casos de programas más "académicos" de uno o dos años de duración, conducentes a la obtención de una maestría o un doctorado. Su estructura se asemeja bastante a los posgrados equivalentes en el sistema de enseñanza estadounidense. A diferencia de los cursos más profesionales, la orientación es mucho menos aplicada, los contenidos y materiales poseen un mayor nivel de abstracción, y los enfoques eficientistas son reemplazados por análisis críticos de las realidades sociales de la región. Los egresados de estos programas adquieren así una formación mucho más dirigida a las actividades docentes y de investigación que a aquéllas vinculadas con la gestión de organismos públicos.

Otra de las características observables en los cursos en administración pública o ciencias políticas, en cualquiera de sus orientaciones, es su tendencia a utilizar métodos de enseñanza tradicionales basados en una relación docente-alumno que no permite el desarrollo de la capacidad crítica y la potencialidad creativa de los estudiantes. Clases más o menos magistrales, textos desactualizados, exámenes convencionales, monografías librescas y formales, ausencia de tutores, redundan en programas chatos y escasamente útiles. Se advierte una generalizada falta de innovación en la metodología docente y en los materiales utilizados. La preparación y discusión de casos, la investigación guiada, los cursos de lectura individual orientada, las pasantías o internados —entre otros— brillan por su ausencia.

En tales condiciones, el desafío de un programa que intente superar algunas de las limitaciones que presentan la mayoría de los posgrados existentes, consiste en definir un tipo de formación y métodos de enseñanza que conjuguen las demandas de análisis y acción que caracterizan la actividad de los administradores públicos. Además, naturalmente, su diseño y organiza-

ción debe considerar un complejo número de variables, criterios y opciones que abarcan desde la inserción institucional del programa o la constitución de sus órganos de dirección hasta los relacionados con sus contenidos, énfasis relativos, perfiles de postulantes y egresados, características del plantel docente, recursos necesarios y otros aspectos cuya enumeración sería demasiado extensa.<sup>3</sup>

### *Reflexiones finales*

En el presente trabajo he tratado de marcar las principales deficiencias advertibles en la formación en administración pública, con particular referencia a la situación argentina. Estas deficiencias se verifican en un contexto donde la oferta profesional hacia el sector público ha sido relativamente abundante. Por lo tanto, el problema no reside tanto en la escasez de recursos humanos calificados sino en el desajuste existente entre la oferta educativa y los perfiles profesionales efectivamente requeridos para una gestión pública eficaz.

En parte, este desajuste deriva de la inexistencia de una adecuada planificación de recursos humanos y de su correlato en la formación universitaria. Para paliar algunas de sus consecuencias, se han encarado en diversos países de la región actividades de capacitación tendientes a reducir la brecha entre oferta y demanda necesarias. Entre otras modalidades, estas actividades de capacitación se han orientado hacia la organización de cursos de administradores profesionales, gerentes públicos o especialistas en el manejo de determinadas tecnologías de gestión.

Si bien estos esfuerzos han contribuido a que la administración pública, como disciplina, gane cierto espacio académico propio, no han conseguido, en cambio, generar la masa crítica de docentes, analistas e investigadores capaz de darle arraigo de:

<sup>3</sup> En un Apéndice al presente trabajo, he incluido una propuesta relativamente detallada de un posible programa de posgrado en administración pública conducente a la obtención de una maestría académico-profesional. Esta propuesta guió el diseño de los cursos organizados en San José de Costa Rica y Buenos Aires. Los lectores interesados podrán, tal vez, hallar en dicho texto inspiración para encarar programas similares en otros contextos.

finitivo y de abrirle posibilidades de avance. Cerrando mi argumento, el único modo concebible de lograr una verdadera institucionalización de la disciplina, en condiciones de generar una tradición y una rutina académicas que, a la vez, alimenten al sistema de formación de administradores públicos profesionales, es propiciando programas de posgrado de máximo nivel, ajustados en su diseño y contenidos a los desafíos actuales del Estado latinoamericano.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CROWTHER, Win y FLORES, Gilberto: "Problemas latinoamericanos en administración pública y dependencia de soluciones desde Estados Unidos". CEPAL, Santiago de Chile, 1970.
- KLIKSBERG, Bernardo: "Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico. Introducción al caso latinoamericano". Paidós, Buenos Aires, 1973.
- OSZLAK, Oscar: "Diagnóstico de la administración pública uruguaya". Naciones Unidas, Nueva York, 1972.
- "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". Documento CEDES, Buenos Aires, 1977.

## APÉNDICE

### DISEÑO DE UN PROGRAMA DE POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

OSCAR OSZLAK

La propuesta que se desarrolla a continuación ha sido adoptada inicialmente por algunos de los programas de maestrías existentes en la región, al menos en sus lineamientos básicos. En las diversas secciones, se examinarán las condiciones que, a mi juicio, debería satisfacer este tipo de programa.

#### 1. *Inserción institucional*

El éxito o fracaso de un posgrado en administración pública depende en gran medida de su inserción institucional. Normalmente, son las universidades las que han organizado este tipo de programas, aun cuando los institutos especializados de nivel estadual, nacional o regional también han incursionado en este campo (v.g. FUNDAP en San Pablo, Brasil; INAP de México y de la Argentina; e ICAP en América Central). En algunos casos, se ha experimentado con programas colaborativos entre universidades e institutos nacionales o regionales, con suerte diversa.<sup>1</sup> En cualquiera de estos esquemas, es preciso tener en cuenta las restricciones y conflictos que pueden afectar la vinculación del programa con el resto de las actividades de las instituciones involucradas.

Una posible fuente de conflictos deriva de las tendencias feudales, frecuentes en el sector público, que parecen haber alcanzado también al ámbito universitario, determinando que en lugar de sumarse, los esfuerzos e iniciativas se debilitan por el aislamiento y la falta de colaboración. La envergadura de las

<sup>1</sup> Tal es el caso del convenio ICAP-Universidad de Costa Rica, que dio origen a un programa de maestría luego desdoblado, y continuado independientemente por ambas instituciones. O el del INAP de Argentina y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, que se halla en plena vigencia y ha servido de base a estas reflexiones.



grandes universidades nacionales y la distribución de la matrícula por facultades o escuelas también constituyen datos relevantes a considerar. La limitación de recursos financieros y las dificultades de infraestructura pueden, en ese sentido, obstaculizar la organización de una nueva carrera si la misma es concebida como licenciatura. En el caso argentino, no pareció prudente crear un programa de licenciatura, por cuanto el esfuerzo involucrado podría exceder las posibilidades actuales de la universidad. En cambio, la experiencia de un posgrado permitiría evaluar la futura necesidad de tal formación de grado, una vez que la profesión se hubiera institucionalizado.

Otra consideración importante es la jerarquía de los programas de posgrado existentes en otras disciplinas. Por ejemplo, aun cuando la Universidad de Buenos Aires posee alguna experiencia en el ofrecimiento de carreras de posgrado, los resultados hasta el presente no han sido demasiado auspiciosos. Algunos de ellos tienen una existencia puramente nominal. Otros se han visto desacreditados por falta de personal docente en número y calidad suficientes. En su mayoría, consisten en una simple extensión del número de cursos de la licenciatura, con mínimas exigencias en materia de investigación, tutoría y trabajo final de tesis.

Si un objetivo central de la universidad es organizar programas de posgrado innovadores y selectivos en términos de excelencia académica, el tipo de programas que estamos considerando debería ser parte de un conjunto de "maestrías o doctorados señeros", es decir, programas académico-profesionales de alto nivel dirigidos a elevar el prestigio de la universidad en su actividad de posgrado.

También es necesario evaluar el impacto de las restricciones presupuestarias previsibles en el marco de la crisis actual. Tomado aisladamente, un programa como el que venimos analizando exigiría gran cantidad de recursos físicos, financieros y docentes. Dado su carácter multidisciplinario, sin embargo, resulta normalmente posible aprovechar el personal docente, las facilidades tecnológicas, los materiales bibliográficos y otros recursos disponibles en diversas unidades académicas de la universidad o institutos especializados en administración pública. Ello permite una óptima afectación del conjunto de recur-

tos existentes, enriquece el intercambio académico y favorece un mayor acercamiento e integración de las disciplinas afines.

Con respecto al apoyo de biblioteca y hemeroteca, si bien las universidades cuentan en general con un acervo bibliográfico importante, es probable que buena parte de su material se encuentre desactualizado o resulte escasamente utilizable por el programa. Un posgrado de alto nivel exige efectuar un importante número de adquisiciones y suscripciones a publicaciones periódicas, así como mantener posteriormente actualizado el material. Sobre todo, si junto con el desarrollo de la actividad docente se contempla encarar en el futuro actividades de investigación y asistencia técnica.

Por su parte, los institutos especializados que participan en estos programas deben compatibilizar sus recursos en función del conjunto de actividades de capacitación que ofrecen. Por ejemplo, capacitación de administradores profesionales siguiendo los lineamientos de la ENA francesa; investigadores en administración pública; consultores en desarrollo institucional para unidades sectoriales de reforma; personal de alta dirección en empresas públicas; y así sucesivamente. Una clara diferenciación de los perfiles de la formación en cada caso y un buen aprovechamiento de los recursos disponibles, pueden contribuir a evitar eventuales conflictos y a multiplicar los impactos de la capacitación.

## 2. *Características de una maestría*

Partiendo, en una primera etapa, de un programa de maestría, su orientación fundamental debería ser la formación académico-profesional en el análisis de los aspectos políticos, sociales, económicos, jurídicos, administrativos e instrumentales implícitos en la gestión de organismos gubernamentales y la evaluación de políticas públicas. En líneas generales, sus objetivos deberían ser los siguientes:

a) Proporcionar conocimientos sobre la dinámica de las relaciones Estado-sociedad, el marco internacional en el que se desenvuelven estas relaciones, los procesos económicos y políticos, los actores sociales y sus modalidades de organización y acción.

b) Dedicar un particular esfuerzo a la conceptualización y

análisis empírico de la dinámica intra-estatal, el proceso formativo del aparato administrativo y las relaciones de interdependencia establecidas entre sus unidades.

c) Familiarizar a los estudiantes en el manejo de métodos cuantitativos y técnicas —administrativas y económicas— relevantes para la gestión de organismos públicos y el análisis y evaluación de políticas estatales.

d) Desarrollar actividades que promuevan la capacidad analítica, crítica y creativa de los estudiantes, tratando de integrar sus conocimientos teórico-metodológicos con la apreciación de circunstancias fácticas y contextuales. De aquí, el énfasis que debe prestarse a la utilización de técnicas pedagógicas modernas.

e) Impartir enseñanza especializada regional y local, y en administración de organismos internacionales, a fin de impulsar la formación en dos áreas de gestión fundamentales aunque escasamente priorizadas hasta la fecha.

f) Asignar especial importancia al desarrollo de materiales de enseñanza que se ajusten lo más estrechamente posible a las características del ámbito de trabajo en que los egresados previsiblemente desarrollarán su actividad.

g) Flexibilizar el programa de modo tal que, aun cuando tenga una orientación eminentemente académica en docencia e investigación, prevea la posibilidad de que algunos graduados tengan otras posibles salidas laborales como analistas o responsables de áreas especializadas de gestión.

La señalización de estos objetivos programáticos permite delimitar una serie de aspectos relativos al perfil profesional de los egresados, contenido del programa, títulos ofrecidos, duración, características de los postulantes y plantel docente requerido.

### 3. *Perfil de los egresados*

Argentina es, probablemente, entre los países latinoamericanos más avanzados, el que cuenta con el menor número de programas universitarios (de cualquier nivel) en administración pública. En otros países de la región —como México, Brasil y Venezuela— estos programas no solo abundan sino que sus egresados gozan, en general, de reconocido prestigio. Existe en estas sociedades una clara apreciación del papel de estos profesio-

nales y, sin duda, su actividad se halla debidamente legitimada e institucionalizada.

Esta circunstancia debe tomarse muy en cuenta al considerar el tipo de profesionales que forma esta clase de programas. Sin duda, una maestría de alto nivel puede contribuir a elevar significativamente el grado de profesionalización de la función pública, en la medida en que sus egresados puedan ir cubriendo una serie de cargos no debidamente atendidos por la oferta profesional disponible.

En contextos como el argentino, por ejemplo, es necesario contar con centenares de docentes calificados para la capacitación en la gestión pública. También es preciso cubrir numerosos cargos de investigación en los más diversos ámbitos y aspectos del quehacer administrativo (v.g. unidades de estudio en oficinas de planificación, empresas públicas u organismos descentralizados; consultoría en diagnóstico y reforma institucional; formulación y análisis de políticas). Además, son incontables las demandas insatisfechas en materia de desarrollo organizacional, que no pueden cubrirse por falta de especialistas con formación sistemática en administración pública. Estas falencias se agudizan cuando se pasa del gobierno nacional al nivel de las provincias y municipios. Todo ello, sin tomar en cuenta los requerimientos de investigadores y docentes especializados en la propia universidad.

En función de estas exigencias, pueden entonces señalarse algunas características del perfil de egresado deseable:

a) *Nivel de conocimientos*: Tiene relación con el tipo de capacitación ofrecida y el modo en que ésta habilita a los graduados a desarrollar actividades profesionales congruentes con las necesidades de los empleadores potenciales. Es lícito suponer que la formación a ofrecer debe ser equivalente a la de una maestría académico-profesional de una universidad de primer nivel. Esto significa que el egresado debe haber obtenido una sólida formación teórico-metodológica que lo habilite para la reflexión académica y la investigación empírica, así como un buen entrenamiento en tecnologías administrativas y un adecuado conocimiento de áreas sustantivas de políticas.

b) *Orientación de la formación*: Se refiere al balance entre el conocimiento académico, técnico y de especialización sustantiva adquirido al cabo de la formación. Aunque el énfasis re-

lativo en cada una de estas áreas está supeditado a una variedad de circunstancias, es posible fijar no obstante algunos criterios generales. Resulta claro que no debe tenderse a formar expertos en el manejo de determinadas técnicas (v.g. clasificación de cargos) ni a orientar el programa hacia aspectos de liderazgo o gerencia ejecutiva. El núcleo de la formación debería consistir en el análisis, diagnóstico y resolución de problemas o cuestiones frente a las cuales las organizaciones públicas deben tomar posición. Sería innecesario —y también insuficiente— agregar que se trata de una formación multidisciplinaria y polivalente. Lo menciono únicamente para destacar el carácter sustantivamente híbrido y profesionalmente ubicuo de la formación que el programa debería brindar. Se trata, en suma, de desarrollar aptitudes que pueden adquirirse mediante la enseñanza sistemática, que difícilmente son sustituibles por la sola experiencia y que cortan un amplio espectro de las disciplinas científicas y profesionales.

Para expresarlo desde otra perspectiva, el programa debería focalizar las complejas interacciones que tienen lugar entre los procesos intraorganizacionales y los procesos políticos-sociales, estableciendo sus mutuas determinaciones sin renunciar al conocimiento de la dinámica intra-estatal, pero también sin perder de vista la especificidad contextual que condiciona —y se ve condicionada— por los procesos burocráticos.

c) *Posibilidades de inserción profesional*: Se vinculan con el mercado de trabajo existente, con las posibilidades de desarrollar simultánea o alternativamente actividades académicas y profesionales, y con las áreas sustantivas en las que previsiblemente existirán mayores necesidades de capacitación. Plantear estas opciones supone dejar abierta la posibilidad de que una cierta proporción de los egresados oriente su futura actividad, total o parcialmente, a actividades profesionales. Pero en todo caso debe quedar claro que —al menos respecto de las primeras promociones— los esfuerzos deberán dirigirse a la formación académica para el ejercicio de la docencia y/o la investigación.

Los graduados hallarían, de este modo, posibilidades de incorporación a las propias universidades públicas o privadas, programas de capacitación especializados, institutos de investigación, carreras de investigador científico y a diversos organismos públicos que requieren este tipo de especialistas. Estas pers-

pectivas se ampliarían notablemente al considerar los requerimientos que en igual sentido expresan actualmente los gobiernos locales.

No obstante, y sobre todo a medida que estas necesidades se vayan cubriendo, podrían satisfacer otras demandas de carácter técnico-profesional, compatibles con la orientación general de la maestría. Por ejemplo, las de analistas de políticas públicas, profesionales de alto nivel "especializados" en el tratamiento de complejos problemas de gestión, cuya resolución requiere tanto una buena dosis de conocimiento técnico como una desarrollada sensibilización a los procesos político-institucionales.

#### *4. Perfil de los postulantes*

Los puntos que corresponde considerar bajo este acápite son dos: el perfil de los candidatos a estudiantes de la maestría y los requisitos de admisión y funcionamiento dentro del programa.

a) *Perfil de los candidatos:* Las decisiones que deben adoptarse comprenden los siguientes aspectos:

- **Estudios universitarios cursados:** La maestría debe complementar la capacitación de graduados universitarios o egresados de instituciones equivalentes. En todos los casos debe exigirse que los postulantes posean grado de licenciatura o título profesional equivalente. En cambio, debería discutirse si se admitirán profesionales provenientes de cualquier disciplina, si se fijarán restricciones al respecto o se dictarán cursos de homogeneización. En general, la experiencia restrictiva no tiene demasiado sentido, siempre que se tomen las debidas precauciones en el procedimiento de admisión.
- **Experiencia previa de trabajos:** Corresponde decidir si será requerido algún tipo de experiencia anterior en el sector público o si se dará preferencia a candidatos que satisfagan esta condición. En tal caso, habría que estipular cuál es el número de años de trabajo previo y, si correspondiera, en cargos de qué característica o nivel. Me inclino por un criterio abierto al respecto, pero no descartaría una consideración preferente de candidatos con ex-

perencia previa en cargos técnicos en el sector público u organismos internacionales.

- **Rasgos de personalidad:** El programa no debe perseguir la formación de líderes, por lo cual la capacidad de conducción no debería ser un rasgo esencial de los candidatos. Pero sería deseable contar con estudiantes que tuvieran un muy desarrollado instinto analítico y un espíritu crítico innato. La naturaleza de la actividad académico-profesional exige además rigor expositivo, una particular sensibilidad para evaluar fenómenos políticos y cierta ductilidad para ajustarse a temas y situaciones de entorno cambiantes. Por supuesto, éstas son cualidades ideales no fácilmente perceptibles en los postulantes, pero una adecuada selección debería prestarles atención preferente.
- **Edad:** Por lo general los programas de formación de posgrado establecen algún límite de edad para el ingreso. Si bien resulta un tanto arbitrario fijar un límite razonable, la índole del programa y la formación previa deseable sugerirían que, idealmente, los candidatos tengan entre 25 y 40 años. Cabría sin embargo considerar casos excepcionales, en los que este requisito podría obviarse.

b) *Requisitos de admisión y funcionamiento dentro del programa:*

- **Postulación o patrocinio de organismos estatales:** Las particulares características de una maestría —especialmente sus áreas de especialización— abren la posibilidad de contar con candidatos propuestos por instituciones públicas en las que los mismos se desempeñan profesionalmente. Esta modalidad podría institucionalizarse suscribiendo convenios con dichos organismos para la formación de miembros de su planta actual o futura. Ello podría favorecer el financiamiento del programa, en tanto los convenios estipularan la concesión de becas y otros aportes con destino a la formación especializada en determinadas áreas. En estos casos, sería necesario establecer condiciones que aseguren el empleo de los egresados, tal como se indica enseguida.

- **Dedicación:** Este punto tiene estrecha relación con las posibilidades financieras del programa y de los propios estudiantes. En principio, es deseable que la dedicación de éstos sea de tiempo completo. Ello supone que cuentan con recursos necesarios para su mantenimiento, el de sus familias y los costos de matrícula. De ese modo, pueden dedicar la totalidad de sus esfuerzos a completar su formación dentro del período estipulado de duración del posgrado. Para facilitar esta dedicación a tiempo completo, sería deseable utilizar al máximo las posibilidades de los programas de becas con que cuenta la propia universidad, así como solicitar a organismos nacionales e internacionales financiamiento especial para aumentar dichos fondos de becas. De no poder establecerse un programa con dedicación full-time, el diseño de la maestría debería ser muy diferente, tanto en términos de requisitos como de organización y contenido.
- **Prueba de evaluación:** Es preciso establecer algún mecanismo que asegure que la capacidad intelectual de los estudiantes reclutados esté acorde con las posibilidades de adquirir una formación técnico-académica rigurosa y del más alto nivel. Sobre todo, teniendo en cuenta los criterios más bien laxos de la política de reclutamiento a los posgrados, seguida en general por las universidades. Es altamente probable que en algunos casos sea necesario aconsejar a los candidatos tomar cursos de nivelación u homogeneización. En otros casos, los postulantes podrán ser eximidos de tomar ciertos cursos en virtud de sus antecedentes. Es por ello que un adecuado reclutamiento exigirá una prueba de evaluación, cuyas características se discuten en la siguiente sección.
- **Exigencia de retorno al empleo de origen:** En el caso de que se exija o se considere deseable la postulación por un organismo público o universidad, sería necesario establecer algún requisito de retorno al lugar de trabajo originario y permanencia durante un cierto número de años, siempre que el empleador ofrezca al egresado la oportunidad de acceder a un cargo o función en los que pueda volcar la experiencia adquirida a través de su formación de posgrado.



## 5. *Actividades de reclutamiento y criterios de selección*

Corresponderá definir, entre otros, los siguientes aspectos:

a) *Publicidad del programa*: Por su naturaleza, novedad y alcances, una maestría debería lanzarse mediante una bien planificada campaña publicitaria, lo cual significa buen acceso a los medios, adecuada folletería, etc. Los alcances que debería tener la actividad de difusión del programa se vinculan con las fuentes de demanda de graduados o de postulación de candidatos. Una convocatoria amplia tiene la ventaja de alcanzar a un mayor número de aspirantes con buena formación, pero exige una labor de selección más rigurosa. Una convocatoria "focalizada", es decir, dirigida a instituciones que emplean a potenciales estudiantes y que pueden convertirse en demandantes de futuros graduados, tiene la ventaja de asegurar la "colocación del producto". Considero que éstas son las opciones y que la decisión a tomar dependerá de los acuerdos que puedan lograrse y los contactos que puedan efectuarse con tales instituciones.

b) *Preselección y propuesta de candidatos*: Si bien las instituciones patrocinantes deberían reservarse el derecho de decidir sobre las postulaciones de aspirantes, en los casos en que se decida suscribir convenios con organismos públicos o universidades para la formación de profesionales para sus cuadros docentes y técnico-profesionales, deberán tomarse ciertos recaudos. Existe en estos casos el riesgo de establecer una cierta automaticidad en la aceptación de postulantes, lo cual debe evitarse mediante concursos abiertos, comités de reclutamiento, consejos académicos, etc. Estos mecanismos servirían también para neutralizar eventuales "imposiciones" de candidatos.

c) *Número de aspirantes inscriptos*: En principio, e independientemente de los recursos disponibles, debería pensarse en un programa de dimensiones modestas. El total de la matrícula para un primer año no debería exceder de 50 estudiantes, pero tampoco ser inferior a 20. Aun cuando el número de postulantes fuera muy superior, sería importante avanzar cautelosamente en el proceso de experimentación, aprovechando las menores dimensiones del programa para corregir deficiencias y mejorar sus aspectos operativos. Con la maestría en pleno funcionamiento, el total de alumnos no debería exceder de 70 a 80.

d) *Representación por disciplinas y especialidades:* La naturaleza multidisciplinaria de una maestría justifica, en principio, que la misma esté abierta a graduados de prácticamente cualquier disciplina, previa nivelación y homogeneización. No obstante, sería conveniente tender a un adecuado equilibrio en la composición del alumnado, asegurando que una considerable proporción del mismo posea una formación previa en ciencias sociales (especialmente economía, derecho, ciencias políticas, relaciones internacionales) y administración de empresas e ingeniería.

e) *Otros elementos para la selección:* No existen fórmulas que garanticen un óptimo proceso de selección. Es por ello que normalmente debe acudir a una variedad de elementos de juicio, los que en conjunto permiten discernir sobre las cualidades y méritos de los aspirantes. Por lo general, conviene solicitar constancias de calificaciones obtenidas en los estudios de pregrado y cartas de recomendación, aunque no debe descartarse la posibilidad de someter a los aspirantes a exámenes de ingreso y/o entrevistas con el Comité de Reclutamiento.

## 6. *Contenido del Programa*

En primer lugar, señalaré tres premisas que deberían informar el contenido del programa: 1) debería existir un currículum básico de cursos obligatorios; 2) debería evitarse la hipertrofia del programa; y 3) debería buscarse una suerte de redundancia creativa en el programa. Sobre el primer punto, es evidente que la total experimentación conduce al fracaso. Tanto los estudiantes como los docentes deben tener muy claro cuál es el tipo de formación que se persigue y cuál el escalonamiento de etapas que conduce a su concreción. Por lo tanto, sin necesidad de introducir excesiva rigidez en el diseño, es conveniente que al menos los cursos troncales estén debidamente especificados y eslabonados. Sobre el segundo punto, existe una natural tendencia a expandir el número de cursos más allá de las reales posibilidades de aprendizaje. Por eso conviene fijar un número mínimo de cursos obligatorios y subordinar el resto del currículum a las restricciones de tiempo y recursos disponibles. En cuanto al tercer punto, es evidente que existe un número de preguntas y cuestiones básicas en la investigación, diagnóstico y

gestión del sector público o en el análisis de sus políticas. Corriendo a través de estas preguntas en diferentes momentos, de diferentes maneras y desde diferentes perspectivas, es inevitable que se produzca cierta redundancia, pero también es previsible que se tenderá a formar profesionales mucho más alertas a los vericuetos y sutilezas de la gestión pública y la evaluación de políticas.

El programa debería concentrarse en cuatro áreas de actividades:

1) formación teórica; 2) metodología y técnicas; 3) seminarios especializados en áreas sustantivas; y 4) investigación, experimentación y aplicación de conocimientos. Idealmente, en cada uno de los semestres, los estudiantes deberían desarrollar simultáneamente actividades en cada una de estas áreas, de modo tal que las mismas se complementen mutuamente. También sería conveniente partir de un nivel de abstracción relativamente alto y paulatinamente orientar las actividades hacia aspectos y problemas cada vez más concretos a medida que se avanza en el período de formación.

El cuadro N° 1 (ver pág. 209) contiene una distribución del curriculum según áreas de actividad. Por supuesto, esta selección, aunque no arbitraria, es puramente indicativa. El contenido deberá surgir de un compromiso entre los objetivos del programa —que sin duda deben informarlo—, los recursos materiales y docentes disponibles y la demanda efectiva que deba satisfacerse. Esto significa que el contenido del programa debe ser suficientemente *flexible* como para adaptarse a tres fuentes de determinación no siempre compatibles. Por lo tanto, la labor a realizar en relación al curriculum debería consistir en diseñar un programa que establezca cursos, seminarios y actividades que den contenido a cada una de las cuatro áreas de concentración, teniendo en cuenta la duración total del programa y las unidades de crédito (o intensidad) que sea conveniente otorgar a cada área según el perfil profesional buscado, la demanda efectiva y la oferta docente disponible. La denominación de los cursos y seminarios, así como la descripción de su contenido, deberían ser suficientemente genéricos como para permitir posteriormente su adaptación a las circunstancias recién mencionadas.

Para aclarar el contenido del Cuadro N° 1, señalaré que en

el mismo se prevén diferentes combinaciones posibles. En principio, los tres cursos de formación teórica, así como los tres de metodología y técnicas, se consideran "troncales" y, por lo tanto, obligatorios. Cada uno de ellos procura cubrir algún aspecto básico de la formación en administración pública. En cambio, los seminarios especializados son de carácter optativo, salvo los indicados para el tercer semestre en que, según sea la especialización elegida, deberá tomarse obligatoriamente el que corresponda a dicha especialización. El listado de seminarios es simplemente ilustrativo, y podrá complementarse o reemplazarse por cursos de características similares ofrecidos dentro o fuera del programa. Considerando que en cada semestre el estudiante tomaría cuatro cursos, y teniendo en cuenta que dos son obligatorios, correspondería que elija dos seminarios especializados optativos en cada período.

El cuarto semestre podría consistir en un período de pasantía o internado, es decir, de práctica profesional o académica en algún organismo público, universidad o centro de investigación. Esta práctica se extendería durante 4 a 6 meses. Al cabo de este lapso, el estudiante debería presentar un informe de la experiencia realizada, que podría consistir en una práctica docente, la participación en un equipo de investigación o un diagnóstico o evaluación de un programa o aspecto de la gestión de la institución en la que se haya desempeñado.

La última columna del Cuadro N° 1 (investigación, experimentación y análisis de casos) indica el tipo de actividad práctica que debería ser predominante en los diferentes estadios de la formación. En otras palabras, las monografías, análisis y preparación de casos podrían ser empleados alternativa o conjuntamente en los distintos semestres, pero el cuadro solo marca el énfasis relativo que cada una de estas modalidades de trabajo debería tener según el grado de avance en la formación.

Con respecto al análisis y preparación de casos, conviene mencionar que se trata de un método pedagógico sumamente difundido en programas de administración de empresas (v.g. en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas de Nicaragua, que funciona en vinculación con la Harvard Business School) y de administración pública de los Estados Unidos. Sin embargo, será necesario efectuar un gran esfuerzo de acopio y elaboración de materiales de este tipo, de modo que

los mismos reflejen en alguna medida problemas específicos de América Latina. Esta actividad de preparación de material docente sobre la base de "case studies" no podría desvincularse de la actividad de investigación aplicada y consultoría que en algún momento podría comenzar a desarrollar el programa. Incluso podría ser el germen de tal actividad.

#### *7. Duración de la formación y títulos otorgados*

Partiendo de la base de una dedicación a tiempo completo por parte de los estudiantes, y teniendo en cuenta el carácter más académico que profesional de la formación, considero que la duración total del trabajo en cursos debería ser de tres semestres, más un cuarto de internado. Al cabo de este período, previo cumplimiento de los requisitos de promoción establecidos en los diferentes cursos y actividades y la presentación de una monografía final, se otorgaría a los graduados el título de Maestro (o Magister) en Administración Pública, con eventuales menciones en Gestión Administrativa, Economía, Derecho, Ciencia Política, etc.

Con respecto a otros requisitos (tales como el tiempo máximo para completar todas las exigencias del programa), podrían respetarse las normas generales vigentes en la respectiva universidad.

#### *8. Perfil y selección del plantel docente*

Bajo este acápite habrá que considerar:

##### *a) Formación de los docentes:*

El carácter multidisciplinario del programa también se manifiesta en relación a este punto. Tratándose de un campo de estudios que aún no posee un status académico y profesional con perfil propio, debería contarse no solo con docentes formados en diferentes disciplinas, sino que además sería conveniente que sus intereses se extendieran a otros campos. Idealmente, deberían reclutarse economistas sensibles a los fenómenos político-administrativos, politicólogos interesados en economía, y sociólogos, abogados, historiadores o filósofos orientados hacia la eco-

nomía y la política. Es conveniente también que los docentes hayan tenido experiencia previa en la investigación, la gestión pública o la formulación de políticas.

b) *Dotación inicial:*

El número de docentes estará supeditado, obviamente, a la dimensión del programa y al tipo de dedicación. En principio, no parece factible contar con planteles con dedicación exclusiva para todas las materias, pero señalaría la conveniencia de que al menos el dictado de algunos cursos troncales y la supervisión de trabajos prácticos e investigaciones esté a cargo de docentes full-time. También habrá que considerar los recursos docentes existentes en las diferentes facultades o escuelas de la universidad. Tal vez podría contarse con el concurso de profesores visitantes del exterior, sea o no a través de mecanismos de convenio con universidades extranjeras.

9. *Criterios de organización del programa*

El desarrollo de las actividades del programa requiere adoptar decisiones en materia de estructura académico-administrativa, infraestructura material y fuentes de financiamiento. Por otra parte, los criterios de organización para determinar el formato, atribuciones y ensamble entre estos diversos elementos dependerán también de la orientación, la población estudiantil y la envergadura del programa. Por último, deberá tenerse en cuenta cómo se articula el programa con los órganos académicos y administrativos que ya funcionan en la universidad o instituto especializado.

Entre los aspectos organizativos, sería necesario contemplar la creación de cargos tales como el de director del programa, secretario académico, secretario administrativo y coordinador de pasantías. También deberá discutirse la constitución de un consejo académico del programa.

El consejo académico tendría por misión asesorar a los responsables de la dirección del programa acerca de la selección de docentes, contenido de los programas de cursos, criterios de admisión y promoción de estudiantes, etc. El comité o un subcomité de admisión debería entender en todos aquellos aspectos

vinculados con la selección de aspirantes, en particular el análisis de antecedentes y la conducción de entrevistas.

Una vez lanzado el programa, será preciso designar tutores para cada estudiante, quienes seguirán la marcha de sus estudios y los asesorarán en materia de cursos y trabajos de investigación, según la especialización elegida. Los que accedan a la etapa de monografía final, deberán proponer un comité ad-hoc de tres profesores (uno de los cuales será el tutor), que los orientarán en las diferentes áreas de concentración de su trabajo.

Las tareas de los diversos órganos administrativos y académicos se irán definiendo a través de elaboraciones posteriores y de la propia experiencia. Por ello, no tiene sentido abundar aquí en aspectos relativos a responsabilidades, jurisdicción, designación y renovación de autoridades, procedimientos de apelación de las decisiones y otros que hacen a su normal funcionamiento. Cabría suponer que las universidades tienen previstas estas situaciones con alcance general.

En cuanto a recursos materiales y financieros, sería preciso discutir los compromisos que cada una de las instituciones participantes está en condiciones de asumir. En principio, parecería adecuado que cada institución asuma los costos de infraestructura, salarios y apoyo administrativo-académico en función de la distribución de responsabilidades que se decida entre todos los participantes. También podrían explorarse las posibilidades de apoyo financiero de organismos internacionales.

CUADRO N° 1 - ESTRUCTURA DEL CURRÍCULUM

| <i>Semestre</i> | <i>Curso de Formación Teórica</i>   | <i>Cursos de Metodología y Técnicas</i>   | <i>Seminarios especializados en áreas sustantivas</i>   | <i>Investigación, experimentación y análisis de casos</i>         |
|-----------------|---|---|---|---|
| I               | — Estado y Sociedad   | — Metodología para el análisis político-administrativo<br>— Tecnología de la Org. Pública I     | — Economía del Sector Público<br>— Empresas Públicas<br>— Finanzas Públicas<br>— Derecho Administrativo | — Monografías<br>— Crítica de libros<br>— Preparación de informes |
| II              | — Teoría de la Organización Pública<br>— Administración Pública Comparada | — Tecnología de la Org. Pública II<br>— Técnicas pedagógicas                                    | — Planificación y Presupuesto<br>— Administración Regional y Local<br>— Instit. Normativas del Estado   | — Análisis de casos   |
| III             | — Análisis y formulación de Políticas Públicas                            | — Seminario avanzado de Investigación Administrativa<br>— Formulación y Evaluación de Proyectos | — Informática para el Sector público<br>— Administración de RRHH<br>— Sistemas Políticos Comparados     | — Preparación de casos  |
| IV              | — Seminario de Reforma Administrativa                                     | P A S A N T I A   |   | — Informes de pasantía<br>— Informe o Tesis de Posgrado           |

PROGRAMA DE POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA





## NOTICIA SOBRE LOS AUTORES

### **Carlos Blanco**

Economista, Suma Cum Laude, Universidad Central de Venezuela. Posgrado en Planificación, Centro de Estudios del Desarrollo, Venezuela. Profesor y jefe del Departamento de Economía Política de la Universidad Central de Venezuela. Asesor del SELA y de la Confederación de Trabajadores de Venezuela. Autor de numerosos trabajos en su área de especialidad y miembro del Consejo de Redacción de varias revistas académicas. Actualmente secretario ejecutivo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de Venezuela.

### **Alfredo Costa Filho**

Economista, Universidad de San Pablo. Posgrado en Economía, Universidad de San Pablo y estudios en universidades de Europa y Estados Unidos. Asesor, como experto de Naciones Unidas, de los gobiernos de Colombia, Perú, México y Venezuela. Coordinador de Sectores Productivos e Infraestructura, Secretaría de Planificación, Presidencia de la República, Brasil. Autor de numerosos trabajos en el área de desarrollo y planificación y profesor en cursos de posgrado en varios países latinoamericanos. Actualmente director general del ILPES.

### **Arnoldo Gabaldón**

Ingeniero Civil, Universidad Católica Andrés Bello. Master of Sciences, Universidad de Stanford. Diploma en Economía del Desarrollo, Universidad de Manchester. Profesor de las universidades Católica Andrés Bello, Central de Venezuela y Simón Bolívar. Ex-ministro del Ambiente y Recursos Naturales Renovables. Autor de diversos ensayos sobre desarrollo y política ambiental. Actualmente diputado estadual al Congreso de la Nación y presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de Venezuela.

**Oswaldo Hurtado Larrea**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Católica de Quito. Profesor universitario y autor de numerosos trabajos académicos. Ex-presidente de la República del Ecuador.

**Bernardo Kliksberg**

Sociólogo, licenciado en Administración y contador público, Universidad de Buenos Aires. Doctor en Administración y Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires y medalla de oro de esta institución. Consultor y asesor de diversos organismos internacionales, entre ellos ONU y OIT. Asesor de 22 gobiernos de la región en materia de Reforma del Estado y Desarrollo Gerencial y autor de 23 obras y numerosos trabajos técnicos en estos temas. Profesor honorario, Universidad de Buenos Aires. Actualmente director del Programa Regional de las Naciones Unidas de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público.

**Juan Martin**

Arquitecto, Universidad de Buenos Aires. Master y Ph.D. en Planificación, Universidad de California (Berkeley). Profesor visitante, Universidad Católica de Chile. Planificador asociado, Centro de Planificación del Desarrollo, Universidad de California (Berkeley). Funcionario de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Fellow del Instituto de Estudios Sociales de La Haya. Director del Curso Internacional de Posgrado del ILPES. Autor de varios trabajos sobre desarrollo y planificación, sistema de empresas públicas y programación de inversiones. Actualmente director del Área de Programación del Sector Público del ILPES.

**Oscar Oszlak**

Contador público y licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires. Master en Administración Pública y Ph.D. en Ciencias Políticas, Universidad de California (Berkeley). Profesor del Curso de Posgrado en Ciencias Sociales, FLACSO. Investigador y ex-director del Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Consultor de Naciones

---

## NOTICIA SOBRE LOS AUTORES

---

Unidas. Autor de diversos trabajos en el campo de la administración pública. Ex-subsecretario de Estado de Investigación y Reforma Administrativa en la Secretaría de la Función Pública, Argentina. Miembro del Directorio del Instituto Nacional de la Administración Pública. Actualmente asesor presidencial del gobierno de Argentina.

### **Eduardo Palma**

Cientista político, Universidad de Chile y Universidad de Lovaine. Profesor de las universidades de Chile y Católica de Chile. Autor de numerosos trabajos en el área de política social y planificación social. Asesor, como funcionario de Naciones Unidas, de los gobiernos de Ecuador, Guatemala y Venezuela. Ex-asesor político de la Cancillería de Chile y delegado de Chile a la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas. Actualmente director del Área de Programas y Políticas Sociales, ILPES.

### **Ignacio Pérez Salgado**

Economista y administrador, Universidad de Chile. Master of Arts en Administración, Universidad de California (Los Ángeles). Profesor en varias universidades de Chile. Director y decano de la Facultad de Economía y Administración, Universidad de Concepción, Chile. Asesor técnico especial de la División de Administración para el Desarrollo de las Naciones Unidas. Representante residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras. Actualmente director de la División de Programas Nacionales del PNUD para América Latina.

### **Leopoldo Portnoy**

Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Profesor universitario y autor de numerosos trabajos en economía y planificación. Ex-vicepresidente del Banco Central de la República Argentina. Actualmente decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.



## **INDICE GENERAL**



|  |           |
|--|-----------|
| Introducción .....   | 7         |
| <b>PRESENTACIÓN</b> .....  | <b>13</b> |
| <i>Democracia, planificación y gestión pública</i><br><b>Alfredo Costa Filho</b> .....   | <b>15</b> |
| <i>Planificación y gestión para una democracia activa y participativa</i><br><b>Arnoldo Gabaldón</b> .....                               | <b>19</b> |
| <i>Discurso de instalación del Primer Encuentro Latinoamericano de Planificación y Gestión Pública</i><br><b>Bernardo Grinspun</b> ..... | <b>25</b> |
| <b>I. - LOS NUEVOS PARADIGMAS</b>  |           |
| <i>Para un nuevo desarrollo... una planificación diferente</i><br><b>Alfredo Costa Filho</b> .....                                       | <b>31</b> |
| <b>La necesidad de una nueva planificación</b> .....   | <b>32</b> |
| Una nueva dinámica económica .....   | <b>35</b> |
| El requerimiento de nuevas percepciones .....  | <b>36</b> |
| Se impone reformular la planificación .....  | <b>37</b> |
| <b>El acercamiento a la gestión pública y la formación de recursos humanos</b> .....   | <b>39</b> |
| <i>Hacia un nuevo paradigma en gestión pública</i><br><b>Bernardo Kliksberg</b> .....  | <b>43</b> |
| <b>El gran debate</b> .....  | <b>43</b> |
| <b>Cuestionando los "cuellos de botella" conceptuales</b> .....  | <b>45</b> |
| Las insuficiencias del "discurso" .....  | <b>45</b> |
| Las dificultades en los niveles de análisis .....  | <b>47</b> |
| El caso del tema del tamaño del Estado .....   | <b>48</b> |

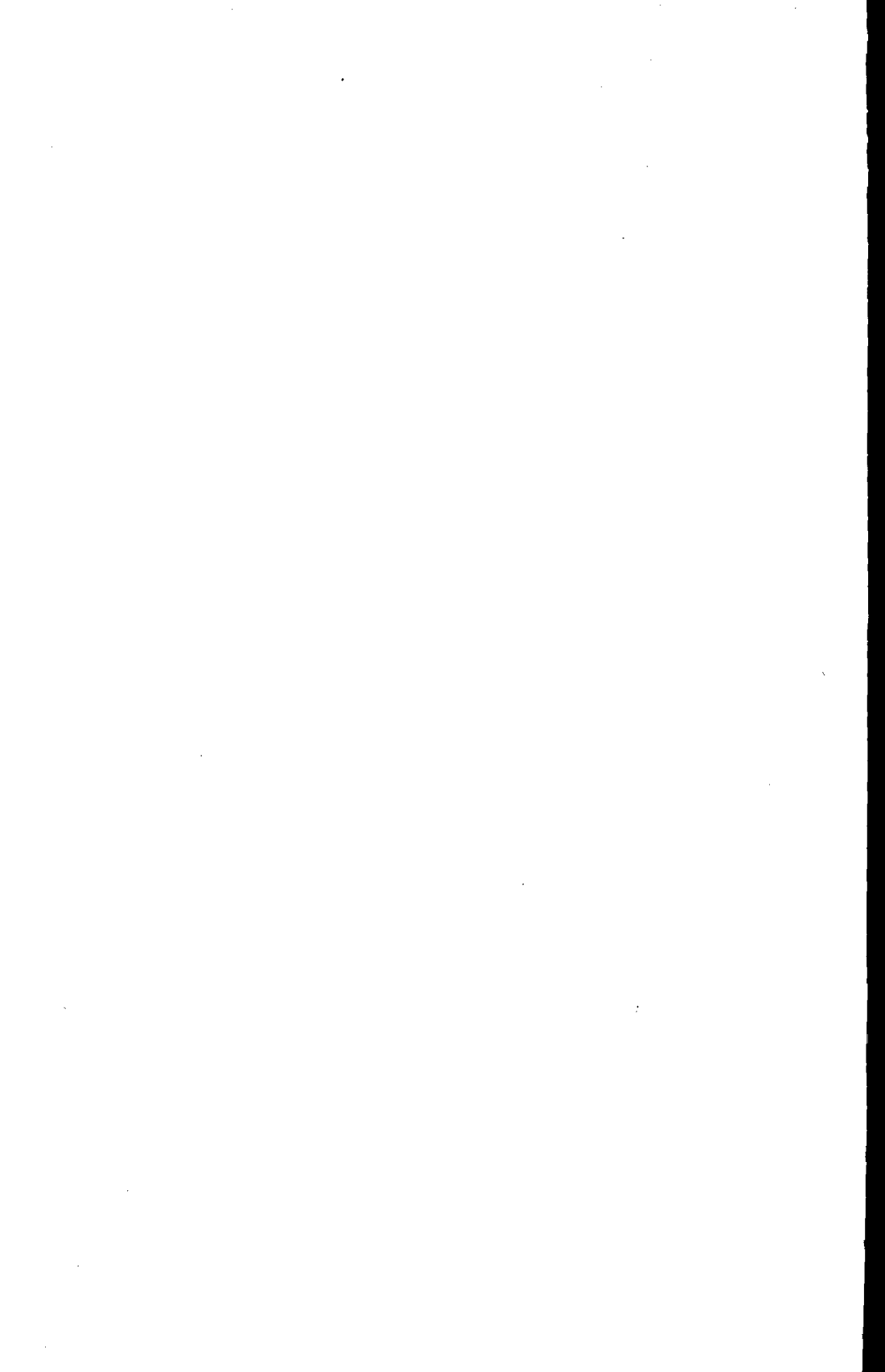


|  |           |
|--|-----------|
| El reduccionismo formalista .....  | 49        |
| La asimilación mecánica de gestión pública y gestión<br>privada .....                                    | 50        |
| Errores en la percepción de la excelencia gerencial .....  | 52        |
| <b>La nueva frontera tecnológica .....</b>   | <b>53</b> |
| De la gestión de "simplismo" a la gestión de "complejidad" .....   | 53        |
| La organización del futuro .....   | 55        |
| Valor central de la participación organizacional .....   | 56        |
| De la reforma administrativa a la reforma del Estado ...   | 56        |
| La superación de la antinomia políticos vs. técnicos ....  | 57        |
| <b>La reforma de la reforma .....</b>  | <b>59</b> |
| <b>II. - PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y POLÍTICAS</b>  |           |
| <b>PÚBLICAS .....</b>  | <b>63</b> |
| <i>Avances en planificación económica e impacto sobre</i><br><i>la elaboración de políticas públicas</i> |           |
| <b>Oswaldo Hurtado Larrea .....</b>  | <b>65</b> |
| <b>Aportes .....</b>   | <b>65</b> |
| <b>Debilidades .....</b>   | <b>67</b> |
| <b>Retos .....</b>   | <b>69</b> |
| <i>Comentarios sobre la ponencia del Dr. Oswaldo</i><br><i>Hurtado Larrea</i>                            |           |
| <b>Eduardo Palma .....</b>   | <b>75</b> |
| <b>Introducción .....</b>  | <b>75</b> |
| <b>Perspectiva de análisis .....</b>   | <b>75</b> |
| <b>Los aportes de la planificación .....</b>   | <b>77</b> |
| <b>Debilidades de la planificación .....</b>   | <b>78</b> |
| <b>Los retos de la planificación .....</b>   | <b>81</b> |
| <i>Políticas públicas y reformas del Estado</i>  |           |
| <b>Carlos Blanco .....</b>   | <b>85</b> |
| <b>Introducción .....</b>  | <b>85</b> |

|   |            |
|---|------------|
| Creación de la COPRE .....  | 85         |
| Otros intentos .....  | 86         |
| Características de la COPRE .....                                 | 87         |
| Las líneas estratégicas básicas .....                             | 90         |
| La estrategia de la COPRE .....                                   | 92         |
| La organización interna .....                                     | 94         |
| El camino para conceptualizar la reforma del Estado ....          | 96         |
| La centralización de la sociedad venezolana .....                 | 97         |
| El papel de los partidos políticos .....                          | 98         |
| Una débil juridicidad .....                                       | 99         |
| Crisis económica y reformas .....                                 | 100        |
| Consecuencias sociales .....                                      | 103        |
| Los cambios son necesarios y posibles .....                       | 104        |
| Proyectos presentados al gobierno nacional .....                  | 106        |
| Las políticas públicas .....                                      | 115        |
| Las cuestiones .....  | 115        |
| El Estado invasor .....   | 116        |
| Las principales consecuencias .....                               | 120        |
| Los dilemas del sector privado .....                              | 122        |
| Algunos problemas de la sociedad civil .....                      | 124        |
| Condiciones en las que se producen las políticas públicas         | 125        |
| Los problemas de la crisis .....                                  | 128        |
| Redefinición de las políticas públicas .....                      | 131        |
| A modo de conclusión .....  | 134        |
| <br>  |            |
| Decreto Número 403 (17 de diciembre de 1984) .....                | 135        |
| <br>  |            |
| <b>III. - LOS ENLACES NECESARIOS ENTRE</b>                        |            |
| <b>PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN .....</b>                              | <b>139</b> |
| <br>  |            |
| <i>Articulación entre planificación y gestión pública: de</i>     |            |
| <i>la ausencia a la necesidad</i>                                 |            |
| <b>Juan Martín .....</b>  | <b>141</b> |
| <br>  |            |
| <b>Introducción .....</b>   | <b>141</b> |
| <b>Los enfoques tradicionales de planificación y gestión ....</b> | <b>142</b> |
| <b>Las urgencias históricas .....</b>                             | <b>143</b> |
| <b>Desarrollos actuales en planificación .....</b>                | <b>147</b> |
| <b>Agenda de problemas que requieren atención preferente ..</b>   | <b>149</b> |
| <b>Configuración de estrategias de desarrollo alternativo ...</b> | <b>149</b> |
| <b>Movilización y asignación de recursos públicos .....</b>       | <b>150</b> |

|   |            |
|---|------------|
| Programas sociales especiales .....   | 151        |
| Gestión del sector descentralizado .....  | 151        |
| Desarrollo tecnológico .....  | 152        |
| <b>Consideraciones finales .....</b>  | <b>153</b> |
| <br><i>Gestión pública y planificación económica: agenda para una acción conjunta</i>       |            |
| <b>Ignacio Pérez Salgado .....</b>  | <b>155</b> |
| <b>Introducción .....</b>   | <b>155</b> |
| <b>Administración pública y planificación .....</b>   | <b>156</b> |
| <b>Gestión pública y reforma administrativa .....</b>                                       | <b>157</b> |
| <b>Estado, privatización y gestión pública .....</b>  | <b>160</b> |
| <b>Gestión pública y planificación: agenda para una acción conjunta .....</b>               | <b>163</b> |
| <b>Gestión de la política económica .....</b>   | <b>164</b> |
| <b>Relaciones entre gobierno central, servicios sectoriales, regionales y locales .....</b> | <b>165</b> |
| <b>Gestión de servicios sociales .....</b>  | <b>166</b> |
| <b>Relaciones entre gobierno central y empresas públicas ..</b>                             | <b>167</b> |
| <b>Gestión de empresas públicas .....</b>   | <b>168</b> |
| <br><b>IV. - LA FORMACIÓN DE PLANIFICADORES Y ADMINISTRADORES PÚBLICOS .....</b>            |            |
|   | <b>171</b> |
| <br><i>Reflexiones para enmarcar la formación de planificadores</i>                         |            |
| <b>Leopoldo Portnoy .....</b>   | <b>173</b> |
| <b>Planificación democrática .....</b>  | <b>174</b> |
| <b>Formación de planificadores económicos .....</b>   | <b>176</b> |
| <br><i>Enfoques renovadores en la formación en Administración Pública</i>                   |            |
| <b>Oscar Oszlak .....</b>   | <b>179</b> |
| <b>Introducción .....</b>   | <b>179</b> |
| <b>El Estado latinoamericano y la formación en administración pública .....</b>             | <b>182</b> |
| <b>Programas de posgrado en administración pública .....</b>                                | <b>188</b> |
| <b>Reflexiones finales .....</b>  | <b>191</b> |
| <b>Referencias bibliográficas .....</b>   | <b>192</b> |

|  |         |
|--|---------|
| <i>Apéndice: Diseño de un programa de posgrado en administración pública</i> ..... | 193     |
| Inserción institucional .....  | 193     |
| Características de una maestría .....  | 195     |
| Perfil de los egresados .....  | 196     |
| Perfil de los postulantes .....  | 199     |
| Actividades de reclutamiento y criterios de selección ....                         | 202     |
| Contenido del Programa .....   | 203     |
| Duración de la formación y títulos otorgados .....                                 | 206     |
| Perfil y selección del plantel docente .....                                       | 206     |
| Criterios de organización del programa .....                                       | 207     |
| <br>NOTICIA SOBRE LOS AUTORES .....  | <br>211 |
| <br>ÍNDICE GENERAL .....   | <br>215 |



**Este libro se terminó de imprimir  
en el mes de octubre de 1988  
en los Talleres Gráficos CARBET  
La Rosa 1080 - Adrogué, Buenos Aires**

