

NACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.14
12 de febrero de 1968

ORIGINAL: INGLES
ESPAÑOL

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS
DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la División de Administración Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de la Sede Central.

Santiago de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968

Punto II b) del temario provisional

ALGUNOS FACTORES PARA EVALUAR EL RENDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Trabajo presentado por el
Profesor Bertram Gross, Director del Programa de Planificación
Nacional, Maxwell Graduate School of Citizenship and
Public Affairs, Universidad de Syracuse

El Profesor Bertram M. Gross redactó este documento a solicitud de la División de Administración Pública del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, para su uso en los seminarios de las Naciones Unidas sobre los aspectos administrativos de la planificación. Sintetiza parte del material preparado para la División por un Comité Especial sobre Capacidad Administrativa del Grupo Internacional de Estudios de Planificación Nacional (INTERPLAN). El informe final del INTERPLAN sobre la evaluación y mejoramiento de la capacidad administrativa quedará terminado a fines de 1968. Las opiniones que se expresan en este documento son las del autor y no necesariamente las de las Naciones Unidas.

Noviembre de 1967

INTRODUCCIÓN

1. La capacidad de las organizaciones - públicas, privadas o mixtas - para obtener resultados satisfactorios es uno de los principales factores del desarrollo económico y social.
2. Pero las organizaciones no funcionan por sí solas. Es preciso administrarlas. Por lo tanto, la capacidad de una organización con frecuencia depende de la capacidad de los administradores de la organización misma, como de la de aquellos que dirigen otras organizaciones muy vinculadas a ella.
3. Todo esfuerzo serio por mejorar la capacidad administrativa y de organización exige una diagnosis lógica de las bondades y deficiencias de esa capacidad. La gente práctica lo hace basándose en la intuición y en el buen juicio personal.
4. Aunque la teoría de la organización y el estudio académico de la administración pública y de empresas siguen siendo ramas subdesarrolladas de la ciencia, pueden contribuir a perfeccionar el discernimiento intuitivo. El propósito de este memorándum es el de sugerir maneras de acrecentar dicha contribución.
5. Al hacerlo, se dará al término "administración" su acepción moderna de proceso para obtener resultados a través de la acción de las organizaciones. Esto ayuda a evitar la "falacia de la administración como conjunto de dispositivos técnicos".^{1/}
6. Este memorándum se centrará casi exclusivamente en los tipos de información necesarios para efectuar una diagnosis válida de la eficiencia administrativa. La primera parte se refiere a la relación entre la eficiencia de las organizaciones, por un lado, y su estructura y el medio en que actúan, por otro. La segunda parte identifica los aspectos principales de la eficiencia administrativa. La tercera parte destaca la necesidad de seleccionar cuidadosamente los principales indicadores de eficiencia (y también de los factores orgánicos y ambientales). No se pretende

1/ B. Gross, Administración de la planificación del desarrollo económico; principios y falacias (Naciones Unidas, ST/TAO/M/32, p.17).

10. Al juzgar la capacidad actual de tales entidades cabe considerar su rendimiento anterior y sus potencialidades, hasta donde sea posible predecirlas.
11. Al hacerlo, quizá se restrinja a veces el examen a las actividades específicas de un solo administrador o grupo de administradores, para determinar cómo se han desempeñado en el pasado y cómo pueden desempeñarse en el futuro. Sin embargo, su gestión ha de relacionarse en una u otra forma con el rendimiento de la organización. De otro modo, no sabremos si una organización ha funcionado bien pese a su administrador, o si, en caso de haber andado mal, el administrador ha impedido que ande aún peor ...
12. Es preciso considerar también el rendimiento de la organización y del administrador a través del tiempo, como lo sugiere la siguiente ilustración:

"Examinemos ... una serie de acontecimientos que suelen ocurrir en departamentos o fábricas cuyas operaciones pueden ceñirse a normas de rendimiento o programas de producción. El hombre que se hace cargo de esa fábrica o departamento sabe que se le calificará y remunerará mejor si su departamento eleva el nivel de producción. Ejerciendo una presión fuerte sobre sus subordinados, eleva la producción, de modo que las mediciones de las variables del resultado final lo señalan como un "buen administrador". En uno o dos años, su reputación le vale un ascenso a otro departamento, donde repite su actuación. Entretanto, en sus subordinados ha nacido un sentimiento de hostilidad. Alrededor de la época en que él asciende, los resultados de sus presiones irrazonables comienzan a manifestarse en una lealtad decreciente a la organización, en falta de motivación para realizar los trabajos, en rotación de personal, en bajas de rendimiento, y en pérdidas. El nuevo administrador recoge los frutos de la conducta del administrador anterior y se le califica de "mal administrador", pues en cuanto se hace cargo de su puesto, las cosas comienzan a andar mal."^{3/}

^{3/} Rensis Likert, New Patterns of Management (Nueva York, McGraw Hill, 1961), pp.72-73.

19. Los cambios que la organización logre introducir en algunos aspectos del medio que la rodea pueden tener tantas repercusiones futuras como los cambios en su estructura interna.

D. DE ORGANIZACIONES AISLADAS A GRANDES SISTEMAS

20. Hasta ahora se han analizado organizaciones aisladas, que son un punto de partida adecuado y para algunos administradores y estudiantes de administración, el punto focal. Los grandes programas de reforma administrativa suelen subestimar la importancia de establecer organizaciones de este tipo capaces de obtener resultados. Los planes de desarrollo muy ambiciosos están expuestos a transformarse en grandiosos e irrealizables si no se basan en los que cada organización realmente puede hacer. Para que la macroplanificación sea eficaz, debe conducir a algún tipo de microplanificación, ya sea pública, privada o mixta.

21. Ninguna organización que desempeñe un papel de importancia en el proceso de desarrollo puede ser autosuficiente. Su capacidad para obtener resultados satisfactorios reposa en parte en servicios que sólo pueden prestar otras organizaciones. Por lo tanto, la capacidad administrativa debe examinarse en el marco de sistemas más amplios, como sectores, núcleos o redes y entidades territoriales.

22. Sectores. Los programas sectoriales ocupan un lugar medio estratégico entre la microplanificación y la macroplanificación. Allí donde son posibles, las matrices de insumo-producto pueden dar información útil sobre las relaciones intersectoriales, lo que evita el peligro de mirar a algunos sectores (el agrícola, por ejemplo) como autónomos.

23. Redes o núcleos. A veces los "sectores" son sólo a categorías de una clasificación. Pero el desarrollo lleva en sí una tendencia a aglutinar las diversas unidades de un sector (fincas familiares, empresas agrícolas grandes, asociaciones, cooperativas, bancos y otras organizaciones regulares) a través de complejas redes de comunicación, transacciones e influencias recíprocas. En algunos puntos de estas redes - en un banco agrícola, por ejemplo - la capacidad o incapacidad administrativa pueden tener efectos profundos.

II. CUATRO ASPECTOS DEL RENDIMIENTO ADMINISTRATIVO

28. La información respecto a los aspectos financieros del rendimiento de las organizaciones se encuentra en los presupuestos gubernamentales, los informes de auditoría sobre los gastos, y el ingreso (o las cuentas de ganancias y pérdidas) de las empresas estatales. Asimismo, los balances dan a conocer los aspectos financieros de la estructura orgánica: la estructura de su activo y de las diversas obligaciones (deuda o propiedad) a que éste está sujeto.
29. Cronológicamente, el primer avance de importancia en los presupuestos gubernamentales ha sido el de confeccionar listas de gastos de cada organismo gubernamental por separado y de todos ellos en conjunto. Estos gastos se clasifican en diversos renglones, como salarios y otros pagos al personal, viajes, alquileres, aprovisionamiento y servicios, etc., que en la terminología de sistemas, son los costos de adquisición (outlay costs) de los insumos. El propósito principal de este procedimiento ha sido el de precaverse del uso ilegal o deshonesto de fondos; por lo tanto, no ayuda mucho a decidir sobre la distribución de fondos ni sobre la administración de programas.
30. El término "presupuesto por programa" se refiere a esfuerzos más recientes destinados a relacionar los costos de los insumos con los servicios (o productos) reales proporcionados. Para ello se necesita por lo menos identificar dichos servicios, y en lo posible, obtener información cualitativa y cuantitativa sobre ellos, lo que significa aplicar en la esfera gubernamental las técnicas de contabilidad de costos que utilizan las empresas. Sin embargo, los organismos públicos que no venden sus servicios (y que son en la mayoría) no pueden señalar un valor de venta monetario que sirva al país como indicador inicial de valor. Puede suceder que el producto de un proceso eficiente no signifique beneficio alguno (un camino que no lleva a ninguna parte o un estudio que nadie lee).

tipos y cantidades de producto: primario (agricultura, silvicultura, pesca, minería), secundario (manufactura y construcción) y terciario (servicios). Asimismo, se puede distinguir entre el producto de consumo corriente y el producto que se invierte en crear capacidad para la producción futura. Puede decirse que, en determinadas circunstancias, el "valor real" del producto refleja tanto cambios de calidad como de cantidad. Sin embargo, el ajuste a niveles de precios cambiantes plantea problemas de consideración.

35. En sociedades preindustriales donde gran parte de la agricultura y de otras actividades no son monetarias o no están totalmente incluidas en una economía de mercado, el producto nacional sigue siendo un indicador valioso del rendimiento nacional, pero no es de aplicación general. Además, en dichas sociedades los informes estadísticos sobre el volumen y valor monetario de las ventas (aun aparte los grandes subsidios que derivan de aranceles proteccionistas, tipos de cambio favorables, etc.) son menos fidedignos. Se requieren grandes esfuerzos para efectuar un cálculo realmente útil (y no uno sintético o engañoso) del valor monetario del producto. Cabe agregar que el rendimiento debe juzgarse también por la medición física del producto, incluso en sectores y empresas (privados o públicos) cuyo producto se vende.

36. En la mayoría de las organizaciones que no venden su producto (es decir, en la mayor parte de los servicios públicos), el producto no puede medirse directamente en términos monetarios. Juzgar el rendimiento de un organismo por el dinero que gasta es un criterio peligroso, pese a que este dato se usa como sustituto del producto en las cuentas económicas nacionales.

37. El volumen real del producto de organizaciones gubernamentales que producen bienes (presas, carreteras, edificios públicos, viviendas), puede medirse con relativa facilidad. El problema básico reside aquí en considerar el producto unitario completo, aunque para ello se necesite un plazo más largo que el que abarca el presupuesto anual. Uno de los objetivos de este nuevo tipo de presupuesto es el de centrarse en tales unidades.

41. Una vez establecidas las categorías de servicios, es esencial encontrar indicadores de la cantidad de servicios prestados. Con frecuencia, es preciso hacer uso razonable de indicadores indirectos como los siguientes:

- a) número de clientes servidos (alumnos de una escuela, pacientes de un hospital, etc.);
- b) duración del servicio (años-alumno, días-cama, etc.);
- c) servicios intermedios (número de memoranda, de reuniones, de pruebas, etc.);
- d) actividad subsiguiente (número de graduados, de dados de alta, etc.), y
- e) insumos utilizados (costo total, número de maestros o de médicos empleados, etc.).

42. La calidad del producto suele ser tan importante como su cantidad y tipo. De hecho, existe una tendencia peligrosa a elevar la cantidad bajando la calidad.

43. La calidad del producto tiene múltiples dimensiones, compensándose a menudo la calidad elevada en algunos aspectos con la baja calidad en otros. Para determinar la calidad cabe considerar las variables siguientes:

- a) las características del servicio ofrecido;
- b) los beneficios o pérdidas que origina (se analizan más adelante en la subsección B);
- c) la cantidad y calidad de los insumos (subsección C), y
- d) los métodos empleados (subsección D).

B. BENEFICIOS

44. La capacidad para aumentar la cantidad de servicios no implica necesariamente capacidad para elevar su calidad, y ni siquiera para mantener la calidad anterior. En muchas naciones en vías de desarrollo el número de alumnos primarios y de clínicas ha aumentado rápidamente, pero a costa de una disminución de la calidad del servicio, que no satisface adecuadamente las necesidades del país.

49. Al considerar el producto del sector gubernamental, sin embargo, debería poderse desarrollar una matriz de servicios gubernativos esenciales. Haciendo buen uso de esta matriz se podrían determinar excesos de capacidad en algunos puntos, en relación con subcapacidades (o estrangulamientos) en otros.

50. Así, en el propio núcleo de orientación central, algunos países quizá acentúen cierto tipo de análisis económico a expensas de otros tal vez igualmente apremiantes. Puede suceder también que se dé excesiva importancia al análisis económico central frente a otras funciones que afectan a la formulación, realización y evaluación de planes. Es también esencial considerar en qué medida este núcleo puede satisfacer la necesidad de representar grupos de poder, así como la de servicios de relación, comunicación, interpretación y negociación, y de análisis experto en una gran variedad de asuntos cuasi económicos o no económicos.

51. Ningún organismo o gobierno puede por sí solo prestar servicios que den a más gente niveles por lo menos mínimos de empleo, salud y vitalidad seguridad y dignidad personal. Pero las políticas del gobierno sí ayudan a satisfacer dichas necesidades por sus efectos directos e indirectos en la distribución y ampliación del empleo, el ingreso, los activos (incluso la vivienda y otros bienes tangibles, y también el ahorro), los servicios públicos y las oportunidades de participar en la toma de decisiones.

52. Uno de los aportes principales de los núcleos de orientación central es el de mejorar la capacidad de obtener y difundir información regular y crecientemente fidedigna sobre los niveles de vida de la gran mayoría de la población. Esta información es esencial para las evaluaciones continuas que deben efectuar las organizaciones privadas (con o sin fines de lucro), los gobiernos locales y los organismos gubernamentales, así como los dirigentes nacionales.

53. Además de los datos económicos, que son indispensables, esta información debe incluir diversos indicadores que suelen considerarse no económicos o sociales. Se ha dado en denominar "contabilidad social" o "contabilidad de sistemas" a un sistema de información regular de datos útiles para determinar si el país avanza o si va quedando a la zaga en el proceso de desarrollo.

c) que un organismo reciba dinero para determinados fines no significa que pueda obtener los recursos reales que necesita (por ejemplo, personal escaso o maquinaria imposible de obtener);

d) tanto las organizaciones públicas como las privadas tienden a subestimar los futuros gastos de capital, sobrestimando en cambio los gastos ordinarios;

e) las cifras referentes a la mano de obra y a los costos laborales suelen ocultar costos de capital crecientes;

f) no existe una manera objetiva única de asignar los costos comunes (generales o indirectos) a los distintos productos, distinguiendo entre costos corrientes y costos de capital (que pueden aparecer en presupuestos diferentes) o estimando los costos de depreciación o de ajustes de inventarios.

57. Existen otros insumos que generalmente no entran en las estimaciones sistemáticas de los costos corrientes. Entre ellos están el trabajo extraordinario no remunerado de los empleados y el desgaste de éstos, así como de la maquinaria. La información es también un recurso escaso de importancia estratégica, pero las técnicas para estimar sistemáticamente los costos de obtener y elaborar información son todavía rudimentarias.

58. Es imprescindible crear capacidad para medir la rentabilidad de las empresas gubernamentales o públicas que reciben apoyo público. Puesto que las utilidades son una medida común de valor para el insumo y el producto, son las más útiles para medir las relaciones insumo-producto, y pueden servir como indicador inicial de beneficios. "Las mediciones de rentabilidad pueden usarse de varias maneras, sin embargo, según se desee
a) relacionar las utilidades al valor neto, los activos totales o las ventas,
b) centrarse en las utilidades unitarias, o c) considerar plazos cortos o largos. Por la variedad de técnicas para resolver problemas contables áridos, estas mediciones están sujetas a muchas manipulaciones estadísticas. Asimismo, pueden reflejar el poder de monopolio de una organización y su habilidad para obtener subsidios, tanto como su eficiencia."^{2/}

^{2/} Bertram M. Gross, "What are your Organization's Objectives? A General Systems Approach to Planning", Human Relations (agosto de 1965). Cabe destacar que la última frase de la cita se refiere tanto a las empresas gubernamentales como a las privadas.

64. Algunos mejoramientos metodológicos traen consigo un aumento considerable de papeleos y trámites. Tal vez cada uno de esos mejoramientos se justifiquen en sí, pero en conjunto pueden producir una "inflación del papeleo" que mine la capacidad de las organizaciones o sistemas de planificación para obtener resultados valiosos.
65. Conviene evaluar los métodos teniendo en cuenta la magnitud del esfuerzo por mejorarlos y adaptarlos a circunstancias cambiantes, en contraposición a regidécas doctrinarias.
66. Estos criterios son aplicables a métodos que se pueden clasificar a grandes rasgos como:
- a) Tecnológicos: los métodos más adecuados conforme a los avances científicos y tecnológicos;
 - b) Económicos: los métodos más adecuados para economizar recursos escasos. Los juicios sobre este punto deben basarse en cálculos de costos en relación con el producto;
 - c) Sociales: los métodos más adecuados para evitar costos "sociales" indebidos y producir cambios saludables en los códigos de comportamiento social, cultural y legal, en lugar de una violación innecesaria de ellos;
 - d) Administrativos: los métodos más apropiados para movilizar recursos y refundir consideraciones tecnológicas, económicas y sociales, y
 - e) Generales: para lograr el debido equilibrio entre todos los anteriores.
67. La información sobre la metodología administrativa incluye datos sobre los métodos que se usan:
- a) en los procesos generales de decisión y comunicación con respecto a planificación, ejecución y evaluación;
 - b) para elevar la participación en estos procesos;
 - c) en los procesos específicos de preparación y administración de presupuestos y proyectos;
 - d) para mejorar la capacidad para el trabajo en común de diversos especialistas, grupos u organizaciones;
 - e) para crear nuevos centros de decisión, dispersos y más vigorosos;

71. Los indicadores del rendimiento, la estructura y el medio no pueden elegirse conforme a normas abstractas preestablecidas. Tanto su selección como su interpretación deben hacerse en el momento por personas familiarizadas con las condiciones locales. No obstante, también pueden ayudar mucho a la evaluación otras personas menos sumidas en detalles, y familiarizadas con organizaciones o circunstancias similares.

72. Los distintos conceptos de rendimiento-estructura-medio, y los indicadores vinculados a ellos, permiten expresar de distintas maneras lo que ha sucedido y lo que está sucediendo. Asimismo, permiten exponer en lenguaje familiar o técnico, cualitativo o cuantitativo,

- estimaciones de lo que podría ocurrir en el futuro;
- una gama de posibilidades respecto a lo que debería ocurrir;
- metas o secuencias de metas a los que podrían comprometerse distintos grupos, y
- criterios para juzgar el pasado y el presente, así como las potencialidades, alternativas y metas futuras.

73. En este memorándum exploratorio no hemos tratado de aplicar (y ni siquiera de ilustrar) el enfoque que se ha sugerido a situaciones concretas. La utilidad de los conceptos ofrecidos aquí dependerá en gran medida de la habilidad de quienes los apliquen (mejorándolos por el camino) a situaciones peculiares de diferentes países con diferentes medios, en diferentes etapas de desarrollo y con diferentes sistemas sociales, tradiciones y antecedentes culturales.