

Contribuciones a la gestión pública

2

Emilio Graglia (Coord.)
Daniel Scandizzo
David Martínez
Francisco A. Delgadino
Juan A. Alippi
Edgardo O. Olivetti



CONTRIBUCIONES a la gestión pública

II



CONTRIBUCIONES a la gestión pública



EMILIO GRAGLIA (COORD.)
DANIEL SCANDIZZO
DAVID MARTÍNEZ
FRANCISCO DELGADINO
JUAN ALIPPI
EDGARDO OLIVETTI



Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

Contribuciones a la gestión pública II / Emilio Graglia ... [et.al.] ;
coordinado por Emilio Graglia. - 1a ed. - Córdoba : EDUCC
- Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2007.
v. 2, 252 p. ; 26x18 cm. (PROFIM / dirigida por Nelson-
Gustavo Specchia; 7)

ISBN 978-987-626-011-4

I. Gestión Administrativa. 2. Gestión Pública. I. Graglia,
Emilio. II. Graglia, Emilio, coord.
CDD 658.1

EDUCC - Serie PROFIM

Colección dirigida por
Emilio Graglia

Volumen 7

CONTRIBUCIONES

a la gestión pública

2

Copyright © 2007 by Emilio Graglia; Daniel Scandizzo; David Martínez; Francisco Delgadino; Juan Alippi; Edgardo Olivetti.

De la presente edición:
Copyright © 2007 by EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Director Editorial: Leandro Calle.

Está prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier método: fotográfico, fotocopia, mecánico, reprográfico, óptico, magnético, o electrónico, sin la autorización expresa y por escrito de los propietarios del copyright.

IMPRESO EN LA ARGENTINA - *PRINTED IN ARGENTINA*
Todos los derechos reservados - Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723

I.S.B.N.: 978-987-626-011-4



UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CÓRDOBA
Universidad Jesuita

Ob. Trejo 323. X5000IYG Córdoba. República Argentina
Tel/Fax: +(54-351) 421-9000, int. 8223
www.ucc.edu.ar - educc@uccor.edu.ar

PRÓLOGO

En octubre de 2006, publicamos **Contribuciones a la gestión pública**, la quinta publicación de la serie PROFIM de la Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Dijimos en aquel prólogo que nos proponíamos continuar y profundizar la tarea mediante un segundo tomo a cargo de los mismos autores. Hoy, con gran satisfacción, concretamos aquel deseo de continuidad y profundización.

Sin duda, **Contribuciones a la gestión pública II** constituye un esfuerzo sostenido del plantel docente del Diplomado en Gestión Pública a favor de la capacitación y formación de nuestros alumnos, egresados y demás interesados en la mejora permanente de las funciones gubernativas. A ellos, a los profesores que han investigado y, sobre esa base, han elaborado los trabajos que se incluyen, nuestro más sentido agradecimiento: al profesor **David Martínez**, titular de Gestión de los Recursos Humanos, al profesor **Edgardo Olivetti**, titular de Planeamiento Estratégico, al profesor **Daniel Scandizzo**, titular de Economía y Finanzas y a los profesores **Francisco Delgadino y Juan Alippi**, titular y adjunto de Gestión del Territorio. Todos ellos han incorporado otras áreas temáticas y, de esa manera, han complementado los contenidos teóricos que dictan en sus respectivas asignaturas. Además, han demostrado un trabajo en equipo que merece ser subrayado, deseo destacar especialmente la coordinación de la **Lic. Daniela Kunz**.

Una vez más, deseo destacar que esta serie de publicaciones forma parte de una estrategia integral que venimos desarrollando, a partir de 2003, desde el **Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM)** del Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), conjugando actividades de capacitación y formación junto con asistencia técnica y asesoramiento.

Desde esa perspectiva, merece destacarse que el PROFIM ha puesto en marcha **23 Diplomados en Gestión Pública (DGP)**¹ en siete provincias argentinas, junto con decenas de **cursos y semi-**

¹ El DGP es una carrera universitaria corta (dura dos años) estructurada en torno a ocho asignaturas a cargo de una planta docente especialista en gestión pública: **Estado y Gestión Pública, Planeamiento Estratégico, Gestión de los Recursos Humanos, Gestión Organizacional, Economía y Finanzas, Gestión de Políticas y Marketing Público, Gestión del Territorio y Gestión del Desarrollo.**

narios en Gestión Estratégica Local (GEL) y Regional (GER), en el marco de acuerdos con gobiernos locales y provinciales, asociaciones intermunicipales y organizaciones de la sociedad civil.

Junto con esas actividades de capacitación y formación, este Programa ha realizado **asistencias técnicas** a municipios y asociaciones intermunicipales de diversas provincias argentinas, especializándose en diseño de políticas de desarrollo. Al respecto, vale destacar el asesoramiento al Ministerio de Gobierno, Coordinación y Políticas Regionales de la Provincia de Córdoba en el diseño y puesta en marcha de la actual política de regionalización provincial y, también, la asistencia técnica a las 25 comunidades regionales (constituidas a partir de la ley provincial N° 9.206 de diciembre de 2004) en la identificación de prioridades regionales. Finalmente, en 2006, se destaca el asesoramiento en elaboración de proyectos de desarrollo regional a las comunidades regionales de Punilla, Colón, Calamuchita y Río Seco.

Los proyectos de formación y asesoramiento se complementan con las **investigaciones y publicaciones**. Buscamos investigar para ampliar los conocimientos que dictamos en clase y, también, para evaluar críticamente nuestras intervenciones, asistencias y asesoramientos, integrando equipos de investigadores que luego retroalimentan los planteles docentes y de consultores. Luego, buscamos publicar nuestras investigaciones, con el propósito de acercarlas a alumnos, egresados y gestores de la cosa pública. Al respecto, vale recordar que ésta es la séptima publicación de la serie PROFIM.

Todas las actividades son planificadas y ejecutadas en cooperación con la **Fundación Konrad Adenauer (KAS)**, a la que agradecemos su apoyo y ayuda. El PROFIM integra la Red KAS y comparte los valores humanistas y cristianos que inspiran e impulsan las labores de la Fundación.

En síntesis, desde el PROFIM, tratamos de recoger el compromiso de nuestra Universidad como formadora de hombres de ciencia, conciencia y compromiso, conforme al ideal ignaciano de “hombres para los demás”, y nos ponemos al servicio de la sociedad con la intención de proporcionar **valores y herramientas** que favorezcan una nueva forma de gestionar la cosa pública. Buscamos gestores que trabajen sobre la base de la honestidad y la idoneidad en la toma de decisiones y la implementación de acciones a favor de la persona humana y el bien común.

Dr. Emilio Graglia

Coordinador del PROFIM-ICDA-UCC

PRESENTACIÓN

Continuando con la propuesta planteada en ***Contribuciones a la gestión pública***,² en este segundo volumen los autores prolongan y profundizan el debate en torno a problemáticas específicas del gobierno municipal y regional. Al igual que en la primera entrega, los contenidos aquí tratados integran la estrategia pedagógica aplicada por los autores en el marco de sus asignaturas del Diplomado en Gestión Pública del PROFIM-ICDA-UCC.

En ***Redes de Competitividad***, Daniel Scandizzo proporciona las bases de un modelo de cooperación y alianzas estratégicas entre los sectores público y privado bajo el supuesto de que tales alianzas contribuyen decisivamente al fortalecimiento de la competitividad del tejido productivo de una región y por ende facilitan su inserción en la economía globalizada de nuestros días. Con este propósito aborda, en primer lugar, las nociones de competitividad y redes, e introduce la cooperación basada en comunes objetivos de desarrollo, como elemento superador de la habitual contraposición que percibimos entre empresa y gobierno. Apelando a conceptos tales como ventajas competitivas y productividad, a la importancia de la consideración de los aspectos culturales que inciden —favorecen u obstaculizan— en el desarrollo, y a la requerida eficiencia del gobierno, establece los elementos claves para el desarrollo de dicho modelo.

Posteriormente, recurriendo a experiencias exitosas de diferentes regiones donde las interrelaciones entre empresas, gobiernos y comunidades han resultado preludio de importantes procesos de desarrollo, introduce nuevas nociones y destaca el rol de cada actor durante el proceso y especialmente las estrategias diseñadas y ejecutadas para cada objetivo.

Pensando siempre en lo local, y desde el particular contexto de América Latina, de modo realista pero a la vez esperanzado, define la propuesta como *enfoque de creación de valor regional*, entendiendo por ello el proceso por el cual es factible desplegar una estrategia exitosa de desarrollo regional a partir de la acción colectiva, objetivos económicos y relaciones sociales. Hacia el final del artículo, establecido ya un idioma común con el lector, el autor pro-

² Scandizzo, D. et. al. (2006) *Contribuciones a la gestión pública*. Córdoba, EDUCC, Serie PROFIM Vol. 5.

porciona premisas concretas para la acción, es decir para la aplicación de lo sugerido; explicando así de modo claro y pedagógico los procesos de diagnóstico, de definición de los objetivos, de planificación de los recursos necesarios, de decisiones estratégicas y de control y aprendizaje que, en conjunto, constituyen un sólido modelo de desarrollo regional basado en la cooperación entre los actores involucrados.

Francisco Delgadino, Juan A. Alippi y Ana Armesto en su artículo ***Diseño, gestión y regulación de servicios públicos locales*** proponen al lector analizar la cuestión de los servicios públicos locales en tanto sector específico de la política pública municipal. Partiendo de una definición amplia de servicio público reflexionan sobre los roles que cada uno de los actores implicados —político, prestacional, regulatorio y ciudadano-usuario— desempeña en el proceso de diseño y gestión de los servicios públicos.

A continuación explicitan un conjunto de consideraciones necesarias para el diseño de los servicios públicos, tales son, las referidas al contexto de la administración que brinda los servicios, las relativas a la propia administración pública, y aquellas que remiten a los aspectos relacionales, entendiéndose por ello todo lo relativo a la interacción entre la administración y los demás actores involucrados en el diseño de los servicios públicos. Tras ello, los autores proceden a enunciar las modalidades existentes en materia de gestión de los servicios públicos, desde aquella realizada exclusivamente por el sector público hasta las versiones más privatizadas, explicando en cada caso sus características, ventajas y desventajas así como los procesos que cada modalidad implica, advirtiendo siempre sobre aquellos aspectos que un gestor público no debe pasar por alto en ocasión de ser partícipe de alguno de los mencionados procesos.

En las últimas secciones de su artículo, los autores señalan respectivamente: la importancia de establecer indicadores para el control y la evaluación de la gestión de los servicios públicos; las modalidades de financiación existentes, los pro y contra de cada una de ellas; y la regulación, su necesidad en aras de la eficiencia —dada la tendencia a la conformación de monopolios naturales en el área de los servicios públicos de infraestructura— las clases de regulación practicables, en que consiste cada una así como ventajas y desventajas, aspectos institucionales de la regulación, sus beneficios y riesgos. En definitiva proporcionan un nutrido instrumental de gran utilidad tanto para comprender como para llevar adelante el diseño y la gestión de servicios públicos en el ámbito local.

David Martínez, en ***Gestión de los recursos humanos para organizaciones públicas (segunda parte)*** continúa el desarrollo de

consideraciones teóricas en torno a la política de recursos humanos, problematizando, en este trabajo, la tan discutida cuestión de la productividad del personal. Plantea que las estrategias orientadas a revalorizar *lo productivo* en la organización no están exentas de implicancias éticas y políticas basadas en determinadas concepciones acerca de la persona que “siempre refieren a hechos o circunstancias a través de las cuales se ha definido al ‘otro’”. Las organizaciones siempre poseen una “política de lo individual”, pero el desafío es construir una política de lo colectivo donde el logro de los objetivos sea fundamentalmente alcanzado y compartido por la mayoría de sus integrantes. Partiendo de esas consideraciones generales el autor se detiene en los conceptos de ética pública, motivación del personal, formación, capacitación y clima laboral. Los mencionados conceptos clave sustentan, ya en la segunda parte del artículo, una propuesta de planificación que el autor desarrolla con gran precisión y simplicidad.

Entendiendo la planificación como un proceso necesario para las organizaciones tanto públicas como privadas a la hora de dar respuesta a su entorno y considerando además que en el caso de las organizaciones públicas la planificación excede lo metodológico para convertirse en un proceso y proyecto *político*, Edgardo Olivetti en su trabajo **Proceso de construcción de un Plan Estratégico** da cuenta de los diferentes pasos y herramientas concretos que implica desarrollar un plan estratégico.

Previa explicitación de los supuestos que guían el desarrollo procede a especificar cada una de las cuatro fases que comprende el proceso de construcción de plan. A la primera fase, explicativa, que debe ser precedida por un diagnóstico, en base al cual se analiza la situación sobre la que se actúa, le seguirá una fase normativa que debe concluir en la determinación de las líneas estratégicas de acción. Luego la fase estratégica que comprende el análisis y selección de los proyectos que se efectuarán y, finalmente, la fase táctica operacional que conlleva la realización de lo proyectado así como su control y evaluación. Todos los momentos son explicados en detalle proporcionando elementos concretos para su puesta en práctica como método por parte de los gestores locales.

Se suma en este volumen el aporte de Emilio Graglia, profesor del DGP además de Coordinador del PROFIM, quien en **Políticas públicas: entre el Estado y la Sociedad**, estructura su reflexión en torno a dos de los principales supuestos de su libro *Diseño y Gestión de Políticas Públicas. Hacia un modelo relacional*:³ el estado

³ Graglia, J. E. (2004). *Diseño y Gestión de Políticas Públicas. Hacia un modelo relacional*. Córdoba. EDUCC, Serie PROFIM, Vol I.

como principal responsable de las políticas públicas y la sociedad como la finalidad principal de las mismas. Ambas ideas se plantean a la luz de dos tendencias actuales de transformación —integración y descentralización de competencias y recursos estatales, por una parte, y mayor protagonismo de los sectores privados y ciudadanos, por otra— y de dos principios de justificación de las políticas que el autor considera fundamentales —la subordinación de los intereses del estado y el mercado respecto al bien común de la sociedad, y la subordinación del bien común a la dignidad de la persona humana.

En la primera parte del trabajo se plantea la responsabilidad central del estado y el carácter relacional del proceso de diseño y gestión de políticas como la definición de un conjunto de proyectos gubernamentales y actividades administrativas en un contexto signado por la pérdida de liderazgo exclusivo por parte del estado y la concurrencia de múltiples sectores sociales al proceso político.

La segunda parte refiere al deber ser de las políticas. El autor sostiene que la sociedad es más importante que el estado y el mercado porque éstos son herramientas de aquélla y la persona humana es más importante que la sociedad. Postulados estos que llevan a plantear las categorías de necesidades sociales y problemas públicos atendiendo a los principios de bien común y subsidiariedad. En este marco, el autor describe e interpreta problemáticas actuales de nuestro país recuperando aportes de la doctrina social de la iglesia y de importantes constitucionalistas argentinos.

Lic. Iriana Ferreyra; Lic. Daniela Kunz

Subprograma de Publicaciones e Investigaciones
PROFIM-ICDA-UCC

I

**POLÍTICAS PÚBLICAS:
ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD**

I POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

EMILIO GRAGLIA*

I INTRODUCCIÓN

¿Qué son las políticas públicas? ¿Por qué y para qué analizar, diseñar y gestionar políticas públicas? o *¿cuál es su razón de ser y cuál es su fin?* Formular el marco teórico de un modelo de análisis, diseño y gestión de políticas, implica una respuesta a esas preguntas.

Buscando ese marco teórico, en una primera definición, decimos que las políticas públicas son proyectos y actividades estatales a los fines de satisfacer necesidades sociales. No dudamos en afirmar que las necesidades insatisfechas son la razón de ser de las políticas públicas. Por lo tanto, la satisfacción social debe ser su fin. Al mismo tiempo, afirmamos que las políticas públicas son herramientas del estado al servicio de la sociedad.

Esta primera definición entraña dos nociones que la explican y justifican desde el punto de vista teórico e ideológico que sostenemos, a saber: el estado⁴ como responsable (o sujeto) principal y la sociedad⁵ como primera finalidad (u objeto) principal.

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Lic. en Ciencia Política (UCC). Profesor titular de “Análisis de Políticas Públicas” en la Lic. en Ciencia Política y en la Maestría en Gestión Política de la Facultad de CP y RRII de la UCC. Profesor titular de “Gestión de Políticas y Marketing Público” en el Diplomado en Gestión Pública del PROFIM (ICDA-UCC). Coordinador del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios-PROFIM (ICDA-UCC).

⁴ Véase “Estado Contemporáneo” y “Estado Moderno”, en BOBBIO, N., MATTEUCI, N y PASQUINO, G. (1983; 1997). *Diccionario de Política*. México. Siglo XXI Editores, pp. 541-551 y 563-570, respectivamente.

⁵ Aquí *sociedad* se entiende según el uso común de “sociedad civil” en el lenguaje político actual: en contraposición al Estado, “sociedad civil” alude a la esfera de las relaciones entre individuos, grupos y clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan las instituciones estatales. Como sostiene Bobbio, “la sociedad civil es representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el estado tiene la tarea de resolverlos, ya sea mediándolos o suprimiéndolos, o como la base de la que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político esta obligado a dar respuestas; o como el campo de las varias formas de asociación, de movilización y de organización que se dirigen hacia la conquista del poder político”. V. BOBBIO, N. Op. cit., p. 1523. Para una revisión sintética del significado de-

I.1 A continuación, nos detendremos en esas nociones.

El estado no decide ni acciona sino a través de un gobierno⁶ y una administración,⁷ es decir, no hay estado sin gobierno y no hay gobierno sin administración. Por otro lado, la sociedad puede ser vista y considerada a través de diversos sectores integrantes, o sea, el estatal, los privados (con y sin fines de lucro, también llamados “empresarial” y “civil”, respectivamente) y ciudadanos.

Desde nuestro enfoque, las políticas son públicas por dos razones igualmente importantes: porque su responsable (o sujeto) principal es un estado, a través de un gobierno o una administración⁸ y porque su primera finalidad (u objeto) debe ser una sociedad a través de sus sectores integrantes⁹.

Así, lo *público* de las políticas públicas es una zona de encuentro más o menos grande o pequeña, según los casos, entre lo estatal y lo social. Por tanto, no todo lo estatal es público ni todo lo social es público. Dicho en otros términos: lo público de las políticas públicas es la intersección entre lo estatal y lo social.

Desde nuestro punto de vista, todas las políticas públicas son proyectos y actividades estatales pero no todos los proyectos y actividades estatales son políticas públicas sino solamente aquellos que tienden a satisfacer necesidades sociales. Asimismo, no todos los proyectos y las actividades que tienden a satisfacer necesidades sociales son políticas públicas sino solamente aquellos que tienen al estado como responsable principal.

En síntesis, si no hay proyectos y actividades estatales o si éstos no tienden a satisfacer necesidades sociales, entonces, no hay políticas públicas.

A partir de esos supuestos puede desarrollarse un modelo que trate de responder al *cómo*, es decir, a las cuestiones metodológicas: cómo estudiar y diseñar y cómo gestionar políticas públicas que tengan al estado como principal responsable y a la sociedad como primera finalidad.

Claramente, el *cómo* se subordina al *por qué* y al *para qué*. Es decir, lo metodológico se relaciona estrechamente con lo teórico.

sociedad civil en diferentes tradiciones del pensamiento político ver pp. 1519 y ss. de la misma obra.

⁶ V. “Gobierno”, *Ibíd.*, pp. 710-712.

⁷ V. “Administración Pública”. *Ibíd.* pp. 12-19 y SANZ, A. “La Administración Pública”, en CAMINAL BADÍA, M. (Ed.) (1996) *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos. pp. 412-428.

⁸ Enfoque descriptivo.

⁹ Enfoque descriptivo.

Definidos la razón de ser y el fin de las políticas públicas, pueden plantearse los pasos de los estudios y las fases del diseño y la gestión.

Un modelo de análisis, diseño y gestión subordinado a esa razón de ser y a ese fin, debería reconocer las características que siguen:

- la doble tendencia hacia la integración y la descentralización de competencias y recursos estatales;
- el protagonismo creciente de los sectores privados (con y sin fines de lucro) y ciudadanos;
- la subordinación de los intereses del estado y el mercado respecto al bien común de la sociedad y
- la subordinación del bien común de la sociedad respecto a la dignidad de la persona humana.

2 EL ESTADO COMO PRINCIPAL RESPONSABLE

2.1 *Los estados en la globalización*

Consideramos que el *principal* responsable de las políticas públicas es el estado¹⁰. Sin embargo, la doble tendencia hacia la integración y la descentralización de competencias y recursos y el protagonismo creciente de los sectores privados y ciudadanos implican la emergencia de un modelo *relacional* de diseño y gestión de políticas públicas.

Siendo la globalización el fenómeno que configura el entorno social, político y económico contemporáneo adquiere relevancia la pregunta acerca de su impacto sobre el estado a los fines de diseñar y gestionar proyectos y actividades.

A partir de la revolución industrial y el liberalismo económico nacen las sociedades y los *mercados nacionales* mientras que a partir de la revolución francesa y el liberalismo político nacen los *estados nacionales*. El estado nacional atraviesa varias etapas —asume formas históricas diversas— desde la monarquía absoluta hasta la crisis actual como poder territorial y soberano¹¹. Pero siempre, en relación con una sociedad y un mercado también nacionales.

Con las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa de los siglos XVII y XVIII, emerge el llamado *estado liberal de derecho*,

¹⁰ AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996) *La hechura de las políticas públicas*. México. Porrúa. pp. 22-28.

¹¹ BOUZA-BREY, L. (1996) “El poder y los sistemas políticos”, en CAMINAL BADÍA, M. Óp. cit. pp. 50-56.

1.2 como organización de representación restringida, sobre la base de los derechos y las garantías individuales y formales, la economía privada de mercado y la presencia de políticas constitutivas.

Con la crisis del estado liberal de derecho, surgen dos respuestas. Por una parte, los totalitarismos, el estado fascista y el estado comunista, que más allá de las ideologías supervivientes o las extemporáneas reivindicaciones de grupos o partidos, han fracasado. Por la otra, el llamado *estado social de derecho* o estado de bienestar¹² como organización de representación ampliada, sobre la base de los derechos y las garantías sociales y reales, la economía social de mercado y la presencia de políticas redistributivas de gastos y recursos públicos.

En la Tabla N° I podemos ver la caracterización de Elías Díaz¹³ acerca del *estado liberal* y del *estado social de derecho*.

Con la crisis fiscal y de gobernabilidad del estado social de derecho, emerge el llamado *estado neoliberal* de derecho y otras alternativas políticas, con idas y vueltas según los estados nacionales.

Ahora bien, como se puede ver, las diferencias entre el estado *liberal* de derecho, por un lado, y el estado *social* de derecho, por el otro, han sido y son sus responsabilidades y funciones, más que sus formas políticas de organización y representación. Sin embargo, en la actualidad la globalización cuestiona la base territorial y soberana de los estados nacionales, más allá de la orientación liberal o social de las políticas públicas, más o menos abiertas o cerradas al mercado o la sociedad.

Como tan claramente ha dicho Butiglione,¹⁴ ahora, las sociedades y los mercados son mundiales pero los estados siguen siendo nacionales.

A partir de esa asimétrica relación entre sociedad y mercado mundiales, por una parte, y estados nacionales, por la otra, las políticas públicas pueden ser más o menos liberales o sociales pero, necesariamente, están insertas en un mundo globalizado.

Lo anterior nos remite a lo planteado al comienzo de este apartado: existe por un lado una doble tendencia a la integración y la descentralización de competencias y recursos y, consecuente-

¹² SÁNCHEZ, J. (1996) "El Estado de Bienestar". *Ibíd.* pp. 239-259.

¹³ DÍAZ, E. (2001) "Estado de derecho y sociedad democrática: Una historia abierta," en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*. Abril de 2001. Buenos Aires. UBA. pp. 14-16.

¹⁴ BUTIGLIONE, R. (1997) "Identidad y globalización", en AA. VV (1997) *El Estado en la aldea global. Identidad y globalización. Argentina, Europa y la Unión Europea*. Buenos Aires. Asociación de Bancos de la República Argentina. p. 75.

Tabla I.1: Estado Liberal y Estado Social de Derecho

ESTADO LIBERAL DE DERECHO	ESTADO SOCIAL DE DERECHO
<p>Respecto al estado, prevalencia de posiciones liberales recelosas e, incluso, directamente contrarias al sufragio universal, defensoras sin más del voto censitario para constituir las instituciones y los poderes de aquel. Un estado abstencionista en el mundo del trabajo y de la economía, aunque con un fuerte intervencionismo en pro de la propiedad y en cuestiones de orden público-militar y colonialista.</p>	<p>El estado deviene decididamente intervencionista con el objeto de poder atender las demandas sociales de mayor participación e igualdad real: sufragio universal (incluido ya el sufragio femenino) y políticas de bienestar. Estado de servicios y preeminencia para las tareas y funciones de la Administración y del Poder Ejecutivo.</p>
<p>Sociedad individualista así como de carácter elitista, de muy baja participación, con muy reducida y difícil movilidad. Ascenso y consolidación de la burguesía. Imposición casi absoluta del contrato de trabajo individual y de la libertad de contratación.</p>	<p>Sociedad de masas; industrial, más tarde postindustrial, tecnológica y de servicios; de consumo; orgánica y corporativa, con residuos casi de democracia orgánica.</p>
<p>Sacralización de la propiedad privada individual. Economía competitiva, de libre mercado, de bajos salarios, mera subsistencia y pobreza en amplios sectores sociales. Fuerte acumulación privada de capital, control y decisión muy minoritaria sobre la dirección general de la economía.</p>	<p>La economía del estado social no rompía con el modo capitalista de producción (principalmente acumulación privada y economía de mercado). El estado interviene en la economía, introduciendo reformas, correcciones, regulaciones y redistribuciones a través de políticas que exigen el aumento del gasto público e ingresos fiscales para generar empleo, consumo, ahorro e inversión. El predominio de formas de organización monopolista con redes transnacionales dificultaron un desarrollo progresivo y una redistribución más igualitaria, nacional e internacional, sobre todo a partir de la gran crisis de los años 70.</p>
<p>Declaración y protección jurídica de libertades y derechos fundamentales, civiles y políticos, garantías de seguridad penal y procesal decisivas, profunda e injustamente desigual e insuficiente.</p>	<p>Se trataba de hacer más reales e iguales para todas las libertades y los derechos civiles y políticos. Además, se reclamaba hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales derivados de las necesidades básicas de la salud, la enseñanza, la vivienda, un régimen de prestaciones de seguridad y sistema público de pensiones.</p>
<p>Fuente: DÍAZ, E. Op.cit.</p>	

I.2 mente, el surgimiento de nuevos niveles decisorios junto con los estados nacionales¹⁵ y, por otro, los sectores privados y ciudadanos adquieren mayor protagonismo al tiempo que el sector estatal pierde capacidad de liderazgo exclusivo y excluyente¹⁶. A continuación nos detendremos en esos procesos.

2.1.1 Doble tendencia a la integración y la descentralización

Rafael Bilbó y Jaime Pastor¹⁷ refieren a un doble movimiento del poder estatal: hacia arriba, sostienen, “La tendencia hacia la creación y consolidación de unidades supraestatales, que en parte sustituyen a los estados, y que anuncian una creciente mundialización de la política”¹⁸. Hacia abajo: “La tendencia hacia la localización de muchos poderes cerca de las personas, junto con el (re)surgimiento de reivindicaciones derivadas de identidades mucho más localizadas”¹⁹.

En el marco de la globalización se observan, pues, dos procesos simultáneamente:

- Un proceso de *integración* que podemos descomponer en tres escalas (todas ellas suelen ser llamadas “integraciones regionales”): de estados nacionales en uniones interestatales o supraestatales (como la Unión Europea o nuestro MERCOSUR, por ejemplo); de provincias en organizaciones interprovinciales (como la Región Centro, Nuevo Cuyo, el NOA o el NEA, por ejemplo) y de municipios en asociaciones intermunicipales (como las comunidades regionales en la provincia de Córdoba, por ejemplo).
- Otro proceso de *descentralización* de competencias y recursos que también podemos descomponer en tres escalas: de estados nacionales a provincias u organizaciones interprovinciales; de provincias a municipios o asocia-

¹⁵ Al respecto pueden verse HELD, D. (1995) *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Madrid. Paidós Ibérica. pp. 129-175 y los trabajos de José AROCENA, “El desarrollo local frente a la globalización” y de Gabriel NARDACCHIONE, “De aquello que se globaliza y de aquello que no ¿localización?”, ambos en García Delgado, D. (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Oficina de publicaciones del CBC. pp. 43-58 y 125-151 respectivamente.

¹⁶ Véase SAN SALVADOR DEL VALLE DOISTUA, R. (2000) *Políticas de Ocio: cultura, turismo, deporte y recreación*. Bilbao. Universidad de Deusto. pp. 29-30.

¹⁷ Véase Rafael BILBÓ y Jaime PASTOR (1996), “La estructura territorial del estado”, en CAMINAL BADIA, M. Óp. cit. p. 464.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ídem.

ciones intermunicipales y, también, de estados nacionales a municipios o asociaciones intermunicipales.

La reforma de la Constitución Argentina de 1994 recoge claramente ambas tendencias y procesos, es decir, tanto la integración²⁰ como la descentralización²¹.

2.1.2 *Protagonismo creciente de los sectores privados y ciudadanos*

Como se ha dicho, la segunda gran derivación de la relación asimétrica entre estados nacionales, sociedades y mercados globales es el protagonismo creciente de los sectores privados y ciudadanos y, a su vez, la pérdida del liderazgo exclusivo y excluyente del sector estatal. Al respecto, sostiene San Salvador del Valle Doistua: “En el marco de la Sociedad Red, no asistimos necesariamente a la disolución del estado, sino más bien estamos ante un nuevo equilibrio entre el protagonismo de otros sectores y la pérdida de liderazgo excluyente de la administración pública. Pero esto no significa ni su desaparición ni el relevo en este liderazgo exclusivo por otros sectores. Se impone la sociedad en su conjunto, como la suma de sectores y agentes con propuestas e iniciativas de naturaleza distinta, pero cada vez más interdependientes. Consecuentemente cabe extraer la idea de que la intervención política en la realidad de comienzos de milenio debe ser cada vez más *relacional* (...). En cuanto al sector comercial o industrial queda mayoritariamente identificado como sector privado con ánimo de lucro, dependiendo del acento puesto en la actividad comercial de intercambio de bienes y servicios o en la actividad productiva. Mientras que en relación con el sector denominado voluntario, asociativo o, más recientemente, tercer sector, queda patente los aspectos de acuerdo y discrepancia sobre: su carácter sin ánimo de lucro, su implícito rasgo de privacidad y la matizada diferencia entre lo voluntario y lo asociativo. Finalmente, al margen de los sectores que logran un alto grado de acuerdo, introducimos la consideración de un novedoso sector ciudadano (...)”²².

²⁰ Un análisis en este sentido en HERRENDORF, D. “Razón teórica y razón práctica de la supremacía constitucional de los tratados internacionales” y SABSAY, D. “Los tratados internacionales luego de la reforma constitucional”, ambos trabajos en AA. VV. (1996), *La Constitución reformada. Primer seminario sobre la reforma de 1994*. Buenos Aires. Ministerio del Interior de la Nación. pp. 57-101.

²¹ Véase HERNÁNDEZ, A. M (h) (2001) “La descentralización del poder en el estado argentino”, en *Revista Iberoamericana de Administración Pública (RIAP)*. Número 6. Enero/Junio de 2001. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas. pp. 63-130.

²² SAN SALVADOR DEL VALLE DOISTUA, R. Óp. cit. pp. 29-30. Las cursivas y negritas nos pertenecen.

I.2 Claramente, las políticas públicas no se pueden diseñar ni gestionar sin un estado. Y así debe ser entendido por los actores empresariales y civiles. Ahora bien, las políticas públicas tampoco se pueden gestionar con un estado a solas. Y así debe ser entendido por los actores gubernamentales y administrativos. Los ciudadanos aguardan (paciente o impacientemente) que así sea. En un mundo globalizado, se impone, pues, un modelo relacional de diseño y gestión de políticas públicas que reconozca el protagonismo de los sectores privados (con y sin fines de lucro) y ciudadano.

2.2 Proyectos y actividades estatales

Las políticas públicas son proyectos y actividades estatales. Más desagregadamente, podríamos decir que las políticas públicas son proyectos *gubernamentales* y actividades *administrativas*, diseñados directamente o a través de terceros, junto con otros actores políticos y sociales. Profundicemos esos tres conceptos.

2.2.1 Proyectos y actividades

Originalmente, las políticas son *proyectos*. Sin proyectos no hay políticas. Aquí se define a los proyectos en sentido amplio, o sea, como sinónimo de planes o programas, si bien en sentido restringido los planes son más amplios (y a largo plazo) en comparación con los programas y proyectos que son más específicos (y a mediano o corto plazo).

Técnicamente se puede decir que un plan puede abarcar varios programas y proyectos. A su vez, los planes pueden ser estratégicos o no. Las políticas públicas y la planificación estratégica son complementarias pero no se suponen recíprocamente. La planificación estratégica puede ser un valioso punto de partida a los fines del diseño y la gestión de políticas públicas. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, se pueden diseñar y gestionar políticas públicas sin esperar un plan estratégico.

Sin proyectos no hay políticas. Sin embargo, los proyectos son una condición tan necesaria como insuficiente. Las políticas son, también, *actividades*. Sin actividades tampoco hay políticas.

Aquí se define a las actividades en sentido amplio, o sea, como sinónimo de acciones o tareas. Nos parece trascendente destacar que se trata de una conjunción y no de una disyunción.

Según Aguilar Villanueva,²³ la política es el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la

²³ AGUILAR VILLANUEVA, J. L. Óp. cit. p. 26.

acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce.

Los proyectos sin actividades no son políticas públicas, son simples proyectos. Asimismo, las actividades sin políticas tampoco son políticas públicas, son simples actividades. Solamente juntos, los proyectos y las actividades configuran una política pública.

Las decisiones de los gobiernos sin las actividades de la administración pueden ser “buenas intenciones” pero no son políticas públicas. Si los planes o programas gubernamentales aseguran la educación pero faltan escuelas o clases, no hay políticas públicas. Hay decisiones proyectadas, solamente. Las actividades de las administraciones sin proyectos de los gobiernos pueden ser “buenas obras” pero tampoco son políticas públicas. Si se construyen escuelas o se dictan clases pero no se definen los objetivos generales y particulares de la educación que se busca, no hay políticas públicas. Hay actividades ejecutadas, solamente. Decisiones proyectadas y actividades ejecutadas se suponen recíprocamente a los fines de las políticas.

Podemos decir que una política pública es una decisión gubernamental ejecutada por una administración o una acción administrativa decidida por un gobierno.

A partir de esta conjunción, avancemos otro paso.

2.2.2 Gobierno y administración pública

En políticas públicas, desde nuestro marco teórico, los proyectos son (o deben ser) decididos por los gobiernos mientras que las actividades son (o deben ser) ejecutadas por las administraciones públicas.

Al analizar la reforma de la administración pública en América Latina, Bernardo Kliksberg sostiene: “La reforma [de la administración pública en América Latina] se ha basado con frecuencia en la asunción de hecho de la vieja dicotomía entre política y administración. Existiría un campo de acción bien definido, ‘el político’, donde se fijarían, a través de procesos de esa índole, los objetivos y estrategias de acción del aparato público. Habría otro totalmente diferenciado, ‘el administrativo’, dedicado puramente a su ‘ejecución’ y carente de todo contenido político. (...) La vida de las organizaciones públicas, como de las organizaciones en general, ha demostrado exceder ampliamente a esta versión simplificadora. (...) Una reforma basada en supuestos de partida que escindan política y administración, desconoce la relación pro-

I.2 funda entre ambas, y los aspectos políticos del proceso organizacional”²⁴.

Desde nuestro punto de vista, como bien señala Kliksberg, la dicotomía entre política y administración es falsa. Pero el gobierno no es la administración y la administración no es el gobierno. Al gobierno corresponde la decisión política de los proyectos. Esa es su naturaleza, decidir, por eso es elegido. No decidir proyectos es no gobernar. Luego, tomar decisiones correctamente es *gobernar bien*. Como dice Levi, “en toda comunidad política existe un órgano que tiene como tarea la de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo. Este órgano es el gobierno”²⁵.

A la administración corresponde la ejecución operativa de las actividades. Esa es su naturaleza, ejecutar, para eso está organizada. No ejecutar actividades es no administrar. Luego, ejecutar actividades correctamente es “administrar bien”. En ese sentido, según Ana Sanz, “Todo gobernante necesita una organización que lleve a cabo y asegure el cumplimiento de sus decisiones políticas. Para ello, los estados modernos han ido desarrollando aparatos encargados de ‘administrar’ el poder político, y han evolucionado hacia estructuras más o menos parecidas al modelo ideal de ‘burocracia pública’ teorizado por Max Weber”²⁶.

Ahora bien, por el lado del gobierno: ¿puede éste ignorar a la administración en la decisión de los proyectos? ¿Puede desatender el proceso de ejecución operativa de las actividades? Claramente, el gobierno no puede ignorar a la administración: debe decidir (y hacerse cargo de sus proyectos) pero consultando a la administración y, sobre todo, interviniendo en el control de las actividades.

Por el lado de la administración: ¿puede ésta ignorar al gobierno en la ejecución de las actividades? ¿Puede desprestigiar el proceso de decisión política de los proyectos? Claramente, la administración no puede ignorar al gobierno: debe ejecutar (y hacerse cargo de sus actividades) pero consultando al gobierno y, sobre todo, participando en la elaboración de los proyectos.

Gobierno y administración son cara y cruz de la realidad estatal. El gobierno debe decidir consultando a una administración que participa en la elaboración de los proyectos mientras que la adminis-

²⁴ KLIKSBERG, B. (1984) “La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual”, en Kliksberg, B. (1984) *La reforma de la administración pública en América Latina*. Madrid. INAP. pp. 29-31.

²⁵ V. “Gobierno”, en BOBBIO, N. Óp. cit. p. 711.

²⁶ SANZ, Ana. Op. cit.. p. 12.

tración debe ejecutar consultando a un gobierno que interviene en el control de las actividades.

Cuando los gobernantes (es decir, las autoridades políticas, elegidas o designadas) ignoran a los administradores, gobiernan mal. Cuando los administradores (jefes o empleados de planta) ignoran a los gobernantes, administran mal. Unos u otros desatienden o desprecian sus deberes.

Gobierno y administración van de la mano. No administrar es desgobernar²⁷ y no gobernar es “desadministrar”.

Claramente, no hay estado sin gobierno y no hay gobierno sin administración pública.

Pero, en relación con sus responsabilidades respectivas, debe establecerse un orden de prelación. Es decir, gobierno y administración no son igualmente responsables. El gobierno debe hacerse responsable de la administración del estado. Pero la administración no puede hacerse responsable del gobierno del estado. Si la administración es ineficiente, el gobierno debe hacer las reformas administrativas necesarias. Pero si el gobierno es ineficaz, la administración no puede hacer las reformas políticas necesarias.

Para tener políticas públicas, son imprescindibles tanto los proyectos gubernamentales como las actividades administrativas, las decisiones y acciones estatales, el gobierno y la administración pública. En términos de Heller, “el estado como unidad organizada de acción y decisión”²⁸.

2.2.3 Diseñados o gestionados directamente o a través de terceros

Los proyectos y las actividades estatales pueden ser diseñados o gestionados directamente (es decir, por el gobierno o la administración) o a través de terceros (es decir, particulares u organizaciones no gubernamentales).

Ahora bien, la responsabilidad de decidir el diseño o de controlar la gestión debe ser del estado, indefectiblemente. Este es el punto clave.

La responsabilidad indelegable del estado no es diseñar los proyectos sino decidirlos. La responsabilidad indelegable del estado no es gestionar las actividades sino controlarlas. Se puede delegar el diseño de un proyecto o la gestión de una actividad a un tercero, pero no se debe delegar la decisión o el control.

²⁷ Una posición semejante a la que aquí se sigue en NIETO, A. (1990) *La organización del desgoberno*. Barcelona. Ariel. (1990) p. 5 y ss.

²⁸ HELLER, H. (1933, 1981) *Teoría del estado*. México. FCE. pp. 246-256.

I.2 Un proyecto puede ser elaborado por una consultora o una universidad, pero la decisión debe corresponder al estado, indudablemente. La implementación de una obra o un servicio puede estar concesionada o privatizada, pero el control debe corresponder al estado, indudablemente.

Se puede delegar la elaboración de un proyecto, pero nunca la responsabilidad de ponerlo en marcha. Se puede delegar la realización o la prestación de una obra o un servicio, pero nunca la responsabilidad de evaluar los resultados de la gestión.

Finalmente, desde nuestro punto de vista, una política pública es una política de estado cuando trasciende al gobierno y la administración que la diseña y gestiona, es decir, cuando otro gobierno u otra administración, la continúan²⁹.

Suele decirse que la planificación a largo plazo o el consenso inicial son las notas distintivas. Obviamente, ambas son condiciones favorables pero no la distinción fundamental. Unas veces, se planifica a largo plazo o se consigue un consenso inicial pero el gobierno siguiente interrumpe las actividades y la política pública se vuelve política de estado. Otras veces, en cambio, se planifica a corto (o mediano plazo) o no se consigue un consenso inicial pero el gobierno siguiente continúa las actividades y la política pública se vuelve política de estado.

2.2.4 Junto con otros actores políticos y sociales

Los proyectos y actividades estatales pueden ser diseñados o gestionados directamente o a través de terceros. Ahora bien, más allá de esta opción metodológica, desde nuestro marco teórico, indefectible e indudablemente, las políticas públicas deben ser diseñadas y gestionadas junto con otros actores políticos y sociales. Este punto define el modelo relacional que propiciamos.

Ahora bien, ¿quiénes son esos actores? Desde nuestro punto de vista, deben distinguirse los actores políticos de los actores sociales (empresariales y civiles) junto a los ciudadanos.

Actores políticos

Los actores políticos integran el sector estatal.

²⁹ Por ejemplo, en el ámbito nacional o internacional, para la República Argentina, el MERCOSUR se puede considerar una política de Estado diseñada y gestionada por una Presidencia (la de Raúl Alfonsín) y continuada por otras (las de Carlos Menem, Fernando de la Rúa y Néstor Kirchner). En el ámbito provincial o interprovincial, para la Provincia de Córdoba, la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) también se puede considerar una política de estado decidida y dirigida por una Gobernación (la de Ramón Mestre) y continuada por otra (la de José Manuel De la Sota).

I.2

En general, se puede decir que los actores políticos son las autoridades gubernamentales (nacionales, provinciales o municipales) elegidas o designadas:

elegidas: tanto ejecutivas (Presidente de la Nación, Gobernadores provinciales e Intendentes municipales) como legislativas (Diputados y Senadores nacionales, Legisladores provinciales y Concejales municipales) y

designadas: incluimos como tales a los funcionarios públicos, es decir, ministros (nacionales o provinciales) y secretarios o directores (nacionales, provinciales o municipales).

Los administradores públicos (los jefes y empleados de planta de las administraciones públicas) no son considerados actores políticos del sector estatal. Cuando sus organizaciones sindicales son consultadas se las considera como actores sociales del sector privado sin fines de lucro.

SECTOR ESTATAL	ACTORES
Gobierno nacional	Presidente y Vicepresidente, Diputados y Senadores, Ministros, Secretarios y Directores nacionales
Gobiernos provinciales	Gobernadores y Vicegobernadores, Legisladores, Ministros, Secretarios y Directores provinciales
Gobiernos municipales	Intendentes y Viceintendentes, Concejales, Secretarios y Directores municipales
Fuente: Elaboración propia	

Tabla I.2: Actores del sector estatal

Si se diseña o gestiona una política nacional, no se puede ignorar a los gobiernos provinciales o municipales ni a otros gobiernos nacionales. ¿Podemos pensar una política nacional referida a cuestiones ambientales, diseñada y/o gestionada sin consultar (por lo menos, consultar) a las provincias y a los municipios o sin considerar lo que piensen otras naciones vecinas o asociaciones internacionales?

Si se diseña o gestiona una política provincial no se puede ignorar al gobierno nacional o a los gobiernos municipales ni a otros gobiernos provinciales o asociaciones interprovinciales. ¿Podemos pensar una política provincial de seguridad sin consultar (por lo menos, consultar) al gobierno nacional y a los municipios? ¿Sin considerar otras provincias vecinas o asociaciones interprovinciales?

I.2 Si se diseña o gestiona una política municipal no se puede ignorar al gobierno provincial o nacional ni a otros gobiernos municipales o asociaciones intermunicipales. ¿Podemos pensar una política municipal de desarrollo local sin consultar (por lo menos, consultar) al gobierno nacional y la provincia? ¿Sin importar lo que piensen otros municipios vecinos o asociaciones intermunicipales?

Se impone, pues, un modelo relacional de diseño y gestión de políticas públicas que consulte a las autoridades gubernamentales (nacionales, provinciales o municipales).

Actores sociales y ciudadanos

Los actores sociales integran los sectores privados, con y sin fines de lucro.

En general, se puede decir que los actores sociales son los dirigentes de empresas (grandes, medianas o pequeñas) y los directivos de organizaciones de la sociedad civil.

Las personas individualmente consideradas son los actores del sector ciudadano, es decir, más allá de los sectores sociales de pertenencia original.

Sectores privados y ciudadanos		Actores sociales y ciudadanos	
Privados	Con fines de lucro	Dirigentes de empresas	Grandes
			Medianas
			Pequeñas
	Sin fines de lucro	Directivos de ONG's	Asociaciones y fundaciones
Sindicatos y gremios (estatales y privados)			
Voluntariado			
Ciudadanos		Personas individuales	
Fuente: Elaboración propia			

Tabla I.3: Actores de los sectores privados y ciudadanos

Si se diseña o gestiona una política (nacional, provincial o municipal) no se puede ignorar a los dirigentes o directivos empresariales o civiles. Tampoco se puede ignorar a los ciudadanos sin sectores de pertenencia. Los mecanismos para consultarlos son muchos, desde lo metodológico. Podemos distinguir mecanismos formales (como los consejos económicos y sociales, las consultas

populares, etc.) o informales (todas las técnicas de investigación social: grupos focales, entrevistas de profundidad, encuestas de opinión, etc.) Pero, desde lo ideológico, la conclusión es una: deben ser consultados, por lo menos.

Se impone, pues, un modelo relacional de diseño y gestión de políticas públicas que consulte a los dirigentes y directivos empresariales y civiles y, también, a los simples ciudadanos.

3 LA SOCIEDAD COMO PRIMERA FINALIDAD

3.1 *Una sociedad como primera finalidad*

Desde una noción simplemente descriptiva e institucionalista, se puede decir que las políticas públicas son proyectos y actividades estatales y, por tanto, que el principal responsable es un estado a través de un gobierno y una administración.

Ahora bien, desde una noción más prescriptiva, se debe decir que las políticas públicas son proyectos y actividades estatales a los fines de satisfacer necesidades sociales y, por tanto, que la primera finalidad debe ser una sociedad (internacional, nacional o local).

La noción simplemente descriptiva e institucionalista define las políticas públicas “desde el sujeto”, es decir, desde el estado, su gobierno y administración. En cambio, esta noción más prescriptiva define las políticas “hacia el objeto”, es decir, hacia la sociedad, sus sectores y ciudadanos. Por tanto, siempre desde este punto de vista, si no se pueden identificar las necesidades sociales a satisfacer mediante proyectos y actividades estatales, no hay políticas públicas. Prescriptivamente, pueden existir proyectos gubernamentales y actividades administrativas sin políticas públicas.

Por ejemplo, en las reformas constitucionales provinciales o nacionales que han posibilitado las reelecciones de gobernadores o presidentes o han aumentado el número de legisladores, siempre hubo decisiones y acciones (gubernamentales y administrativas) pero no siempre hubo necesidades sociales a satisfacer. Al respecto, vale la pena considerar las consideraciones que ha hecho Daniel Gattás³⁰ acerca de las reformas constitucionales de 1987 (en la Provincia de Córdoba) y de 1994 (en la República Argentina).

Las políticas públicas deben orientarse (por lo menos, orientarse) a la satisfacción social, indefectiblemente. Es decir, a alcanzar

³⁰ GATTÁS, D. (2003) *La distorsión política de las elecciones. La influencia de los sistemas electorales en el deterioro de las instituciones republicanas*. Córdoba. EDUCC.

I.3 la calidad de vida deseada³¹ como bien común y el consiguiente consenso sectorial y ciudadano. De lo contrario, según este enfoque, no deben ser definidas como políticas públicas.

Sin dudas, la opción entre una noción simplemente descriptiva e institucionalista, por una parte, o una noción más prescriptiva, por la otra, depende de la teoría del estado de que se parta. Aquí consideramos la teoría del estado de Hermann Heller,³² particularmente de sus desarrollos en relación con la función social del estado y su justificación. Sobre esa base, seguimos a Alfredo C. Rossetti, particularmente su conceptualización del estado como “unidad organizada de decisión y acción, de base territorial y soberana que por medio de una ordenación normativa (el derecho) aspira al bien común”³³.

A partir de esos conceptos sobre la función social y la justificación del estado, su naturaleza o esencia, adoptamos una noción más compleja y, a la vez, restringida. Nos inclinamos a favor de esta opción por dos razones: porque orienta tanto los proyectos como las actividades estatales a la búsqueda de la satisfacción social, de la calidad de vida deseada como bien común y porque prestigia los conceptos de política y de estado, por una parte, y de políticas públicas, por la otra.

De esa manera, desde nuestro enfoque, no cualquier proyecto o actividad del estado es una política pública sino solamente aquellos que tiendan a la satisfacción social, a la calidad de vida deseada como bien común, al respeto de la persona, al bienestar o desarrollo y a un orden justo. Si lo alcanzan (total o parcialmente), son buenas políticas públicas. Si no lo logran (total o parcialmente), también son políticas públicas pero malas o regulares.

Desde nuestro punto de vista, al subrayar el deber ser de las políticas públicas, se deben diferenciar tres conceptos: bien común, necesidades sociales y problemas públicos.

Además, deben destacarse dos principios, a saber:

- la sociedad es más importante que el estado y el mercado porque éstos son herramientas de aquélla.

³¹ Por calidad de vida deseada entendemos el bienestar integral de las personas o de la población. Así, “calidad de vida no sólo alude a parámetros socio-económicos sino también psicológicos, ambientales, etcétera, que deben armonizarse con la historia, la tradición y la cultura de la población”, V. OMS (1999) *Planificación Local Participativa*. p. 202. Versión PDF disponible en: http://municipios.msal.gov.ar/upload/publicaciones/Publicaciones_36.pdfv

³² HELLER, H. *Óp. cit.* pp. 217-246.

³³ ROSETTI, A. (1973) *Introducción a la realidad estatal*. Córdoba. Ediciones de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. p. 89.

- la persona más importante que la sociedad.

Ambas afirmaciones integran nuestro marco teórico y al respecto vale la pena revisar los conceptos de Alfredo C. Rossetti,³⁴ en especial sus consideraciones acerca del hombre y de la sociedad y, también, de César Enrique Romero,³⁵ en especial el concepto de estado como comunidad concreta. Finalmente, recordemos que, según Harold D. Lasswell y el proyecto original de las ciencias de políticas, “se pone todo el énfasis en las ciencias de políticas de la democracia, cuya meta última es la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos”³⁶.

3.1 Bien común, necesidades y problemas

3.2.1 Bien común

Según la Doctrina Social de la Iglesia Católica, por bien común es preciso entender el conjunto de aquellas condiciones de vida social que permiten a los grupos y a cada uno de sus miembros conseguir más plena y fácilmente su propia perfección³⁷. El bien común comporta tres elementos esenciales. En primer lugar, el respeto a la persona en cuanto tal. En segundo lugar, el bien común exige el bienestar social y el desarrollo del grupo mismo. El bien común implica, finalmente, la paz, es decir, la estabilidad y la seguridad de un orden justo.

De acuerdo con la Carta Pastoral del Episcopado Argentino sobre La Doctrina Social de la Iglesia (Una luz para reconstruir la Nación), el bien común es el conjunto de valores y condiciones que posibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad, incluido su desarrollo espiritual. En el mismo documento los obispos sostienen: “El bien común es por ello el humus de una nación. Desde allí ella germina y se reconstruye. (...) El bien común de una nación es un bien superior, anterior a todos los bienes particulares o sectoriales, que une a todos los ciudadanos en pos de una misma empresa, a beneficio de todos sus integrantes y también de la comunidad internacional. No puede ser parcializado, dividido, ni privatizado. (...) La construcción del bien común se verifica en la promo-

³⁴ *Ibíd.* pp. 13-67.

³⁵ ROMERO, C. E. (1975) *Derecho Constitucional*. Tomo I. Víctor P. de Zavalia Editor. pp. 44-49.

³⁶ Citado en AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996) *La hechura de las Políticas Públicas*. México. Porrúa. pp. 47-49.

³⁷ V. CONCILIO VATICANO II. Carta pastoral sobre la Iglesia en el mundo actual, *Gaudium et Spes*, 26 en http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_sp.html

I.3 ción y defensa de los miembros más débiles y desprotegidos de la comunidad”³⁸.

Ahora bien, siendo bien común un conjunto de valores y condiciones que posibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad, nos preguntamos: ¿Cuáles son esos valores? ¿Cuáles son esas condiciones?

Desde nuestro marco ideológico, los valores del bien común son cuatro: la verdad, la libertad, la justicia y la caridad.

Según José A. De Sobrino,³⁹ en la libertad podría distinguirse en doble contenido. Un aspecto más positivo y absoluto: ser libre es poder disponer de la propia dinámica y actividad. Otro aspecto más negativo y relativo: estar libre es no depender de otro. El primero se manifiesta mejor en la expresión “ser libre para” mientras que el segundo se revela mejor en la expresión “estar libre de”, siendo ambos complementarios.

Siguiendo las enseñanzas de José María García Escudero,⁴⁰ la solidaridad que busca la justicia se contenta con dar a los demás lo que se les debe mientras que la solidaridad que busca el amor se satisface con la donación sin condiciones de uno mismo, ambas sobre la base de una solidaridad “natural” que define como sigue: “Podemos definir a la solidaridad como la interdependencia en que estamos los hombres, de tal modo que lo que uno haga, bueno o malo, en los demás repercute, y es posible afirmar que toda la humanidad está de alguna manera presente en cada individuo y responde de lo que él es y, a la inversa, cada hombre en mayor o menor proporción, es responsable de lo que la humanidad sea (...)”⁴¹.

A diferencia de los valores, las condiciones del bien común varían, es decir, dependen de cada sociedad, de las épocas y de los lugares, pudiendo resumirse en un requisito: la satisfacción social. Las necesidades insatisfechas imposibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad. Ahora bien: ¿Cuáles son las necesidades a satisfacer? Depende de cada sociedad, de los diversos tiempos y espacios. Nos son iguales las necesidades de la sociedad argentina de 1912, de 1945 o de 1983. No son iguales las necesidades de la

³⁸ Conferencia Episcopal Argentina, “Carta Pastoral del Episcopado Argentino sobre La Doctrina Social de la Iglesia. Una luz para reconstruir la Nación”. 90ª Asamblea Plenaria. Pilar, 11 de noviembre de 2005. p. 3. El documento puede verse en <http://www.cea.org.ar/06-voz/documencea/2005-PastoralSocial.htm8>

³⁹ DE SOBRINO, José A. (1978) *Dios habla de la libertad*, Cuadernos BAC, Madrid, p. 4.

⁴⁰ GARCIA ESCUDERO, J. M. (1979) *La crisis del civismo*, Cuadernos BAC. Madrid. p. 20.

⁴¹ Ídem.

sociedad argentina de 2003 que las necesidades de los ciudadanos o habitantes de la Unión Europea o de África.

Según el Preámbulo de la Constitución Argentina, ésta ha sido ordenada, decretada y establecida con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad. Estos valores y estas condiciones (unión nacional, justicia, paz interior, defensa común, bienestar general y libertad) sintetizaron la noción de bien común de la sociedad argentina de 1853, por ejemplo.

3.2.2 Necesidades sociales

Al analizar la noción de bien común, hemos dicho que sus valores son la verdad, la libertad, la justicia y la caridad mientras que sus condiciones son las necesidades sociales a satisfacer.

Las necesidades son carencias de una sociedad (internacional, nacional o local), es decir, lo que ésta requiere o precisa para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. La necesidad social se puede definir por la negativa o por la afirmativa, es decir, se puede expresar como una necesidad social insatisfecha o como una necesidad social a satisfacer. Por ejemplo, podemos decir “la pobreza es una necesidad insatisfecha” o, también, “la riqueza es una necesidad a satisfacer”. A su vez, la definición de las necesidades sociales (insatisfechas o a satisfacer) depende de dos factores: por una parte, las ideologías y, por la otra, los contextos. ¿Qué es la pobreza? ¿Qué es la riqueza? ¿Cuáles son sus causas y sus consecuencias? Las respuestas dependen del marco ideológico de los analistas, diseñadores y gestores y, a la vez, del entorno social, político y económico de los actores.

Respecto a las ideologías, por ejemplo, de acuerdo con la Carta Pastoral del Episcopado Argentino sobre La Doctrina Social de la Iglesia,⁴² existen muchas situaciones y formas de pobreza debidas a distintas causas: naturales, estructurales, espirituales o morales y culturales. Varias de estas formas de pobreza tienen como consecuencia que el hombre no pueda apropiarse de la parte de los bienes que le corresponde para su desarrollo integral. Por lo tanto, si no se las superase, podría multiplicarse aún más el número de los que ya están sumidos en la pobreza, provocando un daño irreparable para ellos y un gran detrimento para todos. El Episcopado Argentino llama la atención especialmente sobre varias situaciones graves de pobreza, que a su entender sólo podrán ser superadas si

⁴² Conferencia Episcopal Argentina. Óp. cit.

I.3 las enfrentamos entre todos con políticas firmes y duraderas, cuyo garante sea el estado:

- La ausencia de un trabajo digno y estable, que degrada a amplios sectores del pueblo honrado y trabajador y desintegra a la familia.
- La deficiencia de la educación, en todos sus niveles y la precariedad de los servicios de la salud, a los que muchos no tienen acceso.

A partir de ese marco ideológico, puede decirse que la superación de la pobreza puede ser posible a partir de políticas públicas que tiendan a la generación de más y mejor trabajo, educación y salud y, obviamente, a la redistribución del ingreso, promoción y defensa de los miembros más débiles y desprotegidos de la comunidad.

No es lo mismo decir que la pobreza se supera con generación de trabajo y redistribución del ingreso, acceso a la educación y la salud o decir que la pobreza se supera con crecimiento económico. Según el neoliberalismo de los 90, el crecimiento económico traería justicia social. Hoy sabemos que el crecimiento económico puede empeorar la desigualdad si concentra la riqueza en los que más tienen.

Respecto a los contextos, por ejemplo, la Mesa del Diálogo Argentino,⁴³ en julio de 2002 sostenía en sus conclusiones que la sociedad argentina requería o precisaba:

- una sociedad más equitativa (equidad en los costos de la crisis, atención prioritaria y renovada de la emergencia social, la salud como derecho inalienable, la educación como política de estado y la vivienda digna como ámbito de desarrollo humano),
- un estado al servicio de los ciudadanos y la democracia (reforma del sistema político y de representación, la reforma de la justicia, la transformación y mejora del sistema de seguridad, un renovado proyecto de ley de coparticipación federal sustentado en una clara división de funciones y responsabilidades, la reforma del estado y las finanzas públicas solventes y un nuevo sistema impositivo),
- y una economía al servicio de la persona e integrada al mundo (modelo de crecimiento económico equilibrado y

⁴³ Las conclusiones de la Mesa del Diálogo Argentino a las que hacemos referencia pueden verse en http://www.lacripta.org.ar/mesa_dialogo.htm

armónico, estabilidad monetaria, fomento del ahorro y reconstrucción del sistema financiero e inserción de la Argentina en el mundo).

3.2.3 Necesidades sociales actuales o potenciales

Las necesidades sociales pueden ser actuales o potenciales, es decir, la satisfacción social de esas carencias puede estar demandada o no. Desde nuestro punto de vista, deben diferenciarse las necesidades demandadas y las necesidades no demandadas. Ésta es una distinción trascendente. Sobre esa base pueden surgir dos situaciones iniciales, a saber:

Situación uno: Necesidades demandadas. Es decir, carencias sociales cuya satisfacción es peticionada por uno o más sectores. El trabajo, la educación y la salud pueden ser ejemplos, dependiendo de cada sociedad.

Situación dos: Necesidades no demandadas. Puede haber carencias sociales cuya satisfacción no es peticionada por uno o más sectores. La preservación del ambiente puede ser un ejemplo. Ha sido y seguirá siendo una necesidad a satisfacer, independientemente de las sociedades. Sin embargo, no en todas las épocas ni en todos los lugares se demanda socialmente. La educación vial puede ser otro ejemplo o la prevención de la salud, etc.

Muchos opinan que un “buen gobierno” debería ocuparse preferentemente de las primeras (necesidades demandadas) pero preocuparse de las segundas (necesidades no demandadas). La capacidad de anticipación distingue a un buen gobierno de un gobierno común y corriente. Si la necesidad está, la demanda aparecerá, tarde o temprano... pero aparecerá. Un gobierno común y corriente espera la demanda. Un buen gobierno la anticipa. ¿Cómo? Anticipar la demanda significa elaborar los proyectos y buscar los recursos para satisfacer la necesidad. Al respecto, vale la pena una aclaración. Elaborados los proyectos y encontrados los recursos, la buena gestión recomienda “generar la demanda”. En la gestión de políticas públicas se deben evitar dos errores frecuentes, a saber: generar una demanda y no elaborar los proyectos (buscando los recursos) para satisfacer la necesidad o elaborar los proyectos (encontrando los recursos) para satisfacer una necesidad y no generar la demanda.

Desde la óptica de las demandas, pueden surgir otras dos situaciones, a saber:

Situación tres: Demandas que no responden a necesidades. No pocas veces, las sociedades demandan lo que no necesitan. El

I.3 dilema de los gobiernos es, entonces, la demagogia o “disciplinar el deseo”⁴⁴.

Situación cuatro: Proyectos y/o actividades que no responden a necesidades ni a demandas. Insólita pero frecuentemente, muchos proyectos gubernamentales y/o muchas actividades administrativas se ocupan de cuestiones que no responden a necesidades ni a demandas sociales. No se sabe por qué ni para qué se diseñaron y/ gestionaron. No hay carencias que los justifiquen ni peticiones que las expliquen... pero han sido elaborados e implementados. Obras públicas de dudosa utilidad social o pública, a lo largo y a lo ancho del país, son testimonios de esta situación. Obviamente, la buena gestión recomienda no elaborar proyectos ni poner en marcha actividades si no hay necesidades o demandas que los justifiquen o las expliquen respectivamente. Asimismo, deberían ser terminados si estuvieran en diseño o en gestión.

Con Necesidades			
Sin demandas	Necesidades que no son demandadas (situación 2)	Necesidades que son demandadas (situación 1)	Con demandas
	Proyectos y/o actividades que no responden a necesidades ni a demandas (situación 4)	Demandas sociales que no responden a necesidades (situación 3)	
Sin Necesidades			
Fuente: Elaboración propia			

Tabla I.4: Necesidades y demandas sociales

En síntesis, podríamos decir que una buena gestión de gobierno debería orientarse en relación con cuatro líneas complementarias de decisión y acción:

- ocuparse de las necesidades que son demandadas;
- preocuparse de las necesidades que no son demandadas;
- *disciplinar el deseo* respecto a las demandas que no responden a necesidades reales;
- terminar proyectos o actividades que no respondan a necesidades reales ni a demandas efectivas.

⁴⁴ El concepto es de AGUILAR VILLANUEVA a propósito de un análisis del autor sobre el enfoque teórico de Wildavsky. V. AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996) *La implementación de las políticas*. México. Porrúa. p. 73.

3.2.4 Necesidades sociales generales o particulares

Al decir “necesidades sociales a satisfacer” se puede considerarlas *en general* o *en particular*. Se las considera *en general* cuando se enumeran o identifican las necesidades de todos los sectores, en todas las materias y en todos los territorios (por ejemplo, las necesidades a satisfacer por el estado provincial de Córdoba). En cambio, se las considera *en particular* cuando se enumeran o identifican las necesidades:

- en relación con un sector (la niñez, la juventud o la adultez, las mujeres o los varones, los discapacitados, los desempleados o los pobres, por ejemplo),
- en relación con una materia o área (necesidades a satisfacer en salud, por ejemplo, o más precisamente en atención primaria de salud o en agua y saneamiento ambiental, alimentación y mejor distribución de los productos agrícolas, control de las enfermedades endémicas, educación para la salud, inmunización, medicamentos esenciales, servicios curativos, preventivos y de rehabilitación y servicios materno-infantiles, o sea, *los ocho elementos de la atención primaria de salud* (según la Organización Panamericana de la Salud) o
- en relación con un territorio o zona (necesidades a satisfacer en el norte, sur, este u oeste de una ciudad, provincia o nación, por ejemplo).

Claramente, se pueden combinar dos o tres de esos enfoques particulares (por ejemplo, las necesidades a satisfacer por el estado provincial de Córdoba respecto a la niñez o la ancianidad, en la salud o la educación y en el noroeste o el sureste).

Sin dudas, se recomienda el diseño y la gestión de políticas públicas que tiendan a satisfacer necesidades en particular y no en general. Es decir, necesidades de un sector y, además, en una materia y en un territorio particulares. Por dos razones, una más práctica y otra más teórica. En primer lugar, si se recortan las necesidades a satisfacer por sector, materia y territorio, el diseño se pone en marcha más rápidamente y cuesta menos. Dos detalles muy importantes, considerando que los mandatos gubernamentales duran cuatro años solamente y los recursos son escasos generalmente. En segundo lugar, esta opción metodológica permite ocuparse de los sectores más débiles, de las materias olvidadas o de los territorios postergados, a partir de una convicción ideológica previa al diseño. Es decir, quien gobierna desea políticas públicas para satisfacer las necesidades de los sectores pobres o indigentes, para reformar polí-

- I.3** tica y administrativamente el estado o para desarrollar económica y socialmente las provincias subdesarrolladas, por ejemplo.

3.2.5 Problemas públicos

Ahora bien, las necesidades sociales (actuales o potenciales, generales o particulares) y los problemas públicos no son sinónimos. Los problemas son impedimentos que el estado (a través del gobierno y la administración: nacional, provincial o municipal) debe resolver para que la sociedad pueda satisfacer sus necesidades.

Por ejemplo, la atención de la salud o de la educación pueden ser necesidades de una sociedad para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común mientras que las deficiencias o insuficiencias de los hospitales o de las escuelas pueden ser problemas que un estado debe solucionar para satisfacerlas. La seguridad puede ser una necesidad insatisfecha mientras que las deficiencias o insuficiencias de la legislación penal, la policía preventiva, la justicia penal o el servicio penitenciario pueden ser sendos problemas irresueltos que impiden satisfacerla y que, por tanto, un estado debe solucionarlos a esos fines.

De esa manera, el estado debe resolver los problemas públicos como medio para que la sociedad pueda satisfacer sus necesidades. Si el déficit fiscal o la deuda pública impiden que la sociedad satisfaga sus necesidades (en materia de salud, de educación, de seguridad, etc.), el estado debe resolverlos pero no como fin. Consiguientemente, el superávit o el pago nunca pueden ser a costa de la insatisfacción de las necesidades sociales, por ejemplo.

Desde nuestro punto de vista, imprecisa pero gráficamente se podría decir que los problemas públicos deben ser resueltos por el estado mientras que las necesidades sociales deben ser satisfechas por la sociedad. Es decir, si una sociedad puede satisfacer sus necesidades resolviendo los problemas causantes, el estado no debe intervenir. Pero, si una sociedad no puede resolver sus problemas satisfaciendo las necesidades consecuentes, el estado debe intervenir. Se trata de aplicar el principio de subsidiaridad. Según éste, “una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de un orden inferior, privándoles de sus competencias, sino que más bien debe sostenerle en caso de necesidad y ayudarle a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común”⁴⁵. El principio de subsidiariedad se opone a toda forma de colectivismo: ni el estado ni ninguna sociedad más amplia deben

⁴⁵ JUAN PABLO II (1991) Encíclica *Centesimus Annus* N° 48.

suplantar la iniciativa y la responsabilidad de las personas y de las corporaciones intermedias.

Según la posición planteada por los obispos en la Carta pastoral sobre La Doctrina Social de la Iglesia, este principio de la subsidiaridad ha sido abandonado muchas veces en la organización de la sociedad, por los excesos del estatismo o por los defectos del liberalismo a ultranza: cuando el estado acapara para sí todas las iniciativas, libertades y responsabilidades, que son propias de las personas y de las comunidades menores de la sociedad, caemos en el estatismo y se abandona el principio de subsidiaridad por exceso y cuando el estado no protege al débil frente a los más fuertes, o no brinda su ayuda económica, institucional, legislativa a las entidades sociales más pequeñas cuando es necesario, caemos en el liberalismo a ultranza y se abandona el principio de subsidiaridad por defecto.

La aplicación del principio de subsidiaridad supone reconstruir al estado y hacer que esté al servicio de la sociedad civil, evitando “que devore a las sociedades u organizaciones intermedias [y, por el contrario] que se declare ‘ausente’ y deje a los ciudadanos al arbitrio de los poderosos”⁴⁶.

3.3 La sociedad es más que el estado y que el mercado

El estado (nacional, provincial o municipal) no puede (ni debe) ser la primera finalidad de las políticas públicas, porque el estado es un instrumento a fin de asegurar el orden de convivencia. Como sostiene Vanossi, “el estado es un epifenómeno, y su punto nuclear pasa por la relación que media entre él y la sociedad. En otras palabras: el estado es un instrumento de que se vale la sociedad para organizar una parte del poder, que es el poder público, a fin de asegurar el orden de convivencia, que es como decir el precio de la libertad. Entendemos al estado como organización, que ordena, dis-

⁴⁶ Carta Pastoral del Episcopado Argentino. Óp. cit. Además en el mismo documento se señala: “En la Argentina hemos conocido los dos extremos. Al menos desde los años 30 hubo un estatismo creciente, que nutrió, en el inconsciente colectivo, la falsa imagen de que el Estado sería como un dios, que existe desde siempre, que todo lo puede, a quien todo se le puede exigir, e incluso se lo puede maltratar porque nada malo le podría suceder. También conocimos un voraz liberalismo, que desmanteló al Estado privatizando sus empresas, pero sin la red de protección social que ello habría exigido, y sin el control necesario sobre los nuevos prestadores de los servicios públicos, acrecentando aún más el gasto público que se pretendía reducir. Ambas corrientes colisionaron y produjeron el sismo social conocido. Estamos ahora en la etapa de la reconstrucción, aprendiendo de la dolorosa experiencia” (p. 7). V. <http://www.cea.org.ar/06-voz/documencea/2005-PastoralSocial.htm8>

I.3 tribuye, aplica y controla al poder político en busca de la armonía social”⁴⁷.

El mercado (internacional, nacional o local) tampoco puede (ni debe) ser la primera finalidad de las políticas públicas, porque el mercado es un instrumento de la sociedad a fin de asegurar un sistema de intercambio de equivalentes ⁴⁸.

Por tanto, considerar al estado o al mercado como las primeras finalidades de las políticas públicas es desvirtuar sus naturalezas respectivas, corromperlos.

Las políticas públicas no se pueden (ni se deben) orientar a satisfacer los intereses políticos de gobiernos o gobernantes de turno ni las demandas económicas de empresas o empresarios de moda. Las políticas públicas se deben orientar a la satisfacción social, a alcanzar una calidad de vida deseada como bien común, sabiendo que tanto los gobiernos como las empresas forman parte de una sociedad junto con las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos.

Obviamente, hay proyectos o actividades estatales que se destinan a gobiernos o a empresas, predominantemente. Por ejemplo, proyectos o actividades de reforma (política o administrativa) de estados (nacionales, provinciales o municipales) o de regulación o desregulación de mercados. Pero, desde nuestro enfoque, para que sean políticas públicas, la orientación de los proyectos y las actividades debe ser la satisfacción de necesidades sociales, por encima de los intereses políticos o gubernamentales y de las demandas económicas o empresariales.

⁴⁷ VANOSI, J. R. (1994) “Crisis y transformación del Estado Moderno”, en *Transformaciones del Derecho Público*. Buenos Aires. Ediciones de la Ciudad. p. 43.

⁴⁸ Al respecto, en una interesante ponencia, Rocco Buttiglione discrepa con una de las visiones predominantes acerca de la globalización según la cual el mercado es postulado como el regulador de toda la vida social. Para el autor el problema no está en considerar al mercado como el mejor instrumento para el intercambio de mercaderías sino en el concepto mismo de mercadería, en la pretensión de considerar a todas las cosas susceptibles de cambio: “Hay cosas que no son mercaderías [la libertad humana, el amor, la dignidad], que no se pueden intercambiar en una lógica de mercado (...) que no se compran (...) porque si entran en el mercado se corrompen (...) una sociedad que conoce sólo al mercado es una sociedad que se autodestruye”. Parafraseando a Juan Pablo II, Buttiglione sostiene que “hay cosas que tenemos que dar al hombre, aún cuando el hombre no puede dar nada a cambio”, en ese sentido el principio de gratuidad, propio de una concepción de la vida y la dignidad humana como derecho inalienable, está en tensión con la lógica del mercado como intercambio de equivalentes. Para el autor, “es competencia de la política en las diferentes épocas históricas, en las diferentes sociedades humanas, ver qué significa respeto a la dignidad (...) cómo se equilibra gratuidad e intercambio de equivalentes (...) esas son las bases éticas que nos permiten [determinar políticas]”. Véase BUTTIGLIONE, R. Óp. cit. pp. 70 y ss.

Si se piensa en la República Argentina después de la recuperación de las instituciones democráticas, en las llamadas políticas de reforma de los estados y de regulación o desregulación de los mercados, por ejemplo, en las necesidades sociales a satisfacer y en las necesidades sociales satisfechas, el balance de costos y beneficios demuestra que los proyectos y las actividades se han orientado a intereses políticos o demandas económicas por encima de necesidades sociales. Desde nuestro enfoque, se puede decir, entonces, que no hubo políticas públicas y, por tanto, las necesidades siguieron (y siguen) insatisfechas.

La distinción que se señala parece trascendente. Si los proyectos o las actividades estatales se orientan a la satisfacción de intereses políticos o gubernamentales, la sociedad es el estado, sin tiempo ni espacio para la iniciativa privada. Ahora bien, si los proyectos o las actividades estatales se orientan a la satisfacción de demandas económicas o empresariales, la sociedad es el mercado, sin tiempo ni espacio para la responsabilidad social.

Si las políticas públicas se redujeran a una noción simplemente descriptiva e institucionalista, cualquier proyecto y actividad estatal que privatice un servicio estatal o que estatice un servicio privado, sería una política pública. Pero si se adopta una noción más prescriptiva, la estatización o la privatización serían políticas públicas, solamente, si fuesen capaces de subordinar los intereses políticos y las demandas económicas a las necesidades de la sociedad.

3.4 *La persona humana es más que la sociedad*

La sociedad (no el estado ni el mercado) debe ser la primera finalidad de las políticas públicas. Ahora bien, la sociedad es la primera finalidad pero no la finalidad última. La finalidad última de las políticas públicas son las personas humanas, la gente, los vecinos de un municipio o los habitantes de una provincia o nación, personas de carne y hueso que habitan o cohabitan en un espacio y un tiempo definidos. “El cada hombre” en términos de Rossetti⁴⁹.

Como se ha dicho, las políticas públicas se deben orientar a la satisfacción social, a alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. Según Valverde Mucientes, “a conseguir que todos los miembros de la sociedad civil puedan disfrutar de los derechos que tienen las personas humanas y que puedan desarrollar convenientemente todas sus cualidades”,⁵⁰ por encima de los intereses políticos de los gobiernos y las demandas económicas de las empresas (agregamos

⁴⁹ ROSSETTI, A. C. Óp. cit. p. 34.

⁵⁰ VALVERDE MUCIENTES, C. (1979) *Ética y política*. Madrid. Cuadernos BAC. p. 18.

I.3 nosotros). El mismo autor sostiene: “Hablando en general, se entiende por política el arte de dirigir las sociedades civiles. Parece, pues, que la política es principalmente una actividad práctica. (...) Efectivamente es así. Pero es claro que cualquier praxis humana debe dirigirse por principios racionales. Lo contrario constituiría un racionalismo ciego o afectivo. De ahí que toda acción política necesite apoyarse en una filosofía política. (...) Insistimos en la importancia de que tales principios sean objetivos, es decir, que expresen la realidad del hombre y de la sociedad, porque es preciso evitar la arbitrariedad, el voluntarismo y el subjetivismo de los gobernantes”⁵¹.

Ahora bien, el fin de toda acción política no es lo colectivo sino el bien de la persona singular: “Si se dice que el fin de la sociedad y del estado es el bien común, esto hay que entenderlo de forma que en realidad sean todos y cada uno de los miembros de la sociedad los que logren el desarrollo armónico y completo de su personalidad, en cuanto sea posible. Nada más sagrado sobre la tierra que la persona humana. Nada superior a ella. (...) el hombre, todo hombre, tiene derechos, deberes y fines que dimanan de su propia naturaleza. Por ello son universales, inviolables y nadie puede obstaculizar su cumplimiento”⁵².

La sociedad tiene como meta servir a la persona y no viceversa. Dicho en otros términos: decir que las políticas públicas se deben orientar a la satisfacción social supone decir que se deben orientar a la satisfacción de las necesidades sociales, de las personas singulares que la integran como seres independientes, anteriores y superiores a la sociedad.

El individuo busca y acepta vivir en sociedad porque fuera de ella no puede desarrollarse con plenitud. Atento a ello, la primera finalidad de las políticas públicas debe ser la sociedad pero la finalidad última deben ser los seres humanos que la integran.

Lo público no significa la desaparición de los individuos. Tal como señala Aguilar Villanueva, “lo público tiene que ver con necesidades, intereses y proyectos de alcance general (...) significa lo metaindividual pero no la desaparición de los individuos en alguna entelequia colectivista (...) a la manera de la visión rousseauiana y de las viejas teorizaciones románticas o a la manera reciente del socialismo antes de 1989 (...) lo público puede y debe diferir de ‘lo nacional’, cuando la categoría del nacionalismo es usada como soporte de totalitarismos o autoritarismos”⁵³.

⁵¹ *Ibíd.* pp. 18 -19.

⁵² *Ibíd.* p. 24.

⁵³ AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996) *La hechura de las políticas públicas*. Porrúa. México. p. 29.

Los grandilocuentes discursos de los gobernantes y administradores argentinos (especialmente de facto), muchas veces apelaron a la grandeza de la nación o de la patria y, sobre esa base, llamaron al sacrificio de individuos y sectores. La historia argentina muestra, por una parte, que la grandeza nacional fue mentira, lamentablemente, pero que el sacrificio individual o sectorial fue verdad, lamentablemente también. Básicamente porque no respetaron esta filosofía política que se sostiene: la primera finalidad de las políticas públicas es la sociedad pero siempre a favor y nunca en contra de las personas singulares que la integran. Jamás una proclama que prometa grandezas colectivas a costa de sacrificios personales puede ser el sostén de una política pública, por lo menos como se entiende desde nuestro enfoque.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR Villanueva, L. F. (1996) *El estudio de las políticas públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa.
- (1996 a) *La hechura de las políticas públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa.
- (1996 b) *La implementación de las políticas*. México. Miguel Ángel Porrúa.
- (1996 c) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México. Miguel Ángel Porrúa.
- AROCENA, J. (1997) “El desarrollo local frente a la globalización”, en García Delgado, D. (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires. Oficina de Publicaciones del CBC.
- BILBÓ, R. y Pastor, J. (1996) “La estructura territorial del Estado”, en Caminal Badía, M. (Ed.) *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Tecnos.
- BOBBIO, N. (1991) *El futuro de la democracia*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- BOBBIO, N., MATTEUCI, G. y PASQUINO, G. (1983, 1997) *Diccionario de política*. Madrid. Siglo Veintiuno Editores.
- BOUZA-BREY, L. (1996) “El poder y los sistemas políticos”, en Caminal Badía, M. (Ed.) *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Tecnos.
- BUTIGLIONE, R. (1997) “Identidad y globalización”, en AA.VV, *El Estado en la aldea global. Identidad y globalización. Argentina, Europa y la Unión Europea*, Buenos Aires, Asociación de Bancos de la República Argentina.
- CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA (1994)
- DE SOBRINO, José A. (1978) *Dios habla de la libertad*. Cuadernos BAC. Madrid.
- DIAZ, E. (2001) “Estado de derecho y sociedad democrática: Una historia abierta”, en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*. Abril de 2001. Buenos Aires. UBA.
- FERNÁNDEZ, A. (1996) “Las políticas públicas”, en CAMINAL BADÍA, M. (Ed) (1996) *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Tecnos.

- FRIAS, P. J. y otros (1985) *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Depalma.
- GARCÍA ESCUDERO, J. (1979) *La crisis del civismo*. Madrid. Cuadernos BAC.
- GATTÁS, D. (2003) *La distorsión política de las elecciones. La influencia de los sistemas electorales en el deterioro de las instituciones republicanas*. Córdoba. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC).
- GRAGLIA, E. (2005) *Diseño y gestión de políticas públicas. Hacia un modelo relacional*. Córdoba. Serie PROFIM, volumen I. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC).
- (2005) “Diseño y gestión de políticas democráticas. Una asignatura pendiente”, en *Revista del Centro de Investigación y Acción Social*, N° 544-545, julio-agosto de 2005. CIAS.
- (2004) “Políticas Públicas: fases y fallas como proceso de satisfacción social”, en *Studia Politicae* N° 3, otoño-invierno de 2004. Revista de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCC. Córdoba. EDUCC.
- HELD, D. (1995) *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Madrid. Ediciones Piados Ibérica.
- HELLER, H. (1981) *Teoría del Estado*. México. Fondo de Cultura Económica.
- HERNÁNDEZ, A. M. (H) (2001) “La descentralización del poder en el Estado argentino”, en *Revista Iberoamericana de Administración Pública (RIAP)*, número 6, Enero/Junio de 2001. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.
- HERRENDORF, D. E. (1996) “Razón teórica y razón práctica de la supremacía constitucional de los tratados internacionales”, en AA. VV. *La Constitución reformada*. Buenos Aires. Ministerio del Interior de la Nación.
- JORDANA, J. (1996) “La acción colectiva y las asociaciones de intereses”, en Caminal Badía, M. . *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Tecnos.
- JUAN PABLO II (1991) Encíclica *Centesimus Annus* N° 48.
- KLIKSBERG, B. (1984) “La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual”, en Kliksberg, B. (Comp.) *La reforma de la administración pública en América Latina*. Madrid. INAP.
- (1984) “Reflexiones sobre problemas estratégicos en el adiestramiento y la formación de recursos humanos para la gestión pública en América Latina”, en Kliksberg, B. (Comp.) *La reforma de la administración pública en América Latina*. Madrid. INAP.
- NARDACCHIONE, G. (1997) “De aquello que se globaliza y aquello que no. ¿localización?”, en García Delgado, D. (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires. Oficina de Publicaciones del CBC.
- NIETO, A. (1990) *La organización del desgobierno*. Barcelona. Ariel.
- OSSORIO, A. (2003) *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires. INAP.
- ROMERO, C. E. (1975) *Derecho Constitucional*. Tomo I. Córdoba. Zavalia Editor.
- ROSSETTI, A. C. (1983) *Introducción a la realidad estatal*. Córdoba. Ediciones de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

- SABSAY, D. A. (1996) “Los tratados internacionales luego de la reforma constitucional”, en AA. VV. *La Constitución reformada*. Buenos Aires. Ministerio del Interior de la Nación.
- SÁNCHEZ, J. (1996) “El Estado de Bienestar”, en CAMINAL BADÍA, M., *Manual de Ciencia Política*, Madrid. Tecnos.
- SANÍN ÁNGEL, H. (1988) *Manual de Administración en Proyectos de Desarrollo Local*, Quito, IULA-CELCADEL.
- SAN SALVADOR DEL VALLE DOISTUA, R. (2000) *Políticas de Ocio: Cultura, turismo, deporte y recreación*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- SANZ, A. (1996) “La administración pública”, en CAMINAL BADÍA, M., *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Tecnos.
- SARTORI, G. (1998) *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Buenos Aires. Taurus.
- VANOSI, J. R. (1994) “Crisis y transformación del Estado moderno”, en Carcasonne, G., Dromi, R. y otros (1994) *Transformaciones del derecho público*, Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina.
- VALVERDE MUCIENTES, C. (1979) *Ética y política*. Madrid. Cuadernos BAC.

Consultas en Internet

- Documentos de la Mesa del Diálogo Argentino en http://www.lacripta.org.ar/mesa_dialogo.htm (julio de 2007)
- Concilio Vaticano II, “Carta Pastoral sobre la Iglesia en el mundo actual *Gaudium et Spes*” en http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_sp.html (Julio de 2007)
- Conferencia Episcopal Argentina, “Carta Pastoral del Episcopado Argentino sobre La Doctrina Social de la Iglesia. Una luz para reconstruir la Nación”. 90ª Asamblea Plenaria. Pilar, 11 de noviembre de 2005. En <http://www.cea.org.ar/06-voz/documncea/2005-PastoralSocial.htm8> (julio de 2007)
- OMS (1999) “Planificación Local Participativa”, en http://municipios.msal.gov.ar/upload/publicaciones/Publicaciones_36.pdf (julio de 2007)

II

REDES DE COMPETITIVIDAD: INTERACCIÓN DE EMPRESAS Y GOBIERNOS PARA LA CREACIÓN DE VALOR REGIONAL



REDES DE COMPETITIVIDAD: INTERACCIÓN DE EMPRESAS Y GOBIERNOS PARA LA CREACIÓN DE VALOR REGIONAL⁵⁴

*DANIEL SCANDIZZO**

I OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

I.1 *Objetivos generales y particulares*

El objetivo general del presente trabajo consiste en formular un modelo de cooperación y alianzas estratégicas entre gobiernos y empresas orientado a mejorar la competitividad del tejido productivo de una región y a fortalecer sus posibilidades de inserción en la economía globalizada. A su vez el fin global puede detallarse en los siguientes objetivos particulares:

- a) Analizar la incidencia de la falta de competitividad productiva en las posibilidades de crecimiento y desarrollo de una región.
- b) Evaluar las estrategias de desarrollo y cooperación implementadas en distintas regiones de la Unión Europea y los Estados Unidos y sus resultados sobre el crecimiento y el desarrollo de las mismas.
- c) Comparar las estrategias implementadas en los países desarrollados con los intentos concretados en algunas regiones argentinas.
- d) Diseñar una metodología para la determinación de una estrategia de alianza y cooperación entre empresas y gobierno de una región.

⁵⁴ El presente trabajo se basa en la tesis de maestría del autor: “Redes de Competitividad. Interacción de Empresas y Gobiernos en la Nueva Economía (Un modelo orientado a la creación de valor regional).” Magíster en Dirección de Empresas-ICDA-UCC. Córdoba. 2003. Director MBA José Alejandro Bernhardt.

* Contador Público Nacional (UNC). Posgrado en Dirección Financiera (UB). Magíster en Dirección de Empresas (UCC). Director Académico del Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA-UCC). Asesor en temas financieros para municipalidades y asociaciones de municipios en la provincia de Córdoba. Profesor titular de “Economía y Finanzas Públicas” en el Diplomado en Gestión Pública y de “Introducción a la Capacitación Ejecutiva y Administración Financiera” en el Diplomado en Gestión Gerencial (ICDA-UCC).

- II.1 e) Proponer un modelo operativo de planificación estratégica orientado a promover el desarrollo regional y la generación de empleo.

De acuerdo con los objetivos perseguidos por la investigación, su resultado permitirá una aplicación concreta de un modelo que brinde respuestas a problemas estructurales actuales de competitividad en distintas regiones de la economía argentina.

De igual manera, se intentará responder a planteamientos acerca de la estrategia de las políticas públicas para favorecer la interacción en red de los distintos actores socioeconómicos involucrados en el desarrollo de una región.

En definitiva, de lo que se trata es que cada región del país defina claramente sus objetivos de desarrollo luego de un proceso de profundo diagnóstico y análisis de sus potencialidades, puntos fuertes y oportunidades para conservarlos y reforzarlos y sus principales déficits y amenazas para contrarrestarlos.

1.2 Metodología aplicada

Con el fin de alcanzar los objetivos perseguidos, este trabajo se ha estructurado a partir de la siguiente metodología:

- a) *Revisión teórica*: Se efectuó una revisión de la literatura fundamental sobre competitividad internacional, estrategias competitivas de negocios, globalización, integración regional, incidencia de la cultura en las posibilidades de desarrollo de una comunidad y evolución de la economía argentina durante los últimos diez años. El resultado de esta revisión apunta a sentar las bases teóricas del modelo que se propone formular en los objetivos del trabajo.
- b) *Experiencias y formulación de hipótesis*: Se analizaron una serie de experiencias relativas a estrategias de desarrollo regional implementadas en países de la Unión Europea (principalmente España y Alemania), Estados Unidos, Canadá y algunos casos de países latinoamericanos (Colombia, Venezuela, Perú, Costa Rica, Nicaragua). De igual manera se estudiaron diferentes estrategias de políticas públicas favorecedoras de la inserción global para determinadas producciones regionales. Las experiencias estudiadas condujeron a la formulación de la hipótesis del trabajo: "La aplicación de estrategias de cooperación e interacción entre gobiernos y empresas incidió positivamente sobre el fortalecimiento de la competitividad del

tejido productivo de diferentes regiones de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Una adecuada adaptación e implementación de un modelo de alianza estratégica entre los distintos agentes socioeconómicos en regiones argentinas con problemática y objetivos comunes hubiese contribuido a facilitar su plena inserción en la economía globalizada”.

2. PRESENTACIÓN

2.1 *¿Por qué competitividad?*

La preocupación en torno al problema de la competitividad surgió a partir de los significativos cambios que se produjeron en la economía mundial a mediados de los años setenta. La crisis del petróleo, la combinación de inflación con desempleo, los avances tecnológicos en comunicación y transporte y el tránsito hacia una apertura del orden internacional generaron un renovado interés por el estudio de la competitividad y sus determinantes.

Los criterios dominantes sobre las fuentes de competitividad que se manifestaban en las recomendaciones de los organismos internacionales a los países del “tercer mundo”, se orientaban hacia la apertura del comercio exterior, la desregulación de la actividad económica y las privatizaciones de las empresas estatales. Se pregonaba que el libre funcionamiento de los mercados induciría el establecimiento de un patrón de especialización internacional. Esto significaba que cada país debía concentrarse en la producción de aquellos bienes en los que su estructura de costos le otorgaba ventajas comparativas.

Sin embargo, en la década de los ochenta se registró un fenómeno que refutó aquellas recomendaciones: un grupo de países del este de Asia irrumpió en los mercados más desarrollados para inundarlos con productos de alta y media tecnología, y a precios competitivos.

A partir de esta experiencia, las ideas dominantes acerca de la competitividad comenzaron a ser severamente cuestionadas. Por un lado, resultaba evidente que las fuentes de competitividad no podían quedar relegadas a una cuestión de costos de producción, mientras que por otra parte, el libre funcionamiento de las fuerzas de mercado no garantizaba el éxito en la competencia internacional.

El término competitividad encierra una serie de conceptos que tornan imposible acotar una única definición. Asumiendo esta realidad, el autor vasco Jon Azua cuya investigación sirvió de inspi-

II.2 ración para encarar este trabajo, señala: “Competitividad permite simplificar el complejo mundo de la economía y, pese a la dificultad de definir correctamente el concepto, separar las empresas, industrias y regiones buenas, de éxito y de futuro de las malas, fracasadas y obsoletas. Pertenecer al primero de los grupos es garantía de bienestar y progreso. La desgracia de formar parte del segundo es tanto como carecer de futuro”⁵⁵.

En la última década se instaló otro debate que apunta a responder a la siguiente pregunta: cuando se habla de competitividad ¿se está hablando de un país o de sus empresas?

Los autores Chudnovsky y Porta ensayaron una respuesta a este interrogante: “Cuando hablamos de competitividad internacional de una economía nacional, nos estamos refiriendo a un fenómeno que se manifiesta a través de la competitividad de las firmas, pero que involucra también la acción voluntaria del gobierno para promover esa competitividad, que incluye tanto su estructura productiva como aspectos institucionales que van más allá de lo productivo”⁵⁶.

Bernardo Kosacoff,⁵⁷ economista de la CEPAL, sostiene que el éxito de los países que lograron fuertes avances en términos de competitividad se explica a partir de la fortaleza del sistema en el que están inmersas las empresas. Dicha fortaleza va a estar sustentada no sólo en cuestiones relativas al salario y al tipo de cambio, sino también en los valores culturales, las instituciones y el marco jurídico.

El *World Economic Forum* (WEF)⁵⁸ elabora anualmente, desde 1979, el *Global Competitiveness Report*, en el que se presenta un índice que evalúa la incidencia del entorno nacional en la competitividad de las empresas que operan en los países estudiados. La competitividad se define aquí como “la habilidad de un país para alcanzar tasas altas y sostenidas de crecimiento en el PBI per cápita en los próximos cinco años”.

La metodología utilizada se basa en la identificación y análisis de ocho factores que determinan la posición de cada país en el ranking: apertura, gobierno, finanzas, infraestructura, tecnología, gestión empresarial, trabajo e instituciones. El índice de competitividad combina los indicadores de los ocho factores y los vincula con las posibilidades de crecimiento de mediano y largo plazo.

⁵⁵ AZUA, Jon (2000) *Alianza coopectiva para la nueva economía*. España. McGraw-Hill. p. 2.

⁵⁶ CHUDNOVSKY y PORTA citados en SZTULWARK, Sebastián y otros (1999) “¿Se puede competir sin devaluar?” en *Mercado* N° 984. Buenos Aires. p. 26.

⁵⁷ Citado en SZTULWARK, S. y otros. Ídem.

⁵⁸ Para mayor información ver: www.weforum.org

Más allá de la importancia de los factores ponderados en la determinación del índice, el trabajo resulta deficiente en cuanto a los aspectos más intangibles y difícilmente mensurables del sistema económico: **el conjunto y la calidad de las relaciones o interacciones entre las instituciones y las empresas.**

2.2 ¿Por qué redes?

El concepto de redes resulta clave en el esquema que en este trabajo se plantea. Siempre existieron redes (de comunicaciones por ejemplo), pero ahora surgen con más vigor y se extienden vertiginosamente sobre todos los ámbitos de la economía. Potenciadas por la tecnología, transforman la vida cotidiana y organizan la actividad económica, desde la producción hasta el consumo, de una manera diferente.

Sin entender la lógica del funcionamiento de las redes, es imposible beneficiarse de las transformaciones en curso. En Estados Unidos, por ejemplo, el sector económico basado en la información representa el 15% del total de su economía. Sectores dinámicos como la computación, las telecomunicaciones y el entretenimiento son ahora más grandes que la construcción, la industria automotriz o la alimenticia.

El concepto de red trasciende a internet, es abarcativo de interacción conectiva entre seres humanos, entre seres humanos y empresas, entre empresas, entre gobiernos y finalmente entre empresas y gobiernos. Cada parte actúa con la otra y transmite información y conocimiento. A partir de esta realidad **la cooperación como valor adquiere una nueva dimensión.**

La irrupción de la economía de bloques a partir de la consolidación de la Unión Europea, el afianzamiento de la integración de las naciones del sudeste asiático en torno al Japón, el NAFTA, los avances del MERCOSUR y la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio, demuestran claramente que la evolución de los negocios está signada por las pautas de relaciones plurilaterales entre las distintas economías, las que a su vez deberán apuntalarse regionalmente, procurando una sinergia en la suma de sus ventajas competitivas y actuando conjuntamente en la determinación de los objetivos macroeconómicos fundamentales.

Esto significa que ninguna región de un país podrá definir objetivos en sentido opuesto a los planes del bloque. Más aún, su estrategia de desarrollo deberá asentarse sobre las ventajas derivadas de su plena inserción a una economía integrada, estrechando vínculos con otras regiones del país y de los demás países integrantes del bloque. Será imposible suponer una hipótesis de planteos

- II.2 autistas de provincias o regiones sin evaluar previamente los efectos que una integración produce en su propia estructura de producción.

2.3 *Hacia la formulación de un modelo de cooperación*

A partir de la definición del concepto de competitividad, aplicado necesariamente sobre un espacio económico conformado por una región o conjunto de regiones que compartan una visión de la realidad global y objetivos comunes, y apelando a la interacción en forma de red, este trabajo pretende construir un modelo de cooperación estratégica orientado a fortalecer las ventajas competitivas y crear valor para lograr su inserción en la economía mundial.

En definitiva, de lo que se trata es que cada región defina claramente sus objetivos de desarrollo con la intervención de la totalidad de los actores involucrados en los acontecimientos socio-económicos de la comunidad luego de un proceso de profundo diagnóstico y análisis de sus potencialidades, puntos fuertes y oportunidades para conservarlos y reforzarlos y sus principales déficits y amenazas para contrarrestarlos.

De igual forma, deberá implementar una estrategia para alcanzar dichos objetivos a partir de la cooperación entre gobiernos y empresas. La idea es transformar el antiguo pensamiento de concebir las realidades de empresas y gobiernos como contrapuestas y, más aún, enfrentadas.

El proceso interactivo se convertirá en el objeto de análisis de mi enfoque, estudiando y profundizando su aplicación en distintas regiones del mundo, particularmente los Estados Unidos y la Unión Europea, con la definida intención de alcanzar una propuesta de modelo que pueda ser implementado exitosamente por una comunidad, región o conjunto de regiones de nuestro país a partir de una decisión de avanzar hacia la competitividad por el camino de la **productividad, innovación y creatividad**.

Tras esta presentación, a partir del siguiente apartado desarrollaré los aspectos teóricos que luego darán forma al diseño del modelo de estrategia conjunta entre gobierno y empresas en función del objetivo de competitividad regional. En el apartado cuarto expondré, en forma resumida, algunos de los casos y experiencias de procesos de cooperación tanto de Estados Unidos y la Unión Europea como de América Latina. Lamentablemente, por cuestiones de volumen, resulta imposible exhibir la totalidad de los casos a los que pude acceder; sin embargo, aquellos que se muestran servirán de base para la construcción de una propuesta aplicable a escala local. Finalmente, en el apartado quinto presentaré las bases de la formulación del modelo. Esto es, partiendo del diagnóstico del

apartado anterior y anexando las experiencias internacionales estudiadas, desarrollaré una estrategia de alianza entre gobiernos y empresas desde un enfoque de creación de valor regional.

3 LOS ASPECTOS TEÓRICOS Y LA APROXIMACIÓN AL MODELO

3.1 *La competitividad. Conceptos*

El núcleo central de la presente investigación gira en torno a la competitividad. Ahora bien, dada la gran cantidad de implicancias que derivan de este término, la cuestión estriba en la posibilidad de aproximarnos a una definición de *competitividad* a la que podamos recurrir a lo largo de toda la extensión del trabajo.

Más que sobre la acepción del término, en los últimos años el debate se ha dirigido, al decir de Paul Krugman,⁵⁹ hacia la supuesta analogía que se hace entre la competitividad de una empresa y la de una nación. Al mismo tiempo, el autor entiende que el concepto de competitividad nacional es engañoso y que en realidad muchos autores usan la expresión *competitividad* como una forma “poética” de decir productividad, lo que implicaría que la competencia internacional no tiene nada que ver con el término.

Sin pretender mezclarme en una disputa conceptual, sólo intento plasmar las diferencias que la competitividad, como herramienta de crecimiento, genera en el mundo académico. Incluso si nos detenemos en la definición de “productividad”.

Ahora bien, si apelamos a la definición del objetivo general de este trabajo, el mismo apunta a la formulación de un modelo de cooperación entre gobiernos y empresas, orientado a mejorar la competitividad del tejido productivo de una región y a fortalecer sus posibilidades de inserción en la economía globalizada. Vemos, en consecuencia, que el término competitividad, tal como será aplicado en este trabajo, surgirá de la acción conjunta de empresas y gobiernos, es decir como resultado de una sumatoria de la competitividad de las empresas de una región, la competitividad de los sectores industriales y, aunque pueda sonar extraño, la competitividad del sector público.

Siguiendo el pensamiento de Porter⁶⁰, las economías nacionales muestran diversas fases de desarrollo competitivo que reflejan

⁵⁹ KRUGMAN, Paul (1997) *El internacionalismo moderno. La economía internacional y las mentiras de la competitividad*. Barcelona. Crítica.

⁶⁰ PORTER, Michael (1991) *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires. Javier Vergara Editor S. A. pp. 679-696.

II.3 las fuentes características de ventaja de las empresas de un país en la competencia internacional, y la naturaleza de los sectores que tienen éxito en dicho ámbito. Las fases determinan la posición de un país en los sectores sujetos a competencia internacional, a pesar de que también reflejan el estado de la competencia en muchos sectores exclusivamente interiores. No es inevitable que los países atraviesen todas las fases.

Porter da a entender cuatro etapas perfectamente diferenciadas considerando el elemento principal que promueve la competitividad: impulsada por los factores, impulsada por la inversión, impulsada por la innovación e impulsada por la riqueza. Las tres primeras fases suponen la mejora progresiva de las ventajas competitivas. En la cuarta fase se da una relativa inacción y con el paso del tiempo, un declive.

A continuación, repasamos brevemente las principales características de cada una de las fases presentadas por Porter.

1. Primera fase: Impulsada por los factores

En los países que están en esta fase inicial, prácticamente todos los sectores con éxito internacional basan su ventaja de manera casi exclusiva en los factores básicos de producción, ya sean recursos naturales o una abundante y barata mano de obra semicualificada.

En esta fase, la economía es sensible a los ciclos económicos mundiales y a los tipos de cambio, que inciden en la demanda y en los precios relativos. Aunque la posesión de abundantes recursos económicos puede contribuir a unas elevadas rentas per cápita durante un prolongado período de tiempo, la economía impulsada por los factores tiene una deficiente base para el crecimiento continuado de la productividad. Casi todos los países en vías de desarrollo se encuentran en esta fase.

2. Segunda fase: Impulsada por la inversión

En esta fase, la ventaja competitiva se basa en la disposición y la capacidad del país y de sus empresas para invertir agresivamente. Invierten para conseguir tecnología extranjera de productos y procesos, trabajando en ellas para mejorarlas. La capacidad de la industria del país para absorber y mejorar la tecnología extranjera es esencial para alcanzar la fase impulsada por la inversión.

La etapa impulsada por la inversión se caracteriza por los rápidos aumentos del empleo y por el aumento de los costes de los factores de los salarios. La economía se hace menos vulnerable a las crisis mundiales y a las variaciones en las cotizaciones de las monedas, pero sigue siendo frágil. Los fracasos en algunos sectores y las bruscas pérdidas de ventaja en algunos otros son inevitables. Dado

que la competencia todavía depende principalmente de los factores y de la decisión de invertir, el papel del gobierno puede ser decisivo en aspectos tales como la orientación del escaso capital hacia determinados sectores, el fomento de la asunción de riesgos, el estímulo y la influencia en la adquisición de tecnología extranjera y el fomento de las exportaciones.

3. Tercera fase: Impulsada por la innovación

En esta fase, el conjunto de sectores en los que las empresas del país pueden competir con éxito se amplía y se perfecciona. La demanda de consumo se hace cada vez más exigente. La creciente fortaleza competitiva de las empresas del país lleva a la aparición de clientes industriales entendidos y exigentes. Surgen nuevos sectores competitivos.

Esta fase se denomina impulsada por la innovación porque las empresas no solamente adquieren y mejoran tecnología y métodos de otros países, sino que los crean.

El papel idóneo del gobierno en esta etapa es sustancialmente diferente del que debía desempeñar en las anteriores. El ímpetu por innovar, la capacidad para hacerlo y las señales que muestren en qué dirección se ha de hacer deben provenir principalmente del sector privado. Es mejor que los esfuerzos del gobierno se dirijan a vías indirectas, como la estimulación de la creación de factores cada vez más avanzados, la mejora de la calidad de la demanda interior o el fomento de la formación de nuevas empresas.

4. Cuarta fase: Impulsada por la riqueza

La fase impulsada por la riqueza conduce paradójicamente al declive. La fuerza motriz en una economía impulsada por este elemento es la riqueza que ya se ha conseguido. El problema es que una economía impulsada por la antigua riqueza no es capaz de mantener su prosperidad.

En esta etapa, las empresas empiezan a perder ventaja competitiva en los sectores internacionales. El entusiasmo por la competencia se enfría, el afán por innovar disminuye, los empleados pierden motivación a medida que alcanzan niveles superiores de ingresos, las relaciones entre trabajadores y empresas se endurecen a medida que cada una de las partes se empeña en mantener los derechos adquiridos anteriormente. Las metas de los inversores pueden pasar de la anterior acumulación de capital a la actual conservación de éste.

Si bien con distintos matices, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que las fases expuestas por Porter constituyen los

II.3 estadios necesarios por los que atraviesa todo proceso de desarrollo. Destaco la importancia de interpretar acabadamente las características de cada una de las fases con el propósito de identificar la situación imperante en cada región o país para, a partir de ese diagnóstico inicial comenzar a formular una estrategia de desarrollo y avance hacia un grado superior a través de las distintas fases.

La figura siguiente grafica las cuatro etapas del desarrollo competitivo nacional definidas por Porter.

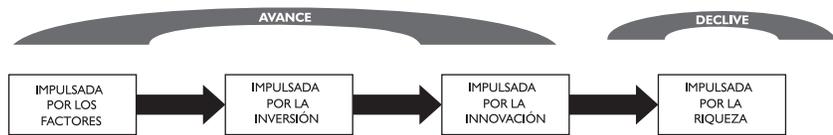


Figura II.1 - Etapas del desarrollo competitivo nacional⁶¹

El pensamiento de Michael Porter nos acompañará prácticamente a lo largo de todo este trabajo. Recordemos que el objetivo principal apunta al desarrollo de la competitividad de una región y, si bien el presente trabajo mantiene la intención de formular un modelo de aplicación práctica, sería imposible avanzar en esta dirección sin previamente sentar las bases conceptuales necesarias del tema tratado.

3.2 Los enfoques de ventajas competitivas y productividad

Hasta aquí he desarrollado los distintos conceptos que pueden ser adjudicados al término competitividad, pero debemos avanzar hacia factores directamente vinculados con la formulación del modelo objeto de este trabajo.

La tarea, en consecuencia, se encamina hacia el análisis del concepto de ventajas competitivas, abarcando además el significado de productividad, como un paso necesario para aspirar al primero.

Por un momento, nos remontemos a los orígenes del estudio del sistema capitalista de la economía y revisemos un breve párrafo de Adam Smith, traducido al español por el autor argentino Jorge Macón: “El ingreso anual de cada sociedad es siempre precisamente igual al valor de cambio de toda la producción de su industria, o más bien es exactamente la misma cosa que ese valor de cambio. Por eso, cuando cada individuo se esfuerza tanto como para

⁶¹ *Ibíd.* p. 678.

emplear su trabajo en el apoyo de la industria nacional y de esa manera orientar esa industria a que ese valor sea el más alto posible, necesariamente trabaja para aumentar el ingreso anual de la sociedad tanto como puede”⁶².

Después de más de dos siglos, el pensamiento de Adam Smith, para el cual la conducta individual promovía por obra y gracia de la “mano invisible” del mercado el bienestar general, tal vez aparezca como demasiado optimista. Con esto no intento ensayar una crítica del pensador inglés, sino simplemente provocar un salto en la historia hasta lo que quizá pueda representar la más genuina actualización de esas ideas, en alusión nuevamente a Michael Porter y sus ventajas competitivas de las naciones.

Porter considera que la prosperidad de una nación estará asentada sobre el potencial competitivo de su economía, que no pasa precisamente por la existencia de recursos con que cuenta en un momento dado, sino por la posibilidad de agregarle a esos recursos el valor suficiente que permita garantizar un crecimiento continuo y sostenido de la actividad económica. Para ello, además de plantear una serie de etapas o fases —que ya fueron analizadas anteriormente—, el autor resalta la importancia de la productividad como elemento inevitable para alcanzar el progreso derivado de la adquisición de ventajas competitivas. Esta es la gran diferencia con lo que se entiende como ventajas comparativas, término que hace referencia particularmente al stock de recursos de una nación o región, más allá de la dosis de productividad empleada en su utilización.

Ahora bien, ¿es viable hablar de ventaja competitiva desde la óptica del sector público? Excluyendo del análisis a algún tipo de empresas estatales, los gobiernos no compiten por su supervivencia, ni tampoco requieren de permanentes mejoras e innovaciones para asegurar su permanencia o para agregarle valor a su producción. No obstante, para garantizar las condiciones de competitividad, los gobiernos deben exhibir una administración moderna, transparente, cuya gestión persiga el logro de resultados, comprometida con la prosperidad de la sociedad a la cual dirige. La administración gubernamental, en cualquiera de los niveles de que se trate, debe pasar de una lenta estructura burocrática, pesada, ineficiente y sobredimensionada a una organización flexible, eficiente y productiva y orientarse hacia una gestión que persiga el logro de resultados.

Es posible visualizar en los párrafos anteriores un común denominador: las condiciones para la competitividad. Supongamos una región postergada, con elevados índices de pobreza, sin claras

⁶² MACÓN, Jorge (2002) *Economía del sector público*. Bogotá. McGraw-Hill.

II.3 ventajas en alguna actividad económica, un nivel de mano de obra insuficiente para cubrir hipotéticas demandas por parte de radicaciones industriales y carente de un plan de desarrollo conducente a soluciones en el corto o mediano plazo —naturalmente no constituye un caso hipotético para la Argentina de hoy, sino, todo lo contrario, encarna la realidad de innumerables zonas del país—. En una situación como la descrita, ¿sería útil hablar de la necesidad de lograr y mantener ventajas competitivas como un objetivo preferente de la estrategia empresarial, sin antes formular una estrategia de reconversión de las posibilidades productivas de esa región para de esta forma atraer inversiones y recién a partir de allí definir objetivos de crecimiento?

Precisamente, a lo largo de mi trabajo, apuntaré a exteriorizar los condicionantes locales de la competitividad. Ciertamente, nadie se atrevería a soslayar los factores macroeconómicos que intervienen —lo hacen activamente— en las posibilidades competitivas y de inserción en la economía global de un país, y sobre los cuales una política regional aparece con pocas chances de alterar. Sin embargo, aún dentro de un contexto nacional o supranacional, una región puede diagramar una estrategia de conversión de sus determinantes competitivos.

En consecuencia, si el acento de una estrategia regional va a estar puesto en el fortalecimiento de las ventajas competitivas, comienza a desempeñar un rol decisivo el concepto de productividad. Porter sostiene que la prosperidad de una nación, o su nivel de vida, está determinada por la productividad con que aquella utiliza sus recursos naturales, humanos y de capital.

De allí la necesidad de incorporar a la cultura económica de una sociedad la convicción de que a través de la búsqueda constante de la productividad, se abrirán las posibilidades al crecimiento y el desarrollo. Pero la productividad no solamente entendida en cuanto cociente entre resultado y salario de los trabajadores, sino también en el uso de la tecnología, en la gestión administrativa, en la aplicación de los recursos financieros y en la generación de un clima favorable para el desarrollo de los negocios. Sobre esto último, sin duda deberá tener una participación activa el gobierno, y particularmente los gobiernos locales, en su calidad de generadores de condiciones fortalecedoras de la competitividad.

3.3 *El enfoque cultural del desarrollo*

Considero que el enfoque cultural del desarrollo constituye un factor esencial a la hora de la aproximación al modelo, aunque no siempre se lo incluye en el análisis de las causas de los desigua-

II.3

les niveles de desarrollo que manifiestan distintos países, y aún distintas regiones de un mismo país o también dentro de los límites de una misma región. En la tabla siguiente, se resumen las características de una serie de valores y creencias en aquellas sociedades proclives al desarrollo y aquellas que no lo son.

VALORES Y CREENCIAS	Sociedades proclives al desarrollo	Sociedades reticentes al desarrollo
Confianza en el individuo	Alta confianza en el individuo	Baja confianza en el individuo
Visión del mundo	Visión global y abierta del mundo	Visión cerrada del mundo
Concepto de riqueza	Concepto potencial. Lo que todavía no existe	Concepto real. Lo que existe
Competencia	Necesaria	Condenable
Autoridad	Democrática	Autoritaria
Religión	Libertad de cultos	Dogmatismo, fundamentalismo
Justicia	Independiente	Dependiente de la autoridad
Visión del trabajo	Fuente del progreso personal	Necesario para la supervivencia
Racionalidad	Satisfacción por los logros personales	Rechazo a las iniciativas personales

Tabla II.1 - Valores y creencias en las distintas sociedades⁶³

Abordar profundamente todos los aspectos concernientes a la incidencia cultural en el desarrollo económico supondría una tesis específica sobre el tema. No obstante, de la amplia bibliografía examinada, creo importante mencionar el pensamiento del autor Stace Lindsay, quien define a la cultura como un “determinante significativo de la capacidad para prosperar de una nación”⁶⁴, agregando que los valores culturales tienen importancia en el proceso del progreso humano porque dan forma a la manera en que los individuos piensan sobre el progreso.

El aporte realmente atractivo de Lindsay está dado por la relación directa que le otorga al desarrollo con la manera en que la

⁶³ Elaboración propia.

⁶⁴ LINSAY, S.: “La cultura, los modelos mentales y la prosperidad nacional” en HUNTINGTON, Samuel P. y HARRISON, Lawrence E. (2001) *La Cultura es lo que importa*. Buenos Aires. Grupo Editorial Planeta. p. 371.

II.3 gente piensa sobre la riqueza, lo que equivale a decir que existen determinadas formas de pensamiento, conductas, acciones y creencias que son reticentes al progreso económico, y esto trasciende a la mera implementación de un programa económico o productivo, ya que se asienta en las mismas raíces culturales de una sociedad, o lo que es lo mismo, los modelos mentales de la población de una región.

Valores, creencias, actitudes, comportamiento, modelos mentales. Me pregunto si será necesario modificar todos estos mecanismos en aquellas regiones cuya cultura no es favorable al desarrollo. Demasiado pronto aún para ensayar una respuesta definitiva, sin embargo ese es el desafío de una sociedad convencida de que el progreso depende de su propia capacidad y habilidad para generar los cambios necesarios. La ardua tarea no descansa exclusivamente en la estrategia empresarial o individualmente en las buenas intenciones del gobierno, sino que debe asentarse en la acción decididamente conjunta de ambas, determinando objetivos y acciones comunes, involucrando todo su potencial de crecimiento y aceptando que la productividad y la gestión eficientes de cada sector constituirán los pilares del progreso regional.

3.4 *La competitividad y la eficiencia del gobierno*

Ya analicé en puntos anteriores posibles derivaciones del vocablo competitividad enfocado en términos globales y generales. En este título profundizaré conceptualmente la competitividad desde la perspectiva de la empresa y de la industria.

Aún en el supuesto de lograr una consolidación de la productividad empresarial, el proceso de competitividad regional no se edificará sobre pilares firmes si no se alcanza un estado práctico, transparente y eficaz.

Un estado práctico significa un gobierno que se aboque principalmente a resolver los problemas inherentes a su naturaleza (salud, educación, justicia), pero que además posea la suficiente capacidad para reasignar recursos y destinarlos al fortalecimiento de las ventajas competitivas de cada región.

Un estado transparente apunta a dotar a la administración pública de los mecanismos de control necesarios para garantizar la legalidad y la legitimidad en la disposición de los fondos públicos.

Finalmente, un estado eficaz está vinculado con una organización que determine una estrategia para conseguir objetivos, que le asegure a sus gobernados el logro de resultados concretos —y éstos puedan ser visualizados por la sociedad— o, que logre una equilibrada combinación de sus recursos humanos y financieros

y que se convierta en la plataforma del espinoso camino hacia la prosperidad y desarrollo regional.

Tal como se planteó en los objetivos, el diseño de este trabajo está centrado en la competitividad, pero vista como un resultado de la acción conjunta de empresas y gobiernos. Mucho se ha escrito acerca de la competitividad de empresas e industrias, sin embargo no siempre se ha avanzado en la posibilidad de trasladar ese análisis al ámbito del sector público. Lo que pretendo manifestar es que lograr un funcionamiento eficiente del gobierno es tan funcional al objetivo de la competitividad de una región o un país como lo es la propia competitividad de sus empresas productivas.

Los gobiernos deben asumir una actitud proactiva, trabajando como nexo entre los deseos de bienestar por parte de los ciudadanos y su materialización que provendrá en gran medida del crecimiento de las empresas de su territorio. Y las empresas crecen y generan empleo si son competitivas, socialmente responsables y pueden insertarse sólidamente en la economía actual.

3.4.1 Implicaciones en la adaptación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

Iré abordando sucesivamente a lo largo del trabajo los distintos aspectos sobre las acciones del gobierno y la eficiencia en la gestión pública, tanto desde un marco teórico como a través del análisis de experiencias exitosas y programas concretos que se están aplicando actualmente, como el que se muestra a continuación. En el mismo podremos interiorizarnos acerca de la forma en que el ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en España, se preparaba para recibir al euro, la moneda común de la Unión Europea⁶⁵:

En el caso de los Ayuntamientos, el impacto euro se manifiesta en distintos ámbitos (liderazgo institucional, demandas de terceros, organización interna, comunicación...) exigiendo emprender una serie de tareas preparatorias que le permitan:

- Adaptar su organización interna a los requerimientos de la moneda única (procesos contables, presupuestación, contratación, etc.).*
- Desempeñar un papel facilitador del cambio, preparando su organización para hacer frente a los requisitos de la utilización del euro por el ciudadano, los comercios y las PYMES.*
- Desempeñar un papel comunicador, ofreciendo a los ciudadanos información necesaria para adaptarse a la introducción del euro.*

⁶⁵ Extraído de AZUA, Jon. Óp. cit. p. 28.

II.3

Teniendo en cuenta estos aspectos, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz elaboró un Plan Director que contenía las siguientes directrices:

1. Estrategia operativa del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz:

Análisis de los requisitos a los que obliga el marco jurídico y las alternativas a adoptar dentro de ese marco. Una vez analizadas las distintas opciones, se elaboran las líneas estratégicas que servirán como directrices para la adaptación de la organización interna del Ayuntamiento, lo que permitirá desempeñar un papel facilitador al estar preparados para cumplir las exigencias de los agentes sociales.

2. Directrices para el Plan de Comunicación:

Análisis de las bases de un plan que permitan comunicar a los agentes sociales del entorno Vitoria-Gasteiz tanto las implicancias que la unión económica y monetaria y el Euro tendrán para ellos, como las alternativas que supondrá en sus relaciones con el Ayuntamiento.

3. Directrices para el Plan de Formación:

Tanto para implantar los cambios en la operativa interna del Ayuntamiento como para comunicar y poder llevar la iniciativa en el proceso de adaptación, será necesario que la plantilla municipal esté debidamente formada en un conjunto de temas. El contenido de esa formación debe estar diferenciado según el grupo social a los que vaya dirigido.

Durante los últimos años, más concretamente a partir de la última década del siglo XX, se evidenció un cambio importante en la idea de gestión del gobierno local. Numerosos municipios entendieron las ventajas de emprender acciones conjuntas y conformar entes intercomunales con la intención de promover el desarrollo regional.

4 LA ESTRATEGIA REGIONAL HACIA LA COOPERACIÓN Y LA COMPETITIVIDAD

Los paradigmas del modelo que me inspiró a trabajar en la competitividad regional formarán parte del contenido central de este apartado. Distintas experiencias internacionales, abarcando comunidades y regiones de países europeos y americanos, serán expuestas y comparadas con la intención de interpretar objetivos y estrategias y, de esta forma, reunir los elementos necesarios para conformar una propuesta aplicable a nuestro medio. El otro punto central del apartado estará constituido por la presentación del *clus-*

ter como modelo de un nuevo enfoque de unidad de cooperación y competitividad.

Antes de dar paso a los contenidos del apartado, debo subrayar que el éxito de una estrategia de inserción internacional a través de la competitividad de una región será una variable dependiente de la estrategia de desarrollo y de intercambio comercial de la nación a la que la región pertenece. Mi trabajo apunta a resaltar la necesidad de contar con una planificación de inclusión global por parte de las regiones, provincias o ciudades. Sin embargo, la mínima participación directa de los territorios subnacionales en la definición de la política económica y exterior de un país, desnaturaliza en muchos casos los ambiciosos proyectos regionales y obliga a renunciar a algunos objetivos.

No obstante, esta inevitable dependencia no debe constituirse en un obstáculo para el impulso de acciones organizadas de internacionalización de las economías regionales.

4.1 Las relaciones empresas-gobiernos

Convencido de que la cooperación debe constituirse en el factor desencadenante de un proceso de competitividad, en el desarrollo de este apartado me detendré a resaltar una sucesión de experiencias cuyo plan medular está dirigido a la acción conjunta entre sectores públicos y privados más el apoyo de una comunidad organizada para alcanzar competencia internacional para sus productos y servicios.

El desafío consiste en la definición de los actores y, al mismo tiempo, el alcance de su participación. La enunciación de un programa de cooperación en vistas al logro de objetivos de productividad y competitividad —aunque no son sinónimos ambos conceptos apuntan al bienestar y al crecimiento—, tal vez no resulte una tarea difícil, antes bien es el corolario de una suma de aspiraciones y actitudes de agentes y sectores que se relacionan social y económicamente y perciben que el crecimiento de cada uno de ellos en forma individual no podrá ser sostenido en el tiempo, si los restantes marchan en dirección contraria.

Consecuentemente, el ámbito de la cooperación entre gobiernos y empresas deberá ser analizado desde una óptica especial, atendiendo especialmente a sus diferencias naturales en cuanto a su concepción, objetivos propios, estructura, recursos humanos involucrados y organización administrativa entre otras.

El autor vasco Jon Azua, a cuyo pensamiento ya hice referencia anteriormente, habla de tres verbos íntimamente relaciona-

I.3 dos y al mismo tiempo dotados de individualidad en cuanto a su significado económico: competir, compartir, cooperar. Según Azua, “la cooperación no debe confundirse con renunciar al propio protagonismo ni debe eliminar la competencia”⁶⁶. Ahora bien, la relación entre estos conceptos da lugar a una estructura triangular en la cual, si bien existe un hilo conductor que potencia el conjunto de estos conceptos, cada uno de ellos también tiene un importante valor en sí mismo.

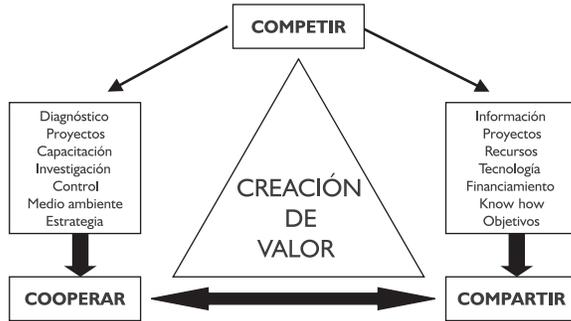


Figura II.2 - El triángulo competir, cooperar, compartir⁶⁷

A través de la exposición de distintas experiencias de cooperación regional, buscaré resaltar el rol que a cada uno de los actores le toca desempeñar en el proceso, y fundamentalmente la estrategia seguida para cada uno de los objetivos planeados.

4.1.1 El Plan de Desarrollo de Canarias 2000-2006 (España)⁶⁸

En el primer caso examinado se presenta un extracto del Plan de Desarrollo de Canarias 2000-2006, una expresión surgida del trabajo del Consejo Económico y Social de Canarias, órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de Canarias y cuya finalidad es reforzar la participación de los agentes económicos y sociales de la Comunidad. El plan contiene los lineamientos básicos y cursos de acción para alcanzar los objetivos fijados de desarrollo y crecimiento de la región.

1) Presentación del Plan

El Plan de Desarrollo de Canarias 2000-2006 (PDCAN) constituye un documento básico para afrontar el futuro de los ciudadanos canarios en la primera década del próximo milenio.

⁶⁶ *Ibíd.* p. 83.

⁶⁷ Elaboración propia.

⁶⁸ Extraído de www.gobcan.es, Gobierno de Canarias (Consulta 2002).

Se ha perseguido un plan de consenso que recoja las prioridades de desarrollo de la sociedad canaria, para ello se ha previsto la movilización de un considerable volumen de recursos públicos y privados que superará los 4,5 billones de pesetas.

La planificación es cada día más una pieza fundamental que tiene toda comunidad para conducir su rumbo colectivo. Es imprescindible conocer nuestros principales déficits y estrangulamientos al desarrollo para contrarrestarlos; y asimismo, nuestros puntos fuertes y oportunidades, para conservarlos y reforzarlos. Por ello, en este documento se recogen las metas y los objetivos de desarrollo a perseguir y las medidas a implementar.

Los principales esfuerzos de los poderes públicos, agentes socioeconómicos y ciudadanía en general habrán de ir orientados en el próximo septenio a combatir el desempleo, a hacer de la economía canaria más competitiva y productiva, a preservar el valioso patrimonio territorial, medioambiental y cultural de las Islas, a mitigar las aún persistentes desigualdades socioeconómicas de la población y a promover desarrollos insulares adaptados a las peculiaridades de cada isla.

En definitiva, el PDCAN 2000-2006 se ha construido como una vía por la que Canarias, región archipelágica y en la frontera atlántica de Europa, América y África, tenga una buena oportunidad para llegar al final del trayecto, en el horizonte del 2006, con resultados tangibles y duraderos en términos de bienestar y calidad de vida.

2) Introducción

El PDCAN se ha elaborado por iniciativa del Gobierno de Canarias, coordinado por la Consejería de Economía y Hacienda, a partir de las propuestas de los Departamentos Sectoriales. Su contenido ha sido debatido con los representantes de la Administración Pública como así también con los agentes económicos y sociales.

El PDCAN es el marco en que se identifican las claves para diseñar las estrategias de desarrollo y, aunque su horizonte formal se fija en el año 2006, sus consideraciones respectivas se extienden, en algunos aspectos, más allá de ese período,

Por ello la misión del PDCAN se traduce en:

- Identificar los problemas estratégicos del Archipiélago.
- Establecer los objetivos y estrategias claves para abordar estos problemas y para aprovechar las oportunidades del futuro.
- Definir líneas de actuación para acometer en el período de planificación.

II.4

– Alcanzar mayor consenso y participación institucional en la definición de estos problemas.

– Servir de marco para promover una mejora de los procesos de programación y cooperación de las acciones públicas vinculadas al desarrollo socioeconómico.

El Plan de Desarrollo de Canarias para el período 2000-2006 tendrá vigencia en un período temporal en el que se avencinan importantes cambios de índole económica, política, tecnológica y social. Todos estos cambios afectarán con diferente intensidad al Archipiélago y consecuentemente, a sus habitantes.

3) Estructura del plan

El PDCAN se articula en tres partes principales y un anexo. En la primera parte se realiza un análisis de la situación actual, en el que se incluye la descripción y diagnóstico de los siguientes apartados: el marco institucional de Canarias, el territorio, recursos naturales y medio ambiente, la población y sociedad canaria y por último, las infraestructuras y equipamientos sociales.

En la segunda parte se establece la estrategia de desarrollo del Gobierno de Canarias, para ello se parte de un análisis de los estrangulamientos y potencialidades de Canarias y su relación con el entorno. A partir del mismo se determinan los objetivos, estrategias y líneas de actuación del plan. El objetivo global del PDCAN: “Mejorar el nivel económico, el empleo y la cohesión social del Archipiélago, favoreciendo el proceso de convergencia con las regiones más desarrolladas de la Unión Europea”.

La tercera parte del documento está dedicada al marco operativo y financiero del Plan.

Expresiones tales como cooperación, diagnóstico, competitividad, generación de empleo y calidad de servicios públicos constituyen los ejes de la formulación del plan. Otra de sus características elementales está dada por los términos y vigencia del plan. Los objetivos apuntan a un horizonte de siete años y, de acuerdo a su propio contenido, algunos aspectos trascienden este plazo. Un plan a largo plazo no significa que el mismo pueda ser definido como estático e inflexible, sino todo lo contrario: a través de la definición de objetivos globales, la estrategia para lograrlos puede ser redefinida a medida que se avanza en su cumplimiento. El Plan de Desarrollo de Canarias puede ser considerado como un ejemplo sumamente válido de cooperación entre los diferentes actores socioeconómicos de una región que, sin perder de vista el marco global en el que se encuentran insertos, procura planificar un futuro con identidad propia.

4.1.5 Identificación y mapeo de cadenas productivas regionales (Colombia)⁶⁹

Por primera vez surge el concepto de *cluster*, que ampliaré más adelante. En este caso se exponen brevemente algunas conclusiones de la Dirección de Competitividad (actualmente Productividad y Competitividad) del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia sobre las posibilidades regionales, definiendo el término de “cadenas productivas regionales”.

El concepto “cadenas productivas regionales” (cluster) ha sido definido y usado de diversas formas, sin embargo, todas guardan en común el hecho de considerarlo como una unidad fundamental de análisis para el desarrollo de una estrategia de competitividad regional pero con una virtud adicional: la de servir como un foro de diálogo a través del cual es posible construir una visión estratégica compartida entre los empresarios, los gobiernos locales y nacional y las universidades, orientada siempre a mejorar el entorno local.

Mediante esta metodología se busca que, a través de la interacción de las fuerzas vivas de las regiones, aprovechando su cercanía geográfica y coincidencia de intereses, se logre identificar la vocación exportadora regional e impulsar su desarrollo, por medio de la creación de ventajas competitivas relacionadas con su capacidad productiva.

Este esquema de trabajo permite el reconocimiento de fortalezas, debilidades y potencialidades, así como advertir sobre aquellos eslabones que necesitan refuerzo al interior del sector exportador en las regiones.

La regionalización de la oferta exportable, como uno de los objetivos del Plan Estratégico Exportador se fundamenta en la recopilación y el análisis de estudios sobre competitividad regional, elaboración de un mapeo de cadenas productivas regionales (cluster), la identificación de proyectos estratégicos regionales sobre la base de las aglomeraciones productivas y la elaboración de planes, programas y proyectos de carácter regional.

El método utilizado en la identificación de cadenas productivas regionales en Colombia fue el de la ‘autoidentificación’ desde las regiones, a través del concurso de los empresarios, el gobierno central y regional y las universidades. Dado que la política nacional tiene como objetivo contribuir a impulsar el desarrollo

⁶⁹ Extraído de www.mincomex.gov.co, Ministerio de Comercio Exterior de Colombia (Consulta 2002). Actualmente Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. www.mincomercio.gov.co (Consulta 2007).

II.4

exportador regional, la identificación de cadenas productivas regionales se fundamentó particularmente en aquellos que tuvieran potencial exportador.

Las cámaras de comercio jugaron un papel preponderante en la convocatoria para la realización del trabajo, como la labor misma de identificación. El gobierno nacional, en su papel de facilitador, proveyó a los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCE) de la metodología de investigación, dejando recaer en el sector privado la responsabilidad de la dinámica de trabajo.

Los resultados alcanzados fueron muy diferentes y dependieron de la madurez en la que se encontraba conformado cada CARCE en el momento de iniciar el trabajo de identificación.

Es importante destacar el hecho de la existencia de una Dirección de Productividad y Competitividad dentro del organigrama del gobierno colombiano. Esta repartición, que depende del Viceministerio de Desarrollo Empresarial, “tiene como responsabilidad la coordinación de la Política Nacional de Productividad y Competitividad (PNPC), mediante la articulación de acciones conjuntas entre el sector público, privado y académico, donde el objetivo fundamental es el de mejorar la productividad de las empresas y aumentar la competitividad de bienes y servicios a través de la armonización de las políticas comerciales y empresariales, de forma tal que sus principios, estrategias e instrumentos se enfocan a preparar y fortalecer el aparato productivo frente a los retos que implica la competencia en los mercados internos y externos.”⁷⁰

A esta altura del trabajo, los elementos a favor de la actuación del gobierno favoreciendo y promoviendo el desempeño competitivo de las empresas radicadas dentro de sus límites de autoridad han sido categóricos.

La idea de presentar ejemplos de experiencias concretas en países de América Latina apunta a destacar el hecho de que la participación del estado en acciones conjuntas con el sector privado no es sólo privativa de países desarrollados, tampoco de países con un sesgo de mayor intervención pública en la economía como sería el caso de Europa Continental, en contraposición con los países anglosajones.

4.2 Los clusters locales en la economía global

En un artículo publicado en febrero de 2000, Michael Porter afirma que “los *clusters* representan una nueva manera de pensar

⁷⁰ Información extraída de: www.mincomercio.gov.co

acerca de la economía nacional, regional y local y esto implica nuevos roles para las empresas, gobiernos y otras instituciones con el fin de mejorar la competitividad. La idea de *cluster* sugiere que las ventajas competitivas yacen afuera de las compañías e incluso más allá de las industrias, residen más bien en la localización de sus unidades de negocios⁷¹. El autor resalta que la competitividad de una compañía es funcional a las áreas geográficas en las cuales ésta decide actuar⁷². Un claro pensamiento potenciado además por la definición del *cluster* como una nueva unidad competitiva que vincula a la compañía con la industria.

4.2.1 ¿Qué es un “cluster”?

Porter define a un *cluster* como “un grupo geográficamente aproximado, integrado por compañías, instituciones y asociaciones de un sector económico afín, vinculadas a través de la complementariedad y la cooperación”⁷³. El concepto es simple; sólo requiere la concurrencia de tres condiciones: la proximidad geográfica, el sector económico y la voluntad de cooperación. Aunque no lo menciona explícitamente, las universidades o centros de investigación también son llamados a componer la estructura orgánica de un *cluster*. Esta es, precisamente, una de las características distintivas del *cluster*, ya que por definición no sólo implica un grupo de empresas sino asociaciones, centros de estudios, investigadores e incluso organismos públicos directamente relacionados con el sector económico particular.

Un *cluster* también se extiende hacia canales de consumidores y lateralmente a productores de manufacturas complementarias. Muchos *clusters* incluyen también universidades o instituciones gubernamentales que proveen capacitación especializada, información, estudios y soporte técnico. Finalmente, siempre según la visión de Porter, firmas extranjeras pueden ser parte de un *cluster* pero sólo si ellas deciden inversiones permanentes y mantienen una presencia local significativa.

El *cluster* afecta la competitividad en tres amplias maneras: (a) incrementando la productividad corriente de las firmas e industrias, (b) incrementando la capacidad de los participantes del *cluster* en el crecimiento de la innovación y la productividad, (c) estimulando la formación de nuevos negocios que sostengan la innovación

⁷¹ PORTER, Michael (febrero 2000) “Location, competition and economic development: local clusters in a global economy” en *Economic Development Quarterly* Vol. 14 N° 1. p. 16. (Traducción propia).

⁷² Ídem.

⁷³ Ídem.

II.4 y expandan el mismo *cluster*. Fundamentalmente, el *cluster* debe tender a convertirse en un sistema interconectado de firmas e instituciones más que en una simple sumatoria de partes.

El *cluster* no debe ser confundido con un simple término de moda. La ausencia de un vocablo en español que encierre completamente el significado que se le atribuye a la palabra en inglés induce a pensar que sólo se trata de uno de los tantos anglicismos que han invadido el estudio de las ciencias de la administración. En definitiva, lo realmente importante se dirige hacia los efectos de la conformación de un *cluster* sobre la competitividad de la región, más concretamente sobre la productividad, la incorporación de tecnología y la innovación.

4.3 Metodología de desarrollo de clusters. El turismo en Nicaragua⁷⁴

Sin duda que Estados Unidos ha sido uno de los países que con mayor decisión encaró el proceso de conformación de *clusters* como incentivo potenciador de sus economías regionales, sin embargo también es posible encontrar una metodología de desarrollo de *cluster* en una economía latinoamericana. El proceso no varía sustancialmente del que pueda aplicarse en el país del norte, antes bien lo que pretendo es revelar que un país pequeño y con recursos extremadamente limitados es capaz de iniciar un firme proceso de fortalecimiento de los sectores más competitivos de su economía a través del desarrollo de este instrumento.

Nicaragua es el más pobre de los siete países que componen América Central —y si incluimos el Caribe, sólo es superado en pobreza por Haití— con 130.000 km² y un poco más de cinco millones de habitantes, su ingreso per cápita apenas alcanzaba en 2000 a 471 dólares anuales y su actividad económica se concentra en la agricultura. Los cultivos de exportación más relevantes son de café, de caña de azúcar, de algodón y de banana. En este contexto, a pesar de que la competitividad internacional no puede esgrimirse como una de las cualidades nicaragüenses, su café gourmet tiene excelente aceptación en Europa, el ron producido en el país es catalogado como uno de los mejores del mundo y las artesanías son muy cotizadas internacionalmente. Sin embargo, la realidad nos muestra que el país de mayor extensión en la región y con las tierras más productivas es precisamente el de menor desarrollo comparativo.

⁷⁴ *Turismo en Nicaragua. Diagnóstico de la Industria*. Trabajo elaborado por José Alfredo Sánchez y Javier Moreno (1997) publicado en <http://www.incae.ac.cr/ES/clacds/investigacion/pdf/cen640.pdf> (Consulta 2002)

4.3.1 Identificación de clusters emergentes

La situación de retraso relativo a la que hacíamos referencia ha llevado a Nicaragua a fomentar la gestación de *clusters* en sectores emergentes y con gran potencial como el turismo. Esta actividad ha venido creciendo aceleradamente durante la década de los noventa a un ritmo del 20% anual y presenta ventajas naturales en cuanto a oferta y demanda.

El turismo representa el 2,2% del PBI de Nicaragua y genera ingresos anuales del orden de 44 millones de dólares. Asimismo se desempeñan en la actividad catorce mil trabajadores, lo que equivale a un 3,8% de la población económicamente activa del país.

Nicaragua tiene la posibilidad de ofrecer un destino con diversos atractivos naturales y culturales ya existentes, lo cual está siendo demandado por el segmento de turistas de mayor crecimiento del mundo: el turismo de *soft adventure*.

La actividad está emergiendo más aceleradamente en la región sur de Nicaragua por las condiciones y riqueza de esta zona. Puede delimitarse un *cluster potencial* de turismo en cinco departamentos: Río San Juan, Rivas, Granada, Carazo y Masaya, utilizando Managua y Guanacaste como puertos de llegada.

Podemos advertir, en consecuencia, que el proceso de gestación comienza con la identificación de un *cluster emergente*. En el caso que se está presentando, referido a la actividad turística, debieron verificarse previamente:

- La existencia de atractivos naturales
- La presencia de sitios históricos y arqueológicos
- La ubicación entre dos aeropuertos internacionales a menos de una hora de distancia de los destinos turísticos.
- Cercanía de la capital del país
- Acceso terrestre relativamente fácil desde Costa Rica, país con un alto flujo de turistas.

4.3.2 Caracterización como cluster de clase mundial

Luego de identificar un *cluster* emergente, es necesario tener la visión de cómo debería ser un *cluster* de clase mundial.

El análisis puede realizarse aplicando el clásico “diamante de Porter” que señala los factores que determinan las ventajas competitivas de un sector económico, tal como lo muestra la figura II.3.

II.4

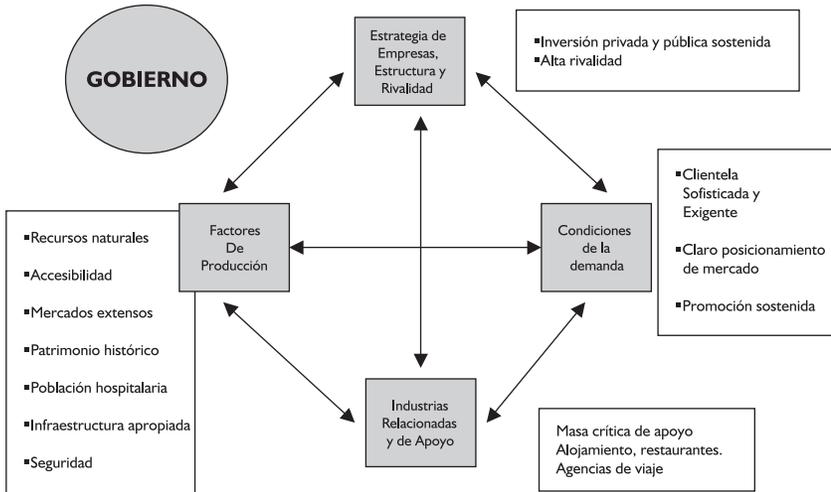


Figura II.3 - Características de un cluster de turismo de clase mundial⁷⁵

4.3.3 Obstáculos para el desarrollo del cluster

Verificado el potencial del *cluster* seleccionado, es preciso plantearse cuáles son los obstáculos que están frenando o impidiendo su desarrollo. La manera más práctica de identificar esas barreras es comparando las condiciones actuales del *cluster* en cuestión con las condiciones ideales de un *cluster* de clase mundial. En la figura II.4 se detallan todas las áreas involucradas en el *cluster* turístico utilizado como ejemplo.

La metodología presentada en este caso continúa a través de la confección de una matriz que contiene los componentes del diamante y cada una de las áreas involucradas, graficadas en la figura II.4. Desde la matriz se determinan las principales falencias que impiden un desarrollo exitoso del *cluster*. Por ejemplo, si nos situamos en los *Factores de Producción* para el área *Atracciones*, de acuerdo al diagnóstico realizado, falta desarrollar y difundir atractivos culturales, música, eventos, festivales internacionales, etcétera.

Para la misma área pero ya desde el punto de vista de la *Estrategia, Estructura y Rivalidad* se detecta como falencia la escasa inversión para proteger y mantener activos patrimoniales y la falta de inversión en entretenimientos. La matriz tendría la configuración que se detalla en la tabla II.2.

En cada cuadrante se identifican las falencias y puntos débiles divisados que entorpecen la consolidación del *cluster*.

⁷⁵ Elaboración propia.

II.4

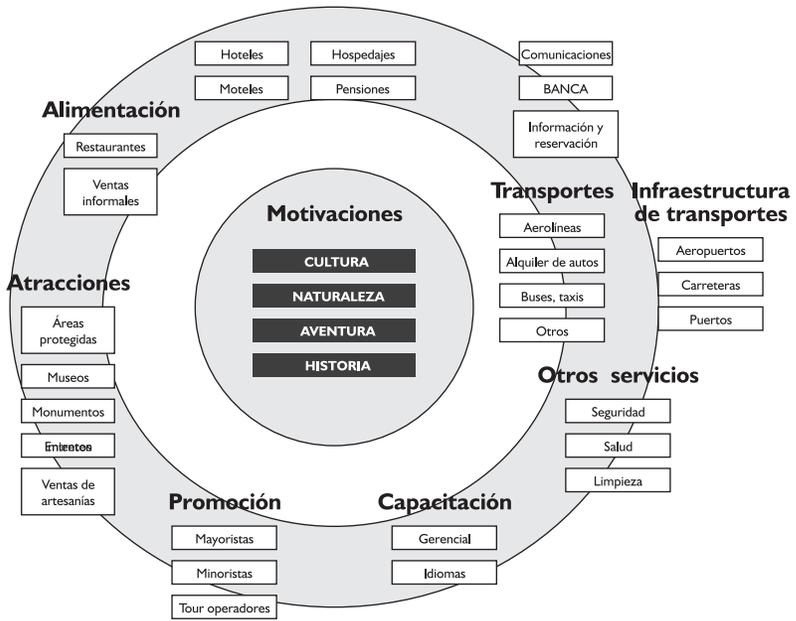


Figura II.4 - Cluster Turístico Zona Sur de Nicaragua⁷⁶

Áreas	Factores			
	Factores de producción	Estrategia, estructura y rivalidad	Condiciones de la demanda	Industrias conexas y de apoyo
Atracciones				
Transporte				
Hospedaje y alimentación				
Capacitación				
Promoción turística				

Tabla II.2 - Matriz Factores/Áreas del cluster

De igual manera la actitud de los gobiernos, ya sea en el nivel nacional o subnacional, debe dirigirse hacia políticas proactivas. Esto es, a definir estrategias con sentido de anticipación a los hechos, para no perder la iniciativa, y permitiendo que los acontecimientos que derivan en cambios abruptos de escenarios arrasen con las metas oportunamente fijadas.

4.4 La reinención de lo local

No agrego nada nuevo al manifestar que la problemática de la competitividad ha sido el tema central de este trabajo. Sin

⁷⁶ SÁNCHEZ, José Alfredo; MORENO, Javier (1997). Óp. cit.

II.4 embargo, la visión conferida al tema ha perseguido como objetivo dirigir la mirada hacia un enfoque regional de desarrollo.

Tal como ya fuera expresado en apartados anteriores, no intento con esto desvincular absolutamente las posibilidades de crecimiento de una región de la performance de la política macroeconómica nacional. Pretender sustraer una política local o regional o en términos generales subnacional, del influjo del contexto en que debe actuar sería sólo un ejercicio didáctico totalmente alejado de la realidad. En este sentido, sin soslayar lo recientemente afirmado, se está instalando con cada vez más fuerza en los últimos años la necesidad de determinar políticas regionales y locales propias de desarrollo, atendiendo a las ventajas competitivas de las jurisdicciones subnacionales. Se puede señalar como una idea fuerza que: **insertos en un escenario nacional, los niveles subnacionales (regiones, provincias, ciudades) deben determinar su propia estrategia de desarrollo que, compatible con las posibilidades y capacidades nacionales, se enfocará hacia el aprovechamiento de sus ventajas competitivas para alcanzar las transformaciones necesarias que le permitan un desempeño exitoso en la economía global.**

En el libro *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*⁷⁷ se publican una serie de artículos de los docentes de la Maestría en Desarrollo Local dictada por la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad Nacional de Rosario, entre ellos destaco un trabajo titulado “El valor de la política de desarrollo local” perteneciente a Oscar Madoery⁷⁸, del cual extraigo algunas ideas que corroboran lo que afirmaba en párrafos anteriores. El autor expresa que “el proceso de desarrollo local, que marca el cambio estructural en los países latinoamericanos y particularmente Argentina depende, entre otros factores, de la estimulación de la innovación y la capacidad emprendedora local y regional, al tiempo que las políticas de los gobiernos centrales descansan cada vez más sobre la dinámica de las comunidades locales donde las autoridades públicas, las empresas y la sociedad civil pueden establecer nuevos compromisos y seguir políticas de adaptación flexibles a entornos cambiantes. En el emergente **enfoque de desarrollo local**, la cercanía, la integración y la asociatividad son elementos cruciales que están estructuralmente ligados al territorio”⁷⁹.

⁷⁷ MADOERY, O. y VÁZQUEZ BARQUERO, A.; (2002) (Eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Homo Sapiens.

⁷⁸ El artículo se encuentra disponible en: www.insumisos.com/lecturas/insumisos: El valor de la Política de Desarrollo Local.pdf (Consulta septiembre de 2007).

⁷⁹ Idem.

Más adelante, el autor nos brinda un párrafo que busca “salvar” las identidades y particularidades locales del embate global cuando afirma que “de la globalización emerge una nueva cartografía de espacio único y múltiples territorios, que introduce lo local como factor de identidad sociocultural, escenario de compromisos y escala de desarrollo, evitando pregonar el predominio de lo global y reproducir automáticamente a nivel local los principios dominantes de la globalización y con ellos su ideología que contempla un único modo de desarrollo posible”⁸⁰.

En definitiva, la visión transmitida desde el trabajo, cuyas ideas principales se expusieron, se dirige hacia una reivindicación del territorio, como elemento aglutinador de las dimensiones económicas, sociales y también culturales de una comunidad, a partir de la cual se puede definir una estrategia de desarrollo local, que aunque estrechamente vinculada al contexto de la que forma parte, contendrá sus propios objetivos.

4.5 Apéndice al apartado 4: Modelo de Desarrollo Comarcal en Galicia⁸¹

4.5.1 Datos socioeconómicos básicos de Galicia

Galicia es la región más al noroeste del estado español, situada al norte de Portugal, con quien comparte un idioma similar. Tiene una extensión aproximada de 30.000 km², lo que equivale al 5,8% de la superficie total de España. Dentro de la Unión Europea, Galicia se caracteriza por su condición de región periférica en un doble sentido: de un lado, por su distante posición geográfica, al suroeste de Europa; y de otro, por su situación alejada de los grandes ejes de dinamismo de la Unión Europea. La población residente en Galicia viene disminuyendo de forma lenta a lo largo de los últimos años, alcanzando 2,7 millones de habitantes en 1998⁸². En ese mismo año, la densidad de población en Galicia era un 17% superior a la densidad promedio del estado español.

La Comunidad Autónoma de Galicia posee cuatro provincias y trescientos quince municipios que, a su vez, integran un extenso número de parroquias y entidades menores de población.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Basado en el documento “Las Agencias de desarrollo regional y la promoción del desarrollo local en el estado español” elaborado por Francisco Alburquerque Llorens en el marco del Proyecto CEPAL /GTZ “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”. Consultado en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/6066/lcr1973e.pdf> (Consulta 2006) pp. 29-39.

⁸² Según el censo de 2001 la población de Galicia era de 2.695.880 habitantes. Ver: <http://club.telepolis.com/geografo/regional/esp/galpob.htm> (Consulta 2006).

II.4 4.5.2 *La comarca como estrategia de desarrollo económico local*

De menor a mayor rango de población, las unidades administrativas territoriales en Galicia son la parroquia, el municipio y la provincia. La “comarca” no es una unidad administrativa, aunque constituye, como agrupación de municipios, un espacio funcional y tradicional básico para la organización territorial en Galicia y otras regiones del estado español. En este sentido, la comarca es utilizada en la planificación del desarrollo territorial en Galicia como un instrumento estratégico para la coordinación de las actuaciones de las distintas gestiones.

En efecto, el Plan de Desarrollo Comarcal del gobierno regional de Galicia es un modelo de desarrollo territorial que utiliza la comarca como unidad de actuación económica básica, tratando de impulsar la coordinación administrativa y la planificación integrada, a fin de reducir los desequilibrios territoriales internos existentes y elevar el grado de bienestar de la población en la región gallega.

Hay que señalar que a finales de los años ochenta Galicia figuraba, al igual que Extremadura y Andalucía en España, conjuntamente con Portugal, Grecia y el sur de Italia, entre las regiones de menor capacidad adquisitiva de la Comunidad Europea, según el indicador interno bruto por habitante. Así, es la búsqueda de la cohesión económica y social, lo que alentó en el caso gallego la introducción de un modelo de desarrollo local complementario a la política regional de desarrollo.

4.5.3 *El modelo complementario de desarrollo comarcal en Galicia*

Esta nueva estrategia de desarrollo implica nuevos mecanismos de intervención y coordinación institucional, tratando de combinar las propuestas y actuaciones de los diferentes niveles estatal, regional y local, en un sistema integrado que engloba la dimensión productiva, la ordenación del territorio y el medio ambiente, tal como se formula en el modelo de desarrollo comarcal, que constituye un sistema innovador de planificación de desarrollo territorial.

En el modelo de desarrollo comarcal de Galicia se presta especial atención al medio rural y la necesidad de la diversificación productiva en el mismo. Entre la diversificación de actividades en el medio rural, las más frecuentes son el turismo rural, la industrialización local, la conservación del medio ambiente y su puesta en valor como activo de desarrollo, las actividades de deporte y tiempo libre y la deslocalización de actividades terciarias urbanas hacia áreas rurales. El incremento de la productividad en el sector agrario y la

creciente sustitución del factor trabajo por capital obligan a una búsqueda de actividades alternativas en dicho medio. El problema se plantea en las regiones menos favorecidas, entre las que se encuentra Galicia, donde las condiciones naturales son mediocres, el acceso a los mercados es difícil, las explotaciones tienen un deficiente grado de modernización y baja productividad, la organización empresarial posee importantes déficit de formación y gestión, las actividades industriales se han visto afectadas por la crisis y reestructuración, y el sector terciario urbano carece de capacidad para generar impulsos alternativos.

45.4 Aplicación del modelo de desarrollo comarcal de Galicia

El proceso de aplicación del modelo de desarrollo comarcal de Galicia se inició en octubre de 1990 mediante una primera fase experimental en cuatro comarcas piloto. Las dos ideas fuerza del modelo se refieren a:

- La planificación integrada de los objetivos en una escala apropiada para la actuación territorial, como es la comarca, esto es, un nivel intermedio entre el municipio y la región.
- La integración de la ordenación del territorio y el desarrollo socioeconómico, al constituir, el territorio, un factor de desarrollo.

Asimismo, la necesidad práctica de coordinar los planes comarcales con los planes sectoriales de origen estatal o regional, con el Plan Económico y Social regional y con el Plan regional de Reforma Administrativa, llevó a proponer un modelo de desarrollo territorial vinculado a la comarca como estrategia de desarrollo local, a fin de dotarse de la flexibilidad suficiente para integrar desde esa unidad básica todo el conjunto de actuaciones.

Por su parte, el Plan de Reforma Administrativa del gobierno regional (Xunta de Galicia) obligó a pensar el nuevo papel de las administraciones locales en relación con la redefinición de la comarca como unidad de intervención estratégica.

4.5.5 Objetivos y fines del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia

Dos son los objetivos básicos del Plan de Desarrollo Comarcal (PDC) de Galicia: la coordinación administrativa y de las inversiones públicas, con el fin de favorecer el desarrollo local; y el aumento de la cohesión económica y social en la región.

II.4 De esos objetivos básicos se desprenden una serie de objetivos derivados:

- Fijar las líneas básicas de desarrollo económico y de las áreas productivas prioritarias, considerando tanto la capacidad productiva endógena como la competitividad en los mercados.
- Integrar el PDC dentro de una estrategia de creación de empleo y diversificación productiva rural.
- Impulsar el desarrollo educativo, social y cultural de la comarca.
- Mejorar equipamientos públicos en las áreas menos atendidas.
- Definir las distintas aptitudes y usos del suelo y planificación territorial de la comarca, integrándola en los sistemas de comunicación generales.
- Fomentar la creación de mancomunidades voluntarias de municipios para la prestación de servicios.

Con ello se pretenden los siguientes fines:

- Reducción de los desequilibrios territoriales existentes entre la Galicia urbana, la costera y del interior, mediante la aplicación de un modelo complementario de desarrollo local.
- Potenciación de una estructura territorial descentralizada, adaptada a la dispersión de los asentamientos humanos, con el fin de acercar los servicios básicos a la población.
- Creación y mejora de las infraestructuras y servicios locales que favorezcan la descentralización productiva y la introducción de innovaciones tecnológicas en el tejido productivo empresarial existente.
- Mejora de la articulación del sistema de asentamientos potenciando los niveles intermedios, es decir, los centros y subcentros comarcales, como núcleos de desarrollo.
- Creación y potenciación de organizaciones intermedias de dinamización interna como asociaciones empresariales y sociales y otras a fin de impulsar, gestionar y promover el desarrollo local.

4.5.6 Procedimiento e implantación de los planes de desarrollo comarcal

Para conseguir los objetivos y fines especificados anteriormente, se elaboran planes de desarrollo territorial para cada

comarca, los cuales constan de un programa socioeconómico, un estudio del medio físico y la propuesta de acciones estratégicas.

En el diagnóstico socioeconómico se determinan los objetivos prioritarios que se derivan de las características y potencialidades de cada comarca. El análisis del medio físico permite precisamente elaborar una síntesis cartográfica de los usos potenciales del suelo y los recursos de valor estratégico del medio natural, mostrando sus aptitudes para un modelo diversificado de desarrollo local sostenible ambientalmente.

Tras la elaboración del diagnóstico se determinan los factores diferenciales de la comarca, que incluyen tanto las debilidades estructurales como las oportunidades existentes. A partir de los factores diferenciales se definen los objetivos estratégicos, los cuales se descomponen en un conjunto de acciones de desarrollo, que pueden ser de dos tipos: acciones de desarrollo comarcal o programas de desarrollo local. Las acciones de desarrollo comarcal afectan a uno o varios organismos e implican la ejecución por ellos de la obra o servicio de que se trate. Los programas de desarrollo local son programas integrados de movilización que exigen una interacción entre los ejecutores y los destinatarios de los mismos.

5 LAS REDES COMPETITIVAS COMO BASE DEL MODELO DE CREACIÓN DE VALOR REGIONAL

La formulación de un enfoque de desarrollo regional a partir de lo que en el apartado precedente denomináramos como la reinención de lo local, constituirá la columna central de este título. Sin duda, pueden existir tantos modelos de determinación de una estrategia de competitividad como regiones estén dispuestas a implementarlos.

Sin dejar de considerar la especial relevancia que adquiere el factor cultural⁸³ al momento de definir un enfoque concreto de planificación estratégica en el ámbito regional, buscaré a lo largo del apartado desarrollar una propuesta integradora de los conceptos hasta aquí analizados y a la vez dotada de la flexibilidad necesaria para adecuarse a los modelos mentales propios de cada nivel susceptible de aplicarla.

El enfoque regional que se persigue a partir de la formulación de una propuesta de metodología deberá recorrer nuevamente el camino hasta aquí transitado, y ciertamente el concepto de redes,

⁸³ Ver apartado 3.

II.5 sobre el cual se habían adelantado algunas ideas generales, se convierte en el punto de partida del proceso.

5.1 Las redes como eje del modelo

No será posible elaborar exitosamente una hipótesis de cooperación y acción conjunta entre los diferentes agentes sociales y económicos de un nivel subnacional, sin antes lograr un entendimiento cabal del funcionamiento de las redes en la nueva economía. En la figura II.5 vemos los diferentes alcances del concepto de red y su radio de influencia social.



Figura II.5 - Los distintos significados de las redes⁸⁴

La cabal comprensión del funcionamiento de las redes, con sus distintos significados y en sus diferentes niveles, resulta imprescindible para la aplicación de las llamadas “tres C” —compartir, cooperar, competir—. El concepto de que “mi” trabajo se transforma en “nuestro” trabajo pero a su vez “uno” y “otro” competimos entre sí, muchas veces se hace difícil de entender, sin embargo se transforma en la clave de un proceso exitoso de competitividad.

Ahora bien, convencidos de la importancia de la organización en redes para edificar un modelo de estrategia, me parece oportuno buscar un concepto que abarque los elementos que luego volcaremos en la formulación de la propuesta, y en este sentido la opinión del autor M. Boisot es la que más se ajusta a los objetivos de este trabajo: “Las redes constituyen la forma en que la acción colectiva

⁸⁴ Elaboración propia.

con objetivos económicos se estructura dentro del modo de institucionalizar las relaciones sociales”⁸⁵

Sobre la base de los tres elementos que sostienen la definición, esto es *acción colectiva, objetivos económicos y relaciones sociales* es posible edificar una estrategia exitosa de desarrollo regional. A los fines de identificar este proceso, lo denominaré *enfoque de creación de valor regional*, procurando abarcar y sintetizar los aspectos esenciales de la competitividad hasta aquí evaluados.

5.2 La estructura del enfoque de creación valor regional

Tal como se refleja en la figura II.6, la estrategia regional se abre camino entre los distintos actores sociales y al mismo tiempo los involucra en el proceso, avanzando desde la dimensión micro —asumiendo los condicionantes *macro*— hasta posicionarse en el nivel de la competitividad global. Todo ello en el marco de permanentes interrelaciones guiadas por un concepto moderno de liderazgo y visión compartida.

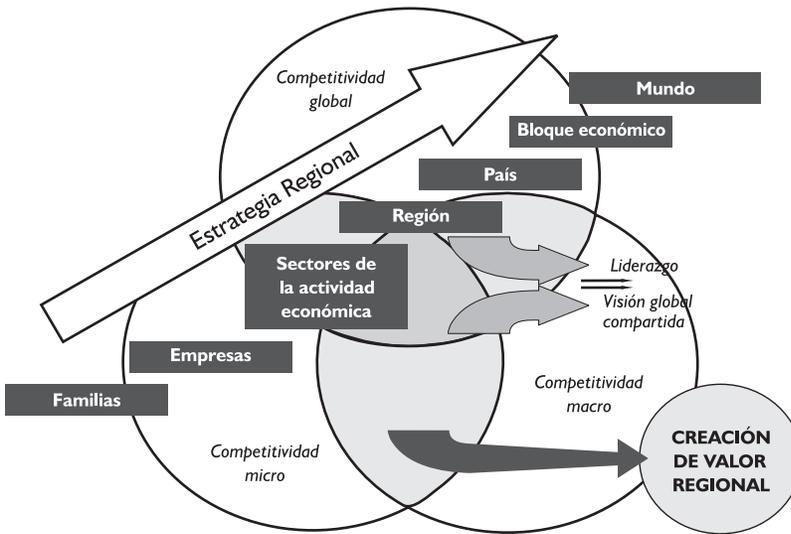


Figura II.6 - El enfoque de Creación de Valor Regional⁸⁶

El resultado, o en otras palabras el objetivo superior, al que debe conducir la estrategia regional es la creación de valor regional.

⁸⁵ BOISOT, M. (1993) "Is a diamond a region's best friend? Towards an analysis of interregional competition" en J. CHILD, M.CROZIER, and R. MAYNTZ, et al. (eds), *Societal Change Between Market and Organization*, Aldershot: Avebury.

⁸⁶ Elaboración propia.

II.5 De allí derivarán una serie de sub-objetivos no menos importantes a partir de los cuales se podrá medir el éxito de la estrategia impuesta.

El paso siguiente apunta a determinar la estructura del proceso de la estrategia. Al respecto, más allá de que la identidad de cada región o territorio se manifieste en el diseño de la estrategia, sólo se logrará *crear valor* si la metodología que se aplique contiene los elementos que considero fundamentales para tal fin. La figura II.7 muestra un sumario de un proceso de determinación de estrategia de creación de valor regional, incluyendo los resultados pretendidos. Este esquema constituirá la base del apartado.

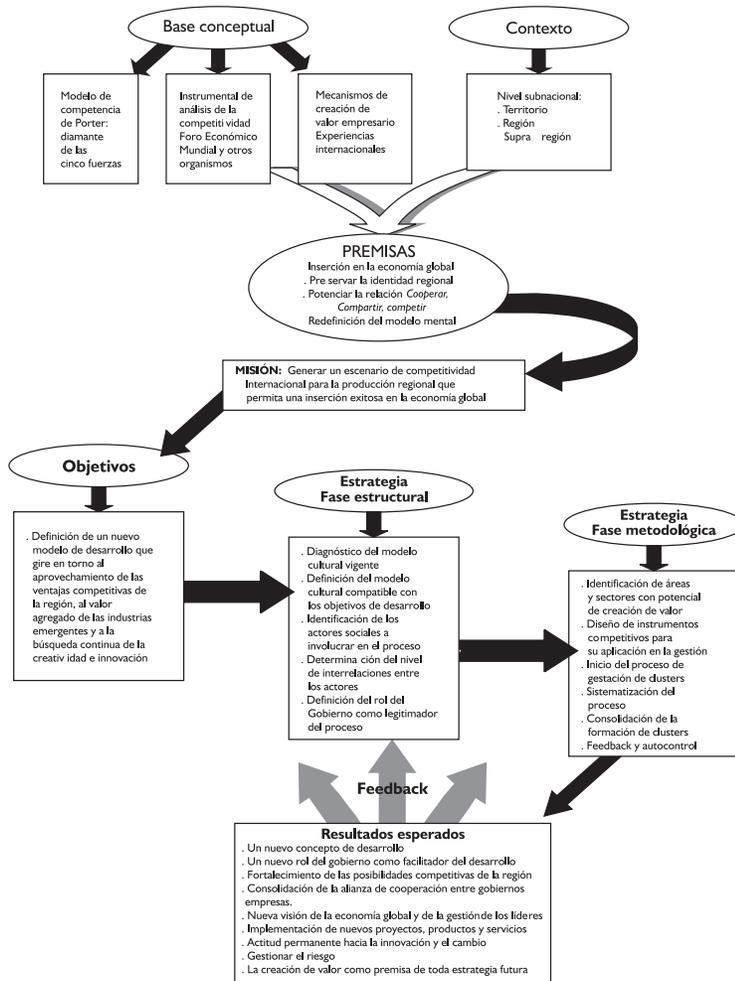


Figura II.7 - Estructura del enfoque del proceso estratégico de creación de valor regional⁸⁷

⁸⁷ AZUA, Jon. Óp. cit. p. 86.

La importancia del croquis inicial es vital, ya que a éste estará atada la posibilidad de éxito final de la estrategia. Un ejemplo claro lo vemos en el contexto de la *Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible*⁸⁸: Los gobiernos de Centroamérica han acordado trabajar en una agenda común que permita el desarrollo de la competitividad y el crecimiento económico de la región.

La agenda de trabajo presentada sintetiza la misión, los objetivos y la estrategia diseñada para su logro impuesta por los países miembros de esta región. América Central abarca una superficie total de 525.000 km² y cuenta con aproximadamente treinta y tres millones de habitantes y está asumiendo que debe emprender una estrategia regional si pretende mejorar su bajo nivel de vida. El ejemplo planteado nos lleva a definir que el diseño de una estrategia de creación de valor regional debe contener como atributos fundamentales:

- La definición de una misión, generalmente a largo plazo (cinco a diez años) y conceptualmente orientada hacia la consecución de un escenario de competitividad en la región potenciada por el dinamismo que debe partir de los sectores con mayores ventajas y bondades competitivas.
- Unos objetivos, que derivan de la misión y en lo posible deberán contener una cuantificación para su seguimiento y control. Los objetivos estarán imbuidos de la identidad regional y responderán al modelo cultural imperante; sin embargo, ciertas premisas básicas deberán formar parte de ellos, si lo que se persigue es alcanzar un ambiente competitivo y de desarrollo.
- Una estrategia, destinada a trazar el camino para el logro de los objetivos. En este estadio deberán establecerse los planes de acción y programas y presupuestos que se consideren necesarios para alcanzar exitosamente los objetivos anteriormente fijados. Los recursos involucrados como así también el *timing* y costo de las inversiones proyectadas deberá formar parte de la estrategia.

Evidentemente, implicaría un verdadero despilfarro de esfuerzos y recursos intentar la formulación de una estrategia de creación de valor regional sin considerar que esto conlleva un proceso de largo plazo, cuyos resultados sólo serán apreciables si la voluntad de los actores se mantiene férrea tras el rumbo trazado más allá de las influencias coyunturales y los cambios en las responsabilidades de gobierno. Sin un consenso absoluto sobre este con-

⁸⁸ Fuente: Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sustentable en www.incae.ac.cr (Consulta 2001).

- II.5** dicionante las probabilidades de fracaso se agigantan, con el agravante de que el tiempo y recursos perdidos en los intentos fallidos, en la mayoría de los casos, se torna difícil de recuperar.

5.2.1 La visión/misión y el componente cultural

Consecuente con la aproximación al modelo estratégico que se viene esbozando en el trabajo, el proceso debe continuar con la definición de la misión que los involucrados buscarán a través de la estrategia de desarrollo. Indudablemente las identidades de la región o nivel subnacional de que se trate, al igual que los modelos mentales dominantes impondrán en gran parte su ascendiente, pero al menos la misión de un proceso de creación de valor regional debe estar sujeta a una serie de premisas que permanecerán a lo largo de la totalidad del plan. Esas premisas estarán dirigidas a:

- *Delinear los patrones de un modelo cultural favorable al desarrollo.* En el apartado 3 hice alusión a la existencia de culturas favorables y desfavorables al desarrollo, al mismo tiempo que un proceso de estrategia de competitividad regional no podía estar completamente supeditado a un cambio cultural para su concreción. Se trata de tener plena conciencia de las limitaciones que un determinado modelo mental puede imponer al diseño del plan.
- *Inserción en la economía global preservando las identidades regionales (subnacionales).* Pensamiento global y actuación local es uno de los conceptos que tomaron mayor fuerza en los últimos años. La irrupción de la denominada “nueva economía” y la sujeción de las relaciones económicas al funcionamiento de las *redes*, obligó a que el empresario se “abriera” a las reglas de la *internacionalización* de los negocios y buscara adaptar su empresa a los designios globales. Sin embargo, conscientes de esta realidad, los involucrados en un proceso de creación de valor regional deben actuar de tal forma que esa *internacionalización* no vulnere las identidades que caracterizan a la región. La individualidad regional debe ser resguardada ya que una identificación plena de los actores con el proceso es condición natural para alcanzar exitosamente los objetivos planeados.
- *Potenciar la relación cooperar, compartir, competir.* En el apartado 3 ya se analizó que el triángulo de “las tres C” es una premisa básica en el proceso de creación de valor. Ya el “diamante” expone con claridad la idea de que el hecho de *competir, cooperando* a la vez en la búsqueda permanente de la innovación y la mejora de la productividad y

compartiendo a su vez información y ámbitos de discusión, lejos de ser contradictorio o incompatible representa una pieza fundamental del proceso. El rol del gobierno en este punto es clave, ya que su actitud impulsora en la gestación de *clusters*, por ejemplo, resulta vital para su consolidación.

Con el convencimiento de la importancia del contenido de estas proposiciones, ya es posible intentar la definición de la misión del proceso de creación de valor. Recordemos que si bien las aspiraciones y el modelo cultural de las comunidades integrantes de la región se verán reflejados en la misión, ésta debería encaminarse, aunque con matices, hacia:

- *Construcción de un ambiente competitivo.* Edificar un ambiente competitivo regional no constituye una tarea coyuntural ni tampoco un objetivo puntual. Es la base del proceso. Por otro lado, como también ya he indicado, la sujeción de una región a políticas macroeconómicas de carácter nacional será un obstáculo y un condicionante que los involucrados deberán considerar desde el primer momento. El ambiente competitivo se traduce en la determinación de reglas de juego claras y seguridad para los inversionistas.
- *Inversión, productividad e innovación.* Una estrategia que contenga la aplicación de las premisas aludidas y el compromiso de los actores en la consolidación de un ambiente competitivo para la región, debe dar lugar al surgimiento de condiciones favorables para la inversión, ya sea ésta de origen foráneo —si lo que se persigue como objetivo es la atracción de capitales— o de origen local —si el criterio competitivo trazado apunta a robustecer una política de agresividad comercial—. Sin embargo, la inversión, para traducirse en beneficios concretos deberá ir acompañada de un proceso de mejora en la productividad de las empresas generadoras de valor agregado para la región. La participación de los gobiernos, las cámaras sectoriales y las universidades y centros de investigación adquiere ribetes significativos en la adopción de herramientas modernas de *management* y la capacitación como base para la innovación.

5.3 El proceso estratégico: un modelo de planeación para su implementación regional

Conceptualmente, un proceso de planeación estratégica se inicia con el establecimiento de metas organizacionales, la definición

II.5 de estrategias y políticas para lograr esas metas y el desarrollo de planes detallados para asegurar la implementación de las estrategias y así obtener los fines buscados⁸⁹. El diseño de un futuro deseado y la identificación de las formas para lograrlo representan el significado de la planificación.

El proceso se descompone en una serie de fases, tanto estructurales como operativas (ver figura II.7), que a su vez son analizadas mediante una metodología común, que explica las entradas (*inputs*), las técnicas y herramientas utilizables y finalmente las salidas o resultados (*outputs*) que al mismo tiempo constituirán los elementos de entrada para la fase siguiente.

Previo al inicio del proceso es necesario definir las categorías de los involucrados en el plan⁹⁰:

- a) *Impulsores*: Son los propulsores de la idea de implementación del plan. Pueden pertenecer al ámbito del gobierno, empresas, universidades, asociaciones profesionales o simplemente a organizaciones vecinales. Seguramente tendrán una activa participación en el futuro desarrollo del proyecto.
- b) *Legitimadores*: Son los líderes de gobiernos o empresas que, compartiendo la necesidad planteada por los impulsores, la adoptan como propia y la validan con su autoridad.
- c) *Responsables de unidades de trabajo*: Son un conjunto de técnicos y especialistas en distintas áreas, en quienes los legitimadores depositan la responsabilidad de llevar adelante el proyecto. Definen la conformación y alcance de los equipos de trabajo de acuerdo a los objetivos generales del plan.
- d) *Participantes*: El conjunto de integrantes de la comunidad que desee adherirse en forma voluntaria al trabajo de los equipos en las distintas áreas. Su compromiso debe ser sólido y no meramente circunstancial, por lo tanto es aconsejable algún proceso de selección previa.
- e) *Evaluadores*: Los legitimadores asumen a su vez el rol de responsables del control del desempeño de los responsables de las unidades de trabajo y de los participantes,

⁸⁹ STEINER, George (1998) *Planeación Estratégica, lo que todo director debe saber*. México. Compañía Editorial Continental. pp. 20-21.

⁹⁰ En la literatura anglosajona se le da el nombre genérico de *stakeholders* a los distintos actores involucrados en un proyecto, más allá del nivel de decisiones que le quepan y el grado de jerarquía que ocupen.

como así también del grado de avance de los objetivos del proyecto. Pueden delegar en colaboradores esta función. Los resultados del control darán lugar, eventualmente, a redefiniciones de las metas y de las estrategias.

**5.3.1 ¿Dónde nos encontramos?
La plataforma de diagnóstico**

Es el inicio del proceso, lo que en la figura II.8 he denominado fase estructural de la estrategia. Esta fase involucra todas aquellas acciones encaminadas a obtener un estado de situación de la realidad cultural, social, económica y competitiva de la región al igual que la identificación de sectores con potencial de valor agregado futuro. El proceso se resume en la figura siguiente.

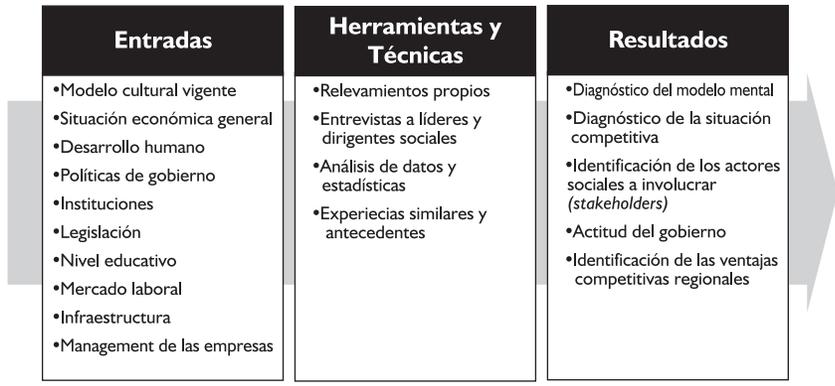


Figura II.8 - El proceso de diagnóstico⁹¹

5.3.1.1 Entradas del proceso de diagnóstico

I. El modelo cultural vigente: El influjo de los factores culturales en la generación de un contexto favorable o desfavorable al desarrollo —tratado en el apartado 3— adquiere una jerarquía primordial en la decisión de emprender un proceso de estrategia de creación de valor regional. Es por ello que la primera fase del diagnóstico debe dirigirse hacia *el conjunto de valores, conductas, creencias y actitudes que inciden directamente sobre las posibilidades de desarrollo de una región*. La determinación de los *factores críticos* de ascendencia cultural que obstaculizarían la implementación de un modelo de desarrollo local se constituye en un punto de partida insoslayable para el proceso.

⁹¹ Elaboración propia.

II.5

2. Situación económica general: El proceso de diagnóstico debe incluir una profunda evaluación de los principales indicadores económicos de la región: producto bruto interno, consumo, inversión, capacidad industrial instalada, principales actividades productivas y sistema financiero entre otros. Lamentablemente, para el caso de nuestro país, el insuficiente nivel de calidad y actualidad de la información vigente en los ámbitos regionales, provinciales y municipales significa un obstáculo insalvable para la formulación de un diagnóstico confiable y que pueda ser utilizado como una entrada para las fases posteriores. La intervención del gobierno adquiere una relevancia fundamental en este proceso, ya que seguramente tendrá un mayor acceso a la información, sin embargo esa actuación deberá contener la dosis necesaria de objetividad e imparcialidad, procurando elaborar un diagnóstico real, desprovisto de cualquier sesgo que ampare intereses personales o sectoriales.

3. Desarrollo humano: A través de la ponderación de una serie de indicadores referidos principalmente a la población de la región, es posible elaborar un índice de desarrollo humano tanto para el promedio regional como para cada una de las sub-regiones que se consideren. Los indicadores con:

- a. Población
- b. Habitantes por km²
- c. Porcentaje de población urbana
- d. Tasa inmigratoria
- e. Nivel educativo
- f. Porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI)
- g. Porcentaje de población sin obra social

4. Políticas de gobierno: Se refiere primordialmente a la evaluación de las políticas gubernamentales proactivas hacia la creación de un ambiente competitivo en la región, pero también apunta a analizar el diseño de su propia estructura burocrática. Entre otros factores, deberán considerarse:

- a. Políticas fiscales de estímulo al desarrollo de inversiones y emprendimientos.
- b. Políticas de inversiones públicas para mejorar las condiciones competitivas.
- c. El desempeño del gobierno a través de su *management*.
- d. La orientación hacia la concepción de un liderazgo impulsor del cambio y la innovación.

- e. Ampliación de la base de participación de la población e incremento de la confianza hacia el gobierno.
- f. Actitud favorable hacia el logro de compromisos por parte de los *stakeholders*.

5. Instituciones: Comprende el examen de la calidad, transparencia y eficiencia de las instituciones, tanto de carácter público como privado que funcionan en el ámbito de la región. Además de los principales organismos públicos, deben incluirse cámaras empresarias, asociaciones profesionales y sindicales, entidades cooperativas —de particular importancia en ciudades medianas y pequeñas—, asociaciones de bien común e instituciones deportivas.

6. Legislación: Particularmente este proceso está dirigido hacia la evaluación de la legislación vigente en el ámbito de los negocios, incluyendo las regulaciones contractuales, la defensa de la competencia y del consumidor, la regulación de los servicios públicos, condiciones para la radicación de capitales extranjeros, e incentivos para nuevos emprendimientos. Las provincias y municipios podrán generar políticas propias de estímulo para la inversión, evaluando obviamente el costo fiscal de las mismas.

7. Nivel educativo: Si bien como indicador, el nivel educativo de la población debería estar incluido en el índice de desarrollo humano, su propia relevancia para la definición de una estrategia de creación de valor regional, obliga a considerarlo en forma individual, ya que también debe ponderarse la calidad de las instituciones educativas, en todos sus niveles, instaladas en la región. Un punto de suma importancia en este proceso del diagnóstico está dado por la posibilidad de obtener capacitación vinculada a la actividad de los sectores potencialmente competitivos de la región, ya que el hecho de no contar con recursos humanos especializados en los sectores críticos podría convertirse en un serio obstáculo para el éxito de la estrategia. Algunos *ratios* a considerar son:

- a. Sistema educativo vigente.
- b. Relación alumnos/maestros en el nivel primario y secundario.
- c. Índice de alfabetización.
- d. Disponibilidad de mano de obra especializada.
- e. Transferencia de conocimientos entre empresas y universidades.

8. Mercado laboral: Este proceso involucra fundamentalmente el diagnóstico de las regulaciones laborales vigentes, costos vinculados, y la relación entre la oferta y demanda de mano de obra

II.5 en la región. La cuantificación de la población económicamente activa, la tasa de empleo, de desocupación y subocupación, así como las habilidades de la mano de obra disponible, constituyen datos muy relevantes para la formulación del modelo de la plataforma de diagnóstico que se pretende formular en este trabajo. En el caso de Argentina, *la encuesta permanente de hogares* publica esta información con una frecuencia trimestral, y si bien sólo se incluyen en la muestra los centros urbanos más importantes del país, se podrán tomar como referencia del análisis los índices correspondientes a las ciudades encuestadas que formen parte de la región. Las características de la fuerza laboral disponible y la calidad del *management* de las empresas radicadas en la región también deben formar parte de los aspectos a relevar.

9. Servicios e infraestructura: La relación directa entre inversión en infraestructura y servicios y las posibilidades de desarrollo de una región es más que evidente. Este proceso comprende un completo relevamiento de las condiciones actuales de los servicios básicos con que cuenta la región, entre los que se encuentran:

- a. Red vial
- b. Cobertura de agua potable, energía eléctrica y gas natural
- c. Cloacas
- c. Servicio de transporte aéreo

10. Prácticas de management: Comprende el análisis de la calidad y eficiencia del *management* de las principales empresas ubicadas en la región. Aspectos tales como el espíritu emprendedor, actitud ante el riesgo y la internacionalización de los negocios, creación de nuevas firmas, políticas protectoras del medio ambiente y responsabilidad social de los ejecutivos deberán ser tenidos en cuenta para la valoración de este proceso.

5.3.1.2 Herramientas y técnicas del proceso de diagnóstico

1. Relevamientos propios: Una de las misiones de la *unidad de trabajo previa* apunta a la recolección y sistematización de los datos e información necesarios para la formulación del diagnóstico. Especialistas en las áreas involucradas recurrirán a las bases de datos de organismos oficiales y entidades privadas para cumplir su cometido. Si la búsqueda de los datos se torna compleja y la disponibilidad de recursos afectados al proceso lo permite, se puede recurrir a la contratación de terceros para esta tarea.

2. Entrevistas a líderes y dirigentes sociales: Las opiniones de autoridades del gobierno, dirigentes de asociaciones empresariales, sindicales y profesionales, responsables de los principales

centros educativos e instituciones culturales y deportivas y de ejecutivos de una muestra de compañías grandes, medianas y pequeñas, entre otros, resumirán la visión de los agentes sociales sobre la situación y las posibilidades futuras de la región.

3. Análisis de datos y estadísticas: A partir de los datos que arrojen los relevamientos efectuados más los aportados por los distintos involucrados será posible elaborar análisis comparativos que abarcarán:

La evolución de las principales variables económicas: PBI regional, PBI per cápita, participación en el total regional, niveles de empleo y de educación.

Comparación con cifras y datos de regiones con similares características productivas.

Análisis sectoriales.

4. Experiencias similares y antecedentes: Las experiencias similares implementadas tanto en el orden nacional como internacional constituyen valiosos soportes para la implementación de la estrategia. Lamentablemente, en nuestro país, no abundan casos de estrategias de desarrollo regional exitosas que puedan ser considerados como modelos. Estados Unidos, la Unión Europea y numerosos países latinoamericanos ofrecen un importante número de alternativas que merecen ser analizadas⁹².

5.3.1.3 Resultados del proceso de diagnóstico

1. Diagnóstico del modelo mental: Surge del relevamiento de los factores culturales dominantes y define si la composición social de la región es proclive o reticente al desarrollo⁹³. Los aspectos que se analizan abarcan:

- a. Confianza en el individuo
- b. Visión del mundo
- c. Concepto de la riqueza y de la competencia
- d. Concepto de la autoridad
- e. Religión
- f. Visión del trabajo
- g. Racionalidad

2. Diagnóstico de la situación competitiva: Incluye la *performance* de las principales variables económicas y de los indicadores

⁹² Ver apartado 4.

⁹³ Ver apartado 3, sección 3.2.

II.5 de potencial competitivo de la región. Debe emitirse un juicio sobre la situación vigente y las tendencias derivadas del comportamiento pasado y las perspectivas futuras. En este último punto, las opiniones de los agentes sociales entrevistados resultan fundamentales. También es posible recurrir a modelos estadísticos de predicción. La situación competitiva actual constituye la materia que se pretende mejorar con la aplicación de la estrategia de creación de valor, por este motivo el diagnóstico debe arribar a conclusiones totalmente objetivas e imparciales, más allá de las diferentes responsabilidades que a cada uno de los involucrados le pueda corresponder.

3. Identificación de los actores sociales a involucrar: El impulso para la ejecución de una estrategia de desarrollo surge generalmente de un sector o de un conjunto de sectores, sin embargo el éxito del proceso sólo será posible si se logra la participación activa de la mayor parte de actores que potencialmente recibirá los beneficios de la estrategia. En esta primera fase deberá establecerse quiénes serán los involucrados —*stakeholders*— y a la vez responsables del cumplimiento de los objetivos del proceso.

4. Actitud del gobierno: Un gobierno proactivo, favorable al desarrollo de un ambiente competitivo, impulsor de políticas de estímulo al emprendimiento de actividades productivas y dotado de una visión de integración al mundo —aunque custodiando los valores que identifican la composición de la sociedad— representa un gobierno que asume una actitud facilitadora para el desarrollo económico.

5. Identificación de las ventajas competitivas regionales. Constituye el corolario del proceso de diagnóstico. Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para las posibilidades de desarrollo de la región deben ser particularmente evaluadas y la metodología del diamante de Porter se transforma en una herramienta poderosa en este aspecto.

El diagnóstico nos muestra la situación de origen que el futuro plan intentará modificar, mejorar o, en casos extremos, reemplazar completamente. Sin embargo, en el modelo que en este trabajo se propone, la fase de diagnóstico no solamente se limita a un *racconto* de la situación actual y el análisis de la tendencia de las principales variables, sino que también define los actores a involucrar y las áreas críticas sobre las que se desarrollarán los siguientes procesos.

5.3.2 ¿A dónde queremos llegar? La definición de objetivos y escenarios

La definición de objetivos no podrá escindirse de la evaluación de los distintos escenarios futuros posibles de acuerdo al comportamiento de las principales variables económicas nacionales y

globales, y como toda planificación sistemática, será necesario prever los *planes de contingencia* eventuales ante la ocurrencia de los escenarios más pesimistas.

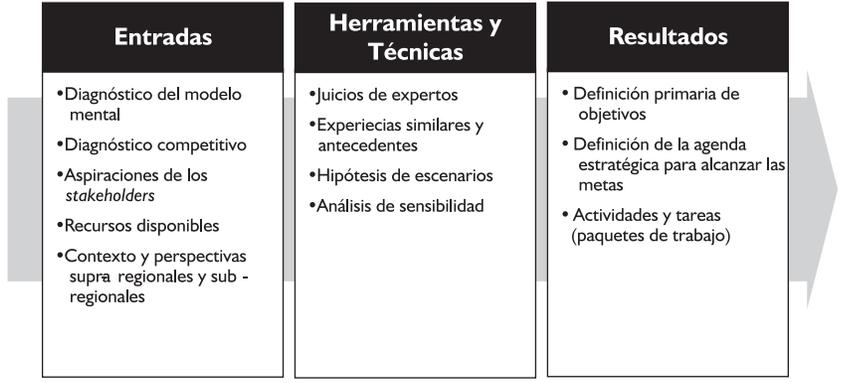


Figura II.9 - El proceso de definición de objetivos y escenarios ⁹⁴

5.3.2.1 Entradas del proceso de definición de objetivos y escenarios

1. Diagnóstico del modelo mental: Es uno de los resultados del proceso de diagnóstico. El modelo mental vigente, dominado por los factores culturales que predominan en la sociedad gravitará fuertemente en el alcance de los objetivos. En efecto, si nos hallamos ante un modelo contrario al desarrollo, los objetivos del proceso deberán primero tender a vencer esa resistencia para luego plantearse metas más exigentes. En este caso los tiempos y la carga de trabajo se incrementarán notablemente. Indudablemente, un modelo cultural proclive al desarrollo facilitará la concreción de los distintos procesos de la estrategia.

2. Diagnóstico competitivo: También representa un *output* del diagnóstico. Sobre las variables económicas y competitivas, el modelo deberá fijar una serie de objetivos de mejora cuantificables y sujetos a un sistema de evaluación de control.

3. Aspiraciones de los involucrados (stakeholders): El diagnóstico ya definió los actores sociales que serán involucrados en la formulación de la estrategia, por lo tanto sus propias aspiraciones y objetivos formarán parte de los objetivos generales. Es función de los responsables de este proceso armonizar cada una de las aspiraciones, evitando la dispersión y colisión de objetivos.

⁹⁴ Elaboración propia.

II.5 4. Recursos disponibles: Comprende la descripción de los recursos en condiciones de ser aplicados al proceso estratégico. Los recursos deberían ser aportados principalmente por los impulsores del proceso, pero también por el resto de los involucrados, e incluye los recursos humanos afectados a las unidades de trabajo, las fuentes de financiamiento y los recursos materiales de apoyo.

5. Contexto y perspectivas supra y sub regionales: Una región está constituida por subregiones y a su vez se encuentra inserta en un escenario supraregional o nacional que impone sus condiciones macroeconómicas, las cuales fluyen hacia las jurisdicciones inferiores. Al mismo tiempo, el concepto de bloque económico, abarcativo de un grupo de naciones, ejerce su influencia sobre una región.

5.3.2.2 *Técnicas y herramientas del proceso de definición de objetivos*

1. Juicios de expertos: Con los elementos que aporta la plataforma de diagnóstico sumado a las perspectivas del contexto macroeconómico, resulta válido recurrir a los juicios de expertos, particularmente de especialistas en los sectores críticos de la región, de tal forma que permitan bosquejar algunas tendencias de comportamiento futuro de las principales variables globales. Los juicios de los expertos constituyen sólo un componente más a considerar y no necesariamente debe representar la opinión que finalmente se imponga en la determinación de los objetivos del proceso.

2. Experiencias similares y antecedentes: Fue tratado en la fase de diagnóstico⁹⁵.

3. Hipótesis de escenarios: La utilización de herramientas estadísticas y modelos econométricos para la determinación de escenarios optimistas y pesimistas puede ser de gran ayuda en este punto. Los soportes informáticos facilitarán esta tarea que básicamente persigue como objetivo plantear diferentes hipótesis futuras. Su importancia radica en la necesidad de contar con un plan de contingencia para afrontar escenarios adversos sin llegar a tomar una decisión extrema como puede ser la cancelación del proceso.

4. Análisis de sensibilidad: A través del uso de herramientas informáticas se podrá prever las consecuencias en el desempeño del proceso derivadas de las fluctuaciones de una o de un grupo de variables económicas. Puede analizarse en forma cuantificada o conceptual.

⁹⁵ Apartado 5.3.1.2. Ítem 4

5.3.2.3 Resultados del proceso de definición de objetivos

I. Definición primaria de objetivos: La fase que he denominado como “definición primaria de objetivos” se traduce en una serie de intenciones y aspiraciones preliminares que, una vez satisfechos los requerimientos que surgen como necesidad para alcanzar las metas propuestas, se convertirán en objetivos definitivos. No obstante, la idea apunta a que estos objetivos finales no difieran —o lo hagan sólo en un pequeño margen— de las metas primarias. La definición primaria de objetivos puede extenderse dentro de un amplio abanico de alternativas y su dimensión se situará en línea —como se ha afirmado reiteradamente— con el modelo mental de desarrollo de las comunidades que componen una región. Más allá de la diversidad de opciones y aspiraciones de los involucrados en el proceso, los objetivos de un programa de creación de valor regional deberían contener al menos acciones concretas referidas a los siguientes aspectos:

- a. Redefinición de la economía de la región
 1. Nueva cultura empresarial.
 2. Nuevas oportunidades.
 3. Nuevos marcos de relaciones empresariales e industriales.
- b. Infraestructura
 1. Infraestructura de comunicación.
 2. Infraestructura industrial y tecnológica.
 3. Infraestructura de protección del medio ambiente.
 4. Infraestructura cultural.
- c. Cultura y educación
 1. Fortalecimiento de la identidad propia.
 2. Recuperación de valores.
 3. Preparación de los recursos humanos acorde a las nuevas exigencias.
- d. Imagen
 1. Revertir la imagen negativa que inhiba la atracción de inversiones y la toma de decisiones futuras.
- e. Cohesión social
 1. Articulación de una red social que comprenda la salud, la educación y la asistencia social.
 2. Articulación territorial que comprenda una política regional.

II.5

2. Definición de la agenda estratégica: Sin duda, constituye uno de los puntos esenciales del proyecto. Las estrategias apuntarán a la consecución de las metas y de ellas también surgirán los requerimientos de recursos para que los objetivos se logren exitosamente, pero también con un criterio de eficiencia. Las siempre existentes restricciones en cuanto a la posibilidad de afectar recursos no deben representar un obstáculo infranqueable para el desarrollo del plan, sin embargo, sería iluso suponer que las actuales perspectivas en el contexto económico argentino ayudan al emprendimiento de un programa de las características del aquí planteado. La imaginación y la creatividad jugarán, en consecuencia, un rol sumamente importante en este proceso. Por su parte, la intensidad y variedad de las estrategias será una función de la naturaleza y el alcance de las metas y lo más importante radica en que cada uno de los actores principales del proceso, particularmente gobiernos y empresas, deberán fijarse estrategias diferenciales de acuerdo a sus funciones inherentes y a las funciones definidas en el programa a implementarse.

3. Definición de actividades y tareas: El proceso de objetivos y escenarios concluye con la asignación de actividades y tareas, o lo que también denominaré “paquetes de trabajo”. Una vez definidos los objetivos primarios e identificadas las estrategias para lograrlos, el siguiente procedimiento debe encaminarse hacia la conformación de las actividades sobre las cuales se va a asentar el avance del proceso hacia el cumplimiento de sus fines. Objetivos y estrategias constituyen la *estructura de trabajo* a partir de la cual derivarán los requerimientos de recursos para implementarla. Las actividades deben contener:

- a. Una enunciación detallada de las tareas que las componen.
- b. Una estimación de los recursos materiales y humanos necesarios para ejecutar la actividad.
- c. Una estimación del tiempo, que incluya fecha de inicio y de finalización de cada actividad.
- d. Una asignación de los actores responsables de la ejecución de cada actividad.

5.3.3 *¿Podemos llegar? La planificación de los recursos a utilizar*

No será posible avanzar en la implementación de las actividades que componen la estrategia del plan, si los involucrados no cuentan con los recursos necesarios para tal fin. Al definir los “paquetes de trabajo”, como se ve en el título anterior, se efectúa

una estimación global de los recursos, proceso que es evaluado críticamente en esta etapa. Como resultado surge, en consecuencia, la planificación de los recursos que, de acuerdo al juicio de los responsables del plan, deberán disponerse para cumplir con la definición primaria de objetivos. Paralelamente, en esta fase se procurará llegar a la formulación del presupuesto del plan, instrumento imprescindible para su gestión y control.

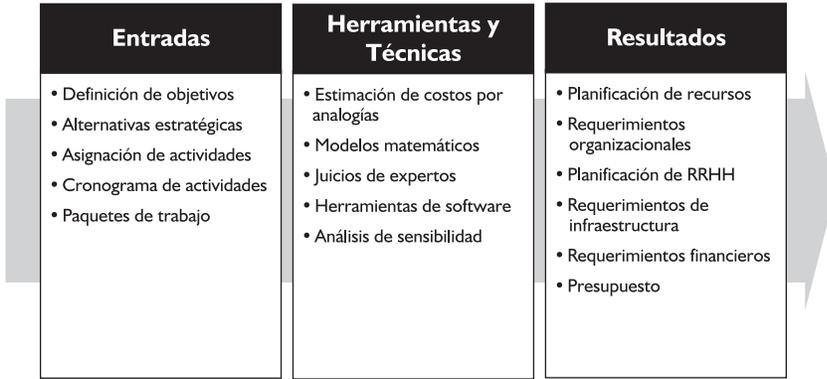


Figura II.10 - El proceso de planificación de los recursos⁹⁶

5.3.3.1 Entradas del proceso de planificación de los recursos

La información y documentación, que representan las entradas del proceso de determinación de requerimientos, se originan en los resultados del proceso de objetivos y escenarios:

1. Definición de objetivos
2. Agenda estratégica
3. Asignación de actividades
4. Cronograma de actividades
5. Paquetes de trabajo
6. Costo unitario de los recursos

Dado que este último proceso debe dar origen a la formulación del presupuesto del plan, el hecho de acceder a información sobre el nivel de los costos unitarios de los recursos a afectar ocupa una dimensión significativa. Las herramientas para la estimación de costos son mencionadas en el punto siguiente, sin embargo los res-

⁹⁶ Elaboración propia.

- II.5** pensables ya deben contar con costos estándares para aquellos recursos de escasa relevancia en el total y con costos ciertos en el caso de inversiones puntuales y de una magnitud substancial.

5.3.3.2 Técnicas y herramientas del proceso de planificación de los recursos

1. Estimación de costos por analogía: Considera costos de proyectos previos o similares. Indudablemente cada plan tiene su identidad, sin embargo muchas actividades del plan pueden ser comparables y por ende también sus costos. Esta metodología puede ser utilizada cuando se dispone de poca información acerca de los propios costos. Resulta más rápida y sencilla, pero a la vez es menos segura y los márgenes de error son importantes.

2. Modelos matemáticos: Para ciertos conceptos, por ejemplo si el plan incluye inversiones en equipamientos o edificaciones, es posible recurrir a algunos modelos de predicción como los análisis de regresión lineal o exponencial de acuerdo a las características del gasto. Las amortizaciones de activos fijos y los gastos de mantenimiento pueden ser objeto de aplicación de estas herramientas.

3. Juicios de expertos: Las opiniones de especialistas con participación en experiencias similares pueden resultar valiosas en determinados aspectos del plan. El método de Delphi puede complementar esta herramienta.

4. Herramientas de software: La contribución de la informática a la estimación y presupuestación ha crecido notablemente durante los últimos años, y por lo tanto su utilización se da por hecho.

5. Análisis de sensibilidad: La evolución del comportamiento de las distintas variables consideradas en la formulación de los escenarios posibles puede no responder a lo esperado, y por lo tanto, poner en riesgo la ejecución o la continuidad del proyecto. Es por ello que el análisis de las probables fluctuaciones de factores, ya sea del contexto como de aquellos derivados del plan en sí, constituye un elemento sumamente importante para la planificación y estimación de los costos como así también para anticipar eventuales acciones preventivas en la marcha del programa.

5.3.3.3 Resultados del proceso de planificación de los recursos

1. Planificación de recursos: Determina qué recursos (humanos y materiales) y en qué cantidades son necesarios para

implementar y ejecutar el plan. La planificación de los recursos contiene una descripción detallada y precisa de cada uno de ellos y el impacto de su afectación en las diferentes unidades de trabajo del plan.

2. Requerimientos organizacionales: De la planificación de los recursos derivan una serie de requerimientos que los involucrados en el proyecto procurarán satisfacer. Los requerimientos organizacionales se refieren, fundamentalmente, a la descripción de los recursos necesarios para la conformación de la estructura de trabajo del plan y abarcan desde el espacio físico donde desempeñarán sus tareas las diferentes unidades hasta los insumos básicos para su funcionamiento.

3. Planificación de los recursos humanos: Comprende la identificación y asignación de roles y responsabilidades para cada una de las actividades del plan, como así también los requerimientos de staff y asesorías en determinadas áreas del plan. La planificación de los recursos humanos representa un aspecto clave y con fuerte incidencia en las posibilidades de éxito del plan. Seguramente el personal directivo y operativo que se integrará a los equipos del plan provendrá de distintos ámbitos, organizaciones o disciplinas portando culturas a veces contrapuestas, otras simplemente diferentes, que sin duda generarán algún tipo de conflictos y tropiezos.

4. Requerimientos de infraestructura: Ya en el proceso de diagnóstico se avanzó sobre las necesidades de infraestructura para la región como uno de los elementos fundamentales en el tránsito hacia la competitividad. Debido a su envergadura afectan la mayor proporción del presupuesto, dependiendo en gran medida de la política de obras e inversiones del gobierno. Ahora bien, ante un diagnóstico que puntualiza fuertes necesidades de infraestructura como requisito previo a una mejora del tejido competitivo de la región, ¿cuál será el camino a seguir si el gobierno no cuenta con los recursos necesarios para afrontar inversiones de magnitud en determinadas áreas, por ejemplo vías de comunicación? ¿Se paraliza el plan? La respuesta es negativa, pero indudablemente constituirá una restricción que deberá ponderarse y sobre esta realidad ajustar la definición primaria de objetivos.

5. Requerimientos financieros: De la planificación de los recursos (humanos y materiales) y la estimación de sus costos deriva el requerimiento de fondos necesarios para alcanzar los objetivos del plan. Esta fase se va desarrollando de manera simultánea a la planificación (se presentan en forma consecutiva por una cuestión de exposición) y los requerimientos de recursos se ajustan a la eventual disponibilidad de financiamiento. Los responsables del plan no se limitarán a expresar la cifra de fondos que estiman para que

II.5 el plan se cumpla exitosamente; plantearán, además, las distintas alternativas para acceder a ese financiamiento, entre las que pueden figurar aportes de los involucrados, líneas de créditos de organismos financieros internacionales, alguna contribución especial por parte de los habitantes de la región, ventas de activos, entre otros.

6. Presupuesto: Comprende la asignación de los costos estimados de los recursos a cada una de las actividades del plan y la oportunidad en que éstos sean aplicados. Cada una de las actividades del plan a su vez está dividida en tareas complementarias, para las que también se asignará un presupuesto y una duración de tiempo. El presupuesto constituye el instrumento sobre el cual se aplicará el control del plan, y de ser necesaria, la ejecución de las acciones correctivas. Por ello su formulación contendrá, además, el plan de control del presupuesto, a través del cual se detectarán los desvíos tanto de costos como de tiempos (que en definitiva terminan afectando costos).

5.3.4 ¿Cómo llegamos? Las decisiones estratégicas

Henry Mintzberg afirma que “la estrategia es un plan, una especie de curso de acción conscientemente determinado, una guía (o una serie de guías) para abordar una situación específica.”⁹⁷ Asumiendo como punto de partida los recursos disponibles, los responsables determinarán la estrategia a seguir para lograr exitosamente los objetivos del plan. Una visión compartida sobre la realidad y los pasos necesarios para materializar los propósitos fijados favorecerá la elección del curso de acción correcto.

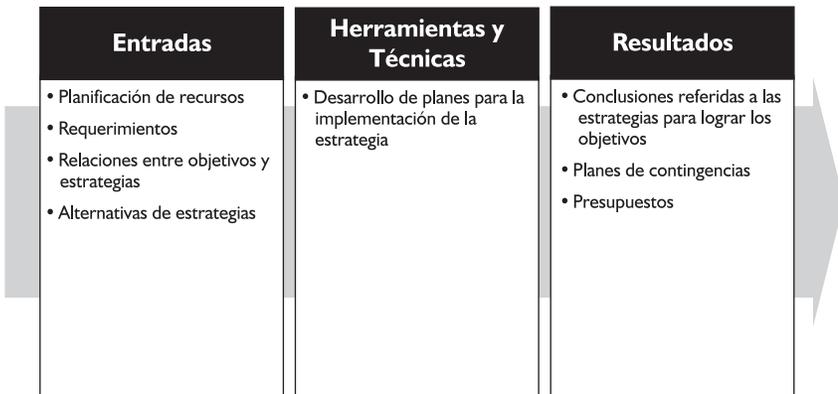


Figura II.11 - El proceso de decisiones estratégicas⁹⁸

⁹⁷ MINTZBERG, Henry; QUINN, James B. *El proceso estratégico*. México. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana. p. 14.

⁹⁸ Elaboración propia.

5.3.4.1 Entradas del proceso de decisiones estratégicas

1. Planificación de recursos: Este resultado del proceso anterior brindará a los responsables del plan el soporte para decidir las acciones estratégicas a emprender. No es posible determinar la estrategia sin la precedente evaluación de los recursos disponibles.

2. Requerimientos: Incluye los requerimientos organizacionales, de recursos humanos, infraestructura y financieros que conforman el resultado del proceso de planificación.

3. Relaciones entre objetivos y estrategias: Las estrategias responden a la naturaleza de los objetivos, por lo tanto, desde el instante de la definición primaria de objetivos, los responsables comenzaron a confeccionar el modelo estratégico a implementar para alcanzar exitosamente esos objetivos. Entre ese momento y la elección definitiva de la estrategia, se interponen los requerimientos de recursos y las restricciones para conseguirlos, de allí la necesidad de un diagnóstico completo y objetivo que conduzca a la determinación de metas posibles, y estrategias compatibles con éstas.

- a. Alternativas de estrategias: El diseño del modelo va tomando cuerpo cuando los responsables ya están en condiciones de analizar las alternativas estratégicas. Existen objetivos para los cuales la estrategia a seguir está acotada a pocas opciones, mientras que en otros casos las posibilidades de elección se incrementan.

No es común identificar sólo una estrategia para un objetivo. Normalmente nos enfrentaremos a estrategias conjuntas y simultáneas para distintos objetivos.

5.3.4.2 Técnicas y herramientas del proceso de decisiones estratégicas

1. Desarrollo de planes para la implementación de la estrategia: Las distintas estrategias posibles pueden ser comparadas sobre la base de las características de los planes que las integran. Por ejemplo, ante el objetivo de construir un espacio competitivo, es posible apelar a la estrategia de estimular las inversiones locales o atraer proyectos foráneos. Ambos caminos, que con matices, pueden responder al mismo fin, estarán dotados de una serie de acciones diferenciales, cada uno con su necesidad de recursos y sus restricciones. Consecuentemente, constituye una técnica adecuada el análisis de los planes y tareas de las estrategias.

2. Planes de contingencia: Los efectos de las fluctuaciones de las variables del contexto, fuera del dominio de los responsables

- II.5** del plan, como así también de aquellas que, encontrándose en la esfera del propio contexto del plan, no respondieron al comportamiento esperado, pueden derivar en un obstáculo insalvable. Si bien es imposible formular un plan de contingencia para cada uno de los comportamientos no deseados de todas las variables, es preciso al menos considerar algunas acciones alternativas.

5.3.4.3 Resultados del proceso de decisiones estratégicas

1. Conclusiones referidas a las estrategias para lograr los objetivos: Ya el modelo puede exhibir los caminos a seguir para lograr los objetivos propuestos. Una vez evaluados recursos, restricciones y diferentes alternativas, los responsables definen las que consideran estrategias apropiadas y oportunas para alcanzar los fines del plan. Se vincularán las actividades y paquetes de trabajo y se afectarán inmediatamente los recursos asignados a cada una de ellas.

2. Planes de contingencia: Durante el proceso de definición de escenarios se proyectaron distintas hipótesis sobre la futura evolución de las principales variables y los riesgos, tanto del contexto como propios. Los planes de contingencia persiguen, en definitiva, diseñar una estrategia de acción que permita salvaguardar la continuidad del plan, estableciendo una política de dirección de los cambios en los objetivos y en los procesos del plan. La posibilidad de ocurrencia de distintos escenarios no sólo está supeditada a factores económicos, sino también a aspectos políticos.

3. Presupuestos: Uno de los aspectos esenciales de una estrategia de desarrollo regional, como manifestara anteriormente, está dado por la implementación de un proceso paulatino, y a la vez, perdurable de descentralización de las decisiones. La institucionalización de la región como una jurisdicción política le daría a ésta la posibilidad de asignar los recursos que genera según su propia visión y sus criterios de desarrollo.

5.3.5 El control y aprendizaje

El último proceso de este modelo de implementación de un programa de creación de valor regional, está constituido por la aplicación de los mecanismos de control y la generación de lecciones de aprendizaje para alimentar el propio plan en marcha y futuras acciones que lo complementen. La comunidad de la región será la principal destinataria y receptora de los logros del plan, y por lo tanto el aprendizaje que de éste se genere será la base para la construcción del nuevo modelo de desarrollo, que se incluye como uno de los *motivadores* para iniciar el proceso.

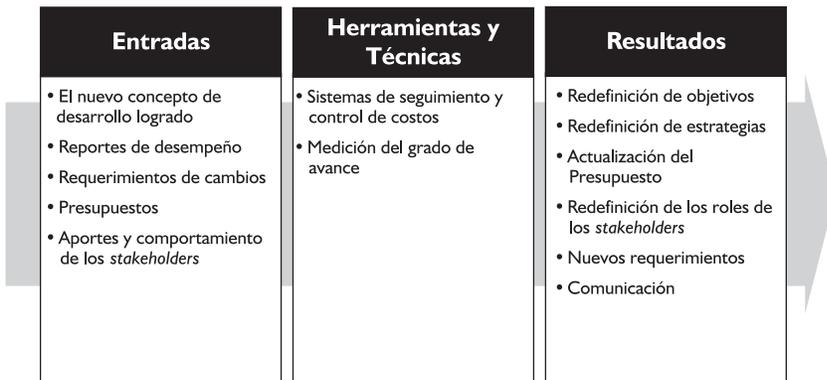


Figura II.12 - El proceso de control y aprendizaje⁹⁹

5.3.5.1 Entradas del proceso de control y aprendizaje

1. El nuevo concepto de desarrollo logrado: El diagnóstico del modelo mental, definido como uno de los procesos iniciales del plan, conducirá a una acción estratégica hacia un nuevo concepto de desarrollo que reúna las características propias de los modelos exitosos aplicados en diferentes lugares del mundo, pero preservando las identidades y visiones inherentes a las comunidades que conforman la región. Ese nuevo concepto estará basado en la integración al mundo, el aprovechamiento de las ventajas competitivas, el impulso al conocimiento, la innovación y la creatividad, la constitución de un ambiente favorable para las inversiones y los negocios y la sujeción a una escala de valores morales y éticos que aseguren la transparencia y honestidad.

2. Reportes de desempeño: Los responsables establecerán una metodología de informes y comunicaciones, en los que se volcarán los resultados que se derivan del plan. También se delimitará la frecuencia y la modalidad de observaciones por parte de los supervisores. Los reportes de desempeño deberán proveer información sobre el alcance y *performance* del grado de cumplimiento de los objetivos fijados y de los costos del plan. Su función también es alertar ante posibles problemas futuros.

3. Requerimientos de cambios: Los requerimientos de cambios pueden surgir en cualquier etapa del plan, esto lleva a definir un procedimiento de canalización, revisión y autorización de los cambios, apunten éstos a los objetivos, las acciones estratégicas, los paquetes de trabajo o el presupuesto de costos. El procedimiento

⁹⁹ Elaboración propia.

II.5 debe asegurar la implementación de los cambios autorizados e impedir la aplicación de cambios no autorizados.

4. Presupuesto: El presupuesto representa una de las entradas críticas del proceso de control de la agenda de tiempo y de costos. Sus características fueron analizadas en títulos anteriores.

5. Aportes y comportamiento de los stakeholders: El carácter plural que adquiere el alcance de un programa de creación de valor regional exige una observación permanente de los aportes y comportamiento de los actores participantes. El éxito del programa descansa en la responsabilidad y roles que le caben a cada uno de ellos, y la falta de compromiso o acción por parte de algún sector puede dejar al plan sin un sostén vital. Los reportes de desempeño evaluarán también el grado de cumplimiento de las tareas asignadas a los involucrados.

5.3.5.2 Técnicas y herramientas del proceso de control y aprendizaje

1. Sistemas de seguimiento y control de costos: El sistema de control de costos a implementar debe prever:

- a. Monitoreo de la *performance* de los costos para detectar e implementar sus variaciones con respecto a lo planificado.
- b. Evitar que cambios incorrectos o no autorizados sean incluidos en el presupuesto.
- c. Asegurar que todos los cambios necesarios sean incluidos correctamente en el presupuesto.
- d. Informar adecuadamente a los involucrados sobre los cambios autorizados.
- e. Mantener los costos estimados dentro de límites aceptables.

2. Medición del grado de avance: Las técnicas de medición del grado de avance deben procurar establecer análisis comparativos considerando las variables tiempo y costos en el cumplimiento de los objetivos fijados.

5.3.5.3 Resultados del proceso de control y aprendizaje

1. Redefinición de objetivos: Como consecuencia del proceso de control, surgirán necesidades de ajustes a los objetivos originales. La adaptación de las metas a una realidad diferente a la que los involucrados suponían no debe confundirse con la cancelación

del proyecto. Si uno de los objetivos del programa tiende a fortalecer la capacidad competitiva de una región, y éste abarcaba un incremento del flujo comercial con el exterior, una política cambiaria desfavorable puede impactar en las magnitudes esperadas, lo que obligará a gobiernos y empresas a asumir una gestión más eficiente, a fin de reducir costos y lograr mayores posibilidades de acceso a mercados internacionales.

2. Redefinición de estrategias: Está íntimamente relacionado con el punto anterior. La estrategia nos marca el camino para llegar al objetivo, si ese objetivo varía, es muy probable que la estrategia también sufra alguna alteración. Lo importante es respetar el sistema de control y sólo implementar los cambios debidamente autorizados.

3. Actualización del presupuesto: Uno de los objetivos de la aplicación del sistema de seguimiento y control de costos apunta a la actualización del presupuesto ante los cambios y modificaciones que, siguiendo el proceso respectivo, sean introducidos en el programa.

4. Redefinición de los roles de los stakeholders: Tal como mencionara al referirme a los reportes de desempeño, la actitud y el compromiso de los involucrados será evaluada en función del objetivo y el proceso de control arrojará como resultado la necesidad de redefinición de sus roles o en casos extremos la exclusión de algunos de ellos si su actitud pusiera en riesgo la continuidad del programa.

5. Nuevos requerimientos: Si del proceso de control surgen magnitudes importantes de desvíos entre las actividades y resultados planeados y los efectivamente alcanzados, seguramente los responsables plantearán la necesidad de nuevos requerimientos de recursos, abarcando recursos humanos o materiales. A partir de este punto nacerá la discusión acerca de las fuentes de financiamiento y el impacto que producirá en la comunidad y en el seno de los actores involucrados esta decisión.

6. Comunicaciones: La transmisión de la imagen de la región a través del desarrollo del programa de creación de valor obliga a los responsables a determinar una estrategia comunicacional. La comunicación de los avances y logros del plan debe fluir en todas las direcciones:

- a. Interna: entre los responsables de cada uno de los equipos y paquetes de trabajo.
- b. Intra-región: hacia todos los actores sociales e involucrados con el plan y la comunidad en general.

- II.5** c. Extra-región: hacia las otras regiones internas del país y de terceros países, particularmente hacia aquellos vinculados cultural, social o económicamente con la región.

5.4 *Un modelo posible para generar valor competitivo y social*

El control y la aplicación de las lecciones aprendidas a lo largo de la planificación, ejecución e implementación del programa, constituyen el corolario del modelo propuesto. Tal como lo manifestara anteriormente, el enfoque planteado marca la alternativa de un sendero a recorrer si una comunidad decide, a través de sus líderes y actores sociales, asumir con firmeza el desafío de insertarse en un mundo que responde a parámetros de integración en bloques, competencia, calidad y exigencia. La falta de reacción de los dirigentes no debe ser el motivo para que una sociedad emprenda con determinación e identidad una estrategia que le permita asegurarse un futuro de bienestar y dignidad.

El procedimiento para implementar un plan sistemático que tienda a influir sobre las variables que determinan la competitividad de una región, que se vuelca en este trabajo, gira sobre una serie de elementos básicos a partir de los cuales se ramifican un gran número de acciones y tareas asociadas a los objetivos fijados.

6 CONSIDERACIÓN FINAL

Un proyecto de crecimiento estratégico a escala nacional es reclamado desde todos los sectores sociales y económicos argentinos. La concepción del mundo y la idea de país predominante durante la década de los noventa giraron bruscamente hacia nuevas posiciones. El desencanto de los prometidos y divulgados efectos positivos de la globalización y los terribles atentados del 11 de septiembre de 2001 pusieron en evidencia los remiendos y parches de un lienzo que para muchos analistas y opinadores lucía impecable. América Latina, preavisada con el tequila en 1995 y herida casi letalmente con la crisis argentina unos años después, manifiesta su debacle entre el olvido, la insignificancia y la posibilidad de avanzar en políticas comunes de integración que incluyan el tan ansiado proyecto de crecimiento perdurable, superador de la dependencia cada vez más rígida de los precios internacionales de los productos primarios.

En este marco, el lector se preguntará si la mayoría de los conceptos y propuestas aquí vertidos aún mantienen alguna posibili-

dad de verse materializados en tan paralizante realidad. Seguramente también se cuestionará si la decisión de encarar una estrategia para fortalecer las condiciones competitivas de una región inserta en un país, cuya política económica puede asimilarse a un equipo deportivo que sólo piensa en su próximo compromiso y no en el campeonato, no sería una dilapidación de recursos y esfuerzos que termine una vez más en un mero acto de voluntad y buenas intenciones.

Pues bien, mi respuesta a estos naturales planteos me lleva a la necesidad de expresar que el enfoque de creación de valor regional sobre el cual se basa conceptualmente este trabajo no apunta precisamente hacia lo que podríamos llamar creación de valor a la americana, sino en todo caso tiende a edificar un modelo de desarrollo asentado sobre la activa integración del sector público y el privado: uno, generando, a través de sus políticas, condiciones transparentes que permitan crear una atmósfera favorable para las inversiones y los emprendimientos productivos y el otro concibiendo una gestión eficiente de sus recursos y asumiendo compromisos de ética y responsabilidad social.

La *nueva economía* y la tan mentada globalización no han expirado, antes bien van camino a tomar una nueva dimensión. El orden económico y el orden político han iniciado un proceso de transformación que aún no sabemos qué resultados finales deparará. Lo que sí es seguro es que el tiempo desaprovechado por políticas desacertadas y visiones erradas se tornará más difícil de recuperar en la medida que más se postergue la implementación de estrategias de desarrollo semejantes a las pregonadas en este trabajo.

Es una verdad revelada que la coyuntura política internacional de la primera década del siglo XXI implica un severo desplazamiento de América Latina desde los intereses prioritarios de los centros de poder centrales, pero no es menos cierto que el costado económico nos muestra un mundo en crecimiento, aún en las regiones más postergadas del planeta, con sectores importantes de la población que aumentan diariamente su demanda de alimentos y otros productos que la naturaleza se encargó de proveer a América Latina.

Tal vez sea el momento que el surgimiento de una clase dirigente con atributos de visiones compartidas y coincidentes en la necesidad de estrechar aún más los vínculos políticos y económicos de los países del continente y cimentar una integración sólida que permita consolidar las uniones ya gestadas como el MERCOSUR, lleve a nuestros países a plantear una posición más fuerte y conveniente ante la posibilidad de procesos de integración más amplios, aprovechando una coyuntura económica favorable para sentar la plataforma del tan ansiado desarrollo.

II.6 La versión siglo XXI de la nueva economía implica serios riesgos, pero también ofrece grandes chances para aquellos países que deciden embarcarse en el mayúsculo objetivo de consolidar una economía bajo la premisa de la creación de valor. La iniciativa de los gobiernos estimulando el desarrollo del conocimiento, la innovación y la creatividad, acompañada de una asignación de recursos hacia programas que favorezcan la inserción de sectores con potencial competitivo en la economía internacional y la aplicación de acelerados programas de colaboración entre gobiernos y empresas, constituirán los firmes pilares para construir un espacio de progreso y oportunidades.

El impulso de la sociedad y de sus líderes será la garantía de la continuidad del enfoque aquí planteado, y la cultura resistente a agudos procesos de cambios, que anida en numerosas comunidades, no debe erigirse en una valla insalvable para promover una visión y un modo diferente de llevar adelante proyectos de crecimiento. Un acertado diagnóstico y la decisión de encarar los cambios posibles favorecerán la participación y el aporte de todos los actores sociales.

Pertenecer al mundo representa no sólo una meta a lograr, debe formar parte de los supuestos básicos de cualquier estrategia política o económica. Sin embargo, no existe un modelo estándar para lograrlo que pueda ser aplicado tal como una receta. Cada comunidad, región o país deberá trazar su sendero guiado por su propia cultura, sus aspiraciones, sus experiencias, sus valores y en definitiva sus propios objetivos. La definición del futuro deseado es una decisión que compete a cada sociedad, estas páginas sólo expresan una alternativa.

BIBLIOGRAFÍA

- AZUA, J. (2000) *Alianza cooperativa para la nueva economía*. España. McGraw-Hill.
- BALLESTER, H.; BARREIRO, F. (2000) "Alianzas estratégicas exitosas, matrimonios a la argentina" en *Mercado* N° 992. Buenos Aires.
- BASSI, E. (1999) *Globalización de negocios. Construyendo estrategias competitivas*. México D. F. Editorial Limusa S.A. de C.V.
- BERNHARDT, A.; BERTO, A.; SOLÁ, M. (2002) *Las condiciones para el desarrollo económico. Una aproximación desde la perspectiva cultural*. Córdoba (Argentina). Colección Reflejos de nuestro tiempo. ICDA-UCC.
- BIASCA, R. (2000) *La fórmula para crecer en el vértigo competitivo*. Buenos Aires. Ediciones Granica S.A.
- BIASCA, R. (2001) *¿Somos competitivos? Análisis estratégico para crear valor*. Buenos Aires. Editorial Granica SA.

- BOISOT, M., (1993) "Is a diamond a region's best friend? Towards an analysis of interregional competition" en J. Child, M. Crozier, and R. Mayntz, et al. (eds), *Societal Change Between Market and Organization*. Aldershot: Avebury.
- CASTAGNA, A.; WOELFLIN, M.; RAPOSO, I. (2001) *Reestructuración productiva, mercado laboral desigualdades regionales en Argentina*. Rosario (Argentina). Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- CLERI, C. A. (1999) *Estrategias de alianzas*. Buenos Aires. Ediciones Macchi.
- CONESSA, E. (2000) *¿Qué pasa en la economía argentina?* Buenos Aires. Ediciones Macchi.
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas (1997) *Congreso de Economía "Las tendencias económicas para el fin del siglo"*. Buenos Aires.
- DEL PULGAR RODRÍGUEZ, L. (1999) *Comunicación de empresas en entornos turbulentos*. Madrid. ESIC Editorial.
- DIEZ, M. A. y otros (2000) "La nueva economía" en *Mercado*, N° 986. Buenos Aires.
- DRUCKER, P. F. (1990) *Las nuevas realidades*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
- GARCÍA VALVERDE, M. (2000) *Estrategias de Negocios Internacionales*. Buenos Aires. Editorial Coyuntura SAC.
- HARDT, M.; NEGRI, A. (2002) *Imperio*. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- HESELBEIN, F. y otros (1999) *La Comunidad del Futuro*. Barcelona. Fundación Drucker, Ediciones Granica.
- HITIRIS, T.; VALLÉS, J. (1999) *Economía de la Unión Europea*. España. Editorial Prentice Hall.
- HUNTINGTON, S. P.; HARRISON, L. E. (2001) *La cultura es lo que importa*. Buenos Aires. Grupo Editorial Planeta.
- KELLY, K. (1999) "La nueva economía no es Amazon.com" en *Mercado*, N° 984. Buenos Aires (Argentina).
- KELLY, K. (1999) *Nuevas reglas para la nueva economía*. Buenos Aires. Ediciones Granica.
- KESMAN, C. V. (1999) *Globalización. Argentina y sus regiones en las próximas décadas*. Córdoba (Argentina). Editorial Consultora SRL.
- KRUGMAN, P. (1997) *El internacionalismo moderno. La economía internacional y las mentiras de la competitividad*. Barcelona. Crítica.
- MACÓN, J. (2002) *Economía del sector público*. Bogotá. McGraw-Hill/ Interamericana de Colombia.
- MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. (1993) *El proceso estratégico*. México. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana.
- OSTER, S. M. (2000) *Análisis moderno de la competitividad*. México. Oxford University Press México.
- PALADINO, M.; RODRÍGUEZ LARRETA, H.; AMBASZ, D. (1999) *Tecnología y competitividad en el MERCOSUR*. Buenos Aires. Ediciones Macchi.
- PORTER, M. (1991) *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires. Javier Vergara Editor S. A.

- PORTER, M. (diciembre 1999) "La nueva era de la estrategia" en *Gestión*, Edición especial Expo Management.
- PORTER, M. (febrero 2000) "Location, competition and economic development: local clusters in a global economy" en *Economic Development Quarterly* Vol. 14 N° 1.
- PORTO, G. G. (1996) *Las economías regionales en la Argentina, Premio Fulvio Salvador Pagani 1995*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- SCANDIZZO, D. (2003) Tesis "Redes de Competitividad. Interacción de Empresas y Gobiernos en la Nueva Economía (Un modelo orientado a la creación de valor regional)." Director MBA José Alejandro Bernhardt. Magister en Dirección de Empresas, ICDA-UCC. Córdoba.
- STEINER, G. (1998) *Planeación Estratégica, lo que todo director debe saber*. México. Compañía Editorial Continental.
- SZTULWARK, S. y otros (1999) "¿Se puede competir sin devaluar?" en *Mercado* N° 984. Buenos Aires.
- TUGORES, J. (1999) *Economía Internacional, Globalización e Integración Regional*. Madrid. Editorial McGraw-Hill.

Consultas en internet

- ALBURQUERQUE LLORENS, F. (2000) Documento "Las Agencias de desarrollo regional y la promoción del desarrollo local en el estado español". Santiago de Chile. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/6066/lcr1973e.pdf> (Consulta 2006).
- Center for Industrial Competitiveness (Universidad de Massachusetts). *Information Economy and Regional Development* en <http://www.uml/centers/cic>
- Institute for Strategy and Competitiveness. (Harvard Business School) <http://www.isc.hbs.edu/isc>
- MADOERY, O. en VÁZQUEZ BARQUERO, A.; MADOERY, O. (comps) disponible en <http://www.desarrolloyregion.com/ampliar.asp?contentId=143> (Consulta 2002).
- Ministerio de Comercio Exterior de Colombia en <http://www.mincomex.gov.co> (Consulta 2002). Actualmente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. <http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/NewsDetail.asp?ID=2635&IDCompany=12> (Consulta 2006)
- Población de Galicia: <http://club.telepolis.com/geografo/regional/espa/galpob.htm> (Consulta 2006).
- SÁNCHEZ, J. A.; MORENO, J. (1997) *Turismo en Nicaragua. Diagnóstico de la Industria* en <http://www.incae.ac.cr/ES/clacds/investigacion/pdf/cen640.pdf>

Páginas web recomendadas

- Ayuntamiento de Indianápolis. *Community Organizations Descriptions* en <http://www.indygob.org>
- Bolsa de Bilbao. *Clubes de Inversión* en <http://www.bolsabilbao.es>
- Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sustentable en www.incae.ac.cr (Consulta 2001).

Comisión Europea. *Informe General sobre la actividad de la Unión Europea 2000* en <http://www.europa.eu.int>

Gobierno de Canarias. *Plan de Desarrollo de Canarias 2000-2006* en www.gobcan.es

Progressive Policy Institute. *Rules of the Road: Governing Principles for the New Economy (New Economy Task Force Report)* en <http://www.neweconomyindex.org>

World Economic Forum: <http://www.weforum.org>

III

GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA ORGANIZACIONES PÚBLICAS (SEGUNDA PARTE)



GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA ORGANIZACIONES PÚBLICAS

(SEGUNDA PARTE)

DAVID MARTÍNEZ

I HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS

El desarrollo y permanencia de las organizaciones depende, cada vez en mayor medida, de las personas que las integran. En un entorno cambiante, la adaptabilidad y el aprovechamiento de las mejores oportunidades por parte de las organizaciones, la racionalización de sus actividades y el incremento de su productividad, derivan de la capacidad de sus empleados y de su actuación cooperativa.

Ante este panorama, debe consolidarse una nueva concepción de la dirección de las personas asociada con una nueva política de gestión y administración de los recursos humanos que valore la creatividad y la innovación (la flexibilidad), el trabajo en equipo, la calidad de la atención a los vecinos y usuarios, la autoevaluación y su consiguiente mejora continuada, la formación permanente y el gusto por el trabajo bien hecho, desde el convencimiento de que todo ello redundará en la calidad del servicio que presta la organización a su comunidad.

Es sabido que las organizaciones públicas manifiestan importantes dificultades para adaptarse a esta nueva concepción, que toma en consideración las exigencias de los nuevos tiempos y el cambio de las expectativas de las personas con respecto a la actividad laboral. Sin embargo, no hay razón que justifique mantener a las organizaciones públicas al margen de este movimiento que hace de las personas la clave del éxito de cualquier proceso de cambio organizacional.

Aunque podría resultar una obviedad, diremos que una política de recursos humanos será exitosa siempre y cuando se nutra de una profunda e inteligente interpretación de la realidad, esto es, que tomando los principales elementos estructurales de la realidad organizacional (más o menos estables), genere múltiples posibilidades de poner en marcha un proceso que gestione y administre el fortaleci-

III.1 miento y desarrollo de los actores internos. En ese sentido, toda acción orientada a la conducción del personal se encuentra asociada con una visión política de gestión y administración de los recursos humanos, o sea, expresa o implícitamente basada en determinada concepción acerca de las personas. Tal concepción, siempre refiere a hechos o circunstancias a través de las cuales se ha definido al “otro”. Las organizaciones siempre poseen una política de lo individual, pero el desafío es construir una política de lo colectivo donde el logro de los objetivos sea fundamentalmente alcanzado y compartido por la mayoría de sus integrantes.

Una política de recursos humanos debe entonces incluir elementos lógicos y racionales que considerando lo colectivo hagan posible y ordenen la complementariedad entre las personas. No se trata de desestimar lo individual, ni de intentar eliminarlo, sino de hacer de las diferencias de las personas su principal estrategia operativa.

El diseño de una política de recursos humanos no es una “abstracción inoperante” ni un invento de los especialistas en recursos humanos, es una herramienta política primaria que permitirá operativizar con mayor éxito ideas y acciones en la realidad de nuestras organizaciones públicas.

Si una política de recursos humanos insiste en la integración de lo colectivo, entonces los valores culturales de esa organización (y los de su comunidad) se constituirán en su principal fuente de referencia. Toda organización crea y recrea su propia cultura, la que a su vez se asienta en los valores predominantes de su entorno y que también los modifica según su propio campo de acción. Si en una organización, los valores productivos (intrínsecos) se encuentran en conflicto u oposición con el trabajo compartido y responsable, sus resultados serán ponderados a través de los logros individuales y más mediáticos. Esa situación, en el corto plazo, pondrá en crisis la estabilidad de la organización frente a la demanda comunitaria que exige de ella un esfuerzo colectivo, debido a la complejidad de las soluciones a ofrecer.

I.1 *Política de recursos humanos y ética pública*

La ética pública como componente de la política de recursos humanos es un aspecto sensible y sinuoso, que involucra a la totalidad de las organizaciones, tanto públicas como privadas. Decimos “sensible” porque demanda hoy —más que nunca— un abordaje comprometido relacionado con los efectos que se producen a partir de su escasa consideración en los ámbitos organizacionales. Ese compromiso se vincula con actitudes y aptitudes que respalden con

hechos su consideración permanente. Y decimos “sinuoso” en referencia a los múltiples caminos a los que puede conducir su discusión.

Las organizaciones —en su amplia mayoría— sufren en el presente de una anomia que atenta directamente contra sus propios fundamentos, por ello consideramos que se trata de un aspecto elemental. Aunque la discusión de esta problemática excede ampliamente el área de los recursos humanos de una organización, alentamos a las políticas que incorporen en su ejecución procesos que induzcan conductas más responsables, transparentes y honestas, a los fines de prevenir y disuadir aquellas indebidas.

En nuestro enfoque, la ética refiere a una actividad intelectual, abierta, indagatoria, reflexiva y crítica, acerca de la función que la comunidad ha encomendado cumplir a sus organizaciones públicas en materia de responsabilidad social, gestión y administración y cuyo ejercicio incumbe a la totalidad del personal.

1.2 Política de recursos humanos y motivación del personal

En el ámbito de las organizaciones públicas, toda anomia produce desmotivación. Considerar el problema de la motivación significa que el diseño y ejecución de una política de recursos humanos debe aferrarse fuertemente al sistema de valores que se establece en la intercesión de la misma cultura de la organización con los valores culturales de su entorno, revalorizando aquellos aspectos relacionados con la productividad en un marco de responsabilidad. Así, la motivación puede ser definida como esa energía positiva procedente del conjunto de aspiraciones, deseos, valores, desafíos y sensibilidades individuales, que se manifiesta a través de la ejecución de tareas específicas y el logro de objetivos comunes.

Si los resultados que una persona puede obtener y visualizar a lo largo de un determinado proceso producen motivación, pues una política de recursos humanos que no refuerce los valores productivos atentará contra la motivación de las personas y los resultados que ellas puedan lograr. Así, la motivación debe guardar una estrecha relación con el logro de resultados tangibles e intangibles, lo que equivale a decir que la política de recursos humanos deberá promover tanto resultados productivos observables y medibles por las personas y por la organización, como la producción de valores socioculturales positivos (intangibles) que resignifiquen y reafirmen responsablemente a las personas dentro de su grupo de pertenencia y referencia.

La motivación, entonces, puede ser considerada como un proceso que necesita una política que la considere como herra-

III.1 mienta productiva, seria y susceptible de ser planificada y ejecutada de manera permanente. Para eso, la política debería incorporar:

- orientación al trabajo basada en el principio del esfuerzo personal y compartido;
- orientación a la productividad de las ideas y acciones de las personas (resultados productivos);
- satisfacción por el esfuerzo del trabajo (especialmente relacionado con la salud);
- potenciación de las fortalezas de las personas y los grupos, orientándolas al desarrollo sostenido;
- concepción del aprendizaje como proceso constante para las personas y para la organización en general;
- inclusión de la evaluación permanente como punto de reconocimiento del aprendizaje y sus beneficios.

I.3 Política de recursos humanos, formación y capacitación del personal

La mayoría de las organizaciones presentan y admiten necesidades puntuales y generales de “capacitación”, pero sólo en una pequeña porción de ellas estas necesidades se compadecen con ideas claras y planificadas. Las organizaciones públicas piensan y definen las acciones de capacitación en el “aquí y ahora” y salen en busca de servicios de manera apresurada, encontrándose con ofertas insatisfactorias —cuando no inapropiadas— y costosas en el corto y mediano plazo.

La formación y la capacitación no pueden ser entendidas como acciones sujetas a definiciones genéricas de necesidades. Deben estar directamente asociadas al resultado de un análisis de los problemas de las organizaciones públicas y garantizar que sus efectos contribuyan a implantar soluciones. Requieren, por lo tanto, de una estrategia que las oriente, planifique, ejecute y evalúe. Son recursos fundamentalmente poderosos que en nuestros días se relacionan directamente con la posibilidad de supervivencia y desarrollo de nuestras organizaciones.

La formación es básicamente un proceso que trabaja con valores profundos (psicosociales y culturales) sobre los cuales se apoyarán los contenidos y efectos de la capacitación. No es un proceso solitario, sino íntimamente provocado por la relación con los “otros”. La formación determina la posibilidad de “pensar y hacer con otros”, dentro y fuera de la organización. La capacitación, en cambio, es un proceso que no necesariamente demanda la presen-

III.1

cia del “otro” semejante, puede desarrollarse individualmente, porque su aspecto central es la incorporación y aplicación de contenidos instrumentales.

Hacemos esta distinción entre ambas a los fines de acercar una mayor consideración de los efectos estructurales (formación) y operativos (capacitación) que deben tenerse en cuenta en el diseño de una política de recursos humanos orientada al desarrollo integral de las personas en la organización, pero sin perder de vista que ambas instancias deben ser unificadas estratégicamente en relación a la resolución de problemas concretos.

Observemos el siguiente esquema conceptual a los fines de ubicar formación y capacitación en los dos ejes fundamentales del desarrollo de nuestro personal.

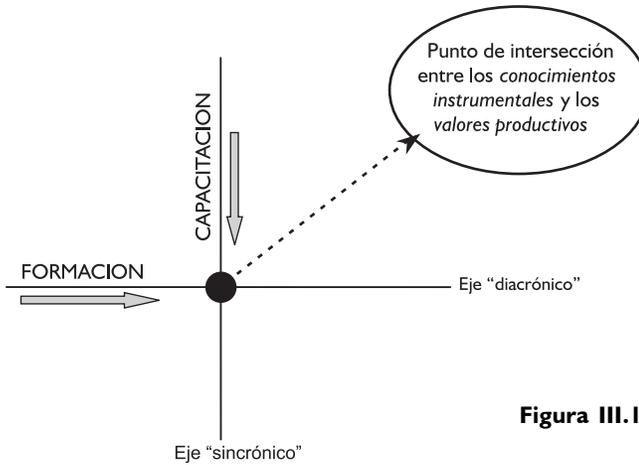


Figura III.1

Puede decirse que la formación transcurre a lo largo de la vida de las personas, mientras que la capacitación es una instancia puntual que, para ser efectiva, debe estar articulada con los tiempos de aquella. El punto de intersección entre formación y capacitación representa también un punto de equilibrio entre los conocimientos instrumentales que se necesita incorporar y los valores socio productivos positivos que se desean construir o potenciar. Además, cada punto de intersección debe producir un resultado inmediato en los procedimientos y otro mediato en la cultura organizacional.

Ahora estamos en condiciones de definir cuáles son los principales aspectos que debe contemplar e incluir una política de recursos humanos en materia de formación y capacitación:

- indagar constantemente tanto en los valores socioprodutivos positivos de la cultura organizacional que requieren ser reforzados y realizar un permanente relevamiento de

III.1

- las necesidades de conocimiento, información y herramientas técnico-prácticas que las persona y los grupos poseen;
- considerar siempre a ambas en el corto, mediano y largo plazo;
 - hacer de la formación una instancia reflexiva de los objetivos que persigue la organización, relacionados con los valores psico-socio-culturales de las personas y del medio, y hacer de la capacitación una posibilidad de desarrollo instrumental y práctico de las personas frente a los problemas que deben resolver en sus áreas de incumbencia. Consensuar objetivos para ambos procesos.
 - evitar la asociación entre formación/capacitación y el régimen —tácito o formal— de premios y castigos de la organización. Vincular formación/capacitación con el conjunto de funciones, tareas, responsabilidades y derechos que cada persona posee;
 - apoyar permanente y estratégicamente el proceso de evaluación que se diseñe para la ejecución de los programas de formación y capacitación, con una visión realista y profesional que torne más objetivos a los proceso y resultados;
 - compatibilizar las principales estrategias de desarrollo personal y grupal con las definidas en relación a la motivación del personal, a los fines de considerar la formación y capacitación como herramientas motivacionales y éstas como sostén de los programas de desarrollo de las personas.

I.4 Política de recursos humanos y clima laboral

El clima organizacional es un fenómeno interviniente que media entre los factores del sistema organizacional y las tendencias motivacionales que se traducen en un comportamiento que tiene consecuencias sobre la organización (productividad-satisfacción). De manera que la noción de clima organizacional exige la comprensión de los aspectos motivacionales de las personas en el ámbito del trabajo. Una cosa es hablar de la motivación de las personas en términos generales y otra es circunscribirlo y analizarlo en relación a las propiedades que el tema representa en el ámbito laboral. En este apartado elegimos esta segunda posibilidad que nos permitirá entender esta problemática tan amplia y por cierto, apasionante.

Dos dimensiones, que intentaremos simplificar, nos orientan estratégicamente en la consideración de este tema sujeto a perma-

nente actualización. Se trata de dos propuestas diferentes acerca de qué hacer técnicamente con la motivación. La primera, considera que la motivación de las personas viene determinada por una serie de condicionantes psicosociales y culturales, y que éstos explican y justifican los comportamientos de las personas en sus puestos de trabajo. Remarca fundamentalmente que no se le puede pedir a las personas más allá de su historia personal, en lenguaje corriente diríamos: “uno no debe pedirle peras al olmo”. Esta primera hipótesis, nos llevaría a pensar, desde el punto de vista metodológico, que hay que aprovechar lo que las personas traen desde fuera del ámbito laboral y que aquellos que no cuentan con cierta iniciativa (motivación), siempre se comportarán de una forma adversa o por lo menos escasamente comprometida frente a los objetivos de la organización. Esta explicación posee numerosos adherentes, sin embargo, creemos que sostiene ciertas prácticas facilistas, cuando no despreocupadas, en cuanto a la posibilidad de imaginar y ejecutar acciones que vayan más allá de los determinantes que toda persona o colectivo de personas manifiesten en un momento histórico concreto. Las implicancias prácticas de tal concepción en ámbitos laborales, se traducen en la elección de aquellos que ya vienen motivados, descartando y aislando a quienes no poseen o no manifiestan comportamientos proactivos o iniciativas congruentes con las expectativas de quienes conducen. Es así que tenemos —y no sólo por este motivo— grandes grupos de personas que nunca logran ser incluidas en los procesos de desarrollo organizacional. La inversión —si la hubiere— siempre se dirige a aquellos que desde el inicio cuentan con dichas condiciones autogestivas de motivación personal.

El segundo enfoque, sin dejar de advertir los condicionantes psico-socio-culturales y económicos que determinan a toda persona, propone avanzar para superar los obstáculos que toda persona o colectivo de personas posee en un momento histórico determinado, sosteniendo que dicho momento histórico determina a las personas permanentemente si los componentes de esa realidad no logran, por lo menos, ser alterados (cambiados) en sus aspectos más estructurales. Esta mirada del problema de la motivación, propone interpretar y adaptarse a la realidad de una forma inteligente, partiendo desde el escenario sobre el que se actúa (adaptación activa) para implantar dispositivos que creen nuevas condiciones para la motivación. Esta posición —a la cual elegimos adherir— insiste en considerar permanentemente a la motivación en el ámbito laboral como una responsabilidad social de toda organización, responsabilidad que en su praxis de corto, mediano y largo plazo, pone en marcha mecanismos de permanente revisión de aquellos factores internos y

III.1 organizacionales que influyen en la motivación de las personas orientada a la productividad individual y colectiva. Esto implicaría revisar ciertas dimensiones que desmotivan a las personas.

En la bibliografía clásica sobre el tema, existe una permanente y lógica recurrencia a asociar la motivación con aquello que se menciona y distingue como clima laboral. De aquí que elegimos pensar y proponer acciones tendientes a la motivación, partiendo de la observación y análisis del clima laboral presente en una organización o en alguna parte específica de ella.

Así, autores como Litwin y Stinger (LITWIN, G.; STINGER, H., 1978) postulan la existencia de nueve dimensiones que explicarían el clima existente en una determinada organización. Cada una de ellas se relaciona con ciertas propiedades de la organización:

Estructura

Representa la percepción que tienen los miembros de la organización acerca de la cantidad de reglas, procedimientos, trámites y otras limitaciones a que se ven enfrentados en el desarrollo de su trabajo. Esto es, la medida en que la organización pone más énfasis en la burocracia improductiva que en el armado de un ambiente de trabajo más desestructurado.

Responsabilidad y empoderamiento

Es la percepción del personal de la organización acerca de su autonomía en la toma de decisiones relacionadas con su trabajo. Es la medida en que la supervisión que reciben deja de ser de tipo general y se transforma en un control asfixiante que no permite construir y desarrollar en el personal el sentimiento de ser su propio jefe en lo específico de sus tareas. En tal caso, el personal recibe innecesariamente un “doble chequeo” en el trabajo, que, claro está, distrae a los jefes —quienes abandonan sus “tareas específicas de jefe”— y arrebatata la responsabilidad operativa al personal.

Recompensa

Corresponde a la percepción de los miembros acerca de la adecuación de la recompensa recibida por el trabajo bien hecho. Es la medida en que la organización utiliza más el premio que el castigo o la sanción. Ciertamente, nuestras organizaciones están y han estado históricamente más atentas a vigilar y castigar, que a fomentar y rescatar las buenas prácticas. Es así que hoy pareciera que existen en nuestras organizaciones escenarios donde todo está mal hecho, en ausencia de reconocimiento y estímulo a las buenas prácticas.

Desafío

Corresponde a la percepción que tiene el personal acerca de los desafíos que impone el trabajo. Es la medida en que la organización promueve la aceptación de riesgos calculados, a fin de lograr los objetivos propuestos en un área determinada (objetivos de gobierno).

Relaciones

Es la percepción del personal de la organización acerca de la existencia de un ambiente de trabajo grato y de buenas relaciones sociales, tanto entre pares como entre jefes y subordinados.

Cooperación

Es la percepción del personal sobre la existencia de un espíritu de ayuda de parte de los directivos y de otros empleados del grupo. El énfasis puesto en el apoyo mutuo, tanto en niveles superiores como inferiores.

Estándares

Es la percepción del personal acerca del énfasis que pone la organización sobre las normas de rendimiento.

Conflictos

Es la percepción del grado en que los miembros de la organización, tanto pares como superiores, aceptan las opiniones discrepantes y no temen enfrentar y solucionar los problemas tan pronto surjan.

Identidad

Es la percepción de que la pertenencia a la organización es un elemento valioso dentro de los grupos de trabajo. En general, es la sensación de compartir los objetivos personales con los de la organización (objetivos de gobierno).

El conocimiento del clima organizacional retroalimenta los procesos que determinan los comportamientos organizacionales, permitiendo la introducción de cambios planificados, tanto en las actitudes y conductas de los miembros, como en la estructura organizacional o en uno o más de los subsistemas que la componen.

La importancia de esta información se basa en la comprobación de que el clima organizacional influye en el comportamiento manifiesto de los miembros a través de percepciones estabilizadas que filtran la realidad y condicionan los niveles de motivación laboral y rendimiento profesional, entre otros.

III.1

Para una apropiada lectura, interpretación e intervención, el clima organizacional deberá ser asociado a la idea de diversidad que particulariza a cada organización. La diversidad humana es una característica netamente cualitativa en todas las personas, que estructuralmente distingue a los seres humanos haciéndolos esencialmente singulares en lo cultural y colectivo de una sociedad. La diversidad de las personas se materializa en sus ideas y acciones y en las relaciones entre ideas y acciones, ambas asociadas a valores, sentimientos, tradiciones, creencias y mitos que los grupos de pertenencia y referencia imprimen culturalmente en cada una ellas. Todas las personas se relacionan con las demás a partir de su diversidad y es ésta la que las distingue constantemente.

Como rasgo cultural, a través de los años, hemos tendido a crear organizaciones representadas por personas con iguales intereses y aspiraciones y similares condiciones socioculturales. Como si eso fuera poco, irrestrictamente identificadas con el pensamiento y accionar de sus dirigentes. Tal situación no solamente constituye una fantasía insostenible —o sostenible con un alto costo social y cultural— sino que también se encuentra en total contradicción con los principios básicos y naturales del por qué y para qué de las organizaciones humanas. Si una organización pública pretende hacerse cargo de la diversidad de los problemas de una comunidad o de una parte de ella, no puede más que responder a esa diversidad externa con su diversidad interna, de otra manera, esa organización no solamente se encontraría discriminando injustamente a su comunidad, sino que por naturaleza estaría inhabilitada estructural y estratégicamente para operar con eficacia, eficiencia y equidad.

La diversidad dentro de nuestras organizaciones no es una entelequia, tiene nombre y apellido, está compuesta por cada una las características personales de nuestros recursos humanos. En la mayoría de los casos, no somos nosotros mismos los que hemos elegido esa diversidad con la que nos toca trabajar, tampoco los demás nos han elegido a nosotros. Pero para quienes hemos elegido trabajar en el desarrollo de los recursos humanos, el “nosotros” y el “aquellos” sencillamente deben desaparecer, no en términos de diferencias sino en tanto obstáculo para el trabajo. Frente a la diversidad deben desarrollarse aptitudes y actitudes de tolerancia, inclusión y cooperación, que promuevan acciones de complementariedad y coexistencia de las diferencias. Considerarla como un aspecto positivo y aliado de nuestros objetivos organizacionales nos posibilitará encontrar nuevas oportunidades para la resolución de problemas, donde las tensiones —propias y comunes de todo ámbito laboral— serán interpretadas como fuerzas internas que pueden competir en la búsqueda de mejores logros. Admitir la diversidad y trabajar a partir de ella, posibilitará

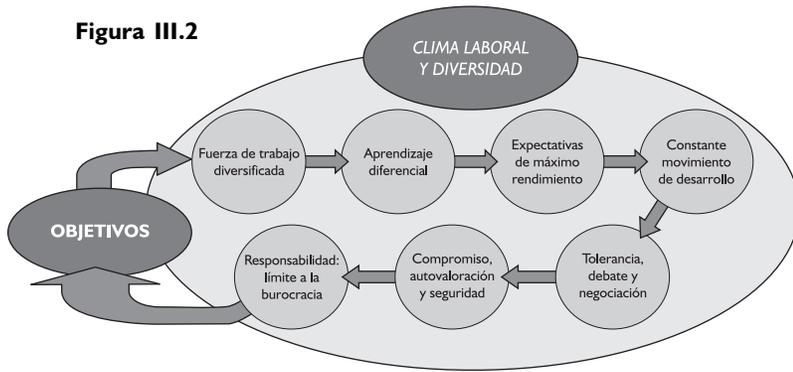
a los recursos humanos la identificación con sus tareas y la promoción de formas de aprendizaje más adecuadas. Para ello, deben darse previamente algunas condiciones:

- que quien tenga competencia orgánica o funcional sobre los recursos humanos debe comprender que poseer una fuerza de trabajo diversificada, implica abarcar diferentes enfoques y perspectivas sobre el trabajo, lo cual bien aprovechado constituye una importante fortaleza de la organización, porque implica que una parte sustancial de los problemas podrá ser potencialmente abordada de manera más apropiada;
- que los directivos o funcionarios tomen como un reto el aprendizaje diferencial que exige el trabajo con la diversidad, construyendo así nuevas y más adecuadas formas de aprendizaje que logren que la capacitación sea efectiva, capaz de ofrecer resultados concretos;
- que las expectativas creadas por la organización partan de la diversidad de las personas y tienda al máximo rendimiento de sus particularidades;
- que la organización mantenga un constante movimiento de desarrollo desde lo personal a lo grupal y desde lo grupal a lo personal;
- que el conflicto y las tensiones puedan ser definidos en un marco de franqueza en relación al logro de objetivos, lo cual esclarecerá constantemente el por qué y para qué de un conflicto. De esta forma la diversidad tendrá un resultado más racional y socializado buscando promover la tolerancia, el debate y la concertación (negociación);
- que si se parte de la tolerancia a la diversidad, los valores personales sean resaltados y puestos en la dinámica del trabajo, lo cual produce mayor compromiso, una mayor autovaloración y en consecuencia mayor seguridad frente a la toma de decisiones;
- que la diversidad no refuerce ni justifique conductas burocráticas y mezquinamente personalistas, sino que se convierta en un límite real de estas conductas frente a los demás, así el responsabilizarse por los efectos que todo acto provoca, será una dimensión más en el plano de las relaciones laborales.

Integremos estos aspectos en el siguiente esquema sistémico del trabajo con la diversidad:

III.1

Figura III.2



Toda política de recursos humanos que trabaja el clima laboral de su organización incluyendo la noción de diversidad, posee mayores ventajas sobre otros modelos e incorpora fuertes fundamentos que priorizan la salud de las personas en la organización. Si las diferencias se constituyen en la diversificación de la fuerza de trabajo, las personas logran sentirse más libres aún afrontando situaciones de gran presión (estrés) y tomando decisiones que implican importantes responsabilidades. Puesto que la “parálisis” que tan a menudo observamos en nuestros recursos humanos a la hora de adoptar decisiones gravitantes, mucho tiene que ver con la inseguridad que generan los eventuales efectos de esas decisiones, si una persona está segura, aunque puede equivocarse, no dejará de enfrentar la situación incluso solicitando ayuda a sus pares. Las tensiones y conflictos que producen inmovilidad se relacionan directamente con un clima laboral poco adecuado a la productividad de los procesos organizacionales. Un clima laboral positivo mejora la productividad de los recursos humanos.

Las organizaciones públicas no pueden ser menos que el “ejemplo organizativo” para sus comunidades en materia de salud y participación en el trabajo. Ciertamente, las organizaciones del estado que poseen un clima laboral positivo, pueden transferir a otros sectores importantes y visibles herramientas para el mejoramiento de sus propios ambientes laborales, cuestión que cobra relevancia si se advierte que valores culturales particularmente antidemocráticos se han consolidado formalmente en todos los ámbitos de trabajo, públicos o privados. La participación en el trabajo es una ventaja competitiva que aún no hemos instrumentado en toda su extensión y cuyos efectos positivos conocemos sólo en parte. Sin desconocer los desafíos a los que nos enfrentamos cuando uno “abre el juego” dentro de una organización, creemos que para que ese “juego” resulte productivo, debe ser organizado y ordenado. Si la participación es promovida a partir de objetivos concretos, claros

III.1

y posibles, debe estar fuertemente asociada a la toma de decisiones. En los ámbitos de trabajo donde la participación no concluye en decisiones, la desconfianza, el desánimo y la hipocresía se fortalecen y la productividad pasa a ser meramente declamativa (cuando no desconocida). Las decisiones respetadas y sostenidas por la mayoría, confirman que la participación ha sido necesaria y especialmente valiosa en todo proceso productivo.

Ubiquemos entonces estos tres conceptos en un esquema tridimensional también sistémico:

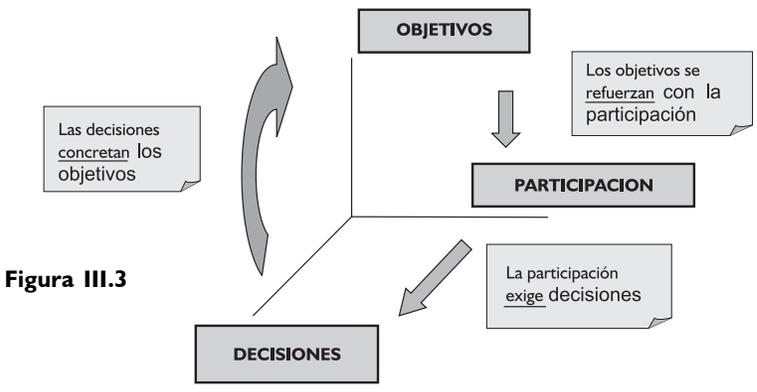


Figura III.3

2. LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Planificar significa organizar una producción conforme a un plan determinado. La planificación es una acción y como toda acción siempre encuentra pensamientos o ideas que la orientan, éstas, a su vez, conducen al logro de otras acciones y a la producción de otras ideas.

Desafortunadamente, diversos factores personales, sociales, culturales y económicos, todos ellos ahora también globales, acentúan la idea según la cual el futuro es imprevisible, actúan en detrimento de la planificación y a favor de la improvisación como respuesta a los cambios. Pueden existir muchas excusas y algunas hasta muy bien fundadas pero lo cierto es que esto no nos libra de padecer los efectos de la imprevisión. Cuando todo o gran parte de nuestra vida es absoluta incertidumbre algo está fallando y es hora de que nos replanteemos el presente.

2.1 Planificación, incertidumbre y riesgo

La planificación transforma la incertidumbre en riesgo. Nada puede decidirse libre y responsablemente en un contexto de total

III.2 incertidumbre, porque un escenario semejante significaría absoluta carencia de los parámetros objetivos y racionales que nos permiten advertir y marcar puntos de referencia. En la incertidumbre no hay norte ni sur, las acciones parecen no tener ideas, las ideas son entendidas como inútiles y alejadas de las acciones. La incertidumbre produce un hacer compulsivo, repetitivo y centrado en el modelo de ensayo-error.

Tomar riesgo es una actitud que no depende solamente de nuestra voluntad, sino también de considerar los condicionantes internos y externos, personales, sociales y culturales. El riesgo implica que una parte de la realidad se ha tornado manejable porque racionalmente se han podido analizar, asociar y relacionar algunos componentes de esa realidad. El riesgo surge de la detención de la realidad a través del pensamiento, lo cual posibilita inferir elementos estructurales de la realidad, posibles de ser entendidos y proyectados. De aquí es que podemos decir que la planificación es la acción intencional y premeditada de detener la realidad para intentar conocer su lógica, re-organizarla e intervenir en ella con el objetivo central de modificarla.

2.2 Efectos de la acción de planificar en las personas

La acción de planificar incide directamente en el desarrollo personal y grupal de nuestros recursos humanos a través de los siguientes efectos y consecuencias:

- involucra a las personas en el cambio de la realidad;
- las hace más conscientes de sus límites reales y virtuales, tornándolas más reflexivas frente a la realidad, puesto que pueden lograr reconocer con mayor facilidad sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas;
- fortalece ideales, ya que, cuando la realidad o una parte de ella puede ser manejada, el “mediano y largo plazo” se incluye como una posibilidad de logros y hasta lo “inalcanzable” se instala como ese horizonte que guía el pensamiento y la acción y
- permite a las personas vincular el presente con el futuro, pudiendo entender cuáles son las condiciones actuales que pueden o deben ser proyectadas.

La planificación, como una de las principales herramientas de trabajo del pensamiento estratégico, implica un constante movimiento que va desde lo conceptual (teórico) a lo operativo (práctico). Hablar del trabajo que “aún no se ha realizado” constituye una abstracción e implica organizarlo a partir de conceptos que luego

deben ser operables. Así podemos afirmar que la acción de planificar desarrolla y potencia las capacidades de abstracción de las personas y facilita su organización previa a los hechos. Su efecto de anticipación construye y refuerza en las personas actitudes y aptitudes para la previsión y la prevención.

2.3 Ausencia de planificación en las organizaciones

Cuando los seres humanos no planifican, sus organizaciones se transforman en un barco a la deriva y lo único que pueden prever sus integrantes es que naufragará en cualquier momento. Nadie puede afirmar —de manera coherente— que en una organización donde la planificación es materia pendiente o desconocida se puede trabajar con motivación, puesto que los resultados —si los hubiera— no encuentran ningún valor previsto, deseado o compartido. De aquí que la acción de planificar también resulta de vital importancia para sostener un clima laboral apropiado para la productividad.

Observemos entonces las realidades y efectos que producen y promueven las organizaciones que no planifican:

- son eminentemente individualistas;
- están regidas por las ideas de un “caudillo” (no existe liderazgo);
- miran y operan en la realidad desde la mirada del caudillo (no existen dimensiones alternativas);
- resisten a los cambios por no poder ni querer entenderlos;
- generan altos costos personales y económicos (aunque sean muy pequeñas);
- no han desarrollado el pensamiento estratégico y, en cambio, reflejan en la realidad un pensamiento operativo empobrecido;
- sus recursos humanos se encuentran desmotivados y sus capacidades de aprendizaje fuertemente deterioradas;
- transmiten su falta de previsión y prevención a la vida particular (familiar) de sus recursos humanos;
- manifiestan escasas responsabilidades personales y gran negación sobre las responsabilidades públicas;
- “hacen sobre la marcha”, pero nunca saben lo que definitivamente hacen (desmotivación estructural);
- buscan aislar los valores personales y sociales de los procesos y resultados (escisión con la realidad);
- buscan imitar e importar modelos;

III.2

- son ineficaces en sus objetivos e ineficientes en sus resultados;
- interpretan la evaluación y el control como amenazas;
- están inhabilitadas estructuralmente para administrar y gestionar el patrimonio público de sus comunidades.

Es poco probable que el entorno continúe sosteniendo la existencia de organizaciones que reniegan de las acciones planificadas.

2.4 **Potencialidades de la planificación de los recursos humanos**

Si bien cuando hablamos de planificación estamos “pensando el futuro”, no cabe duda que él es posible si logramos reconocer lo que tenemos (o no) en nuestro presente. Pensar en la planificación de los recursos humanos implica iniciar la ejecución de un proceso de permanente concientización de nuestras propias fortalezas y debilidades en relación con las oportunidades y amenazas que el contexto interno y externo nos presenta. Entonces, pensar en el futuro nos ayuda a actuar en el presente, e implica también, cambiar el presente desde nuestra idea de futuro.

Para hacer frente a aquella idea de desarrollo futuro, es importante considerar las posibilidades de adaptación de nuestro personal a las condiciones presentes. Toda planificación de los recursos humanos debe encontrar una lógica relación de adaptabilidad, basada y sostenida en las competencias laborales que hacen a la seguridad de las personas frente a los nuevos escenarios de actuación y desempeño. Entendido este punto de partida, diremos que con la planificación nos proponemos realizar una proyección lógica de algunos elementos estructurales del presente, que queremos y necesitamos sostener y controlar en las actuaciones futuras de nuestra organización; estos elementos estructurales, son los que nos permitirán abordar nuevas dimensiones de esas nuevas realidades.

La Planificación de los Recursos Humanos procura:

- Provocar y mantener la efectividad de la planta. No estamos refiriéndonos al trabajo “efectivo” como aquella condición jurídico-legal, sino a la posibilidad de entenderlo en la equilibrada relación del logro de objetivos y resultados. Es este criterio el que debería determinar la cantidad y calidad del trabajo efectivo (en su significación jurídico-legal). La planificación debe estar orientada a provocar la efectividad, esto es prever el logro equilibrado de objetivos de gobierno y resultados operativos, para lo cual tendrá que asociar unos con otros. Tal asociación depende en gran medida de la claridad con que se establezcan ante el personal los objetivos de

gobierno. La planificación, entonces, exige que los niveles jerárquicos definan y comuniquen los principales objetivos de gobierno a partir de los cuales se delinearán operativamente los resultados que el personal debe planificar y alcanzar según sus posiciones de trabajo individuales y de equipo.

- Facilitar la adaptación de la organización a los cambios del entorno. Si la planificación consiste en una proyección lógica hacia el futuro de elementos estructurales del presente, esto nos lleva a pensar que la organización contará con recursos mínimos e indispensables para enfrentar los cambios que las nuevas realidades le presenten. Lo anterior sugiere que la organización no sufrirá cambios traumáticos sino que tendrá mayores posibilidades de adaptación activa frente a aquellas nuevas variables que su entorno le proponga. La planificación de los recursos humanos deberá prever instancias (procesos) que faciliten estratégicamente la asimilación y el acomodamiento a las nuevas situaciones, lo cual se relaciona directamente con la funcionalidad y flexibilidad de los recursos humanos. La planificación resulta una interface (puente) entre lo antiguo y lo nuevo, lo estandarizado y las innovaciones, finalmente, entre la experiencia y la capacidad de aprendizaje (inteligencia organizacional).

- Hacer viables las estrategias de desarrollo organizacional. La planificación en materia de recursos humanos reorganiza las respuestas actuales de la organización al tiempo que produce estrategias de desarrollo personal y de equipo. Puesto que el desarrollo organizacional nunca debería depender del azar, debe estar directa e intencionalmente asociado con las capacidades presentes. En estos términos, el futuro debe provocar desafíos que los recursos humanos deben asociar con sus individuales y compartidas posibilidades de desarrollo, nunca apartadas del logro de los objetivos organizacionales.

- Maximizar el aprovechamiento de los recursos humanos. Como ya lo adelantáramos en párrafos anteriores, la diversidad en tanto cualidades diferenciales del personal, debe encontrar su máximo aprovechamiento a través de la planificación que en todas sus expresiones debe ser inclusiva de las actitudes y aptitudes productivas del personal. Cuando no se logra maximizar la diversidad productiva con la que contamos se desaprovechan potencialidades que no tardan en ponerse a la orden de actitudes burocráticas y desmotivadoras.

- Formar y promocionar a los recursos humanos según las necesidades de la organización. Sin lugar a dudas tampoco la formación y promoción del personal debe estar librada al azar; la planificación se constituye en un recurso de enlace entre las necesida-

III.2 des de la organización y las necesidades de formación y promoción de las personas y los grupos. El logro de todo objetivo organizacional reclama la permanente formación del personal orientada a la producción de nuevas habilidades y competencias. En ese sentido, una “planificación operativa” del personal que excluyente de la dimensión formativa de las personas resultaría inapropiada, pues los recursos humanos escindirían sus experiencias operativas de sus capacidades de aprendizaje permanente limitándose la posibilidad de mejora del puesto de trabajo. La planificación de los recursos humanos debe fijar con anterioridad los criterios más apropiados que guiarán programas de formación y modalidades de promoción.

- Facilitar la motivación de los recursos humanos a través de las expectativas y proyecciones de futuro. En su amplia mayoría las organizaciones consideran a la motivación de las dependientes exclusivamente del “ánimo cotidiano” de cada persona. Una consideración semejante debería subordinarse a aspectos sistémicos, cuya responsabilidad se relaciona con elementos estratégicos de gestión y administración de los recursos humanos debidamente planificados. Como ya lo advirtiéramos, la falta de planificación está en la base de todo problema motivacional; su ausencia provoca desmotivación estructural en las personas que —en la mayoría de los casos— excede sus manifestaciones internas para trasladarse al resto de las proyecciones futuras que toda persona crea y recrea en su cotidianidad laboral. La ausencia de previsión desmotiva y somete a las personas y a las organizaciones a prácticas compulsivas no ancladas en valores y/o estimaciones de referencia. En esos casos, las personas pueden tener “conciencia del hacer” pero nunca saben definitivamente dónde los conduce ese “hacer”. La planificación devuelve a las personas criterios y sentidos iniciales que hacen al rumbo de sus acciones. De aquí que la motivación en el ámbito organizacional es materia de planificación que orienta y sostiene expectativas y proyecciones de futuro para el logro de objetivos comunes (objetivos de gobierno).

- Prever y evitar conflictos derivados de la inadecuación de los recursos humanos a las necesidades de la organización. En la actualidad, una cantidad importante de conflictos lleva a las organizaciones a invertir tiempos, esfuerzos y recursos en la búsqueda de soluciones. Si los niveles de conflictividad son elevados y permanentes resultaría más económico para la organización revisar sus criterios de planificación. Sin duda los conflictos estarán siempre presentes, no obstante saber diferenciar cuáles de ellos se relacionan efectivamente con el logro de objetivos y resultados productivos nos ayudará a encausar recursos y energías para enfrentarlos. Por supuesto que pueden surgir nuevos conflictos no contemplados en

la planificación original, pero gracias a las referencias previamente construidas, podrán reconocerse como efectos de los advertidos originalmente. La labilidad del comportamiento humano y la de sus manifestaciones en las organizaciones, exige tener rumbos más o menos firmes, más o menos flexibles, puesto que la total improvisación frente a los fenómenos conductuales lleva al sometimiento irracional de los escenarios que debiéramos controlar por lo menos en aquellos aspectos que atentan contra el logro de nuestras metas. Reiteramos que altos niveles permanentes de conflicto indican problemas en los criterios de planificación de la conducción del personal. En línea con lo anterior, cabe destacar que la planificación de los recursos humanos hace posible la previsión de conflictos porque ella misma —en alguna medida— los provoca y define, correlativamente, referencias y soluciones. No está en nuestro ánimo incitar y/o estimular conflictos, lo cual implicaría crear conflictos inexistentes, improductivos; nuestra idea es la de hacer emerger y facilitar el tratamiento de aquellos que se producirán a partir de nuestros mismos desafíos, pues habrá siempre situaciones, posiciones, personas, grupos, etc. que precipitarán el conflicto propio en toda situación de cambio. Con todo, la planificación ayuda a diferenciar los conflictos y a ponerlos en directa relación productiva con los objetivos y resultados propuestos y esperados.

- Alinear intereses personales y grupales con los de la organización. La planificación de los recursos humanos debe orientarse a integrar los intereses personales en los objetivos y resultados de la organización. Toda vez que los intereses personales no resulten contrapuestos con los objetivos organizacionales deberán ocupar una importante parte en el diseño operativo de estos últimos; los intereses contrapuestos sólo pueden distinguirse si sus logros benefician exclusivamente a sus promotores, en desmedro de las funciones de la organización que procuran el beneficio compartido, socializado y comunitario. Sabemos que toda gestión de gobierno es tal por los compromisos asumidos frente a la comunidad. El mecanismo más efectivo para el cumplimiento de esos compromisos admite discusión, diálogo y propuestas. La alineación de intereses personales y grupales en pos de los objetivos de gobierno resulta indispensable para la planificación de los recursos humanos que deberán ejecutar los procesos y procedimientos necesarios. Si logramos incluir los intereses del personal en los objetivos de la organización, tendremos a disposición la energía proactiva necesaria propia de esa diversidad que puede dar respuesta de manera integral a demandas y objetivos mayores y complejos como son los problemas de nuestras comunidades. No se trata entonces de rediscutir con el personal los

III.2 compromisos asumidos, sino de buscar la forma más efectiva para lograrlos y eso, también, es materia de planificación de los recursos humanos.

- Evitar ingresos innecesarios. Iniciamos este apartado proponiendo la consideración del término efectividad como concepto unificador de la relación entre “eficacia” y “eficiencia” y queremos cerrarlo mencionando la necesidad de planificar el ingreso de personal a través de criterios racionales que verdaderamente justifiquen la incorporación efectiva de recursos humanos competentes según las necesidades operativas de la organización. El criterio de funcionalidad (también desarrollado en párrafos precedentes) está en directa relación con la toma de decisiones de incorporación puesto que es necesario revisar en la planta de personal toda posibilidad de movilidad interna de recursos humanos entre áreas, pues perfiles que pueden estar desaprovechados en una y pueden ser bien aprovechados en otra. Para eso, la planificación deberá contemplar y hacer posible la comunicación interna de las posiciones vacantes a los fines de recibir, por parte del personal, ofertas, sugerencias y hasta proyectos de desarrollo para los puestos vacantes. Salvo en áreas excepcionales, nuestras organizaciones públicas no resisten nuevos ingresos, no sin antes revisar la refuncionalización de los recursos humanos ya existentes. La superposición de puestos de trabajo que en la mayoría de los casos provocan nuevos ingresos, además de introducir costes innecesarios, produce y reproduce actitudes desmovilizadoras y desmotivantes en el personal. Lo que resulta más falaz aún es el intento de transferencia de tareas y responsabilidades por parte del antiguo personal a una nueva persona, que por no encontrar tareas para realizar, se somete a una indiscriminada derivación de “trabajo”. Un ingreso no planificado, degrada al trabajador, a su puesto y a las personas en posiciones próximas. Con esta actitud irracional (aunque suene loable), lejos de favorecer a alguien con “un sueldo” lo que se logra finalmente es comprometer fondos públicos en la reproducción de una sub-cultura reñida con el desarrollo de valores productivos y solidarios. Entonces, la planificación exige gestionar estrategias funcionales de movilidad interna antes de decidir “nuevos ingresos” contrarios a la disponibilidad actual y potencial de la organización.

2.5 *Los tiempos en la planificación de los recursos humanos*

La realización operativa de la planificación de los recursos humanos implica el establecimiento de plazos. Sin plazos, los “cie-

rres” se tornan inexistentes y si nada se cierra pues tampoco nada se inicia definitivamente. Los plazos son “mojones” en el tiempo sumamente necesarios para poder pensar, ejecutar y evaluar acciones en el presente que permitan proyectar acciones a futuro. A continuación referimos al corto, mediano y largo plazo:

- Corto plazo (un año). En este tiempo delineamos y ponemos en marcha respuestas a programas de acción establecidos en el plan de gobierno con el fin de prever y evitar colapsos en la disponibilidad y coordinación de los recursos humanos afectados al logro de resultados para las demandas que reclaman respuestas urgentes.
- Mediano plazo (tres y cinco años). En este plazo desarrollamos trabajos en el marco de las estrategias organizacionales profundizando fundamentalmente aspectos cualitativos de los puestos de trabajo, tales como el desarrollo de competencias laborales, la formación y capacitación, la calidad y los procesos de innovación.
- Largo plazo (más de cinco años). Para trabajar planes generales indicativos y estratégicamente prospectivos es necesario preparar el personal para transformaciones no traumáticas que modifiquen elementos estructurales de la cultura organizacional y de su entorno.

2.6 Liderazgo y proceso de planificación

Sin duda es el área de recursos humanos (departamento, oficina de personal, etc.) la responsable de liderar y conducir el proceso de planificación. Conducir no significa realizar la totalidad de las acciones de planificación. En este caso, liderar y conducir implica responsabilidad estratégica y técnica de las acciones de planificación, seguimiento, control y sistematización de los resultados en el proceso. El área de recursos humanos cumple así una más de sus funciones primarias y se espera pueda proveer al resto de las áreas los insumos informativos básicos y necesarios para el desarrollo efectivo de tareas, funciones y responsabilidades de los recursos humanos. Desde esta posición de máxima responsabilidad estratégica y técnica, se deberán pensar, generar y diseñar las herramientas para el relevamiento de datos, que podrán ser encuestas (semipautadas y semidirigidas), entrevistas personales y grupales, trabajos grupales de indagación focalizada y todo tipo de combinación necesaria que resulte apropiada y acorde con la cultura organizacional. El éxito de las aplicaciones metodológicas que finalmente se decidan como más convenientes, dependerá del grado de implicancia y coordinación de los principales responsables de área. Las acciones de coordinación serán

III.2 la consecuencia lógica de un efectivo proceso de concientización y aportes previos por parte de los responsables de áreas; si el área responsable no logra implicar a los recursos humanos en el diseño del proceso de planificación, la coordinación de las acciones y el acceso a la información estará fuertemente limitado y/o sesgado por el voluntarismo del personal que decida participar. No existe planificación de los recursos humanos efectiva sin la decisión responsable y sostenida de los niveles intermedios, que pueden transmitir sinergia a sus subordinados. Si los mandos medios subestiman y/o desautorizan el proceso, el personal de planta también reproducirá esta actitud o no podrá participar libremente en las acciones previstas. En la mayoría de los casos, los mandos medios actúan de manera resistente frente al relevamiento de información operativa de sus subordinados; muchos de ellos creen que esta información “puede volverse en su contra”. De aquí la particular sensibilidad que el área de recursos humanos debe tener en la instalación previa de todo proceso de planificación del personal. Debe garantizar que el proceso de planificación se instale y desarrolle, lo cual implica advertir todo tipo de obstáculo que pretenda frenarlo. Ahora bien, la voluntad política de los niveles jerárquicos (Ejecutivo) resulta indispensable para eso.

El proceso de planificación no deberá alterar el normal desenvolvimiento de las tareas, funciones y responsabilidades del personal, ni el de la organización en su conjunto. No se trata de “paralizar” a la organización para dedicarse con total exclusividad a la planificación; la planificación creíble y ajustada a la realidad se desarrolla en lo cotidiano del funcionamiento organizacional pero no lo obtaculiza. Si se deciden ejecutar acciones o actividades con el personal que impliquen importantes tiempos de reflexión y producción intelectual, deberán preverse espacios y horarios que no afecten las actividades diarias. Frente a esta posibilidad, tampoco resulta aconsejable encuadrar estos tiempos como “horas extras” de trabajo, puesto que nadie debiera cobrar para mejorar sus recursos, espacios y tiempos de prestaciones, pues, en definitiva, trabajar mejor es lisa y llanamente un derecho.

La planificación, entendida como proceso, debe considerar de manera permanente los determinantes socioculturales del personal. Cada persona en su marco de referencias y significaciones socioculturales interpreta diferencialmente los criterios que dan orden a sus funciones. Siempre y cuando se parta de sus concepciones se podrá estandarizar los criterios de previsión, orden, control y ejecución para el conjunto de los recursos humanos. En este punto, el personal con mayor antigüedad laboral suele manifestarse reacio a revisar sus acciones a luz de comparaciones más generales y sistematizadas. Reconociendo que sus saberes hacen a la historia

funcional de la organización, es el área de recursos humanos la que deberá aprovechar toda esa información parcial para integrarla en una planificación viable y productiva. Es también sabido que ciertas áreas que generalmente no comparten el espacio físico de la administración central (edificio municipal) suelen generar métodos y acciones mejor planificadas. Tal es el caso de los servicios de salud (hospital, dispensarios) y cultura (centros de apoyo escolar, guarderías, polideportivos, centros culturales, etc.). Según nuestras investigaciones y registros, esas dependencias orgánicas, por su mayor exposición y contacto con las necesidades de la comunidad, construyen lógicas de trabajo centradas en planificaciones semestrales y anuales, Sin embargo, como contrapartida suelen mostrar cierto aislamiento del resto de los procesos organizacionales (al menos en materia de gestión de los recursos humanos). Así, los propios actores refieren a “mundos totalmente distintos” de la administración central. La integración de estos espacios y la transmisión de sus lógicas de planificación al resto de la organización es parte del trabajo que debe realizar el área de recursos humanos, tomando sus buenas prácticas para fortalecer modelos de la organización en su conjunto.

La planificación es un proceso dinámico y fundamentalmente participativo orientado a la responsabilización de las acciones. El carácter dinámico refiere a un diseño que demanda modificaciones periódicas que ajusten acciones, en el marco de los ejes permanentes que guían las acciones ordenadas de las personas. Las planificaciones rígidas que no permiten revisiones y ajustes son inviables y, si logran ser aplicadas, correrían el riesgo de apartarse de los condicionamientos que genera toda realidad (en especial las realidades que atienden las organizaciones públicas). También debemos advertir que las modificaciones no invalidan a la planificación en su conjunto; si las modificaciones se convirtieran en una constante del diseño planificado, se estaría frente a un indicador inquietante: la imprevisibilidad se impondría por sobre el orden. Ciertas prácticas caóticas de la dirigencia política como las orientadas a obedecer los vaivenes de la “demanda social o sectorial”, introducen la imprevisibilidad operativa de los recursos humanos de las organizaciones públicas, de aquí que resulta imprescindible restringir los niveles de respuesta para garantizar la efectividad de las acciones previstas en la planificación original. Por ello es que consideramos a la planificación como “una carta de compromiso” por la que se decide consensuadamente someter las acciones a ciertas y determinadas pautas funcionales y de racionalidad. Si la planificación de los recursos humanos es la consecuencia lógica de un proceso participativo, ella también se convertirá en un compromiso responsable que en la actualidad toda comunidad reclama y espera de los dirigentes y empleados del estado.

III.2

Por último, diremos que la planificación de los recursos humanos constituye el punto de partida y medición del aprendizaje organizacional. El aprendizaje implica un permanente reconocimiento y valorización (reflexión) de los recursos humanos actuales y de estos en relación con la optimización de las herramientas técnicas y metodológicas de trabajo, del necesario sostén de objetivos y metas y de la estratégica acción de controlar, evaluar y ponderar los resultados alcanzados en el corto, mediano y largo plazo. Cuando decimos aprendizaje organizacional hablamos del aprendizaje socializado que las personas reciben a diario en sus ámbitos de trabajo; conocer esta variable que hace —nada más y nada menos— a la supervivencia de las organizaciones, implica un mayor control del proceso que lo conduce para lograr gestionarlo (acompañarlo) con decisiones que lo consoliden y potencien.

2.7 *Planificación de formación y capacitación*

Formar es mucho más que hacer cursos. La formación es un sistema compuesto por diferentes elementos cuyo principal objetivo es mejorar los procesos y resultados de una organización asegurando el desarrollo personal de sus recursos humanos.

Planificar la formación del personal de una organización consiste en diseñar actividades y asignar recursos para resolver las necesidades de competencias detectadas. Todo proceso formativo efectivo empieza con un análisis de necesidades. Ello es así porque la identificación de estas necesidades es indispensable para conseguir que el plan de formación sea realista, es decir, se ajuste a los problemas detectados y verificados en cada organización.

Un buen análisis de las necesidades formativas podría considerar cuatro dimensiones diferenciadas que ayudarían a conocer los factores críticos que condicionan el funcionamiento de la organización. A saber:

– *Los problemas o disfunciones de la organización*

Consideramos como problema aquellas cuestiones que dificultan la consecución de los resultados previstos por la organización. Aquí se incluye todo aquello “que se hace mal”, los errores cometidos o lo que produce insatisfacción tanto en el personal como en los ciudadanos.

– *Los proyectos de cambio*

Se trata de decisiones que tendrán un impacto a corto y mediano plazo en la organización. En esta categoría se incluyen las estrategias para (I) implantar nuevos programas, desarrollar de actividades futuras o asumir modifica-

ciones en la política de recursos humanos; y (2) inminentes cambios organizativos, actuaciones derivadas del cambio de paradigma de las administraciones públicas y de la orientación hacia el servicio a los ciudadanos.

– *La actualización de las competencias profesionales*

La propia transformación de los sistemas de trabajo origina la necesidad de proceder a una adaptación continua de las competencias profesionales de los empleados.

– *Los cambios en el entorno*

El entorno competencial de la organización es cambiante, especialmente por la dinámica impuesta en las sucesivas modificaciones de su marco jurídico y político. Las propias transformaciones de la cultura organizacional son otra fuente para identificar necesidades formativas. Además, podemos incluir en este apartado las respuestas que la organización debe dar a las nuevas demandas de la sociedad, de sus ciudadanos y de las entidades de alto contacto con la organización.

2.8 Estrategias y acciones de planificación de los recursos humanos

Ciertas corrientes de pensamiento hablan de la planificación como aquella tarea propia de “expertos” que luego de pensar y fundamentar el funcionamiento de una organización entregan a sus bases operativas el “nuevo diseño” que debe ser ejecutado. Sin duda existen personas que se han especializado en el tema y que resultan muy valiosas para todo proceso exhaustivo de planificación; lo que intentamos proponer en este apartado no contradice las distintas intervenciones especializadas en el tema, simplemente consideramos que la acción de planificar los recursos humanos debe vincularse con una verdadera posibilidad de implementación que genere compromisos sostenibles y responsables.

Entendemos a la planificación en la organización como un proceso fundamentalmente participativo y estratégico orientado a ejecutar acciones de cambio necesarias. Es así que, sometidos a un esquema participativo de planificación, los principales responsables del área en coordinación con el área recursos humanos deberán implicarse directamente con toda gestión de planificación e implicar a todas aquellas personas que a ellos reporten.

No se puede planificar sin información, por lo tanto, la primera tarea que proponemos es buscar y organizar la información que tenemos a nuestro alrededor, que tiene que ver con el qué,

III.2 cómo, dónde y cuánto hacen las personas, respecto a los objetivos que se persiguen. La búsqueda y producción de información constituye la fase estratégica más gravitante en el proceso de planificación, puesto que durante su ejecución propone y produce importantes instancias reflexivas y de concientización acerca de lo que “automáticamente” se hace a diario en la organización. La planificación nunca debe perder su relación con la realidad operativa que las personas desarrollan bajo sus múltiples formas y posibilidades, si desconocemos estos aspectos, lo planificado podría no implementarse o, en el mejor de los casos, encontrar permanentes obstáculos.

Existen distintas herramientas metodológicas para relevar información, proponemos las encuestas y los grupos focalizados. Las encuestas, por producir y canalizar información racionalizada (pensada, elaborada y/o reflexiva) y los grupos focalizados, por producir y canalizar información espontánea y determinada por las relaciones entre ideas y acciones interpersonales.

Así, los objetivos del relevamiento de información que aquí se propone son: generar un espacio de reflexión acerca del quehacer personal y compartido; abrir la participación para el cambio; hacer emerger la diversidad como camino alternativo para la ejecución de lo planificado e incluir y responsabilizar a la mayor cantidad de actores posibles.

Empezaremos relevando información acerca lo que las personas hacen en la organización, sus tareas, funciones y responsabilidades. En este sentido podrán abordarse varias fuentes, las personas en cuestión, sus superiores inmediatos, los diseños formales y organigramas generales o específicos, etcétera. Tengamos o no previamente esta información, no dejaremos de preguntarle al personal, puesto que nos devolverá una visión concreta y actualizada de cómo se han interpretado esas tareas, funciones y responsabilidades. Rápidamente nos enteraremos de posibles desviaciones y hasta superposiciones con otras posiciones de trabajo, como así también del grado de complementariedad y/o cooperación que existe entre las personas.

En esa línea, además de relevar información, habremos puesto en marcha un importante proceso de auto formación y capacitación, así, a medida que avanzamos el aprendizaje organizacional será el resultado más inmediato y visible.

Para no confundirnos debe remarcar que el qué de las tareas, funciones y responsabilidades debe ser interpretado en directa relación con los objetivos de la organización, para lo cual deberán esclarecerse los objetivos área por área para garantizar interpretaciones sobre las relaciones directas e indirectas que poseen los recursos humanos con los resultados alcanzados.

III.2

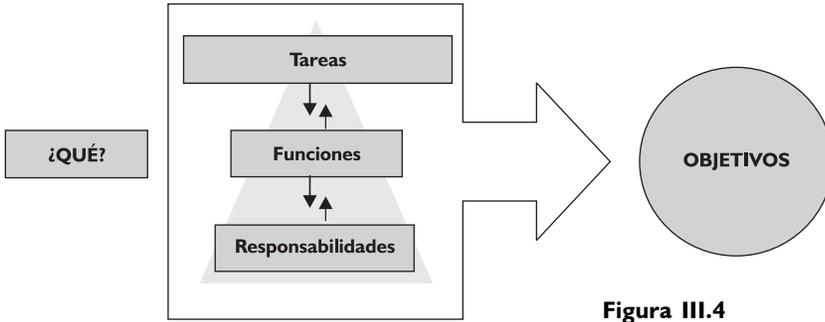


Figura III.4

Respecto de la relación entre tareas, responsabilidades y funciones de los recursos humanos y los objetivos organizacionales, cabe destacar que, a menudo, en ciertas organizaciones públicas los grupos o determinadas áreas conservan y responden a los objetivos que una gestión anterior. En algunos casos esos objetivos les sirven como puntos de resistencia frente a las nuevas autoridades y en otros, como única referencia actual del trabajo ya que las nuevas autoridades no han logrado aún hacer efectiva la comunicación de los nuevos objetivos (por problemas de comunicación o porque no los han definido). Cualquiera sea la causa para aferrarse a los viejos objetivos este fenómeno debe ser un punto de especial atención en nuestra tarea de planificación. La existencia, claridad y comunicabilidad de los objetivos es de vital importancia para el éxito de lo planificado.

La producción y organización de la información, como primer paso en las acciones de planificación, deben ser implementadas con una actitud participativa y esclarecedora de las condiciones actuales de la organización. El personal debe ser informado del motivo del relevamiento y una vez finalizado el proceso, también deberá tener acceso a las conclusiones, pues, de no producirse una instancia de “devolución”, la desconfianza actuará como principal límite para nuestras acciones futuras. No olvidemos que el proceso de planificación implica también un proceso de aprendizaje organizacional que de ser positivo nos beneficiará en las sucesivas estrategias de cambio y desarrollo.

Por otra parte, la manera como desarrollan las personas sus actividades (o el cómo) nos orienta a reconocer o descubrir las herramientas que utilizan para llevar a cabo sus tareas, funciones y responsabilidades.

Las herramientas tienen que ver con la tecnología, cómo la producen y qué uso hacen de ella. Pero antes es necesario definir lo que entendemos por tecnología dentro del ámbito organizacional

III.2 y en especial en el trabajo con los recursos humanos. La tecnología incluye a las herramientas tangibles o intangibles que nos permiten hacer más con menos. Las herramientas tangibles son aquellas físicamente manipulables, que nosotros mismos podemos crear y/o utilizar; mientras que las herramientas intangibles son recursos intelectuales y conceptuales disponibles que posibilitan un mejor uso de las herramientas tangibles.

El “hacer más” implica tanto componentes cuantitativos como lo cualitativos. La tecnología no sólo tiene que ver con la cantidad y con la producción en serie y a gran escala, también involucra la calidad como nuevo parámetro para ponderar la cantidad. El “hacer más con menos” refiere a producir algún tipo de ahorro, esto es, que la tendencia al pleno aprovechamiento de la tecnología signifique un ahorro que pueda invertirse en otras áreas o actividades.

Entonces, el “cómo hacen las personas”, está íntimamente ligado con la tecnología tanto en su modalidad física como intelectual.

Tecnología siempre ha sido sinónimo de “lo tecnológico”, de lo físicamente existente y manipulable, es decir, aquello que se enchufa, que tiene teclas, cables y pantalla. No está dentro de nuestros objetivos discutir esta idea de tecnología, pero consideramos necesario advertir los efectos que acarrea considerar a la tecnología por sí misma y aislada de los procesos intelectuales e inteligentes de las personas. Esos efectos son negativos si producen una “fantasía discriminatoria” entre los que la tienen y los que no, y entre los que conocen y los que desconocen su manejo técnico-operativo. El ejemplo clásico de nuestro paradigma tecnológico lo representa en nuestros tiempos la computadora. Si el concepto de tecnología está aislado de los procesos inteligentes de las personas, la computadora no será más que una herramienta de diferenciación mezquina entre ellas en función de quién la tiene y quién no, y entre quiénes la tienen, quién sabe usarla y quién no y así sucesivamente, porque en tal concepción la computadora vale más por lo que es que por los beneficios que trae a las personas.

La tecnología entendida así se constituye en un límite para las personas y las organizaciones; límite que primero es virtual y que luego se transforma en un límite real.

Estos aspectos tienen una gravitante incidencia en todo proceso de planificación de los recursos humanos puesto que la planificación es, en primera instancia, un trabajo de constante abstracción que busca complementarse con las herramientas tecnológicas a los fines de efectivizar y optimizar las proyecciones que se han planteado.

III.2

Así, la planificación de los recursos humanos en esta etapa busca reconocer límites y determinantes virtuales y reales para replantear objetivos y resultados.

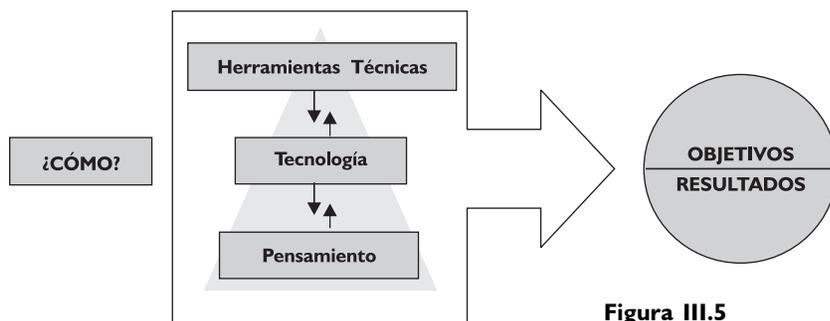


Figura III.5

El cómo hacen nuestros recursos humanos está entonces ligado a la tecnología que ellos usan (herramientas intelectuales y herramientas físicas). El pensamiento debe constituir la base de nuestra producción y uso tecnológico puesto que el pensamiento también es tecnología potencial y en acción, mientras que las herramientas físicas son lo más emergente del uso que hacemos de nuestro pensamiento.

A los fines de nuestra acción planificadora relevaremos ambos aspectos para poder saber dónde una de estas herramientas reemplaza a la otra o dónde se establecen distintas modalidades de complementariedad entre ambas. Sabremos, por ejemplo, si el no contar con una computadora para realizar determinadas tareas es un límite para realizarlas, o si en ausencia de computadora las personas han puesto en marcha herramientas intelectuales con las cuales procesan datos y avanzan sobre los objetivos planteados. En este último caso estaríamos frente a una excelente oportunidad para adquirir instrumentos tecnológicos de trabajo (en nuestro ejemplo, una PC) porque existirían mayores posibilidades de que lo instrumental sea mejor utilizado y que las personas comiencen a elaborar nuevas herramientas intelectuales para solucionar otro tipo de problemas (que también pueden estar asociados con la carencia de lo instrumental). Las herramientas físicas entonces deberían incorporarse al ámbito de trabajo cuando el pensamiento ha sido capaz de solucionar el problema más allá de la presencia de lo instrumental; vale decir que si las herramientas físicas fallaran o dejaran de existir, siempre las herramientas intelectuales estarán.

Siguiendo nuestros planteos anteriores, queda claro que la planificación de los recursos humanos ayuda a definir el qué y el cuándo se necesita de lo instrumental y a no tomar como únicas

III.2 variables lo que el personal demanda y lo que el mercado ofrece (o ha impuesto); si queremos que lo instrumental se use y se use bien, pues deberá estar subordinado a lo racional de una planificación integral e inteligente de los recursos humanos.

El dónde nos posiciona frente a los espacios físicos y temporales en los cuales los recursos humanos desarrollan sus actividades. Las estructuras modernas de trabajo nos ponen de sobre aviso que tanto los espacios como los tiempos de trabajo han cambiado y que deben ser reestructurados en relación a la complejidad de los problemas que nuestros recursos humanos deben solucionar en sus posiciones laborales. El concepto de teletrabajo ya instalado en numerosas organizaciones de distintos países, ha revolucionado tanto la forma como la estructura misma del quehacer humano. El mismo propone la refuncionalización de los espacios físicos y el mejor aprovechamiento del tiempo dedicado al trabajo a los fines de maximizar los resultados. El concepto de flexibilidad asociado al teletrabajo se relaciona con la agilidad en la producción de soluciones que tiende a superar limitaciones espaciales y temporales.

Tomaremos del concepto de teletrabajo algunos de sus principales efectos más que discutir cómo lo orientan e implementan algunas organizaciones.

El teletrabajo está fuertemente ligado a la tecnología informática y telemática. Sabemos que las personas trabajan e interactúan por medio de computadoras (más o menos complejas) ubicadas en lugares equidistantes unas de otras. Existen numerosos casos (empresas de venta de pasajes aéreos, empresas petroleras, de capitales de inversión, organizaciones no gubernamentales conservacionistas, etc.) en que los empleados se encuentran a miles de kilómetros, en distintos países y con distintos usos horarios. Todos ellos trabajan en forma conjunta, los procesos y resultados de unos repercuten en los otros. Las transformaciones de nociones como tiempo y espacio en el trabajo impactan fuertemente en las personas que teletrabajan considerando la complejidad de los problemas que deben resolver.

Decíamos que preguntarnos y preguntar acerca de dónde trabajan las personas alude al espacio y tiempo en el que se producen los procesos de trabajo. Todos los resultados a los que llegamos en nuestra organización están virtual y realmente determinados por los procesos que se ponen en marcha. Estos pueden ser individuales o grupales, concretados en un espacio físico o virtual y en un tiempo determinado.

Es materia de la planificación, relevar, analizar e interpretar estos procesos a través de los cuales las personas ejecutan sus

III.2

tareas. Preguntemos entonces qué entienden nuestros recursos humanos por espacio físico de trabajo, cómo está compuesto, qué particularidades posee y también qué límites encuentran en él relacionados con las tareas, funciones y responsabilidades que deben cumplir. Lo más probable es que nos encontremos con respuestas que se circunscriben a esas “cuatro paredes llamadas oficina” o a ese “conjunto de oficinas llamadas edificio de la Municipalidad”.

El espacio físico de trabajo siempre excede lo visible circundante, puesto que el mismo, al estar vinculado con otros procesos involucra más espacios de los que vemos; involucra a las relaciones que genera nuestro quehacer cotidiano. Por ejemplo, no podría afirmarse que el espacio físico de trabajo de la señorita telefonista es ese rincón que incluye un escritorio, una silla y un teléfono, puesto que en realidad es ése lugar y todos los espacios que se encuentran intercomunicados telefónicamente con aquél en el que ella está físicamente presente.

Si nuestro trabajo tiene efectos en otras personas y/o en otras tareas significa que compartimos con el otro una parte de ese espacio de trabajo y significa, además, que el otro nos ha incluido en su ambiente de trabajo. Por ello, más ajustado es hablar de ambiente que de espacio de trabajo, porque cuando hablamos de ambiente estamos definiendo lo físicamente existente a través de las distintas variables que lo componen. En nuestro ejemplo de la telefonista, ella está incluida en el ambiente de trabajo de todos aquellos que tienen teléfono (o intercomunicador), por lo tanto, su presencia allí nada tiene que ver con la presencia física, es puramente virtual. Todos los que esperan un mensaje saben que ella estará allí para transmitírselos.

Lo anterior agrega un componente muy importante a nuestras acciones de planificación de los recursos humanos ya que deducimos que no es necesario compartir un espacio de trabajo para formar parte del ambiente de trabajo. Los espacios físicos pueden ser un determinante para realizar algunas tareas, pero nunca una cuestión totalmente decisiva para ejecutarlas o no.

La refuncionalización de los espacios de trabajo debe orientarse a transformarlos en ambientes, solo así lograremos hacer más funcionales nuestras estructuras físicas, sean ellas muy pequeñas o muy grandes. Si de lo que se trata es de solucionar problemas, entonces son esos problemas los que nos darán la verdadera dimensión física y funcional de nuestros ambientes de trabajo.

La planificación de nuestros recursos humanos debe partir del concepto de ambiente de trabajo y buscar de manera permanente poner en marcha procesos que exijan resultados coherentes con este

III.2 concepto y, además, convertirse en una acción que forme y capacite a las personas en la refuncionalización de los espacios físicos.

Respecto al tiempo de trabajo que representa la otra parte del cómo hacen las personas, el ejemplo del teletrabajo sugiere algunas cuestiones. Todas las personas que integran una red de teletrabajo saben que los tiempos de trabajo son los que demandan los problemas a solucionar. Eso no significa que el tiempo del trabajo sea cualquier tiempo o todo el tiempo. Las soluciones a los problemas deben tener tiempo y horario determinados, es decir, límites. Los límites son, en este caso, parámetros reales, estandarizados y acordados. Son los problemas a resolver los que deben racionalizar inteligentemente el tiempo de trabajo, de no existir esta racionalidad el tiempo que sobra favorecerá a la burocracia o el tiempo que falta empobrecerá las soluciones.

Siguiendo con nuestro desarrollo, el cuánto hacen los recursos humanos de nuestra organización está referido a la cantidad y calidad de los procesos y resultados. Cuando hablamos del qué, cómo y cuándo hemos hecho expresa mención de este aspecto decisivo para observar, evaluar y medir las tareas, funciones y responsabilidades dentro de nuestras organizaciones.

No existen resultados sin procesos ni procesos efectivos sin resultados; planificar exclusivamente por resultados u objetivos conduce a naufragar en lo ideal, lo declamativo y hasta en lo autoritariamente tecnocrático. Los procesos determinan y condicionan los resultados, pero conforman también la base mínima e indispensable para lograrlos. Los procesos son las actividades y acciones lógicas que posibilitan los resultados. Incluyen a todas las actividades procedimentales y técnicas y a las acciones de coordinación que se realizan, todo lo cual conforma la llamada logística de la organización.

En el ámbito de las organizaciones públicas siempre se han tomado más en cuenta los procesos que los resultados, tal orientación ha potenciado las acciones y efectos burocráticos —asociados a los procedimientos— alcanzando formas inimaginables en las cuales “los procesos son el resultado”. No descartamos que existen ciertos y determinados procesos que pueden ser en sí mismos resultados, pero si estos casos nunca encuentran un punto de conclusión que signifique la solución de un problema tal proceso convertirá a esa parte de la organización en un “punto ciego” de productividad. Los “procesos sin resultados” no desconocen ni excluyen una lógica de trabajo, muy por el contrario, implican acciones de planificación muy puntillosa pero ciertamente cerrada y totalmente asilada y resistente a la planificación general. Sencillamente tienden a sostener procedimientos y acciones que se relacionan con el poder que

III.2

pueden ejercer sus actores sobre otros más que con la solución compartida de los problemas. Toda vez que encontremos estos casos podremos inferir que la organización ha abandonado alguna de sus funciones (en muy poco tiempo puede abandonarlas a todas) y que los procesos pertenecientes a otras áreas están fuertemente dimensionados, recargados y hasta desvirtuados (porque lo que deja de hacer alguien, o nadie lo hace u otro lo toma a puro riesgo de perder efectividad en lo que le es propio).

Entonces, la planificación de las actividades procedimentales y de las acciones coordinativas nunca debe estar totalmente ajustada a un plan, ni totalmente librada a la voluntad y lógica de las personas. Se trata más bien de complementar actividades técnicas y acciones coordinativas con las lógicas de las personas y la racionalidad de los objetivos de la organización. Los procesos deben ser lógicos pero también racionales; a la lógica se la proveen las personas y a la racionalidad, las funciones y responsabilidades de aquellas.

Decíamos que no existen procesos efectivos sin resultados. Los resultados son el punto de cierre en el que concluyen los procesos y en el que estos últimos vuelven a iniciarse. Los resultados no cierran literalmente los procesos sino en el sentido de completarlos y volverlos a abrir para mantenerlos siempre en su dinámica de producción. Tanto los procesos como sus resultados son parte del hacer productivo ya que para lograr resultados es necesario producir procesos y para lograr procesos eficientes es necesario producir resultados.

RESULTADOS	
TANGIBLES	INTANGIBLES
Plan de Gobierno	Credibilidad de los ciudadanos
Presupuesto anual	Cambio del clima laboral
Asistencia del personal	Transparencia en el manejo de fondos
Armado y despacho de expedientes	Eficiencia de equipos de trabajo
Ciudadanos atendidos	Comunicación interna eficaz
Otorgamiento de subsidios	Motivación del personal
Listado de morosos	Aprendizaje del área Economía

Tabla III.1

En la dinámica de las organizaciones, los resultados siempre tienen un efecto motivador o al menos movilizador de la fuerza de trabajo, sean positivos o negativos. El solo hecho de comprobar el

III.2 efecto de nuestras acciones implica un reaseguro de ser parte de ese resultado que, si es positivo, producirá satisfacción y si es negativo, ansiedad. De cualquier manera, el resultado siempre deberá convertirse en una instancia reflexiva a través de la cual consolidar el aprendizaje personal y organizacional.

Los resultados son la materialización de los objetivos, aún cuando aquellos sean tangibles o intangibles; los tangibles son aquellos materialmente apreciables, observables o de inmediata medición y que pueden ser ponderados con parámetros empíricos preestablecidos, los intangibles son aquellos que efectivamente han producido un efecto siendo éste de características inmateriales, indirectamente observables y de medición mediata ponderada con parámetros conceptuales (abstractos, teóricos).

3 CONSIDERACIONES FINALES. LA PRODUCTIVIDAD EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS.

La productividad de una organización está integrada tanto por los procesos como por los resultados. La productividad es el efecto provocado tanto por unos como por otros y es sobre ella que debe evaluarse el rendimiento de una organización. Cualquier intento de planificación de los recursos humanos que excluya criterios de productividad adolecerá de parámetros racionales y objetivos para evaluar el desenvolvimiento de las tareas y funciones de las personas en la organización.

Durante muchos años, la productividad fue “la preocupación” en el ámbito de las empresas privadas y, en especial, en aquellas dedicadas a la producción de bienes y servicios tangibles. De hecho, esas empresas dieron los primeros pasos en la materia. Sin embargo, el tema importa a las organizaciones públicas y requiere una discusión particular, distinta de la suscitada en los ámbitos privados empresariales, entre otras cuestiones para evitar la “importación” de los métodos y parámetros del sector empresarial con fines de lucro.

La productividad de una organización debe ser definida en relación a sus funciones y objetivos, vale decir que los parámetros de productividad encuentran básicamente dos canales de definición que deben ser complementarios y equilibrados: el que puede definir la misma organización (porque conoce sus propios procesos y resultados) y el que puede definir la comunidad (por ser ella la receptora de los procesos y resultados de aquella).

Una organización del estado nunca debería definir por sí misma —aisladamente— qué es productividad. La comunidad, que

sostiene el accionar de las organizaciones debería intervenir en esa discusión.

Siendo la productividad del estado un problema insuficientemente debatido, sólo nos limitaremos a esbozar algunas orientaciones metodológicas en línea con los planteos que integran los apartados anteriores, sugiriendo su aplicación en el seno de las organizaciones públicas.

Los estudios implicados en la planificación podrían incluir algunas preguntas que orienten a analizar e interpretar qué se entiende por producto, producción y productividad en la administración pública; cómo puede observarse y medirse y qué tienen que ver esos aspectos con las principales funciones y tareas que la organización debe ejecutar. De esta forma podremos instalar el tema en la discusión de nuestro personal y producir información que nos ayude a definir y diferenciar los procesos productivos de aquellos que no lo son e intentar incorporarlos en nuestra planificación a los fines de profundizarlos, evaluarlos y, de ser posible, extenderlos a otras áreas donde la productividad esté indefinida o excluida de los procesos.

Toda vez que nuestros recursos humanos tienen la posibilidad de debatir acerca de lo que hacen, cómo lo hacen, cuánto hacen y qué valor le atribuyen a lo hecho, la organización se fortalece, porque el problema de lo productivo no carece de connotaciones éticas. Una estrategia orientada a revalorizar lo productivo en la organización resignifica los valores de servicio y desalienta actitudes irresponsables.

Por supuesto que es posible hablar de productividad en el Estado y que también lo es planificarla, medirla y evaluarla, siempre y cuando entendamos que los procesos (por diversos que sean) tienen una razón de ser y que esa razón es el espacio de intersección (de encuentro) que deben definir la organización y su comunidad y en el cual la producción de gestión de unos es la solución de problemas de otros.

BIBLIOGRAFÍA

- ADLER, P. S.; Cole, R. E. (1993) "La Capacidad de Aprender", en revista *Alta Gerencia* N° 24. Buenos Aires. Ed. Interoceánicas S. A.
- ALLES, M. A. (2006a) *Dirección Estratégica de Recursos humanos*. Barcelona. Ed. Granica.
- (2006b) *Cinco pasos para transformar una oficina de personal en un área de recursos humanos*. Barcelona. Ed. Granica.
- CASTRESANA, I. J.; BLANCO A. (1996) *Dirección Inteligente, Dirección Flexible*. Madrid. Ed. Esic.

- III.3** FIGUEIREDO, R. (2004) *Dirigiendo Personas*. Barcelona. Temas Grupos Editorial.
- GAN, F. (2006) *Manual de instrumentos de gestión y desarrollo de las personas en organizaciones*. Barcelona. Ed. Díaz de Santos.
- GRINSTEIN, C. (1992) “Organizaciones Inteligentes”, en revista *Alta Gerencia* N° 13. Buenos Aires. Ed. Interoceánicas S. A.
- HATUM, A. (2006) *Organizaciones que crecen*. Barcelona. Temas Grupos Editorial.
- KLIKSBERG, B. (1993) “Dilemas en la formación de directivos públicos: gerencia y democracia”, en revista *Alta Gerencia* N° 22. Buenos Aires. Ed. Interoceánicas S.A.
- LEVY-LEVOYER, C. (1997) *Gestión de las Competencias*. Barcelona. Ediciones Gestión 2000.
- LITWIN, G.; STINGER, H. (1978) *Organizational Climate*. Nueva York. Simon & Schuster.
- MARTINEZ, D. E. (2000) “Reforma y Modernización del Estado Municipal”, en *Cuadernos de Administración Pública*. Córdoba. CIPEAP-ICDA. Córdoba. Universidad Católica de Córdoba.
- (2006) “Gestión de recursos humanos para organizaciones públicas”, en SCANDIZZO, D. (et. al.) *Contribuciones a la Gestión Pública*. Córdoba. Serie Profim, Vol. 5. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- RICO, R. (1993) “La administración del cambio organizacional”, en revista *Alta Gerencia* N° 23. Buenos Aires. Ed. Interoceánicas S. A.
- RODRIGUEZ NOUCHE, A. (et. al.) (2003) *Competencias Laborales en la Administración Pública*. Serie para la Mejora Continua. Buenos Aires. INAP.
- SCHEIN, E. y Venís, W. G. (1965) *Personal and organizational change through group-methods*. Nueva York. Wiley.
- SENGE, P. M. (1992) “La Nueva Tarea del Líder: crear organizaciones que aprendan” en revista *Alta Gerencia* N° 8. Buenos Aires. Ed. Interoceánica S.A.
- WERTHER, W. B. (Jr.); DAVIS, K. (1995) *Administración de personal y recursos humanos*. México. McGraw-Hill.
- WHEATLEY, M. J. (1994) *El Liderazgo y la Nueva Ciencia: la organización vista desde las fronteras del siglo XXI*. Barcelona. Ed. Granica.

IV

DISEÑO, GESTIÓN Y REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

IV DISEÑO, GESTIÓN Y REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

*FRANCISCO ALBERTO DELGADINO**

*JUAN ARTURO ALIPPI***

*ANA MARÍA ARMESTO****

I INTRODUCCIÓN

Distintas circunstancias llevan a ciertas personas con la necesaria vocación a desempeñar funciones de gestión pública, ya sea en cargos electivos o como funcionarios, en equipos responsables de llevar adelante políticas públicas.

Los estudios alcanzados, las inquietudes personales y las experiencias vividas son por lo general el bagaje de conocimientos con el cual afrontan estas responsabilidades, que por cierto afectan no sólo a la empresa personal de quién las asume, sino que por su carácter público influyen en la vida de muchas personas y sus comunidades presentes y aún futuras.

* Ingeniero Civil (UNC). Magíster en Dirección y Gestión Pública Local (Universidad Carlos III de Madrid). Posgrado en Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile). Posgrado en Análisis de Administración de Políticas Estatales (UNC). Experto en Dirección y Gestión Pública Local (Universidad Carlos III de Madrid). Investigador categorizado. Profesor en la Maestría en Ciencias de la Ingeniería y Profesor por concurso de “Proyectos, dirección de obras y valuaciones”, “Economía” y “Economía aplicada” (Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, UNC). Profesor titular de “Gestión del Territorio” (Diplomado en Gestión Pública; PROFIM-ICDA-UCC).

** Ingeniero Civil (UNC). Magíster en Dirección y Gestión Pública Local (Universidad Carlos III de Madrid). Experto en Dirección y Gestión Pública Local (Universidad Carlos III de Madrid). Investigador categorizado. Profesor en la Maestría en Ciencias de la Ingeniería y Profesor regular por concurso en carrera de grado (Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, UNC). Profesor de la Universidad Oberta de Catalunya, Barcelona, España. Profesor adjunto de “Gestión del Territorio” (Diplomado en Gestión Pública; PROFIM-ICDA-UCC).

*** Ingeniera Civil (UNC). Magíster en Administración Pública (UNC). Posgrado en Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile). Profesora titular por concurso de “Proyectos, Dirección de Obras y Valuaciones” (UNC). Título “VENIA DOCENTI” a la Cátedra de Proyectos, Dirección de obras y Valuaciones (UNC). Investigadora categorizada. Profesora en la Maestría en Ciencias de la Ingeniería (UNC). Profesora de la Universidad Oberta de Catalunya, Barcelona, España. Jefa Gestión Contractual de Aguas Cordobesas.

IV.1

Los servicios públicos constituyen en la actualidad una parte sustancial de la gestión pública local y sabemos que, satisfechas las demandas de unos, surgirán nuevas demandas de otros servicios que exigirán atención.

El gestor público de hoy, no solo debe tener la vocación por lo público y la fuerza, constancia y voluntad necesarias para afrontar los desafíos, sino también la preparación adecuada para interpretar acabadamente las demandas sociales, proyectar en realidades concretas su visión de ciudad y por sobre todas las cosas hacerlo en forma eficaz y eficiente.

¿Cómo identificar claramente cuándo un servicio es *público*? ¿Cuáles son sus actores principales? ¿Cómo medir las necesidades y expectativas de los ciudadanos en relación a un determinado servicio? ¿Cómo vincular el interés público con el privado? ¿Cómo medir el desempeño en la gestión, para saber si avanzamos hacia la calidad o nos alejamos de ella? ¿Cuándo financiaremos por tasa y cuando por tarifa? Las preguntas acerca de subsidios, regulación y calidad son frecuentes en la gestión pública pero a menudo reciben respuestas diferentes.

El presente artículo pretende aproximar al lector a algunos de estos conceptos y dimensiones de análisis de los servicios públicos locales como así también al manejo de herramientas para su proyecto, gestión y evaluación.

2 LOS SERVICIOS PÚBLICOS COMO POLÍTICA PÚBLICA ESTATAL

2.1 *Diseño de políticas sectoriales*

Definimos como **sector público** a aquel que reúne al conjunto de administraciones, entes, organizaciones, empresas, y cualquier formación operativa de carácter estatal, ya sea de jurisdicción nacional, provincial, regional o municipal destinadas a programar, diseñar, gestionar y evaluar las acciones y los resultados de las políticas emanadas de un gobierno. En este contexto, la administración pública constituye, en general, la materialización operativa del estado.

Entonces, con servicio público nos referimos a aquello que tenga que ver con la administración pública y esté relacionado con su carácter administrativo, reglamentario y prestacional.

En una interpretación restringida, se define servicio público como toda aquella actividad prestacional que satisface necesidades colectivas relevantes, calificadas como públicas en razón de que la administración asume la garantía de su prestación y la responsabili-

dad de su regulación y fiscalización, independientemente de que la gestión del servicio sea asumida por la propia administración o por terceros.

En cualquier caso, un servicio público queda definido por su objeto, es decir la actividad desplegada; su titularidad, o sea el ente público responsable del mismo; y el régimen jurídico o marco legal al que se encuentra sometido.

Las competencias jurisdiccionales sobre los servicios públicos son establecidas en la organización constitucional y legal de cada país¹⁰⁰. Así es como tenemos en Argentina que la competencia en materia de regulación sobre los servicios públicos relacionados con la energía eléctrica, gasífera, o las actividades aérea y de telecomunicaciones son, en general, de jurisdicción nacional, las vinculadas al transporte de media distancia son provinciales y las referidas a la recolección de residuos, el transporte público urbano de pasajeros o la distribución de agua potable son de competencia municipal, lo que no impide que existan modalidades distintas como pueden ser las regionales.

Siguiendo a Graglia, las políticas públicas pueden definirse como el conjunto de “proyectos y actividades que un estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad”¹⁰¹. Para el autor, que propone un modelo relacional estado-sociedad, durante la etapa de diagnóstico en el diseño de políticas, los actores participantes deben provenir de los sectores público, asociativo —o conjunto de organizaciones de carácter no gubernamental de actuación sin fines de lucro—, empresarial y ciudadano¹⁰². En el marco de ese enfoque, procurando una visión operacional de gestión de servicios públicos y entendiendo éstos como un sector específico de las políticas públicas estatales, diremos que los actores que, de manera diferenciada y complementaria, han de concurrir al diseño de la política sectorial de servicios públicos, son:

- actor político
- actor prestacional
- actor regulatorio
- actor ciudadano- usuario

¹⁰⁰ Véanse las competencias municipales para la provincia de Córdoba en Constitución de la Provincia de Córdoba, Título II, Art. 186. y Ley Orgánica Municipal (LOM) N° 8102/91, Art. 100.

¹⁰¹ GRAGLIA, J. E. (2004) *Diseño y Gestión de Políticas Públicas. Hacia un modelo relacional*. Córdoba Serie PROFIM, Vol I. EDUCC, p. 19.

¹⁰² *Ibíd*; p. 57 y ss.

IV.2

La política sectorial referida, debe diseñarse y ejecutarse a propósito de la satisfacción de los usuarios directos e indirectos de ese sector o servicio, coordinando, dirigiendo, controlando y corrigiendo las actividades necesarias para alcanzar los objetivos propuestos.

A continuación veremos cuáles son los roles que desempeñan cada uno de los actores operacionales.

2.1.1 Actor Político

El actor político participa en el diseño y gestión de las políticas de servicios públicos desde una perspectiva de liderazgo que emana de su carácter de representante de la voluntad social plasmada en una elección en un marco de institucionalidad democrática.

En este sentido, el gobierno que accede a la gestión fruto de la decisión popular, es el encargado de establecer las grandes metas y objetivos para un determinado lapso de tiempo, por lo general uno o dos mandatos, y en ese marco, fijar una estrategia global, que comprende una serie de metas específicas y un plan concreto de acción.

La estrategia global del gobierno implica necesariamente la definición de políticas sectoriales, que en el área de los servicios públicos se traduce en políticas concretas para cada servicio público.

De esta forma, cada servicio público, dispondrá de una política para el sector, que incluirá una serie de actividades. En primer lugar el relevamiento de necesidades actuales y potenciales en relación al sector, identificación de problemas, consultas con los distintos actores del sector, análisis de alternativas de superación y mejoramiento, coordinación con otras problemáticas sectoriales en el contexto general, priorización de metas. Luego vendrá la fijación de estrategias para alcanzar las metas establecidas, las cuales deberán compatibilizar los intereses muchas veces contrapuestos de los distintos actores, objetivos sociales del sector, necesidades políticas del gobierno y necesidades comerciales del prestador. La siguiente actividad será la evaluación de los costos de conseguir las metas propuestas que implica considerar las inversiones necesarias, el financiamiento requerido para la sostenibilidad del servicio y la voluntad de pago de los usuarios/contribuyentes entre otras. Además, el actor político deberá llevar adelante las acciones tendientes a la concreción de los objetivos fijados obteniendo los apoyos y consensos necesarios para lograr la aprobación de los instrumentos técnicos y legales que permitan poner en marcha la gestión del servicio público tales como aprobación de ordenanzas en el consejo deliberante, obtención de créditos ante organismos de financiamiento, creación

y fomento de competencia en los sectores de proveedores de servicios interesados, etcétera.

Por lo general, existe una tensión o contradicción en el actor político al momento de establecer sus políticas sectoriales que debe fijar metas y objetivos de largo plazo que permitan cumplir los objetivos sociales de un servicio público tales como la ampliación de cobertura, el acceso al mismo de todos los habitantes, el mejoramiento de la calidad y la optimización de las tarifas, con sus propios objetivos y necesidades políticas de corto plazo como por ejemplo ganar las próximas elecciones. Esta contradicción debe ir superándose cada vez más mediante los acuerdos que conlleven la fijación de “políticas de estado”, es decir sustrayendo del debate político de corto plazo, en base a consensos, la definición de políticas y estrategias de largo plazo a llevar adelante por el gobierno de turno, mas allá de su color político.

2.1.2 Actor Prestacional

El actor prestacional es el que corresponde al conjunto de organizaciones públicas o privadas que concretamente gestiona un determinado servicio público, es decir el que “presta el servicio”.

El servicio público podrá ser gestionado por la propia administración pública —prestado por administración— o bien por terceros —servicio privatizado— bajo distintas modalidades contractuales.

La administración pública gestiona servicios por administración bajo distintas formas administrativas y legales, desde una dependencia específica más del organigrama, como por ejemplo, la Dirección de redes sanitarias y gas de la Municipalidad de Córdoba, hasta una empresa mixta municipal como puede ser el Ente Municipal de Obras Sanitarias (EMOS) de la Municipalidad de Río IV¹⁰³.

En el primer caso, los recursos para la gestión del servicio provienen del presupuesto municipal, y cada rubro específico de la dirección (transporte, obras, mantenimiento, etc.) se encuentra incluido en el marco general de la administración municipal; de igual modo, los empleados afectados al servicio forman parte de la planta de personal municipal y están sujetos a las decisiones y administración general de recursos humanos del municipio.

El sector privado puede gestionar servicios públicos mediante distintas relaciones contractuales con el sector público, desde un simple contrato de gerenciamiento en el que una empresa recibe

¹⁰³ Ver en www.riocuarto.gov.ar/emos/

IV.2 una compensación periódica por llevar adelante la gestión de un servicio, hasta una concesión como la de corredores del transporte público de pasajeros o la recolección y disposición de residuos sólidos urbanos.

2.1.3 Actor Regulatorio

La regulación de los servicios públicos se refiere a la capacidad del sector público de “fijar las reglas” mediante la sanción de leyes, ordenanzas y decretos, y también a la potestad de modificar las mismas con el objeto de corregir desviaciones que el libre juego de intereses, muchas veces contrapuesto, suele producir en la gestión de servicios públicos.

La atribución de regular trae aparejada, en sí misma, la idea de aplicar regla, de controlar, monitorear el desenvolvimiento del servicio para verificar que se cumplen las metas y objetivos perseguidos, y en caso de desviaciones o amenazas, producir los ajustes y correcciones que fueren necesarias.

La regulación se transforma en imprescindible cuando se trata de servicios públicos monopólicos, es decir que se prestan sin competencia, sin posibilidad de elegir.

En estos casos, la regulación permite la protección recíproca tanto de los usuarios como de los prestadores, sean estos de la propia administración o terceros, y se transforma en un instrumento idóneo para resolver o atenuar las fallas de los monopolios, sobre la base de proteger al usuario del abuso monopólico y proteger al prestador del abuso político.

2.1.4 Actor ciudadano-usuario

El ciudadano, al decir de John Major¹⁰⁴, es la razón de ser del estado. El ciudadano, en tanto usuario de los servicios públicos resulta entonces el objeto, el motivo o el fundamento de los servicios públicos ya que está dirigido a él, a la satisfacción de sus demandas.

En este contexto, la participación del ciudadano-usuario se materializa en forma cada vez mas participativa, no sólo en el diseño de las políticas sectoriales, sino incluso en la propia gestión del servicio y en el control y regulación del mismo.

La creación, diseño y modificación de los servicios públicos corresponde al ámbito de acción de los poderes públicos, especial-

¹⁰⁴ Primer Ministro del Reino Unido. Exposición en el Parlamento (1991) sobre los Principios de la Carta “Citizen Chartist”. Anexo bibliográfico de la Dirección Nacional de Organización del Ministerio de la Función Pública, Año 1997.

mente de los órganos ejecutivos. La participación ciudadana en forma directa o mediante organizaciones representativas en el diseño de las políticas sectoriales no ha sido muy desarrollada hasta estos últimos años, cuando recién comienza a notarse una apertura, a partir de la aplicación de modelos de gestión participativa, que conlleva generalmente un proceso de planificación estratégica de ciudades.

La participación de los ciudadanos-usuarios en la gestión de servicios públicos puede ejemplificarse en el modelo de gestión cooperativa, muy difundido en pueblos y ciudades del interior del país.

Finalmente, la participación de ciudadanos-usuarios en órganos de control y regulación de servicios públicos se ha difundido desde la década de los años 90 con su inclusión de manera orgánica, en forma directa o por medio de organizaciones representativas, en los entes y órganos reguladores de servicios creados en el proceso de reforma del estado, como ocurre por ejemplo en el ERSEP¹⁰⁵.

2.2 Consideraciones para el diseño de los servicios públicos

El diseño de una política sectorial para los servicios públicos, entendiendo cada servicio público como un sector, requerirá entonces tener en cuenta al menos estos cuatro actores, cada uno con sus objetivos e intereses complejos generalmente contrapuestos.

No obstante ello, el diseño de un servicio público en particular requiere, además, la consideración de aspectos referidos no sólo a las condiciones técnicas y tecnológicas disponibles, recursos económicos y financieros, humanos, etc. sino de otros relacionados con la propia organización, el contexto y con el resto de los servicios. Entre estas consideraciones se pueden mencionar las referidas al contexto, a la propia administración y los aspectos relacionales.

2.2.1 Consideraciones referidas al contexto

El municipio forma parte de un país y este forma parte de una comunidad supranacional (Mercosur, Nafta, Comunidad Económica Europea, etc.). El estado nacional y en algunos casos la comunidad supranacional fijan políticas que afectan a los municipios. La administración pública local debe evaluar estas medidas que se presentarán en ocasiones beneficiosas y en otras serán problemas u

¹⁰⁵ Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba, Argentina. Ver www.cba.gov.ar

IV.2 obstáculos para la gestión de los servicios públicos, que deben analizarse cuidadosamente en relación a los impactos que generan. Algunos ejemplos de estas políticas de contexto son:

- Tipo de cambio: La moneda nacional puede encontrarse sobre o subvaluada, implicando, para el caso de los servicios públicos, modificaciones en la contratación de insumos no locales y en la inversión extraterritorial.
- Cambios en la política comercial: barreras arancelarias o incluso poca operatividad en los organismos de aduana pueden representar graves inconvenientes para la gestión de los servicios locales o, por el contrario, beneficios arancelarios permitirían el acceso a equipamiento específico.
- Tasas de interés: considerando que esta variable es parte de la política monetaria de un estado, cuando son excesivamente positivas o negativas en términos reales producen una gran distorsión en los costos de las inversiones y teniendo en cuenta que un insumo importante para todos los servicios públicos es el capital financiero, se advierte la implicancia directa de este factor externo
- Políticas salariales al margen de la productividad: las autonomías municipales han permitido que la propia administración local pueda decidir su política salarial pero podemos ver en algunos lugares que las políticas salariales son establecidas desde el poder central y con características generales sin contemplar la amplia variedad de situaciones regionales y locales. Aún en casos de servicios gestionados por la propia administración, en los que el municipio ha podido decidir su política salarial, los agentes son empleados públicos regidos por el derecho público, con sistemas de remuneración que no reflejan la productividad en términos reales. Es importante destacar que en muchos casos mediante convenios colectivos particulares, se procura que el salario esté ligado a su productividad, la dificultad de determinar esto último, asociado a fuertes presiones sindicales (reclamos salariales con suspensión de tareas que afecta la prestación del servicio) trae como resultado salarios altos, en muchos casos más altos que los privados, con cláusulas por mayor productividad que terminan aplicándose a todos, así, además de deteriorar el nivel de motivación interna, se termina afectando la estructura de rentabilidad y financiamiento del servicio.

2.2.2 Consideraciones referidas a la propia administración

Las características propias de la organización local condicionan el diseño de las políticas dirigidas a los servicios públicos, en especial aquellas que definen la estructura organizacional del gobierno local.

Estas características propias, relacionadas con la cultura de la propia organización, son de muy difícil tratamiento, pero deben considerarse en el momento del diseño.

Algunas de estas características son:

Excesiva centralización en las decisiones

Especialmente para los servicios prestados por la administración, en forma directa o por entes autónomos de la administración, es común la existencia de interferencias inapropiadas de los niveles políticos, la superposición de inconsistentes regulaciones y la sobre especificación de manuales de procedimientos, códigos y normas, lo que anula la autonomía de la gestión para cumplir la política global.

Objetivos múltiples

Los objetivos de cada servicio pueden estar fijados en forma explícita, (por ejemplo, realizar el mantenimiento de calles de firme natural), pero por diversas presiones el servicio concluye con objetivos numerosos y poco claros produciendo confusión en las reglas de conductas (por ejemplo, además del mencionado, recolectar árboles caídos, colaborar en la limpieza de un terreno municipal, etc.).

Falta de incentivos e insuficiente control

Los individuos (o agentes) toman decisiones sin tener en cuenta los objetivos generales, por ejemplo, la realización de obras faraónicas de dudosa economía o utilidad con el sólo objeto de satisfacer deseos de grupos. El control, tanto técnico como económico, presenta un retraso temporal sustancial y un excesivo énfasis en los aspectos legales administrativos en desmedro de la calidad de gestión.

Carencia de planeamiento

La falta de metas y objetivos comunes y ausencia de coordinación entre los distintos departamentos o entes autárquicos que prestan los servicios, trae como consecuencia, por lo general, la realización de tareas superpuestas, el solapamiento de gastos e incluso la repetición de acciones por parte de los distintos sectores o áreas involucradas que luego se reflejan negativamente en los indicadores de eficiencia. Por ejemplo, la provincia de Córdoba lanzó un plan de

IV.2 pavimentación y bacheo de calles de la ciudad de Córdoba sin ningún tipo de coordinación con el plan de pavimentación y bacheo que lleva adelante la municipalidad. Si bien la suma de ambas gestiones resulta eficaz para la ciudadanía ya que se consigue mayor cantidad de calles asfaltadas y con menos baches, desde el punto de vista del gasto público la gestión resulta ineficiente porque no se optimizaron gastos que debieron haber sido comunes tales como utilización de equipos técnicos para la ejecución de los proyectos y pliegos de licitación, inspecciones y control de obras, movilidad, etcétera. Además, desde el punto de vista social y urbano, cada jurisdicción priorizó sus obras en función de sus propios intereses de políticas públicas y no del desarrollo urbano planificado.

Organización empresarial

Entre los problemas organizacionales de la empresa, sea esta pública o privada, mencionaremos los más frecuentes. En primer lugar, la presencia de decisores de diferentes niveles de la jerarquía orgánica en la toma de decisiones (por ejemplo, un subdirector que para emitir una disposición debe contar previamente con las aprobaciones de su director, el subsecretario del área y a veces hasta el secretario municipal). Asimismo, organizaciones tradicionales del tipo funcional que no se adaptan a las necesidades dinámicas de la demanda de los servicios. O bien, una organización inadecuada que no permite imputar correctamente los costos incurridos, por ejemplo cuando no es posible individualizar el costo de personal o de mantenimiento de vehículos de un servicio porque los mismos son administrados por una oficina de administración común a todas las actividades municipales. En cuarto lugar, en vinculación con el primer problema enunciado, pueden presentarse problemas de comunicación vertical y/u horizontal en la toma de decisiones; estos problemas de comunicación generalmente se dan entre órganos técnicos y políticos, ya que los tiempos de cada uno son distintos y muchas veces las urgencias de gestión son relegadas por descuido o falta de priorización política. Otra dificultad tiene que ver con ciertos objetivos político-sectoriales (interferencias sindicales, políticas) sobre la organización y la gestión. Finalmente, la designación de directivos y/o administradores basada exclusivamente en criterios político-partidarios sin tener en cuenta la capacitación o experiencia de los mismos.

2.2.3 Aspectos relacionales

Estos aspectos tienen que ver con las tensiones que pueden surgir en las relaciones que se entablan entre cada una de las organizaciones prestatarias del servicio y las autoridades de la adminis-

tración central y/o los organismos de supervisión y control. En la medida que existan intereses no del todo coincidentes entre las partes (aunque no sean directamente conflictivos) pueden surgir visiones diferentes que pueden dar lugar a nuevos roces y malentendidos.

Existencia de objetivos conflictivos

Quizá la tarea más difícil para cualquier administración sea la de clarificar la formulación de los objetivos perseguidos a través de la gestión de los servicios públicos, explicitar un listado que permita visualizar las prioridades y preferencias del poder público en materia decisoria. Es muy común esperar que la gestión de los servicios públicos contribuya a una gama de objetivos demasiado amplia, desde los sociales (superávit económico, inversiones para demandas futuras, contribución al empleo, desarrollo regional, equidad social, etc.) hasta aspectos económicos de sostenibilidad del servicio mediante el cobro de tasa o tarifa. En esta sobre-exigencia en el desempeño, sumada a una frecuente permeabilidad a las presiones políticas y sociales del contexto, podemos encontrar la causa de muchos problemas internos, como así también de la debilidad en el logro de los resultados esperados en la prestación de los servicios.

Escasa autonomía decisoria en formulación de políticas

En la gestión de servicios públicos, las administraciones públicas locales suelen enfrentarse a situaciones conflictivas debido en parte a la escasa autonomía en la formulación de políticas. Servicios cuyos insumos son provistos por empresas de otras jurisdicciones (nacionales por ejemplo) o cooperativas —con objetivos dobles, confusos o ambiguos, muchas veces incompatibles— dificultan o impiden la racionalidad en la gestión.

Falta de criterios para la elaboración de indicadores adecuados para juzgamiento del desempeño

Para el caso de los servicios gestionados por la propia administración es muy difícil la determinación de indicadores de desempeño. La dificultad radica precisamente en que primero debemos definir para cada servicio metas (resultados cuantificables a alcanzar, calidad del servicio) y para esto se requiere, identificar productos o servicios (definidos en volumen y calidad), y luego, conocer los insumos (evaluados en volumen y costo y afectarlos a los productos determinados). Precisamente, estas determinaciones, que surgen de una registración prolija de datos, son parte de las falencias estructurales de las administraciones públicas.

IV.2 Como conclusión, debemos tener en cuenta que cuando desde la administración pública local se diseña una política para un sistema de servicios públicos, el contexto, la propia organización y las tensiones en las relaciones, son elementos que debemos considerar y evaluar los impactos convenientemente para evitar consecuencias posteriores que pueden incluso hacer fracasar la gestión de los servicios.

3 SERVICIOS PÚBLICOS GESTIONADOS POR LA PROPIA ADMINISTRACIÓN. SU ORGANIZACIÓN

La prestación de servicios públicos por parte de la propia administración pública supone una estructura, una gestión y una supervisión que como se ha visto adquiere distintas formas. En cualquier caso, la administración pública local para la prestación de los servicios deberá organizar una estructura acorde con las necesidades del servicio. Generalmente la mayoría se organiza para su gestión en áreas funcionales, o sistemas, que resumen conjuntos de actividades homogéneas, cuyo diseño, gestión y coordinación entre ellas inciden en la buena o mala prestación de los mismos.

Son ejemplos de servicios públicos muchas veces gestionados por la propia administración local los siguientes: transporte público de pasajeros, alumbrado público, recolección de basura, bacheo de calles, etc.

La prestación de servicios públicos debe estar destinada a cumplir objetivos sociales, políticos, económicos y tecnológicos, pero en cualquier caso debe ser diseñada, gestionada y controlada bajo principios de calidad, eficacia y eficiencia en la gestión, calidad del servicio y satisfacción del usuario.

Cuando las administraciones públicas locales prestan servicios en forma directa, teniendo en cuenta las características del servicio, usualmente tratan de agrupar todas las actividades comunes por áreas (Secretarías, Subsecretarías, Dirección, Subdirección). En otros casos buscando mayor operatividad crean entes u organismos estatales para la prestación de determinados servicios. Lo hacen por ordenanza o por ley, según la jurisdicción de que se trate (municipio, provincia o nación) y en cada caso este instrumento establecerá los objetivos, organización, modalidad operativa, organismos de control, etc. del ente creado. Son ejemplos de servicios públicos prestados por entes creados a tal fin, la Empresa Provincial de Electricidad de Córdoba (EPEC) o la

empresa de transporte de pasajeros de la ciudad de Córdoba (TAMSE).

3.1 Organización del servicio mediante áreas funcionales.

En general, cualquiera sea la forma de organización del servicio —la propia administración, ente u organismo— su gestión involucra unas seis áreas: operativa, financiera, comercial, administrativa, planificación y dirección, las que a su vez comprenden distintas subáreas.

Es importante aclarar que pueden existir áreas funcionales no identificadas en relación con servicios prestados por la propia administración, de todas maneras, en estos casos, la actividad está siendo realizada por otras áreas comunes a otros servicios en el marco de la administración central.

Veamos en detalle las distintas áreas funcionales.

Área operativa

Es la que se encarga en forma directa de la prestación del servicio. Se encuentra en contacto directo con el usuario y por lo tanto su mejor o peor desempeño tiene una gran significación en la percepción que el usuario tendrá del servicio. Por lo general podemos encontrar las siguientes subáreas: prestación del servicio propiamente dicha; mantenimiento del servicio; control del servicio; expansión del servicio.

Área comercial

Junto con el área operativa es también de contacto directo con el usuario, son las caras visibles del servicio. Se encarga de la venta del servicio. Podemos encontrar las subáreas: tarifas /impuestos /tasas; registro de usuarios /contribuyentes; medición del consumo; facturación y cobranzas.

Área financiera

Constituye un área de apoyo a las anteriores, imprescindible para el sostenimiento financiero del servicio, las actividades que se desarrollan en ocasiones pueden ser subáreas, tales como: presupuestación (programación, ejecución y control); recaudación /pagos; contabilidad y control fiscal; análisis financiero (fuentes y usos).

Área administrativa

Junto con el área financiera brinda apoyo al servicio en la registración y manejo de información de recursos humanos y mate-

IV.3 riales. Podemos encontrar sus actividades divididas en subáreas: recursos humanos; organización y procedimientos; recursos materiales; manejo de información y la comunicación.

Área de planificación

También área de apoyo. Se orienta a la planificación del servicio en el contexto general del municipio y específico del servicio. Algunas de sus subáreas son: planificación operativa; planificación comercial; planificación financiera; planificación administrativa.

Área de dirección

Comprende las áreas de decisión del servicio e incluye los niveles gerenciales y de asesoramiento. Por lo general las subáreas están relacionadas con: conocimientos, capacidades (recursos humanos); activos (bienes patrimoniales); oportunidades; recursos financieros.

4 LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

La participación del sector privado en los servicios públicos es un concepto general que comprende distintas formas de asociar al sector privado con el público. Estas formas de asociación difieren en la asignación de riesgos entre privado y público, en las responsabilidades, los tiempos de duración, la posesión de activos, etcétera. Muchas veces los gobiernos se relacionan con el sector privado utilizando variantes de estas opciones para adecuarse a las necesidades locales y a sus propias capacidades. La participación privada puede ser una opción para mejorar un estado de cosas donde la administración pública se manifiesta impotente. Los objetivos o fines para la introducción del sector privado en los servicios públicos pueden ser:

- **Políticos;**
 - cuando existe agotamiento de la actividad pública (conflictos, mala calidad de servicios, tarifas altas),
 - cuando existe posibilidad de acceso de sectores expertos y con experiencia en la prestación de servicios.
- **Económicos;**
 - cuando se requiere mayor eficiencia en la prestación de servicios,
 - cuando se necesita una reducción de los déficit públicos,
 - cuando se requieren inversiones con el consiguiente financiamiento para ampliar, mejorar o conservar infraestructura de servicio.

4.1 **Beneficios, riesgos y dificultades de la participación privada** IV.4

La participación del sector privado en los servicios públicos locales puede ser una opción que implique beneficios para los vecinos, pero también comprende la posibilidad de afrontar riesgos y dificultades.

En cualquier caso, luego de las grandes transformaciones en la concepción y organización del estado producidas en la década de los años 80 y especialmente los 90 del siglo pasado, queda claro que la vinculación de lo público con lo privado no puede cobijarse bajo principios dogmáticos sino más bien pragmáticos. En determinadas circunstancias y servicios es beneficioso y en otros no.

Gestionar los servicios públicos exige a los gobiernos locales afrontar una serie de cuestiones relacionadas con la eficiencia, la calidad, el costo y la transparencia, para lo cual muchas veces sus administraciones no se encuentran completamente preparadas o han perdido esa preparación con el tiempo y los conflictos que han debido encarar.

Es necesario entonces volver la mirada a quienes con su iniciativa, conocimientos y capitales puedan ayudar a mejorar la prestación de los servicios públicos.

Sin duda, la acción de incorporar al sector privado en la gestión de los servicios públicos es un hecho que requiere ser analizado en todo su contexto ya que la aparente divergencia de objetivos entre el sector público (bien público) y el sector privado (beneficio económico de la inversión) deben ser adecuadamente compatibilizados.

Es necesario analizar tanto los potenciales beneficios como los riesgos y dificultades potenciales además del contexto social y político ya que una inadecuada valoración puede hacer fracasar cualquier intento reformador.

Se entiende por *beneficio* la posibilidad de contar con una mejora en la calidad del servicio (cobertura, elevación de estándares, rapidez, confiabilidad, información, variedad, etc.) con iguales o menores tarifas.

Por *riesgos* nos referimos a todo aquello que amenace la tercerización y la lleve al fracaso ya sea durante el proceso de tercerización o habiéndose concluido la misma. Este fracaso, más allá del costo político que seguramente acarreará a la gestión, seguramente irá acompañado de costos económicos que en algunos casos y, juicios mediante, pueden ser muy onerosos para los contribuyentes. Como ejemplo de estos fracasos se podrán analizar los casos de la

IV.4 privatización del servicio de provisión de agua potable de la ciudad de San Miguel de Tucumán en la década de los años 90 o la más reciente reestatización del servicio de provisión de agua potable y alcantarillado a la ciudad de Buenos Aires.

• **Posibles Beneficios**

- Se puede incorporar experiencia e innovación técnica y administrativa disponibles en empresas específicas con experiencia en gestión de servicios similares. Software, equipamiento tecnológico, organización, etc., difíciles de obtener en la propia administración.
- Mejorar la eficiencia y calidad del servicio que los conflictos, la normativa vigente en el ámbito público, las injerencias políticas, etc. impiden lograr desde la propia administración.
- Anular o disminuir los subsidios como consecuencia de la optimización de tarifas y eficientización del servicio.
- Aumentar la variedad de servicios en relación a las necesidades del usuario.
- Incorporar capitales que dinamicen el mercado.

• **Posibles Riesgos**

- Pérdida de poder sobre un sector que posiblemente sea estratégica y políticamente sensible. Este es uno de los factores a analizar mas detenidamente ya que por lo general el poder se entiende en cuanto a la capacidad política de manejar una tarifa, influir sobre un gremio poderoso o gestionar la planta de funcionarios y personal más o menos numerosa.
- Fracaso por mala selección y/o contratación del operador privado.
- Juicios derivados de incumplimientos contractuales entre estado y co-contratante.

• **Posibles Dificultades**

- Oposición del personal público afectado al servicio a privatizar por una natural resistencia al cambio y por la incertidumbre que puede generar.
- Oposición política ya que la tercerización de servicios públicos suele ser terreno propicio para dirimir diferencias políticas.
- Interesados en participar que no reúnen las condiciones fijadas.

IV.4

En cualquier caso, el proceso de incorporación del sector privado debe constituir una opción que sea:

- técnicamente sensata (bien dirigida a los problemas; compatible con el marco legal y regulatorio existente);
- financieramente segura (con tarifas aceptables para los usuarios; que contemple planes de subsidios cuando correspondiere) y
- políticamente viable (con apoyo de los usuarios; apoyo de los agentes estatales involucrados; interés de los posibles accionistas).

4.2 Formas de vinculación. Principales opciones de contrato

Algunas opciones de contratos y características principales de la participación del sector privado se muestran en la tabla siguiente ¹⁰⁶.

Opción	Activos	Operación	Inversiones	Riesgo	Duración
Contrato de servicio	Público	Público y privado	Público	Público	1-2 años
Contrato de administración	Público	Privado	Público	Público	3-5 años
Arrendamiento	Público	Privado	Público	Compartido	8-15 años
Concesión	Público	Privado	Privado	Privado	25-30 años
COT-BOT	Privado y público	Privado	Privado	Privado	20-30 años
Traspaso	Privado o privado y Público	Privado	Privado	Privado	Indefinido

Relación entre objetivo y opción de contrato

La mejor opción estará directamente vinculada con el tipo de problema que se quiere abordar, en el marco general de expectativas tanto de los ciudadanos como de los posibles inversores. Algu-

¹⁰⁶ Información del World Bank extraída de *Conferencia Regional sobre Reforma y Modernización de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento para México, Centroamérica, Haití y la República Dominicana*. Pág. 18. Tabla N° 6 (“Características de las diversas opciones para la participación”). La publicación mencionada integra la bibliografía específica del “Curso de regulación económica para el sector de agua y saneamiento en América Latina”, organizado por UADE, ESADE, Instituto de Desarrollo Económico Mundial. Oxford Economic Research Associates Limited, Secretaría de Obras Públicas de la Nación y Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios. Buenos Aires, 1998.

IV.4 nas de las opciones en función de los objetivos que se persiguen con el ingreso del sector privado pueden verse en el esquema siguiente.

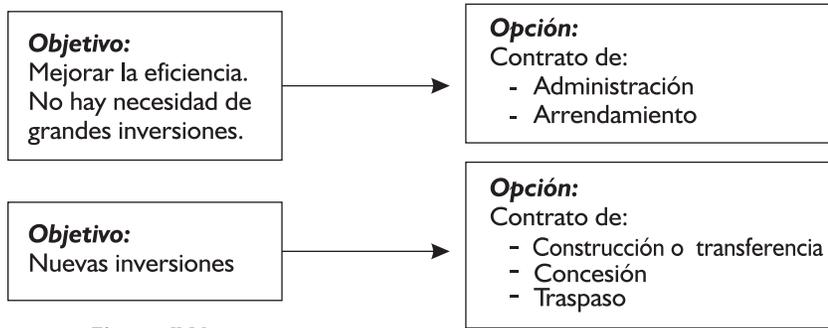


Figura IV.1

Las opciones de participación del sector privado están relacionadas también con las inversiones a realizar, con quién toma el riesgo comercial y la duración del contrato.

4.2.2 Contrato de servicio

Consiste básicamente en la contratación de terceros para la realización de tareas parciales de la empresa o servicio, generalmente durante un período breve de tiempo.

Tiene la característica de que se puede contar con la experiencia técnica de terceros para tareas específicas tales como mantenimiento, servicios de computación, servicios de consultoría en ingeniería, etc.

La decisión de objeto, monto y oportunidad de la inversión corre por cuenta de la administración, y la competencia y control de precios se realiza por medio de concursos o licitaciones periódicas y contratación de dos o más empresas para tareas similares de manera de lograr competencia por comparación.

Los contratos de servicios no constituyen por sí mismos garantía de optimización de gestión ya que posiblemente reproduzcan las ineficiencias y dispendios que una mala administración pueda realizar; aunque en la mayoría de los casos constituyen una herramienta eficiente para alcanzar objetivos técnicos en un servicio bien administrado y viable económicamente.

4.2.3 Contrato de administración o gestión

Los contratos de administración o gestión transfieren la responsabilidad de la operación y mantenimiento de un servicio público desde el sector estatal al privado.

En este tipo de contrato, la administración (pública) paga al operador (privado) un arancel fijo por la realización de las tareas de administración del servicio.

El plazo de vigencia del contrato suele ser de dos a cinco años.

Los principales beneficios son la incorporación de una administración idónea y con experiencia que optimice el servicio, lo haga más eficiente y en algunos casos rentable económicamente.

Entre los riesgos podemos mencionar que en estos casos la inversión queda a cargo de la administración mientras que el tercero se independiza de la mayor o menor eficiencia que pueda introducir en su tarea de operación y mantenimiento, limitándose a cumplir los objetivos establecidos en el contrato, muchas veces ineficientes en sí mismos.

Por ello, es conveniente la fijación de la remuneración en función del cumplimiento de objetivos de eficiencia, sino en su totalidad por lo menos en parte, de manera que los beneficios obtenidos por el tercero-administrador estén directamente relacionados con su eficiencia (incentivos por eficiencia).

En estos casos la dificultad estriba en congeniar adecuadamente, desde el inicio y a lo largo del contrato, el interés del inversor (la administración pública) con el del operador (privado). Muchas veces una eficiente prestación del servicio requiere de una inversión previa que la administración no comparte.

Los contratos de administración o gestión por lo general se emplean cuando se requiere un rápido aumento de capacidad técnica y eficiencia operacional o como transición hacia una mayor participación privada.

4.2.4 Contrato de arrendamiento

Con el objeto de transferir, al menos en parte, el riesgo de la administración por las inversiones presentes en el contrato por administración o gestión, se establece el denominado contrato por arrendamiento. En este tipo de contrato, una firma privada arrienda o alquila los activos de un servicio público y asume la responsabilidad de operarlo y mantenerlo, es decir, asume los riesgos comerciales de las operaciones. Así, la rentabilidad del arrendador dependerá de la eficiencia con que pueda prestar el servicio, es decir, la reducción de costos manteniendo los niveles de calidad establecidos en el contrato.

La responsabilidad de la administración pública suele quedar restringida al financiamiento de las obras de inversión que se requieran y que hayan sido acordadas con el arrendatario.

IV.4 En muchos casos el arrendamiento se encuentra combinado con la concesión.

Este tipo de contratos es viable para servicios altamente ineficientes, difícilmente solucionables en el ámbito público, pero que no requieran grandes inversiones en infraestructura.

4.25 Contrato de concesión

La concesión de servicios públicos supone transferir al concesionario no sólo los activos del servicio sino también la operación, el mantenimiento y las inversiones que se realicen. La administración pública, no obstante, retiene la titularidad de los activos, los que vuelven a ella una vez finalizada la concesión.

Los plazos de contratos son largos para permitir una Tasa Interna de Retorno (TIR) económicamente viable, generalmente de 15 a 30 años.

En este tipo de contrato, tanto el riesgo por la operación como por la inversión pasan enteramente al sector privado.

En general el contrato de concesión es adecuado para mejorar y ampliar aquellos servicios donde se requieren grandes inversiones, fuera del alcance de la administración pública.

En la concesión, la principal preocupación de la administración es el control de un contrato complejo, de larga duración y generalmente monopólico en el cual su misión principal es la de verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el concesionario en el plan de inversiones, la calidad establecida y mantener una equitativa distribución de los beneficios de la concesión entre el concesionario (ganancias) y los consumidores (tarifas mas bajas y mas y mejor servicio).

4.2.6 Contrato de Construcción, Operación y Transferencia (COT) o Building, Operation and Transfer (BOT)

Este tipo de contrato supone la construcción de una obra de infraestructura, por ejemplo un camino, un puente, una planta de tratamiento de efluentes, una planta potabilizadora o una central de energía por parte de un privado y luego, su posterior operación durante un lapso de tiempo que le permita la recuperación de la inversión y los beneficios, cumplido el plazo se transfiere a la administración pública.

La administración se compromete a pagar al privado una suma fija durante todo el período del contrato para cubrir los costos de la inversión y el beneficio, independiente del producido por la

obra en cuestión, por ejemplo el peaje en un puente, la tarifa por el servicio de provisión de agua potable, etcétera.

Este tipo de contrato es particularmente apto para la construcción de obras específicas y significa una posibilidad de obtener financiamiento para los servicios públicos.

4.27 Contrato de Construcción, Operación, Posesión (COP) o Building, Operation and Possession (BOP)

Este contrato es una variante del contrato COT-BOT, que implica que la obra contratada quede indefinidamente en poder del socio privado, con lo que las cuestiones a tener en cuenta son el período de amortización de la obra, la relación entre administración y socio privado, los compromisos que se asumen, etcétera.

4.2.8 Contrato de traspaso. Transferencia total o parcial

Consiste en el traspaso de activos, a través de una venta de activos o acciones del servicio público a terceros o a sus propios directivos y/o empleados.

Se transfiere en este caso, a diferencia de la concesión, la titularidad de los activos, además de la capacidad de operación, mantenimiento e inversiones.

La relación entre privado y administración difiere levemente de la de concesión quedando para la administración la tarea de regular y controlar adecuadamente el cumplimiento del contrato.

4.3 Principales etapas del proceso de incorporación del sector privado

La iniciativa de hacer participar el sector privado en la prestación de servicios públicos conlleva generalmente un alto impacto político que es necesario merituar acabadamente. Una vez tomada la decisión, es necesario completar un proceso técnico, administrativo y político que permitirá, según sea la calidad puesta en su mejor ejecución, cumplir acabadamente el objetivo. Los pasos o etapas de este proceso incluyen, entre otros, los que señalamos a continuación.

4.3.1 Búsqueda de posibles interesados

La característica del servicio, el tamaño de la/s población/es servidas, el nivel de ingreso, etc. pueden hacer dificultoso encontrar interesados debido a una inadecuada o riesgosa ecuación económica. En estos casos deberá estudiarse la posible integración de dis-

IV.4 tintas poblaciones o servicios, de manera de producir una economía de escala que haga rentable las inversiones requeridas.

4.3.2 Elaboración de los consensos requeridos

Este es un punto crucial donde se debe trabajar desde el inicio mismo del proceso ya que por lo general las privatizaciones requieren de un amplio apoyo de los ciudadanos, no sólo de sectores políticos sino también económicos.

Se requiere la aprobación de leyes y/o ordenanzas y los consensos correspondientes. Se requiere una buena negociación con los empleados públicos involucrados en el servicio en lo posible para que se garanticen sus condiciones laborales, no siempre compatibles con los intereses y modalidades operacionales del futuro prestador.

En este sentido la información abundante y clara sobre los beneficios y riesgos y la transparencia de las acciones son dos factores claves para el éxito.

4.3.3 Identificación de los posibles prestadores privados

Es necesario, en un proceso de incorporación del sector privado, efectuar una correcta individualización de inversores o áreas de interesados en participar del proceso. Generalmente se buscan las siguientes categorías de interesados

Operador. Grupo experto y con experiencia en gestión de emprendimientos similares al servicio en cuestión que garantice la operación del servicio.

Socios minoritarios. Grupos de inversores o empresas interesadas en participar financiera, técnica o comercialmente.

Empleados. En muchos contratos de la administración con el sector privado, se reserva hasta un 10% de las acciones para ser distribuidas entre los ex empleados del servicio público.

4.3.4 Realización de los estudios previos.

La decisión de privatizar un servicio público requiere una evaluación previa que nos indique el estado de cosas actuales para la toma de decisiones, tales como privatizar o no privatizar e incluso para saber cómo hacerlo, cómo preparar el servicio para hacerlo más atractivo, etcétera. Estos estudios previos pueden clasificarse en:

- Económicos
 - Tarifas

- Tasa interna de retorno
- Plan de inversiones
- Valuación de bienes muebles e inmuebles
- Legales
 - Marco jurídico
 - Regulación. Normalmente, la génesis de los servicios públicos los ha ubicado en la iniciativa pública y/o cooperativa de los vecinos, ciudadanos, usuarios. Es por ello que su regulación, es decir la relación entre los distintos actores, usuarios, prestador, control, tarifas, etc. en suma entre la administración u organización de bien público sin fines de lucro y los usuarios, debe ser reestructurada para permitir la participación de terceros, con inversiones de riesgos, aspiración de beneficios, competencia, etcétera.
 - Laboral
- Técnicos
 - Estado de las instalaciones. Normalmente la información con que cuentan los servicios públicos es deficiente y en algunos casos inexistente. Para una correcta evaluación se debe contar con datos que permitan evaluar el rendimiento, cantidad y calidad de la información que se maneja y la factibilidad de cambiar los factores que podrían hacer poco atractiva la privatización.
 - Obras a ejecutar. Comprende los planes de obras a ejecutar durante la vigencia del contrato con inversión privada o pública según sea el contrato.

4.4 ***Determinación del procedimiento de selección***

El procedimiento de selección del co-contratante se regirá por las disposiciones administrativas y legales de cada jurisdicción y por las que en cada caso determinen los órganos competentes. Algunas de las modalidades de selección más difundidas son:

Contratación directa

Un socio no se licita, se busca, dice un viejo adagio, por lo que desde el punto de vista de la posibilidad de encontrar mejores soluciones a determinados problemas parecería ser una forma de selección adecuada, no obstante carece de la transparencia y garantías necesarias tanto para la ciudadanía como para los poderes controlantes, por lo que es altamente inconveniente e incluso no permitida por la mayoría de las legislaciones.

IV.4**Licitación pública o licitación competitiva**

Puede ser de convocatoria nacional o internacional. Otorga transparencia y garantías de ecuanimidad. Proporciona un mecanismo de mercado para la selección y estimula el interés de una amplia gama de potenciales participantes. Puede presentar dificultades cuando los parámetros técnicos o económicos de las propuestas son de difícil comparación.

Concurso integral

Es similar a la anterior pero las ofertas deben incluir propuestas no sólo técnicas, sino también plazos, tarifas, montos y planes de inversión, canon si lo hubiera, montos de arrendamiento, etcétera.

Para la determinación de la mejor oferta se establecen parámetros de evaluación y generalmente las presentaciones se efectúan por el sistema de doble sobre, uno con los antecedentes del oferente y la propuesta técnica y otro con la oferta económica. Como dificultad se advierte acerca de los inconvenientes que se generan a la hora de comparar ofertas con presentaciones diversas.

5 INDICADORES

Un indicador es un número (indicador cuantitativo) o un concepto (indicador cualitativo) que en relación a otro, ya sea un estándar o un valor anterior, permite comparar resultados y concluir que se está mejor, peor o igual.

Tanto la definición de estándares como la determinación más adecuada de indicadores de estos estándares resultan imprescindibles para avanzar en procesos de calidad. Con ello sabremos si nuestro servicio avanza hacia una mayor calidad, se estanca o retrocede, y en consecuencia sabremos qué acciones se deberán corregir para lograr los objetivos prefijados.

A título de ejemplo, cuando definimos para una ciudad determinada, que el objetivo para el final del año 2007 es el de tener recolección de residuos sólidos urbanos (RSU) una vez por día en el 80% de las cuadras de la ciudad, estamos definiendo un estándar. El indicador de ese estándar será en este caso un número, es decir las cantidades de cuadras servidas con una recolección diaria sobre el total de cuadras de la ciudad, por ejemplo: $36.000 \text{ cuadras servidas} / 62.000 \text{ cuadras totales} = 0,6 \times 100 = 60\%$.

Si se efectúan mediciones mensuales podremos planificar a qué ritmo deberá incrementarse el servicio (cobertura) para alcanzar el estándar prefijado.

5.1 *Indicadores de la prestación*

El diseño completo del *sistema de servicios públicos* debe incluir entonces los elementos que permiten medir el desempeño del servicio.

Si tenemos en cuenta que el criterio de eficiencia define, con una aplicación dada de recursos, una elección entre alternativas tal que se seleccione aquella que produce los mayores y mejores beneficios tanto desde el punto de vista social como de la calidad del servicio, entonces cobra especial significado la definición de los indicadores seleccionados para efectuar estas comparaciones de alternativas. Recordemos que la eficiencia relaciona dos elementos: los resultados y los costos (privados y sociales), siendo la tarea gerencial, en una organización, la maximización de su diferencia (optimizar la función objetivo).

La eficiencia se refiere a hacer bien las cosas y la eficacia consiste en hacer las cosas que corresponde hacer, y el interrogante decisivo que se plantea no es cómo hacer las cosas correctamente, sino cómo encontrar lo que debe hacerse concentrando en ello los recursos y los esfuerzos.

Debemos de alguna manera encontrar elementos que sean cuantificables y que sean representativos del desempeño del servicio en todos sus aspectos. Con indicadores de eficacia y eficiencia podremos conocer la evolución de los servicios y además conocer las desviaciones de las metas propuestas

Debemos tomar mediciones relevantes y luego comparar ya sea con una situación estándar o con otros momentos de la prestación del servicio. Los indicadores los podemos agrupar atendiendo a la dimensión de análisis si evalúan el comportamiento del sistema o el desempeño de la propia organización

5.2 *Indicadores del sistema*

Estos indicadores nos permite conocer cual es la situación del servicio en su dimensión amplia en relación con la sociedad.

A continuación enumeramos algunos de ellos, entendiendo que no es un listado taxativo y que se podrán diseñar indicadores en función de las características propias de cada servicio y la sociedad a la que sirve.

Adaptabilidad

El servicio que se presta debe estar acorde con el entorno y la tecnología disponible, para determinar estos indicadores las preguntas básicas a tener en cuenta pueden ser: ¿tiene externalidades el servicio?

¿qué efectos negativos deja la prestación del servicio? ¿cómo se manifiestan estos efectos negativos (mortalidad, contaminación, etc)?

Control sobre el ambiente

Estos indicadores nos indicarán la evolución del servicio atendiendo al cuidado del medio ambiente. Podríamos utilizar indicadores como: toneladas de reciclado de residuos tratados, porcentaje de insumos biodegradables utilizados.

Ausencia de tensiones

Un servicio forma parte de un sistema de servicios públicos, las variaciones de uno puede afectar a los otros, recordemos que existen muchos actores que participan, la ausencia de tensiones nos indica que el sistema está en equilibrio (ausencia de reclamos de los prestatarios o demandas de los usuarios). Un indicador útil puede ser el de interrupciones del servicio por protesta en un período.

5.3 *Indicador de desempeño de la organización*

Los indicadores de desempeño organizacional nos permiten saber como está funcionando la organización que está prestando el servicio. Para determinar los indicadores, primero debemos identificar áreas esenciales o críticas y luego analizamos distintas facetas de cada una que nos permitan, conociendo sus variaciones, medir la distancia a la meta, siendo éstos los indicadores claves.

Las áreas críticas podrán coincidir o no con las áreas funcionales, lo relevante es identificar áreas que estén relacionadas con el desempeño del servicio.

Una vez cuantificados los indicadores, la medición periódica y luego su comparación con estándares o con los indicadores anteriores, nos permitirá conocer la evolución de la organización que gestiona el servicio.

A continuación hemos desarrollado algunas consideraciones para distintas áreas críticas que son comunes en servicios y propuesto indicadores generales (pero cabe la aclaración que para cada servicio en particular, la administración pública deberá diseñar indicadores específicos).

Área crítica producción

Estos indicadores nos permitirán conocer la gestión del servicio en sus parámetros de producción como:

- Cantidad: Nivel de producción (Kwh/día entregado; m³/día; toneladas de residuos recogidos/día);

- Cobertura:
 - Indicador de Cobertura Poblacional de Servicio (ICPS) que relaciona la Población Servida (PS) con el total de la población ya sea esta cubierta por el servicio o no (PT); es decir: $ICPS = PS / PT$;
 - Indicador de Cobertura de Área Servida (ICAS) = área servida / área total;
- Indicador de Continuidad del Servicio (ICS) = horas de servicio efectivo / horas que debería prestarse;
- Indicador de Frecuencia del Servicio (IFS) = cantidad de veces que se presta efectivamente el servicio / cantidad de veces que debería prestarse.

Área crítica de productividad

- Rendimiento de la Mano de Obra = cantidad de producción / mano de obra directa (horas hombre);
- Eficiencia de Empleo = horas extraordinarias / horas normales;
- Empleo de medios = (horas máquina) productivas / (horas máquina) potenciales.

Área crítica personal

- Clima social = horas absentismo / horas normales; petición de traslados / número de empleados;
- Formación y desarrollo = horas de formación / número de empleados;
- Salarios = ingreso medio de trabajador tipo / coste de vida familia tipo.

Satisfacción

Si bien la satisfacción no es un área específica, dado que el usuario es la razón de ser del servicio, su satisfacción respecto del mismo debe ser preocupación clave de la administración.

Este indicador propone cuantificar el grado de calidad percibida por el ciudadano que recibe el servicio, precisamente la tendencia es calificar el desempeño del servicio por el grado de satisfacción e inclusive rediseñar el servicio de acuerdo a este parámetro.

El aspecto crítico de este indicador es disponer de suficiente, relevante y confiable información de los usuarios. Los usuarios expresan su opinión en forma activa mediante quejas o sugerencias, esta información es generalmente escasa.

En cuanto a los usuarios que no expresen su opinión en forma activa (usuarios pasivos) será necesario consultar su opinión mediante encuestas.

En definitiva el índice de percepción de calidad del servicio (C) es función del indicador de satisfacción obtenido por el rol activo del usuario y del indicador de satisfacción obtenido del usuario en su rol pasivo, entonces: $C = f (I ; A)$.

La cuantificación de la satisfacción “C” y mediante mediciones periódicas (C1; C2; C3; etc.) nos permitirá conocer como evoluciona el servicio y actuar en consecuencia (plan de mejoras).

Área crítica de situación financiera

Esta área crítica es muy importante para los casos de la prestación de servicios por organismos descentralizados o empresas municipales, empresas mixtas, e incluso empresas privadas que presten servicios públicos que la administración pública local deba controlar. Para realizar un monitoreo sistemático y no tener sorpresas se pueden utilizar indicadores financieros elementales como: equilibrio financiero a corto plazo (activo circulante: deudas a corto plazo); provisiones económicas para expansiones futuras; el costo de los recursos utilizados (costo insumos en el período).

A modo de ejemplo, se desarrolla el planteo de indicadores para la gestión de un servicio de electricidad prestado por una cooperativa. El área de cobertura coincide y en casos excede al municipio incluyendo zonas rurales, esta modalidad es muy difundida en el interior de la provincia de Córdoba, los municipios del interior participan como demandantes del servicio.

Áreas críticas	Indicadores
Situación financiera	Porcentaje de costos de explotación respecto a los ingresos totales Porcentaje de capital líquido disponible para necesidades
Producción	Kwh usado por consumidor y por mes Tiempo de interrupción por cliente y por mes
Productividad	Porcentaje de pérdida en línea Costo por camión hasta una tonelada inclusive (en u. de tiempo) Costo de facturación y costo por usuario
Personal	Número de días de capacitación Horas trabajadas extraordinarias; horas normales
Satisfacción	Porcentaje de quejas justificadas recibidas Porcentaje de respuestas de los usuarios a los estudios Índice de percepción de calidad (quejas; encuestas)

Tabla IV.2

Como conclusión podemos decir que ser eficiente en el contexto de los servicios públicos significa tomar el camino más corto y los medios más baratos para alcanzar las metas deseadas.

Para conocer el desempeño de un servicio público, debemos determinar indicadores y luego verificar sistemáticamente el comportamiento de los mismos. Los indicadores reflejarán el desempeño del servicio relacionado con su medio (sistema) y/o la propia organización. La comparación con estándares o con mediciones anteriores nos permitirá conocer la situación y en casos de desvíos podremos buscar las medidas correctoras necesarias volviendo, si es necesario, a la etapa de diseño.

6 FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El financiamiento de los servicios públicos es uno de los requisitos para que las metas estratégicas planteadas en el momento del diseño de las políticas sectoriales puedan cumplirse a lo largo del tiempo.

La prestación del servicio lleva implícito el destino de recursos monetarios para cubrir los costos de operación, es decir, los generados por la explotación propiamente dicha del servicio y los costos de capital, que incluyen las inversiones necesarias para el mantenimiento de los activos, los planes de expansión y que además aseguren la proyección del mismo en el tiempo.

El financiamiento de los servicios públicos puede realizarse según tres modalidades básicas:

1. Financiamiento por presupuesto o tasa de servicio.
2. Financiamiento por tarifas.
3. Combinación de ambos

6.1 *Financiamiento por presupuesto o tasa de servicio*

Son aquellos servicios públicos cuya gestión, mantenimiento, inversiones, etc. son costeados por el presupuesto de la administración pública y cuyos ingresos devienen principalmente de una tasa o porcentaje sobre los impuestos pagados por los vecinos. También esta tasa o porcentaje puede ser sobre el costo de otro servicio tarifado.

Por ejemplo, la Dirección de Alumbrado Público de la Ciudad de Córdoba tiene bajo su responsabilidad la instalación del alumbrado de calles, avenidas, parques y paseos y la conservación de las luminarias de la ciudad.

IV.6

Lo realiza en parte con personal y equipo del municipio y en parte con contratos de conservación con terceros.

El financiamiento se realiza por presupuesto y los fondos provienen de una tasa (10%) de servicio para alumbrado público, que cada usuario del servicio público de energía eléctrica paga como porcentaje sobre el consumo eléctrico particular de su vivienda o negocio. Para Sarmiento García, tasa es la retribución correspondiente a los servicios públicos de utilización obligatoria para los usuarios, y así, los servicios municipales de alumbrado, barrido y limpieza se retribuyen mediante tasas.¹⁰⁷

Es decir que en el financiamiento por tasa, al no discriminarse los usuarios efectivos de los usuarios potenciales del servicio, su financiamiento es obligatorio para el ciudadano y de allí que en muchos casos se confunda tasa de servicio con impuestos.

Desde el punto de vista de la gestión del servicio, esta modalidad tiene inconvenientes que deben ser atendidos, relacionados con la falta de identificación de todos los centros de costos involucrados en la prestación del servicio y por ende con la medición de indicadores de gestión que reflejen productividad, costos operativos, etc.

Por ejemplo, en el servicio de cloacas de la ciudad de Córdoba, prestado por la Dirección de Redes Sanitarias y Gas de la Municipalidad de Córdoba los gastos de energía eléctrica de las estaciones de bombeo están incluidos en el centro de costos de energía eléctrica de todo el municipio por lo que resulta difícil identificarlos y cuantificarlos para realizar un cálculo correcto de los costos operativos del servicio.

6.2 *Servicios públicos sostenidos por tarifas*

Se refiere a aquellos servicios independientes del presupuesto de la administración cuyos costos son cubiertos íntegramente por la tarifa que abona cada usuario efectivo del servicio.

Discrimina al usuario efectivo del potencial y al tener que disponer únicamente de los ingresos por tarifas para cubrir los costos operativos e inversiones hace más eficiente e independiente de las decisiones políticas a sus administraciones.

La provisión de agua potable a la ciudad de Córdoba es prestada por la empresa Aguas Cordobesas S.A. concesionaria del servicio. El mismo es costeado íntegramente por la tarifa que paga cada usuario del servicio en función directa del consumo.

¹⁰⁷ SARMIENTO GARCÍA, J. (1996) *Concesión de Servicios Públicos*. Buenos Aires. Ediciones Ciudad.

Las tarifas, junto con los niveles de calidad, son los principales aspectos a regular en la gestión de los servicios públicos no sujetos a competencia. Además las tarifas tienen que ver en la gestión de los servicios ya que son señales para la toma de decisiones de los agentes y la asignación de recursos entre fines alternativos.

Más allá de las consideraciones económicas y del rol de las tarifas hay que tener en cuenta que tradicionalmente la fijación de la tarifa de los servicios públicos suele ser una decisión netamente política, con poco basamento en las condiciones económicas del sector al que corresponden.

La fijación de tarifas desde el punto de vista político puede dar lugar a tarifas muy bajas con respecto a los gastos involucrados en la prestación del servicio, lo cual genera una variación en la calidad del servicio o la necesidad de subsidios para cubrir la brecha financiera que inevitablemente se produce.

Cuando se deja que la tarifa surja de la interacción entre la demanda y la oferta habrá que tener en cuenta, para la demanda, aspectos tales como la variabilidad, patrón de uso, crecimiento, disponibilidad y capacidad de pago y para la oferta los costos involucrados en las necesidades de inversión, los insumos, niveles de calidad y eficiencia.

Cabe señalar, que ante la presencia de un proceso de participación del sector privado en la prestación de servicios públicos, la determinación de las tarifas es uno de los temas claves sino el más importante en el proceso de regulación del servicio.

Para algunos servicios esenciales para la vida, tales como el servicio de agua, el diseño de la tarifa debiera contemplar no sólo los aspectos de eficiencia económica sino también otras consideraciones de carácter social siendo un verdadero desafío, en especial en la región latinoamericana, como conciliar los principios económicos con la realidad social en las tarifas de servicios públicos esenciales para la salud y el bienestar de la comunidad.

Finalmente, las tarifas adquieren particular importancia como señal para que los usuarios hagan un uso racional de los servicios y las empresas productoras tomen decisiones eficientes de asignación de los recursos y de producción, operación e inversión.

6.2.1 El Régimen Tarifario

El régimen tarifario es el conjunto de criterios, reglas y procedimientos utilizados para determinar el nivel y la estructura tarifaria, y los mecanismos regulatorios para las posteriores revisiones.

IV.6 Todo régimen tarifario debe apuntar a satisfacer ciertos objetivos a los cuales podemos clasificar en sustantivos (esencia del régimen) y formales (relacionados con la percepción que tienen los usuarios)

6.2.1.1 Objetivos sustantivos

Entre los objetivos sustantivos de un Régimen Tarifario podemos considerar los de sostenibilidad, eficiencia asignativa y productiva equidad.

Sostenibilidad	El nivel de la tarifa permite la adecuada cobertura de los costos económicos de prestación del servicio en el tiempo.	
Eficiencia	Asignativa	Cobrarle a cada usuario lo que cuesta proveerle el servicio
	Productiva	Obtención de un nivel dado de producción a costo mínimo.
Equidad	Acceso universal al servicio	

Sostenibilidad

La sostenibilidad implica que el nivel de la tarifa permite la adecuada cobertura de los costos económicos de prestación del servicio. Esto incluye tanto los costos directos de prestación (operación y mantenimiento), los impuestos y amortizaciones y una adecuada retribución del capital.

Garantizar la sostenibilidad del servicio es la más importante función de las tarifas ya que sólo ante la existencia del servicio pueden ser alcanzados los restantes objetivos.

La sostenibilidad implica no sólo la económica, sino también la financiera, que debe contemplar los problemas financieros de liquidez y capacidad de pago, los cuales se hacen críticos cuando es necesario encarar planes de expansión o mejoramiento del servicio que requieran fuertes desembolsos de capital en períodos relativamente cortos de tiempo.

Eficiencia

En el caso del requisito de eficiencia, hay que distinguir dos tipos, la asignativa y la productiva.

La eficiencia asignativa, significa cobrarle a cada usuario lo que cuesta proveerle el servicio. Es decir, que las tarifas reflejen los costos de producción de los servicios.

La eficiencia productiva, significa la obtención de un nivel dado de producción a costo mínimo.

Equidad

La tarifa debe contribuir a alcanzar la equidad, es decir la posibilidad común de acceder a los servicios. Para ello, la herramienta más difundida es la de los subsidios en sus diferentes modalidades que permiten extender la cobertura del servicio a sectores de menores ingresos.

No siempre es posible alcanzar todos los objetivos sustantivos enunciados, especialmente porque suelen presentar diversos grados de conflictos entre ellos. Por ejemplo si perseguimos el objetivo de la eficiencia asignativa cobrando a cada usuario lo efectivamente consumido, iremos en contra de la equidad para aquellos usuarios carentes de recursos que si bien tienen igual derecho al servicio no pueden disponerlo de acuerdo a sus necesidades por falta de recursos para pagar la tarifa.

Los regímenes tarifarios deben prever entonces mecanismos que corrijan estos conflictos entre objetivos como son por ejemplo los subsidios.

6.2.1.2 Objetivos formales

Además de los objetivos sustantivos de sostenibilidad, eficiencia y equidad que fueron presentados anteriormente, los regímenes tarifarios deben lograr algunos objetivos formales para asegurar el mejor resultado posible de la regulación tarifaria. Usualmente, los objetivos formales que se procura alcanzar son:

- simplicidad y aceptación pública,
- inexistencia de controversias,
- estabilidad de precios,
- justicia en la asignación de costos totales, y
- no discriminación indebida de precios.

6.2.2 Estructura tarifaria

La estructura tarifaria es la composición de cargos fijos y variables que forman la tarifa final.

- El nivel de la tarifa se relaciona con el principio de sostenibilidad
- La estructura tarifaria determina principalmente la eficiencia asignativa

Para el análisis de la estructura tarifaria podemos considerar dos tipos de tarifas, según que los consumos se midan o no.

IV.6 6.2.2.1 Consumos no medidos

Si no se miden los consumos, las tarifas generalmente son montos fijos que se determinan en función de otros parámetros, generalmente de base fiscalista, que buscan adaptarla a la capacidad de pago de los usuarios y una aproximación a los consumos realizados. Por ejemplo la tarifa del servicio de agua potable es calculada, en gran parte de las ciudades argentinas, sobre la base de: la superficie del inmueble (terreno), la superficie cubierta (construcción), la ubicación del inmueble, etcétera.

En América Latina, Argentina es el país más atrasado con respecto a la tendencia mundial que se orienta hacia el cobro de servicios por sistemas tarifados medidos, por la ventaja de la autorregulación de los consumos que supone. Países como Brasil, Chile, Bolivia, Uruguay ya están usando un sistema tarifario con fuerte componente de medición de los consumos y en la gran mayoría de ellos con bloques crecientes, en tanto que nuestro país aún continúa aplicando un sistema básicamente catastral, de base fiscalista, en función de variables indicadoras de capacidad de pago en vez de tomar en cuenta el consumo medido.

6.2.2.2 Consumos medidos

Cuando existe medición del consumo del servicio se abre un amplio abanico de posibilidades de cobro con distintas características en lo que hace a los principios de eficiencia y equidad.

Tarifa lineal

Consiste en el pago uniforme por unidad de consumo sin cargo fijo, si se fija un cargo variable igual al costo marginal de producir una unidad más, puede resultar eficiente desde el punto de vista de asignación de recursos pero no es sostenible ya que no genera ingresos suficientes para cubrir la totalidad de los costos del servicio ya que en el monopolio natural los costos marginales se encuentran por debajo de los costos medios.

Tarifa no lineal

En general presentan un cargo fijo y uno o más cargos variables, mediante este sistema se busca solucionar el problema de la sostenibilidad que presentan las tarifas lineales y satisfacer al mismo tiempo objetivos de eficiencia y equidad. Dentro de este grupo podemos considerar las siguientes variantes:

- *Tarifas en dos partes*: cargo fijo que cubre los costos fijos y cargo variable igual al costo marginal. Es eficiente desde el punto de vista asignativo pero si el cargo fijo es muy alto

puede ser inequitativa ya que excluye algunos consumidores del mercado.

- *Bloques crecientes*: el precio aumenta a medida que aumenta el consumo, se persigue un objetivo de equidad ya que el mayor consumo reflejaría mayor capacidad de pago. Dado que en general el costo unitario del servicio disminuye con la unidad vendida esta estructura tarifaria presenta ineficiencia desde el punto de vista asignativo al no reflejar adecuadamente los costos
- *Bloques decrecientes*: el precio baja a medida que aumenta el consumo y se busca cierta eficiencia asignativa ya que la tarifa refleja el comportamiento de los costos unitarios que disminuyen al aumentar las cantidades producidas

Más allá de las propiedades teóricas que pueda tener un esquema tarifario, los requisitos primordiales de las tarifas son ser sencillas, entendibles y no controversiales y son los que deben prevalecer en cualquier situación.

Las tarifas de los suministros en red en dos partes (carga fijo y carga variable) y cargos separados por conexión (o cargo por infraestructura que corresponde a los trabajos de conexión a la red pública) buscan reflejar la distinta naturaleza de los costos y compatibilizar la eficiencia asignativa (carga variable = costo marginal) con la sostenibilidad (carga fijo que cubre los costos fijos).

6.3 Aspectos sociales de la estructura tarifaria.

El diseño de la tarifa tiene que obedecer no solamente a principios de eficiencia económica sino también a otras consideraciones de carácter social.

El tema social se puede abordar desde muchos ángulos. La política se podría focalizar, para los llamados suministros en red:

- favorecer el acceso al servicio mediante programas de conexión
- asegurar la permanencia en el servicio mediante la subvención de las tarifas
- prevenir la pérdida del servicio por desconexión como resultado de la acumulación de deuda

Para cada una de estas acciones existen varias herramientas que se podrían incorporar en un programa de política social, tales como:

- medidas tendientes a bajar el nivel de los costos por conexión

IV.6

- subsidios destinados a incrementar los ingresos familiares o a reducir la tarifa por unidad
- pago mediante opciones flexibles y el seguimiento de procedimientos cuando no quede otro camino que la desconexión del servicio.

La visión social de la tarifa de los servicios públicos se justifica por la justicia distributiva y en algunos casos como el de los servicios que tienen impacto en la salud pública por el peligro del subconsumo.

6.3.1 *Los subsidios*

El diseño de un sistema efectivo desde el punto vista social para los grupos de menores recursos económicos tiene que establecer cuál es el mejor modo de ayudarlos y a quienes les hace falta esta ayuda. Esto hace necesario la definición del grupo objetivo, vecinos conectados o los que quieren acceder al servicio y preguntarse si es mejor proveer conexiones gratuitas o a precios reducidos o utilizar los mismos fondos para subvencionar el consumo de los usuarios conectados entre otras cuestiones.

Hay que definir qué modalidad de subsidios es la más conveniente y oportuna, es decir, la elección entre los subsidios al consumo o los relacionados con el acceso al servicio.

En general, los subsidios pueden ser directos o cruzados.

6.3.1.1 *Subsidios directos*

Los subsidios directos son aquellos en que la ayuda de la administración se efectúa en forma directa al usuario beneficiario del mismo. Estos subsidios pueden ser para afrontar la conexión al servicio o para cubrir la totalidad o parte del consumo mensual.

Los subsidios directos a aquellos usuarios cuyo consumo o acceso a un servicio se desee promover son más eficientes desde el punto de vista económico. La debilidad que tiene este tipo de subsidios es que hay que contar con un sistema impositivo lo suficientemente desarrollado para financiar estos subsidios directos.

El sistema chileno de agua y saneamiento es el referente cuando se plantea el sistema de subsidios directos. Se implementó a partir de 1990 cuando se tomó la decisión de cobrarles a todos los usuarios el costo económico de proveerles el servicio. En algunos casos, se subvenciona hasta el 85% de la tarifa de agua, hasta un consumo de 15 m³/mes por familia, con el objetivo de que el monto de la tarifa pagada por el usuario no represente más del 5% del ingreso familiar (definido por la Organización Panamericana de la Salud-OPS).

6.3.1.2 Subsidios cruzados

Los subsidios cruzados significan que se aplican sobretasas a las tarifas de los usuarios de nivel socioeconómico más alto para financiar una tarifa más baja a los sectores de menores recursos. Estos subsidios se justifican en razones de equidad (permitir acceso al servicio a los sectores de menores recursos) en un contexto en que los subsidios directos (transferencias) no son posibles por razones presupuestarias o políticas.

Es decir, existe un subsidio cruzado cuando un usuario paga menos que el costo directo de prestarle el servicio; por lo tanto si el criterio que se privilegia es la eficiencia asignativa, estos subsidios no lo satisfacen.

Los subsidios cruzados pueden ser explícitos o implícitos:

- Subsidios cruzados explícitos: dos usuarios pagan diferentes tarifas para el mismo servicio.
- Subsidios cruzados implícitos: dos usuarios pagan la misma tarifa para dos servicios diferentes.

Colombia, por ejemplo, aplica un sistema de subsidios cruzados explícitos para el servicio de agua potable desde 1968. El sistema toma como base la calidad de la vivienda para determinar la capacidad de pago de acuerdo a criterios fijados por el Departamento Nacional de Estadística. Se consideran seis estratos teniendo en cuenta los materiales de construcción de las viviendas y las mejoras del barrio. El financiamiento de los subsidios se hace a partir del mayor monto recaudado por la empresa al aplicar sobrecargos a las facturas de los usuarios de mayor poder adquisitivo. En sectores en que se ha abierto la competencia (electricidad, telecomunicaciones) los subsidios cruzados se hacen insostenibles, ya que al no existir exclusividad aquellos clientes que aportan el subsidio eligen proveedores alternativos.

Los subsidios cruzados son una de las características que se encuentran en la mayoría de los sistemas tarifarios de agua y están en muchos casos establecidos en el marco regulatorio. La existencia de un subsidio cruzado requiere que alguien pague menos que los costos directos de brindarle el servicio o alguien pague más que el costo de proveerse de una fuente alternativa.

La mera existencia de subsidios cruzados ocasiona ineficiencia asignativa aunque pueden resultar deseables desde el punto de vista de la equidad al permitir el acceso al servicio a sectores de menores recursos.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de las fortalezas y debilidades de los subsidios directos y cruzados.

IV.6

	Subsidio directo	Subsidio cruzado
Eficiencia económica	Promueve la eficiencia del gasto público	Distorsiona el comportamiento de pago de los usuarios
Costo administrativo	Se generan costos adicionales para evaluar a quién asignar subsidios	No genera costos adicionales
Efectividad social	Llegada directa a los grupos objetivos	No discrimina totalmente a quién llega la ayuda
Transparencia	Sí	Depende del diseño

Tabla IV.4

6.3.2 Financiamento de los subsidios

Las alternativas existentes para financiar una política social en los servicios públicos son: financiamiento de subsidios por presupuesto público y financiamiento de subsidios mediante las tarifas

6.3.2.1 Financiamento de los subsidios por presupuesto

Desde el punto de vista económico, la solución recomendada es que el gobierno subvencione los ingresos del grupo que necesita ayuda, y que no se alteren las tarifas, ya que así se logra el objetivo social sin alterar el objetivo de eficiencia asignativa. Esto es difícil de lograr debido a que en muchos países no resulta factible aumentar el gasto público, porque implicaría aumento de impuestos, incremento de la deuda o reducción de otros gastos sociales. De todos modos, valdría la pena preguntarse si el presupuesto público representa la mejor manera de financiar los subsidios, por la eficiencia del sistema fiscal.

6.3.2.2 Financiamento de los subsidios mediante las tarifas

La alternativa de utilizar las tarifas de los usuarios no subsidiados como fuente de financiamiento a los usuarios subsidiados, merece también un detenido análisis sobre los siguientes aspectos: los efectos distributivos de un sobrecargo social; la eficiencia en la recaudación de las facturas para financiar un sistema de este tipo; el comportamiento de la demanda cuando se fije un incremento tarifario por encima del costo económico.

Finalmente, en relación con el financiamiento de los servicios públicos podemos decir que la estructura tarifaria tiene que contemplar tanto los aspectos económicos como sociales. En ese sentido, los subsidios son las herramientas más utilizadas para adecuar las estructuras tarifarias de un servicio a las situaciones socioeconó-

micas propias de cada ciudad. De allí que, en toda política social hay que identificar claramente las fuentes de financiamiento del sistema de subsidios.

7 LA REGULACIÓN

7.1 *Objetivos*

Decimos que la situación de monopolio natural tiene lugar cuando la actividad económica depende, para su normal desenvolvimiento, de una compleja y costosa infraestructura que limita las posibilidades de acceso de otras empresas al mercado y que, de existir competencia, implicaría la infrautilización de los recursos. Este es el caso de los llamados suministros en red como los de agua, electricidad, comunicaciones y transportes, que dependen de los gasoductos, las conducciones de agua, la red de alta tensión, los repetidores de emisiones, las carreteras y las vías férreas.

La prestación eficiente de estos servicios tiene lugar en situación de monopolio ya que la competencia directa entre dos suministradores del mismo servicio significaría duplicar la producción y la distribución y, por tanto, impedir la máxima eficiencia de ambos y desperdiciar recursos.

El carácter de monopolios naturales de los servicios públicos de infraestructura básica (electricidad, gas, agua, telecomunicaciones), hace necesario la presencia de un regulador que salvaguarde los intereses de los usuarios y que asegure a las empresas prestadoras el cumplimiento de las metas políticas de largo plazo.

En este contexto, la regulación, que es un instrumento del estado para resolver o atenuar las fallas de los monopolios naturales, requiere una efectiva fiscalización de tarifas y costos por un lado y calidad y cobertura por otro. Para facilitar el control de gestión, es fundamental que la regulación se haga sobre variables observables, que se puedan medir objetivamente y que, por supuesto, no estén sujetas al manejo arbitrario del regulado.

Se consideran variables observables, las siguientes: precios y tarifas; metas de calidad; inversiones.

En teoría, la regulación puede mejorar la eficiencia de un servicio público monopolístico induciéndolo a producir el nivel óptimo desde el punto de vista social.

Cuando el marco regulador es claro y estable, las autoridades regulatorias luchan para mantener un balance entre los intereses conflictivos del gobierno, las utilidades del regulado y las expectativas de los usuarios. En la práctica, este balance es difícil de alcanzar.

IV.7 La regulación se produce de muchas y variadas formas, pero en síntesis pueden resumirse en dos grandes grupos de acciones —regulación económica y regulación social— a los que nos referiremos a continuación.

7.2 La Regulación económica

La regulación económica refiere a aquella que se efectúa básicamente sobre la tarifa con el objeto de eficientizar el servicio dada una condición de calidad.

El objetivo de la regulación económica es proteger a los usuarios de la falta de competencia en los servicios monopólicos que tiene el efecto de eliminar todas las disciplinas del mercado y las cuales deben ser reemplazadas mediante la operación del proceso regulatorio.

En los servicios monopólicos pueden presentarse dos tipos de ineficiencias: las relativas a la prestación del servicio (costos de las empresas excesivamente altos) y las relativas al consumo del servicio (los precios cobrados no reflejan el costo económico del servicio y por consiguiente los usuarios no tienen conciencia del verdadero valor del servicio).

La variable fundamental mediante la cual la regulación económica pretende remediar estos dos tipos de ineficiencia es la tarifa.

El regulador no debe permitir que la tarifa suba automáticamente para cubrir todos los gastos de la empresa, por muy excesivos que sean, ya que avanzaríamos gradualmente hacia servicios ineficientes y caros, por el contrario se debe exigir que la empresa reduzca progresivamente sus gastos hasta eliminar la ineficiencia que pueda existir en su gestión. Todo esto se suele lograr mediante una revisión periódica de tarifas y costos realizada por el ente regulador.

7.3 La Regulación social o de calidad del servicio

La regulación social refiere al control del cumplimiento de las metas de calidad establecidas como así también al impacto de las mismas sobre el medio ambiente. El regulador debe vigilar que las empresas prestadoras cumplan con las metas de calidad y cobertura definidas por el proceso político. Para desempeñar este papel, el regulador tiene que:

- diseñar un programa concreto de actividades para cada una de las empresas a partir de las metas políticas
- establecer un sistema de monitoreo que permita verificar el cumplimiento del programa

- establecer sanciones financieras que incentiven mejoras en el desempeño de las empresas que registren deficiencias

El propósito de la regulación social es el de vigilar que la eficiencia se consiga sin descuidar los impactos sociales del sector en ámbitos tales como la salud pública, o por ejemplo, atendiendo al uso racional de los recursos, a la calidad del medio ambiente y a la atención del usuario, etc.

Un sistema de regulación social incluye una serie de acciones¹⁰⁸ interrelacionadas que pueden resumirse en:

1. Definición de los estándares y normas de calidad que deben regir el sector. Esta es una función de la política sectorial que debe fijarse en términos de resultados, pero no se deberían definir las soluciones técnicas mediante las cuales se pretende conseguir la meta.
2. Vigilancia de las empresas prestadoras de servicios para controlar el cumplimiento de los estándares y normas vigentes. En algunos casos esto se reduce simplemente a una tarea de monitoreo y, en otros, la implementación de los estándares requiere el diseño de un sistema de regulación que permita trasladar las metas globales al nivel del comportamiento de empresas individuales. Esta tarea le corresponde al organismo regulador.
3. Creación de un sistema de penalidades a disposición del regulador que permitan sancionar a las empresas que no cumplan con las normas establecidas. En la mayoría de los casos estas sanciones suelen tener el carácter de multas. Además de las sanciones, resulta deseable crear un marco de incentivos positivos para el mejoramiento de la calidad del servicio.

La regulación de la calidad comienza en la etapa de diseño de las políticas sectoriales, cuando se fijan las metas de calidad del servicio. La fijación de metas debe contemplar el carácter multidimensional de la calidad. Como resulta imposible controlar todos los aspectos de calidad del servicio, el ente de control, por lo general,

¹⁰⁸ Véase FOSTER, Vivian (1996) “Modernización y Reforma del sector de Agua Potable y Saneamiento - Aspectos conceptuales” en *Conferencia Regional sobre Reforma y Modernización de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento para México, Centroamérica, Haití y la República Dominicana*. Págs. 35-36. La publicación mencionada integra la bibliografía específica del “Curso de regulación económica para el sector de agua y saneamiento en América Latina”, organizado por UADE, ESADE, Instituto de Desarrollo Económico Mundial. Oxford Economic Research Associates Limited, Secretaría de Obras Públicas de la Nación y Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios. Buenos Aires, 1998.

IV.7 selecciona un número limitado de dimensiones de calidad para monitorear. Esta selección tiene que tener en cuenta la relativa importancia de cada aspecto del servicio para el usuario y su adecuada ponderación.

7.4 Mecanismos de regulación económica o de precios

La regulación de los precios es una tarea regulatoria crítica. Existen dos modos de implementar la regulación del nivel absoluto de tarifas y que se diferencian según los incentivos previstos para lograr el desempeño eficiente del prestador del servicio público.

Los modelos de regulación son: tasa de retorno o control de ganancias y precios tope o precios máximos.

7.4.1 Tasa de retorno (*rate of return*)

Los reguladores ponen límites a la rentabilidad sobre el capital invertido y también pueden poner restricciones sobre los dividendos pagaderos a los accionistas y sobre las reservas de capital acumuladas.

Las tarifas se ajustan frecuentemente para reflejar cambios en las condiciones económicas bajo las cuales opera la empresa.

Este modelo reduce el riesgo experimentado por las empresas, pues los precios se ajustan continuamente según las circunstancias. Las empresas no tienen mucho incentivo para aumentar su eficiencia (tan pronto reducen sus costos el regulador interviene para bajar los precios). Es el sistema desarrollado en Estados Unidos.

7.4.2 Precios tope o precios máximos (*price cap*)

La regulación implica establecer un valor máximo a los precios. Este modelo crea fuertes incentivos para aumentar la eficiencia, puesto que los precios no se ajustan durante unos años, la empresa puede retener las ganancias generadas por un aumento de productividad hasta la próxima revisión de precios. Sin embargo, en este sistema, las empresas enfrentan un nivel de riesgo más alto, pues en el caso de que cambien radicalmente sus circunstancias económicas tienen que esperar hasta la próxima revisión para conseguir un ajuste de precios. Este sistema es el desarrollado en el Reino Unido y en la Argentina.

La regulación por costos de servicio o tasa de retorno fija una tasa máxima de ganancia para la empresa mientras la regulación por precios máximos, al fijar un límite superior a las tarifas, permite que la empresa aumente sus ganancias por aumentos de productividad.

A continuación se presenta un cuadro comparativo que resume los mecanismos usados para la regulación económica.

Comparación mecanismos de regulación de precios		
	Tasa de retorno	Precios tope o máximos
Período de revisión de precios	Anual	Plurianual
Carácter de la revisión	Discrecional empresa/regulador	Obligatoria
Base de la revisión	Retrospectiva	Prospectiva
Riesgo empresarial	Bajo	Alto
Fortaleza	Requerimiento de fuertes inversiones por menor costo de capital	Necesidad de aumento de eficiencia
Debilidades	Sin incentivos para disminuir costos	Mayor costo de capital

Tabla IV.5

Históricamente, el control de los monopolios privados integrados en los Estados Unidos ha sido realizado por los diferentes estados federados sobre la base de la regulación de la tasa de beneficio (*rate of return*) o de transmisión de costos (*costo-plus*). Las tarifas de los diferentes servicios públicos son fijadas —después de oír a las diversas partes interesadas, consumidores, empresas, etc., en lo que constituyen las Audiencias Públicas— de tal manera que reflejen la evolución de los costos así como también una remuneración justa y razonable del capital invertido. Las críticas dirigidas a este modo de regulación han sido numerosas. Entre otras, podemos mencionar:

- Ausencia de incentivos para la empresa que le permitirían obtener aumentos de productividad (la tasa de rentabilidad del capital permanece teóricamente constante y las fluctuaciones de costos pueden ser reflejadas en los precios).
- Ausencia de incentivos para que la empresa difunda al regulador la información sobre los incrementos potenciales de productividad.
- Creación de mecanismos de indexación automática de los costos por inflación con sesgos burocráticos y procedimientos meticulosos de fijación de las tarifas.
- Riesgos de sobre o sub-inversión en función de la posición relativa de la tasa de beneficio de la empresa, fijada administrativamente, y del costo de capital de la empresa.

IV.7

Por lo anterior, algunos economistas neoliberales anglosajones han preconizado una fórmula alternativa, la de la trayectoria tarifaria (*price cap*). El principio consiste en fijar a las empresas un techo tarifario para una canasta de bienes o servicios que ellas se comprometen a no sobrepasar durante un cierto período, en general cinco años. Se supone que las tarifas evolucionaban al mismo ritmo de la inflación (IPC) descontados los incrementos en productividad (X) de donde el nombre de CPI-(X). La trayectoria tarifaria es fijada a lo largo de un período suficientemente largo para incitar a la empresa a obtener incrementos de productividad. Debe ser suficientemente importante para restituir a los consumidores una parte de dicho incremento. Si al cabo de cinco años la empresa ha sido más eficiente de lo que se anticipaba, aumentando sus beneficios y la rentabilidad de su capital, conserva el fruto de este esfuerzo, pero se somete a la aplicación de una fórmula tarifaria más severa para los cinco años siguientes, con el fin de restablecer su tasa de rentabilidad al promedio. Si la empresa resulta menos eficiente de lo previsto, el aumento de sus gastos no puede ser transmitido a los precios durante cinco años. Este tipo de reglamentación es simple en cuanto a su principio e incitativo¹⁰⁹.

La regulación de la tasa de retorno se usa cuando hay inversión de capital. Luego de determinar una recuperación adecuada de la inversión, el organismo regulatorio establece la tasa máxima de retorno que puede obtener el servicio público sobre sus activos por un período específico, para reducir su tendencia a aumentar precios a fin de obtener ganancias del monopolio.

En teoría, la ventaja de este enfoque es que reduce el alcance por el cual los precios se alejan de niveles competitivos. También les asegura a los inversores que podrán ganar un retorno sobre sus inversiones. En principio, es posible fijar la tasa de retorno durante el período de vigencia, inclusive de contratos muy largos, reduciendo la necesidad de renegociaciones periódicas.

No obstante, en la práctica el enfoque presenta algunas limitaciones, ya que puede reducir los incentivos de las empresas reguladas para bajar costos y alentarlas a sobreinvertir en capital (si la tasa de retorno permitida es mayor que el costo de capital de la empresa, ésta se inclinará a maximizar las ganancias sustituyendo otros factores de la producción —trabajo por capital—). Si la tasa de retorno permitida es menor que el costo de capital, la

¹⁰⁹ DUMONT, P. (1996) “¿Servicios Públicos: Monopolio o Competencia? La Experiencia Británica” en Giraldo Isaza, Fabio; Jiménez, Gustavo (Comps) *Economía del Agua y Sector privado*. Colombia. Tercer Mundo Editores. pp. 376-377.

empresa puede tener un incentivo para utilizar un método de producción con menos capital intensivo que el caso anterior. En ambos casos el resultado es un aumento de los costos de producción. La regulación de la tasa de retorno también puede imponer costos de información altos tanto para el regulador como para la empresa regulada.

En definitiva, la opción de “tasa de retorno” resulta más conveniente cuando se desea financiar niveles altos de inversiones, porque al asegurar a los inversores un retorno sobre el capital, disminuye el costo de capital.

La modalidad de regulación por “precios máximos” es más atractiva en una situación en que se pretenda aumentar la eficiencia de una empresa.

7.5 Aspectos institucionales de la regulación

La materialización de un esquema regulatorio se lleva a cabo a través de una estructura regulatoria conformada al menos por dos partes: el esquema legal, que brinda el marco normativo dentro del cual se desarrollan las actividades de las empresas prestadoras de servicios públicos; y las instituciones encargadas del seguimiento, monitoreo, aplicación y eventual extensión del marco legal (Fiscalización). Estos dos componentes de la estructura regulatoria están claramente interrelacionados y su separación es sólo a los fines analíticos.

La regulación es ejercida mediante instituciones, las cuales deben reunir una serie de características tales como independencia, autonomía, transparencia, idoneidad y responsabilidad para cumplir con eficiencia el rol asignado.

El diseño de instituciones con una participación equilibrada de estas características no es tarea sencilla, como tampoco lo es la transferencia de los modelos regulatorios y las instituciones diseñadas en un país hacia otro.

7.6 Diseño de las instituciones

En el diseño de las estructuras regulatorias debe contemplarse la vigencia de algunos principios que hacen al buen desempeño de la misma.

En términos financieros, uno de ellos es el de la autonomía que se consigue asegurando que el ente regulador no dependa para su presupuesto de los fondos gubernamentales. La alternativa elegida por muchos países es la aplicación de una tasa a las tarifas que pagan los usuarios.

IV.7

En términos de recursos humanos, otro de los principios a tener en cuenta es el de la continuidad, es decir, interesa evitar que los funcionarios puedan ser removidos por motivos políticos o cambios de ministro o de gobierno.

El alcance de la institución o agencia puede ser:

- Específico para cada industria, esto es, organismos independientes para gas, electricidad, agua, transporte, comunicaciones, etcétera. Por ejemplo: Reino Unido luego de las privatizaciones de los años 80.
- Específico para cada sector, es decir, agencias separadas para cada grupo de industrias relacionadas, tales como energía (gas y electricidad).: Noruega, Colombia y Hungría tienen un Regulador para energía, por ejemplo.
- Multisectorial: un solo regulador para la mayoría de los servicios de infraestructura. Es el caso en Estados Unidos, Canadá, Australia y en nuestra propia provincia de Córdoba, Argentina.

En relación con la conformación de la dirección del ente regulador puede considerarse: un director único, o bien, una comisión de directores. Las respectivas ventajas y desventajas se comparan en el cuadro siguiente.

Conformación de la dirección: ventajas y desventajas	
Modelo de comisión	Director único
Más burocracia	Más ejecutividad
Difícil captura	Mayor riesgo de captura
Reemplazo paulatino	Cambio abrupto
Dificultad a la hora de acuerdos	Simplicidad para la toma de decisiones

Tabla IV.6

El modelo de comisión tiene la ventaja de que aporta una variedad de perspectivas al proceso regulatorio y ofrece mayor estabilidad ya que los miembros de la comisión se puedan reemplazar uno por uno de manera rotativa. Al conformarse la comisión por varios miembros es más difícil que sean capturados por intereses ajenos, políticos o empresarios, pero como contrapartida suele presentar mayores problemas a la hora de conseguir acuerdos para la toma de decisiones restando ejecutividad al organismo. En el cuadro siguiente se muestran las diferentes modalidades de dirección y financiamiento de organismos reguladores de Latinoamérica.

Ente	País	Servicio	Dirección	Financiación
SSS	Chile	Agua potable	Superintendente	Fondos públicos
ENRE	Argentina	Electricidad	Comisión	Porcentaje ingresos de la empresa y multas
SNSS	Perú	Agua potable	Comisión	Porcentaje ingresos de la empresa
CNC	Argentina	Telecomunicaciones	Comisión	Porcentaje ingresos de la empresa

Tabla IV.7

7.7 Los costos y beneficios de la regulación

La regulación bien ejercida debería aportar beneficios significativos a la comunidad pues tiende a aumentar la eficiencia y la responsabilidad de las empresas prestadoras de servicios. No obstante, la regulación también tiene ciertos costos relacionados con el financiamiento del ente regulador y la carga administrativa que el proceso de regulación impone a las empresas reguladas, que se traduce en el valor de la tarifa.

Por otra parte, gestiones regulatorias inadecuadas y/o ineficientes pueden magnificar el peligro de “captura” por parte de intereses ajenos, con el consiguiente perjuicio para la comunidad y la administración.

Otro riesgo a considerar es el riesgo regulatorio, dado que existe una relación positiva entre el nivel de riesgo asociado a una actividad y la rentabilidad que se debe pagar para atraer capital a la misma.

De la descomposición del costo de capital en tasa libre de riesgo y los distintos componentes de riesgo (mercado, país, sector, regulatorio) surge claramente que el riesgo regulatorio está directamente influenciado por las acciones del regulador. El riesgo asociado a la regulación por precios máximos o precios tope es mayor al sistema de tasa de retorno o costo de servicio.

8 CONCLUSIONES

Con el desarrollo realizado acerca de la regulación de los servicios públicos —aunque no hemos agotado la agenda de problemas relacionados con la temática— abarcamos los que a nuestro juicio son aspectos relevantes de diseño, gestión, control y evalua-

IV.8 ción de servicios públicos locales, procurando brindar algunas herramientas de análisis de manera más o menos sistematizada.

En la actualidad, la gestión de lo público requiere gran creatividad para encontrar soluciones a variadas demandas en contextos muy complejos caracterizados por la escasez de recursos, los intereses contrapuestos y una escasa participación. Así, para la definición y aplicación de políticas cobran relevancia, por ejemplo, las herramientas como los sondeos de opinión. De igual modo, lo público se beneficia con la participación de la iniciativa y la inversión privada, para lo cual es necesario contar con herramientas que apuntalen el diseño del servicio, los métodos de selección de los contratantes, el control de los compromisos asumidos a lo largo del tiempo y las metodologías para corregir desviaciones técnicas, económicas o sociales. Para ello, sea que el servicio se gestione en el ámbito de la propia administración o se encuentre tercerizado, cobran particular importancia la definición adecuada y el manejo preciso de indicadores que ayuden a realizar esas correcciones.

Creemos que la gestión de los servicios públicos debe alejarse de lo rutinario, de la abulia del trabajo mecánico y repetitivo, carente de incentivos y de imaginación y por el contrario, basarse en la aplicación de técnicas de gestión actualizadas y prácticas que procuren la obtención de resultados en lugar de enfatizar en los procesos y que incluyan el registro de indicadores basados en estándares que nos permitan avanzar progresivamente hacia la calidad.

En el mundo globalizado actual cobra cada vez mayor importancia lo local, y en el plano de los servicios públicos, el ciudadano como usuario, alejado de las ideologías y cada vez más pragmático, castiga o premia las gestiones de acuerdo con su eficiencia y calidad plasmadas en resultados concretos.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIÑO ORTIZ, G. (1995) "Sobre el significado actual de la noción de servicio público y su régimen jurídico (Hacia un nuevo modelo de regulación)" en (1997) Libro homenaje a Alfredo Sánchez Bella. Buenos Aires – Madrid. Ed. Marcial Pons. Págs 40 -48
- BULLER, E. (1996). *Manual para facilitadores de cursos de desarrollo institucional municipal*. Tomo I. Quito. IULA-CELCADEL-BID.
- CASTILLO BLANCO, F. (2001) "Los nuevos escenarios para la acción municipal" en AAVV (2003) *Iº Congreso Internacional Municipio y Servicios Públicos* (Compilación). Córdoba. Universitas. Pág. 26.
- CHISARI, O.; CELANI, M. (1997) *Notas de análisis económico para el Sector agua y saneamiento en América Latina*. Buenos Aires. Instituto de Economía – Universidad Argentina de la Empresa.

- CICERO, N. K. (1996) *Servicios públicos. Control y Protección*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina
- DELGADINO, F. A. (2001) "Las potencialidades de los Municipios" en AAVV (2003) *Iº Congreso Internacional Municipio y Servicios Públicos* (Compilación). Córdoba. Universitas. Pág. 76.
- DUMONT, P. (1996) "Servicios Públicos: ¿Monopolio o Competencia? La Experiencia Británica" en Giraldo Isaza, F.; Jiménez, G. (Comps) *Economía del Agua y Sector Privado*. Banco Mundial – Ministerio de Desarrollo Económico Colombia – P.N.U.D. Colombia. Tercer Mundo Editores. Págs 376-377.
- ESTACHE, A.; FOSTER, V.; WODON, Q. (2002) *Accounting for Poverty in Infrastructure Reform – Learning from Latin America's Experience*. Washington. WBI Development Studies.
- FERNÁNDEZ BALLESTEROS, A. (1995) *Introducción al Régimen local español*. Granada. Cemci.
- FOSTER, V. (1996) "Modernización y Reforma del sector de Agua Potable y Saneamiento- Aspectos conceptuales" en *Conferencia Regional sobre Reforma y Modernización de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento para México, Centroamérica, Haití y la República Dominicana*. World Bank. Págs 35-36
- GARCÍA DEL CASTILLO, R. (2000). *Municipalización en Guanajuato: Evaluación de la primera etapa*. México. Codereg. Págs 79-122.
- GRAGLIA, E. (2004) *Diseño y gestión de políticas públicas. Hacia un modelo relacional*. Córdoba. EDUCC. Serie PROFIM, Vol 1.
- GREEN, R.; RODRÍGUEZ PARDINA, M. (1999) *Resetting Price Controls for Privatized Utilities – A manual for Regulators*. Washington. Ed. Development Studies
- GRUPE, H. J. C. (1971) *Economía del Transporte y de la Energía*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- LÓPEZ, J. H. (1985) "La optimización frente a objetivos múltiples en empresas públicas" en revista ASAP, N° 16. Setiembre- diciembre de 1985. Buenos Aires.
- MERINO ESTRADA, V. (2001). "Los servicios públicos locales" en *Revista Iberoamericana de Administración Pública (RIAP)* N° 6. Págs. 217-228
- NATALE, A. (1993). *Privatizaciones en privado*. Argentina. Planeta
- NICKSON, A. (2001) "The Córdoba water concession in Argentina". Working paper 442/05. University of Birmingham.
- PLIATZKY, L. (1994) ¿Puede ser eficiente el sector público? en *Hacienda Pública Española*, N° 129. Granada, España. Págs. 187-192.
- RIVERA, D. (1996) *Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater: Lessons from six Developing Countries*. Washington, D.C. The World Bank
- RODRÍGUEZ CHIRILLO, E. J. (1995) *Privatización de la empresa pública y post privatización*. Buenos Aires. Abeledo Perrot. Págs. 89-117.
- SARMIENTO GARCÍA, J. (1996) *Concesión de Servicios Públicos*. Buenos Aires. Ediciones Ciudad.
- SIMONE, O. (2001) "Nuevos roles del estado, el momento y el contexto" en AAVV (2003) *Iº Congreso Internacional Municipio y Servicios Públicos* (Compilación). Córdoba. Universitas. Pág. 102.

URBIZTONDO, S. (1999) “El diseño y la autonomía de los entes reguladores” en AAVV. *La Regulación de la Competencia y de los Servicios Públicos: Teoría y Experiencia Argentina reciente*. Buenos Aires. FIEL. Capítulo 15; págs. 577-604.

Consultas en internet

EMOS en www.riocuarto.gov.ar/emos/

ERSEP en www.cba.gov.ar

ASAP www.asap.org.ar

Legislación consultada

(1991) Ley orgánica municipal de la provincia de Córdoba N° 8102.

(1994) Constitución de la Nación Argentina.

(2001) Constitución de la Provincia de Córdoba.

V

**PROCESO DE CONSTRUCCIÓN
DE UN PLAN ESTRATÉGICO**

**MOMENTOS DEL
PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO**



PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO

MOMENTOS DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

EDGARDO OLIVETTI * **

I INTRODUCCIÓN

El proceso de construcción de un plan estratégico¹¹⁰ surge ante la necesidad de enfrentar nuevos desafíos por parte de cualquier organización (pública o privada). Consideramos que ese proceso debe comenzar desde adentro de la misma, proyectándose hacia afuera en forma ordenada y sistemática para lograr efectividad.

Planificar es un proceso, es una actividad continua que no termina con la formulación de un plan determinado sino que requiere de un permanente reajuste que se hace de acuerdo a la realidad que diariamente hay que enfrentar, donde intervienen distintos actores sociales que interactúan en un escenario determinado aportando cada uno su propia visión estratégica.

Los miembros de la organización deben conocer la importancia del proceso de construcción de un plan y cada uno de los *momentos* que lo constituyen, a efectos de motivar a los ciudadanos e instituciones para que participen del proceso de planificación.

* Contador Público Nacional (UNC), Diplomado en Gestión Pública (UCC). Actualmente cursa la Maestría en Gestión Política en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCC). Es Profesor Titular de "Planeamiento Estratégico" en el Diplomado en Gestión Pública (PROFIM-ICDA-UCC) y en el Diplomado en Gestión Gerencial (ICDA-UCC). Asesor en temas Económicos, Financieros y de Planeamiento Estratégico de Municipios y Comunas. Es coautor del libro *Contribuciones a la Gestión Pública*, publicado en 2006 por EDUCC en el marco de la Serie PROFIM. Además, ha desarrollado actividades profesionales en Europa como Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, título habilitante para la Comunidad Económica Europea resultante de una homologación del Ministerio de Ciencia y Técnica de España.

** Agradezco a la UCC, a la Fundación Konrad Adenauer y muy especialmente al Dr. Emilio Graglia por la oportunidad que me brindó de participar en el equipo de trabajo que él dirige. Dedico este trabajo a mi padre, quien me ilumina y protege diariamente.

¹¹⁰ Una introducción a los conceptos del Planeamiento Estratégico puede consultarse en OLIVETTI, E. "Planeamiento Estratégico" en Scandizzo, D. (et.al.) *Contribuciones a la Gestión Pública*. Córdoba. Serie PROFIM, Vol. 5. EDUCC.

V.I Hay que destacar que la planificación no es solamente un proceso racionalizado de toma de decisiones con un método de análisis, de síntesis y de estrategias a implementar. Es más que eso. Puesto que nos referimos especialmente a las organizaciones públicas, es la instrumentación de un verdadero proyecto político.

El proceso interdisciplinario de elaboración participativa aporta información importante a la hora de decidir, sin embargo, no otorga certeza de éxito al planeamiento estratégico ya que ningún plan de desarrollo posee esa racionalidad *iluminista* que algunos le atribuyen.

Es importante distinguir entre la racionalidad en la formulación y la racionalidad en la realización. La primera se obtiene cuando el plan es correctamente confeccionado o formulado, pero no es menos trascendente la segunda etapa que está relacionada con las contingencias, con lo aleatorio, con lo imprevisto de toda situación. Por lo tanto, no podemos hablar de lógica de realización en el cumplimiento.

La estructura para la confección de un planeamiento es aplicable a toda actividad humana donde existen problemas determinados a solucionar a través de diferentes instrumentos y nos permite decidir sobre la mejor forma de lograr los objetivos propuestos.

La improvisación es una característica común en los diferentes niveles de gobierno. Nos cuesta ordenar y planificar para el futuro. Existen demasiadas pérdidas de tiempo e interrupciones en las tareas habituales. Se prioriza lo urgente, lo crítico, los problemas acuciantes, a menudo en detrimento de lo importante. Así, la reacción es la figura preponderante en contraposición con el trabajo proactivo necesario para planificar estratégicamente el desarrollo de las organizaciones.

El presente trabajo tiene el propósito de aportar un procedimiento metodológico para la construcción de un plan estratégico desde sus orígenes, utilizando técnicas y procedimientos de programación para la planificación del desarrollo de organizaciones, principalmente en el ámbito público local aunque también resulte aplicable a empresas privadas.

2 CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO

A tenor de lo expresado, la planificación es letra muerta si no existe la *voluntad política* para su realización y, a decir verdad, la planificación estratégica, en su situación actual, se encuentra un tanto distante del objetivo de introducir un elevado nivel de racionalidad en la acción política.

Esta racionalidad de la que hablamos nos lleva a pensar que puede existir planificación buena o mala según el grado de racionalidad o, en otros términos, según qué tipo de racionalidad se aplique. Los parámetros políticos están relacionados con el *para quién* se aplica y la racionalidad (en este caso técnica) está relacionada con el *cómo* se aplica.

Introduciendo a la cuestión que nos ocupa en este apartado, lo primero a destacar es que en el proceso de construcción de un plan estratégico es condición necesaria la *capacitación* de las personas de la organización involucradas en el trabajo. Creemos que ellas deben poseer, entre otras cualidades, habilidad para percibir lo que sucede alrededor y una serie de valores que les posibiliten de algún modo organizar una lectura propia de la realidad social; buenas relaciones con la comunidad; capacidad para adaptarse a diferentes situaciones; permeabilidad; innovación; creatividad y conocimiento acerca de la problemática local y el comportamiento de la sociedad donde se aplicará un plan estratégico. Además, capacidad de análisis y de síntesis, de manera que puedan separar las partes de un problema y sintetizar sus complejidades.

Otro tema que interesa a los efectos de la construcción del plan es el de la conformación de los grupos que intervendrán en el proceso de planificación. En primer lugar, los **equipos técnicos locales**, que conforman un espacio de legitimación técnica y organizativa, siendo responsables de colaborar estrechamente con todos los participantes y que en consecuencia colaboran directamente en las tareas concernientes a la programación, coordinación, elaboración y puesta en marcha del plan. Estos equipos están constituidos por personas de mediana o alta capacitación, que tienen buenas relaciones institucionales y gran capacidad para motivar o estimular a los participantes.

Una instancia diferenciada es la de los **talleres de participación** constituidos por ciudadanos que debaten, según su óptica propia, acerca de la problemática que los afecta. Estos talleres constituyen un espacio de legitimación real conformado por representantes de organizaciones sectoriales, como gremios, colegios profesionales, agrupaciones étnicas y deportivas y organizaciones territoriales tales como centros vecinales o juntas promotoras de vecinos, etcétera.

Por otro lado, los **asesores externos**, que cumplen en la mayoría de los casos un papel fundamental como instancia de legitimación científica, proponiendo la metodología integral del proceso de planificación y aportando a la neutralidad (o imparcialidad) necesaria en los procesos de discusión. Estos asesores brindan a los equipos técnicos locales información acerca de la metodología global del

V.2 plan para un correcto relevamiento y tratamiento de los problemas, como así también para la definición de objetivos, desarrollando escenarios futuros, evaluando la viabilidad de propuestas plasmadas en la elaboración de los proyectos y realizando un adecuado seguimiento de los proyectos que se implementarán.

Finalmente, una **Junta de convalidación**, como instancia de legitimación formal y simbólica, será responsable de toda la planificación. Los funcionarios gubernamentales conjuntamente con directivos de entidades representativas de la ciudad que estén comprometidos con el desarrollo del plan y que tengan voluntad participativa, integran una junta de convalidación cuya función principal será la aprobación de los documentos que se elaboren a lo largo de todo el proceso de planificación antes descrito y la designación de un **coordinador del plan estratégico** encargado de la logística del proceso de elaboración.

Por otro lado y como corolario de la trascendencia que implica la divulgación del plan, suele realizarse un acto de lanzamiento comunitario, a fin de legitimar la decisión municipal de encarar un plan para la ciudad. Este es el momento de la divulgación y de la puesta en funcionamiento, una instancia fundamental para la motivación de los agentes y funcionarios municipales y también de las fuerzas vivas.

El gráfico siguiente resume lo desarrollado hasta aquí.

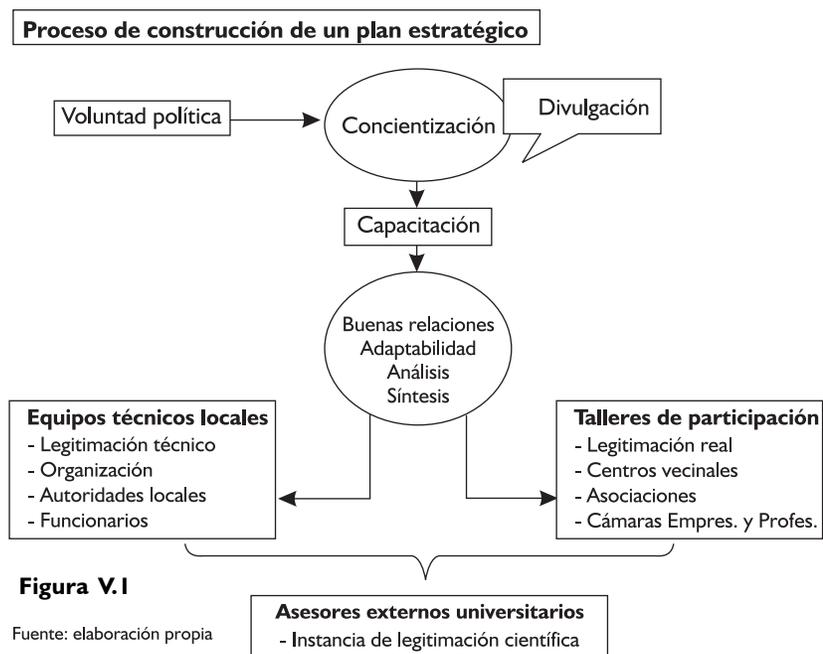


Figura V.1

Fuente: elaboración propia

3 MOMENTOS DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO¹¹¹

3.1 Concepto

Los momentos del planeamiento estratégico constituyen un proceso continuo e interactivo de conocimientos y acciones. Son un conjunto de procedimientos que tienden a organizar y sistematizar el pensamiento hacia una acción determinada.

No se consideran etapas ya que existe una interrelación permanente entre todas las fases. El momento es una instancia repetitiva de un proceso en cadena continua que no tiene comienzo ni fin¹¹². O sea, el diseño operacional del planeamiento estratégico nunca termina, de allí que deba interpretarse a través de momentos o fases. Así, dado que el proceso no es rígido ni lineal, se puede “volver” a un determinado momento aunque desde un punto de vista analítico se lo considere superado. Y eso es así por el carácter dinámico de la realidad y de la planeación. Ningún plan se hace de una vez y para siempre, pues se van modificando los escenarios posibles y las estrategias a implementar.

El concepto de momentos se refiere a instantes en que se entremezclan “lo que fue”, “lo que es” y “lo que tiende a ser”, con “lo que debe ser” o “puede ser”. El cálculo estratégico es permanente. La modalidad de momentos que adopta el planeamiento estratégico permite observar que el cálculo en que se basa —enumerativo, de recuento y balance situacional interrumpido— antecede a la acción y está siempre presente¹¹³.

Para Ander-Egg, “en todo método de actuación sobre la realidad social, existe una estructura básica de procedimiento que comporta cuatro momentos: estudio/ investigación, que remata en un diagnóstico; programación o planificación; ejecución o realización de un plan, programa o proyecto y, por último, evaluación (como control operativo y/o evaluación final)”¹¹⁴.

¹¹¹ Para el desarrollo del tema seguimos principalmente a OSSORIO, A (2003) *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires. Oficina Nacional de Innovación de Gestión e Instituto Nacional de la Administración Pública. Subsecretaría de la Gestión Pública.

¹¹² MATUS (1996) citado por OSSORIO, A. (2003) Óp. cit. p. 62. Para Ossorio, el cálculo estratégico es permanente y sus momentos se repiten en función de la interacción con el contexto. Los momentos no siguen una secuencia lineal obligada, no son excluyentes y uno de ellos es dominante sobre los otros. Se van diseñando simultáneamente a medida que se obtienen datos sobre la organización.

¹¹³ *Ibíd.* p. 62.

¹¹⁴ ANDER-EGG, E. (1995) *Introducción a la Planificación*. Buenos Aires. Lumen, p. 83.

V.3 Siguiendo un estudio realizado por la Jefatura del Gabinete de Ministros¹¹⁵, la metodología de la planificación estratégica se articula en tres grandes operaciones conceptuales:

- un momento de carácter explicativo en el cual los actores involucrados analizan la realidad desde su propia óptica;
- un momento de carácter político-estratégico donde se define la situación-objetivo respecto a alternativas posibles y
- un tercer momento donde se formula un plan operativo.

Para Juan Gandolfo Gahan, existen seis pasos necesarios para realizar un plan estratégico. Este autor define al planeamiento estratégico como “sistema de liderazgo que, a partir de una visión del destino que deseamos alcanzar, selecciona y pone en marcha las estrategias para llegar a esa meta desde nuestra situación actual”¹¹⁶. En ese sentido sostiene que lo primero que se debe saber es de dónde se parte y dónde se está, según su criterio hay que considerar los *escenarios actuales*. Analiza dos tipos de *escenarios*, el *interno* y el *externo* y considera que el análisis estratégico se aplica a ambos escenarios¹¹⁷.

Ambos escenarios son importantes, creemos que el *interno* es el punto de partida para la proyección y planificación de los objetivos a lograr de acuerdo al estudio del funcionamiento de la organización y de los recursos con que cuenta la misma. No menos importante es el análisis del entorno, según el cual cobran relevancia situaciones sociopolíticas, culturales, económicas, financieras y de coyuntura que inciden en la planificación.

Por otra parte, el autor define la *visión de futuro*¹¹⁸ que implica la enunciación de las metas a alcanzar a través de las estrategias que constituyen el tercer paso del proceso en que se convierte la visión de futuro en realidad. Además sostiene que la visión marca un rumbo y que la *misión*¹¹⁹ describe de manera sintética las funciones necesarias para concretar las estrategias decididas y responde a los siguientes interrogantes: ¿qué actividades debe realizar? ¿dónde realizará sus actividades? y ¿quiénes son sus clientes? Finalmente diseña la estrategia a seguir, considerando que la misma es

¹¹⁵ Véase Documento de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2000) *Plan Estratégico, orientaciones metodológicas para su formulación*. Presidencia de la Nación Argentina, p. 5.

¹¹⁶ GAHAN, J. (2005) *Los seis pasos del Planeamiento Estratégico*. Buenos Aires. Aguilar, p. 37.

¹¹⁷ *Ibíd.*, pp. 38-39.

¹¹⁸ *Ibíd.*, pp. 40-41.

¹¹⁹ *Ibíd.*, pp. 43-44.

una situación ideal. Luego completa la formulación del plan con cronogramas de actividades para el cumplimiento de objetivos estableciendo un presupuesto para su efectivización, asegurando un buen monitoreo para ajustar el mismo durante su ejecución¹²⁰.

Lo expuesto nos permite decir que se trabaja con aproximaciones a la realidad sabiendo que el escenario de operaciones es cambiante y el contexto es incierto. Dentro de esta perspectiva debemos entender que el planeamiento estratégico situacional es una herramienta útil como forma de organización.

En este sentido, Ossorio¹²¹, siguiendo en ese punto a Matus, observa que el planeamiento como herramienta de planificación se fundamenta en un cálculo que *precede y preside* la acción. La *precede* porque es anterior a la fijación de objetivos determinados para conseguir un fin específico, y la *preside* porque está permanentemente ordenando los recursos con los que se cuenta en todos los momentos de la planificación. Esto constituye la denominada gestión estratégica¹²².

3.2 Cálculo estratégico

En relación con el cálculo estratégico nos basaremos en Ossorio¹²³ quien refiere a la conceptualización de Matus acerca del cálculo realizado por diferentes actores sociales en base a su adscripción a determinados estilos y perspectivas de conducción y de gobierno. Según esa conceptualización, el cálculo puede ser:

- **Inmediatista asistemático**, incorpora un horizonte de tiempo limitado;
- **Intuitivo**, incorpora el corto y largo plazo pero no tiene rigor científico;
- **Técnico asistemático**, atiende técnicamente al presente, sin prever el largo plazo;
- **Técnico político asistemático**, atiende el corto plazo sin prever el largo plazo y, por lo general, caracteriza a los políticos comunes;
- **Técnico sistemático**, incluye el largo plazo y es comúnmente utilizado por el “planificador tecnócrata”; y, finalmente,

¹²⁰ Ídem.

¹²¹ OSSORIO, A., óp. cit., p. 64.

¹²² MATUS, C. (1993) “Guía de análisis teórico. Método PES” en *Seminario de gobierno y planificación*. Caracas. Fondo Editorial Altadir. pp. 14-15.

¹²³ OSSORIO, A., óp. cit., p. 64.

- V.3** – **Técnico político sistemático**, articula su acción temporal en el corto, mediano y largo plazo, caracterizando al conductor estratega.

3.3 Proyecto de gobierno, gobernabilidad y capacidad de gobierno

La teoría del Plan Estratégico Situacional (PES) en la administración pública¹²⁴, señala que la acción de gobierno se articula en tres vértices de un sistema complejo constituido por el proyecto de gobierno, la gobernabilidad y la capacidad de gobierno.

El *proyecto de gobierno* define los objetivos, identifica los problemas, selecciona un conjunto de operaciones para ejecutar y cumplir con los objetivos trazados. La *gobernabilidad* refiere al control de variables relevantes ejercido por un actor con respecto a otros actores en el marco de un plan de gobierno. En ese sentido se dice que existe una mayor gobernabilidad si el actor tiene mayor influencia o control sobre las variables relevantes. Además, la gobernabilidad depende de la capacidad del gobierno para atender demandas sociales y sustenta el accionar gubernamental creando el consenso necesario para la aplicación de las acciones a implementar.

El último de estos conceptos, el de la *capacidad de gobierno*, se relaciona con el *liderazgo*, los *conocimientos técnicos* y la *experiencia* para dirigir el equipo que acompaña a un gobernante. Así, en la capacidad de gobierno confluyen tres elementos de importancia: *experiencia*, *conocimientos* y *liderazgo*. Matus observa que sin capacidad de liderazgo, los conocimientos y la experiencia pueden producir un buen asesor y que la capacidad de liderazgo, sin conocimientos ni experiencia produce un “cabecilla”, o sea, es incapaz de producir un líder estadista. Convengamos entonces que el concepto de político común remite a un actor con liderazgo y experiencia, aunque con gran debilidad en su capital cognitivo¹²⁵.

4 EL PROCESO DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

Al decir de la mayoría de los autores, existen cuatro fases o momentos que no deben faltar para implementar un planeamiento

¹²⁴ Esta teoría es la desarrollada por Carlos Matus. Ver MATUS, C. (1999) *Teoría del juego social*. Caracas. Fondo Editorial Altadir, p.14.

¹²⁵ *Ibíd.*, p. 16.

estratégico. Las tres primeras fases corresponden a las actividades del conocimiento, y la cuarta, a la acción y recálculo:

- **Fase de apreciación de la situación:** consiste en la reunión de toda la información de la organización y del entorno con el cual se vincula;
- **Fase normativa y prospectiva:** consiste en la elaboración, en la mente del diseñador y de acuerdo a la misión de la organización, de una situación ideal a alcanzar;
- **Fase estratégica:** es la descripción del tránsito desde el presente hacia un futuro deseado;
- **Fase táctica operacional:** consiste en la puesta en práctica de las acciones establecidas en el plan estratégico y en su versión operacional.

Esas fases son interdependientes, cada una supone muchas preguntas cuyas respuestas remiten a preguntas de otra/s fase/s. Las fases o momentos se formulan en un diseño operacional que nunca termina y que no constituye una secuencia lineal. En cada fase o momento se elaboran aproximaciones sucesivas cercanas a la realidad en diferentes escenarios posibles, a los que se incorpora lo nuevo e incierto de la vida misma.

Las fases deben asegurar al plan las características de flexibilidad y continuidad. Lo primero significa que el plan debe acomodarse a situaciones cambiantes frente a obstáculos que no pueden ser eliminados o resulten muy costosos. Lo segundo, que no es posible cristalizar el plan en el tiempo siguiendo un esquema rígido, es decir, la flexibilidad hace a la continuidad.

4.1 *Diagnóstico Preliminar*

Antes de comenzar con la fase de apreciación de la situación o del análisis de la situación problemática, es importante situarse dentro de la organización para recopilar la información a efectos de sistematizarla y tratarla debidamente. Se trata de una aproximación al momento explicativo en que enfrentamos la realidad. Es el instante del estudio y de la investigación, que sirve de base y sustento a quien debe diseñar un plan estratégico.

En este primer paso de la construcción del plan se capacita a los futuros intervinientes con la ayuda de profesionales en diferentes áreas temáticas para trabajar de cara a la elaboración de estrategias.

La formación y capacitación de los actores internos es fundamental. Es necesario fomentar la capacidad endógena de iniciativa

V.4 y generar un espacio en que la innovación tecnológica y de gestión permita definir objetivos estratégicos de desarrollo.

En el análisis de la organización es de gran importancia la acción de las autoridades en cuanto a la construcción de consenso con visión de futuro y, en ese sentido, la apertura de espacios de participación en contraposición con estilos de gestión tradicionales. Con todo, la fortaleza y convicción sobre el papel que juega la planificación estratégica cobra vitalidad en estas instancias.

Por otro lado es importante que en el proceso de reforma organizacional actúen todos los involucrados en el proceso de formulación, para que el compromiso sea mayor y las resistencias a los cambios, menores.

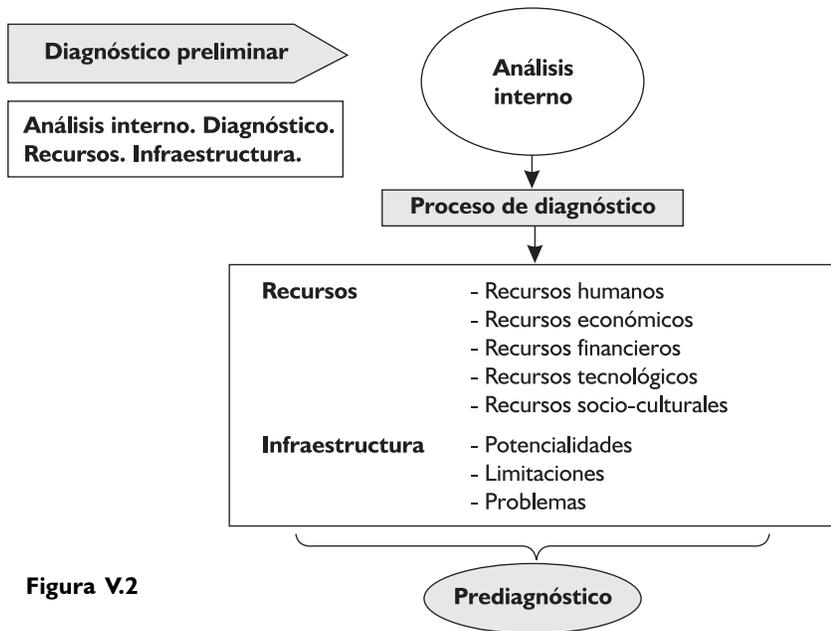


Figura V.2

4.1.1 Prediagnóstico

Es la etapa previa de construcción de espacios de trabajo con recopilación de datos alfanuméricos, gráficos, censos e información básica primaria que *a priori* nos ofrece una idea sobre la situación a tratar. Mal podría comenzarse a programar una serie de actividades a desarrollar como producto de alternativas de solución a los problemas, sin tener bien claro con qué se cuenta para resolver la problemática. De la apreciación previa al diagnóstico situacional o análisis situacional surge un *prediagnóstico* que integra el *diagnóstico preliminar*.

Aunque parezca una perogrullada, para llegar a algún lugar, primeramente hay que saber dónde se está. Como se sostuvo en otra parte de este trabajo, hay dos tipos de escenarios a considerar; uno interno y otro externo. El prediagnóstico está relacionado con lo interno a la organización. En el mismo se realiza un análisis de la situación en el lugar de trabajo con la óptica de cada uno de los integrantes de la organización determinando las fortalezas y debilidades propias.

Este análisis es muy valioso y permite aprovechar las fortalezas propias y superar las debilidades. En el mismo trabajan todos los integrantes, empleados y funcionarios de más alto nivel.

Es mucho lo que puede hacerse con respecto a la organización y a los procedimientos administrativos cumpliendo con las normas que le dieron origen. Es necesario apreciar los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos realmente disponibles. Los recursos socioculturales de naturaleza estructural deben concentrarse en generar relaciones políticamente neutrales con criterios universalistas sin producir conflictos de roles. Es de suma importancia obtener información sobre la estructura de la organización en estudio, partiendo de su *organigrama*, *manual de misiones y funciones* y *manuals de procedimientos*, relevando todos los formularios vigentes que se utilizan en el *cursograma de información*. Esta estructura forma parte del *plano de la organización* y constituye el diseño de la gráfica de la organización a analizar, de allí su relevancia. Deberían establecerse procedimientos de recolección de datos que permitan determinar las potencialidades de la organización, sus limitaciones y sus problemas intrínsecos.

4.1.2 Metodología para determinar problemas

El método a utilizar para determinar problemas, síntomas, deficiencias y dificultades que se observan en la organización, debe surgir de un análisis de la información y de datos obtenidos de la organización en estudio, de las actividades desarrolladas internamente y de los recursos humanos.

Toda organización, por pequeña que sea, está integrada por una estructura de personas, recursos, sistemas, procedimientos y una estructura operativa necesaria para operar. Por estructura organizativa entendemos a la forma en que una organización agrupa sus distintas unidades operativas (áreas, departamentos, etcétera) y establece relaciones de autoridad-responsabilidad. La estructura constituye el marco general del que disponen los niveles superiores para transmitir directivas relacionadas con estrategias, planes y programas de acción del organismo. A su vez, es necesario considerar

- V.4** que existen *disfuncionalidades* de la estructura que generan problemas en la organización a mediano o largo plazo, máxime cuando el marco se encuentra fragmentado o es excesivamente rígido e inflexible y no se adapta a los cambios.

Considerando lo anterior, el análisis de la organización incluye no solamente la revisión de la constitución formal instrumentada en los manuales de organización y en los proyectos que forman parte de un programa de gobierno, sino también en la estructura burocrática informal. En ese sentido es necesario saber cuáles son las políticas de gobierno para conocer en qué estado de desarrollo o alcance se encuentran los objetivos estratégicos globales y particulares y cuál es la distancia entre la situación planteada y la deseada.

El análisis de la problemática de gobierno determinará en que medida se justifican los cambios para mejorar las relaciones entre los integrantes de la organización y los destinatarios de la misma.

El análisis de las actividades desarrolladas internamente brindará información acerca de la manera como se hacen las cosas. Es necesario que la operación permita posteriores correcciones para sistematizar los procesos.

El estudio de los recursos humanos, informará sobre las actividades realizadas por los empleados en cada puesto de trabajo que ocupan y las dificultades formativas existentes que llevarán a implementar un sistema de capacitación como eslabón importante para que los agentes participen y se sientan parte del plan de desarrollo a implementar. Respecto a las necesidades formativas, el análisis puede realizarse desde una perspectiva reactiva (“trabajando sobre la marcha”), proactiva (estratégica) o ambas a la vez¹²⁶.

4.1.3 Identificar los problemas

Tras la obtención de datos durante el proceso metodológico enunciado habrán de determinarse los problemas sobre la base de un análisis metódico. Al respecto podemos decir que no hay problemas si no existen sujetos que los asuman, existiendo tantos problemas como sujetos posibles.

A los fines de echar luz sobre esta operación, distinguiremos entre problemas *determinados* e *indeterminados*. Los primeros son reconocidos con precisión, su solución depende de una o varias alternativas y es posible —aplicando determinados criterios de

¹²⁶ Sobre el particular puede verse LÓPEZ CAMPS, J. (2000) *Papers de Formació Municipal* N° 67, Servei de Formació Local-Diputació de Barcelona, pp. 6-7.

selección— hallar la óptima. Los segundos son aquellos respecto de los que no se conocen con certeza las alternativas de solución posibles. En éstos, la solución es situacional y depende de unas cuantas variables.

Es importante el juego de las variables que se relacionan con las diferentes situaciones que aumentan o disminuyen el riesgo (amenazas, debilidades, oportunidades, fortalezas) de solución.

Para definir un problema podrían considerarse las siguientes reglas:

- no referir a las causas que le dieron origen;
- no referir a las soluciones posibles del mismo¹²⁷;
- referir a las consecuencias, efectos y manifestaciones observadas.

Ahora bien, existe la costumbre de confundir necesidades con problemas y éstos con sus síntomas o manifestaciones. Al respecto, según Graglia, “las necesidades son carencias de una sociedad (internacional, nacional o local), es decir, lo que ésta requiere (necesidades demandadas) o precisa (necesidades no demandadas) como calidad de vida deseada o bien común” y “los problemas son impedimentos que un estado, es decir, un gobierno o una administración (nacional, provincial o municipal) debe resolver para satisfacer las necesidades de una sociedad”¹²⁸. En tanto Fisher sostiene que “los problemas son aquellas cosas que le impiden, a usted y a su organización, pasar desde su situación actual hasta el punto donde quisieran llegar”¹²⁹.

Ahora bien, cada uno de los actores tiene una visión diferente de la situación problemática y esto influye en la determinación del problema y también de sus causas.

En esas etapas del trabajo de planificación, los actores suelen confundir el problema con necesidades, y tienden a buscar alternativas de solución. Pero lo que se requiere en la instancia de valoración del problema no es la solución sino que el actor se posicione en la situación dada e imagine el problema que le impide llegar a la situación deseada.

En la instancia del diagnóstico, el actor social debe elaborar lo ideal como situación deseada. Esto no significa solución del problema, significa destino, lugar al que se quiere llegar, puerto transi-

¹²⁷ *Ibíd.*, p. 17

¹²⁸ GRAGLIA, J. E. (2004) *Diseño y Gestión de Políticas Públicas. Hacia un modelo relacional*. Córdoba. Serie PROFIM, Vol I, EDUCC, p. 44.

¹²⁹ FISHER, F. (1990) *La Administración del Cambio*. Quito. IULA-CELCADEL, p. 61.

V.4 torio para navegar hacia lo definitivo, a lo deseado como posible, como situación a alcanzar.

Es imprescindible analizar la mayor cantidad de alternativas posibles, iniciativas y respuestas, según el carácter creativo de cada actor social, dependiendo además del lugar que ocupa el mismo en la sociedad y de los recursos económicos, financieros y tecnológicos con los que cuenta. Recordemos que entre el pensamiento y la acción pueden presentarse sucesos inesperados y que lo que no se complica en un extremo se complica en otro.

También podemos decir que *problema* es una situación negativa que impide la consecución de un fin.

A veces se sabe dónde se quiere llegar, pero requiere un esfuerzo identificar el cómo. Otras veces se confunden problemas con síntomas y aún con soluciones. Sin saber lo que se quiere lograr es muy difícil encontrar los caminos para llegar a la situación deseada y además no se sabe lo que se ha hecho y lo que no¹³⁰.

Los síntomas, manifestaciones o consecuencias, rara vez explican los problemas, pero ayudan a la determinación de los mismos. Para precisar un problema Ossorio propone una serie de descriptores¹³¹. Estos descriptores deben ser precisos, determinados y de tal magnitud que no haya duda sobre la definición del problema. Cuando se habla de descriptores se está trayendo al campo de trabajo una serie de consecuencias que producen o impactan de una u otra forma en el problema (efectos).

Por un lado, la pregunta acerca de por qué se produce el problema permite descubrir las causas del mismo o acercarse a ellas. Por otro, preguntar cuáles son los efectos del mismo, permite acercarse a las consecuencias que producen estas causas que impactan en el problema.

Los descriptores son definiciones de situaciones observables que verifican la existencia de un problema y permiten cuantificar la dimensión problemática a través de datos numéricos o calificar la misma a través de apreciaciones adjetivas de una problemática particular. Mientras mayor sea la calidad de los descriptores, mejor podremos definir el problema ya que ante la posibilidad de revertir los descriptores el problema potencialmente tiende a desaparecer.

Si en el marco de un área temática se identifica un conjunto de problemas considerados muy importantes y luego se realiza un recorte determinado y riguroso delimitando un campo de análisis

¹³⁰ *Ibíd.*, p. 62.

¹³¹ OSSORIO, A. *Óp. cit.*, p.136.

específico, se llega al denominado *problema focal*. La formulación precisa y rigurosa de un problema constituye un problema focal.¹³²

Como se sostuvo más arriba, es muy común confundir necesidades con problemas. Muchas veces los actores sociales plantean un efecto de un problema como el problema en sí mismo.

Las necesidades de los actores sociales surgen cuando observan una brecha entre la situación dada y la deseada (problema) y representan lo que requieren para acortar esa distancia. Pueden ser sentidas o expresadas. Las expresadas son aquellas necesidades sentidas y explicadas por el actor social como un problema. Son las más accesibles y las de mayor potencialidad para trabajar ya que el actor brinda abiertamente su opinión sobre una temática en particular. Por otro lado, las sentidas y no expresadas son las percibidas por el actor como deseables pero no se manifiestan por desconocimiento o por ocultamiento. Estas, al no salir a la luz, generan un peligro latente y en caso de no ser descubiertas pueden provocar distorsiones en el análisis.¹³³

Existen varias metodologías a implementar para determinar problemas, las más usadas son las reuniones de confrontación organizacional o el método morfológico de fichas y la combinación de ambas. Las **reuniones de confrontación organizacional**, tienen como objetivo movilizar los recursos humanos para identificar problemas. A modo de ejemplo, si trabajáramos en un municipio, los pasos a seguir podrían ser los que comentamos a continuación. En primer lugar, una reunión de los componentes de las diferentes áreas municipales para explicar el motivo de la reunión. A los fines del ejemplo supondremos que se trata de determinar problemas relacionados con la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los servicios por parte de la organización y la responsabilidad que le cabe a los agentes implicados en ella. Así, se formarían grupos compuestos por miembros representativos de las diferentes áreas del municipio, incluyendo a las autoridades electas y a funcionarios de carrera, para opinar sobre distintas áreas temáticas determinadas de antemano, abarcativas de toda la organización. Las áreas temáticas podrían ser las siguientes: organización y desarrollo urbano de la ciudad; transporte y circulación; asistencia sanitaria y social; educación, cultura y actividades recreativas; desarrollo financiero y previsión fiscal.

Se solicitaría a cada uno de los integrantes que sea lo más sincero posible y que ponga énfasis en la determinación de proble-

¹³² Al respecto, véase Documento de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2000), óp. cit., pp. 8-9.

¹³³ Al respecto se puede ver GRAGLIA, J. E. óp. cit., pp. 57-58.

V.4 mas. Luego, se confeccionaría un listado de los problemas identificados, eliminando los repetidos y se elegirían representantes (preferiblemente técnicos) de cada una de las áreas temáticas para que actúen como coordinadores. Cada grupo trabajaría sobre el área en cuestión e informaría en reunión plenaria a los demás grupos acerca de las conclusiones obtenidas en las reuniones grupales realizadas, correspondiendo al coordinador el rol de vocero.

Finalmente se establecerían programas de sesiones para continuar analizando la problemática de cada grupo y la general.

Por otro lado, el **método morfológico de fichas** constituye un complemento del método anterior y es útil para analizar problemas, buscar causas y efectos, y establecer objetivos y prioridades. Es una variante del *Brainstorming* o tormenta de ideas de Kenichi Omhae¹³⁴. Este autor considera que el “punto de arranque” para el análisis situacional es la división de los problemas en sus partes constitutivas para determinar el significado de cada una de ellas y luego ensamblarlas. Propone superar las metodologías graduales de análisis formales que caracterizan el “pensamiento lineal”, aplicando una herramienta fundamental no gradual: el cerebro humano. Ensambla el pensamiento mecánico que existe en los sistemas lineales, con los intuitivos de escaso sustento en sus conclusiones, y a éstos los analiza estratégicamente. Propone las técnicas tormenta de ideas y encuestas de opinión. Obtiene así una serie de datos que son clasificados y agrupados de acuerdo a denominadores comunes, luego, decide el enfoque a adoptar y los programas a desarrollar.

El **informe situacional** es, también, un importante y potente disparador para este tipo de planificación. Continuando con el ejemplo del nivel municipal, sería adecuado organizar talleres de diagnóstico en los que participen autoridades y funcionarios a efectos de concienciar a los actores institucionales internos acerca de la necesidad de participación, utilizando diferentes metodologías que integran una propuesta ecléctica. Para eso, en reunión plenaria, podría elegirse, de entre todos los coordinadores, a un *coordinador general*, responsable de la logística grupal para determinar las causas y efectos de los problemas de cada área temática. En general, según esta metodología, se realizan las actividades que a continuación se detallan. Cada grupo discute, durante un tiempo preestablecido, acerca de uno o más problemas determinados en el área temática. Para ello suelen distribuirse fichas en que los presentes escriben los problemas, correspondiendo, por ejemplo, a una ficha roja, los problemas más graves, a una amarilla, los de gravedad intermedia y a

¹³⁴ Puede consultarse OMHAE, K. (1996) *La mente del estratega*. Buenos Aires. McGraw-Hill.

una ficha azul, los de menor gravedad. Los grupos realizan la misma tarea para determinar las causas y efectos del problema observado, priorizando en orden de mérito las causas y efectos de acuerdo a la gravedad, correspondiendo al coordinador de cada grupo la realización de un resumen de conclusiones. El coordinador general recoge todo lo resumido por los coordinadores de área y en reunión plenaria lee en voz alta las conclusiones con la ayuda y participación de los coordinadores de cada grupo. Lo obtenido es ordenado y clasificado siendo muy importante su presentación en un tablero en que pueden interrelacionarse los problemas, mediante líneas que vinculan causas y efectos.

La reforma o refuncionalización estratégica debe comenzar por la estructura de la organización, para proyectarse y desarrollarse luego, de manera sustentable y estratégica. De la información obtenida surge si la organización que ha decidido realizar un plan estratégico tiene deficiencias internas, organizacionales o estructurales.

4.2 *Momento Explicativo*

El momento explicativo es la instancia en que los actores realizan una construcción conceptual de la situación problemática, explican cómo fue, cómo es y cómo tiende a ser la situación. En este momento, cada uno de los actores fundamenta, a través de información obtenida a ese efecto, las bases del análisis situacional. Este es el momento de la formulación del diagnóstico que supone la realización previa de un prediagnóstico interno de estudio e investigación.

La eficacia del trabajo de los directivos de una organización depende en gran medida del diagnóstico de la situación inicial. Algunos directivos sólo confían en la intuición y desestiman la obtención y análisis cuidadoso de los datos. Otros, en cambio, realizan un proceso mental consciente o inconsciente, analizando la mayor cantidad de datos posibles, pero sin el auxilio de un modelo instrumental. Finalmente, otros que desafortunadamente no abundan, siguen un proceso lógico formal utilizando instrumentos de análisis a fin de llegar al problema específico.

Además de lo señalado, el momento explicativo incluye una actividad de pronóstico para identificar las situaciones futuras enmarcadas en un contexto posible.

Así, el diagnóstico permite la identificación de una situación inicial de partida y el análisis, como mínimo, de los siguientes niveles: descripción de la situación en estudio, causas y efectos; factores internos y externos que influyen en la situación; opinión de los diferentes actores sociales y pronóstico o posible comportamiento en el futuro.

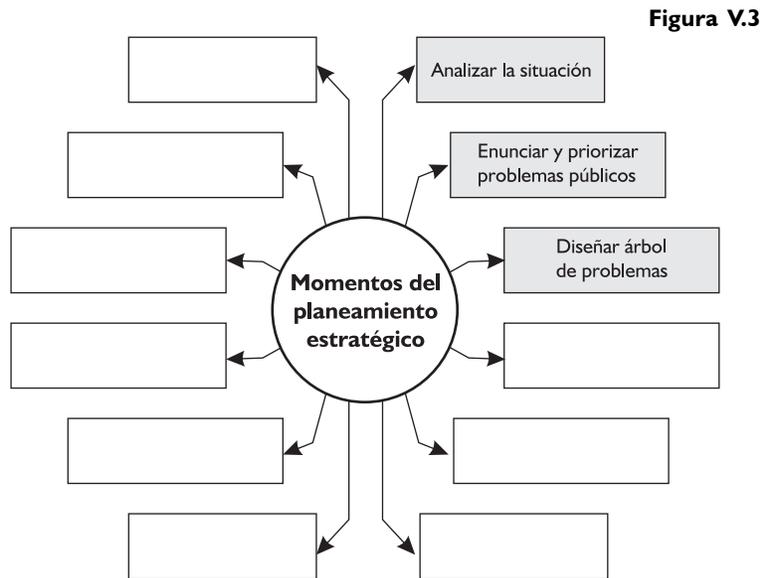
V.4

Respecto a la prognosis, Matus expresa con meridiana claridad, “no podemos tener la esperanza de predecir el futuro, pero podemos influir en él. En la medida en que las predicciones determinísticas no son posibles, es probable que las visiones del futuro y hasta las utopías desempeñen un papel importante en esta construcción”¹³⁵.

Podemos dividir el momento explicativo, como primer fase del planeamiento estratégico, en las siguientes sub-fases según sus objetivos:

1. Analizar la **situación**
2. Enunciar y priorizar los **problemas**
3. Diseñar un **árbol de problemas**

En el gráfico siguiente podemos observar cada una de estas sub-fases, a las que desarrollaremos en los apartados que siguen.



4.2.1 Analizar la situación

Analizar la situación implica describirla y estudiarla y constituye la primera fase del momento explicativo. Cuanto más se conoce una situación, más fácil y eficazmente se llegará a la solución. Es necesario identificar de la mejor forma posible cuál es el pro-

¹³⁵ MATUS, C. (1991) *Estrategias políticas*. Caracas. Fondo Editorial Altadir, p. 1.

blema y cuáles sus consecuencias. En este paso diferentes actores sociales realizan un análisis de la situación de acuerdo a su visión particular y cultural. En principio, se solicita simplemente un detalle de la situación actual desde su punto de vista. Es muy común que el actor social desee aportar la solución al problema de acuerdo a su visión, no siendo aconsejable hablar aquí sobre la solución o posibles soluciones a los problemas sino sobre los efectos observados para luego tratar de definir el problema.

Al respecto, es importante señalar que resulta dificultoso mejorar un área organizacional si no se conocen todos los problemas, sus matices, causas y consecuencias y es complicado encontrar la solución adecuada si no se conoce el problema con todos sus detalles. En ese sentido, es muy importante analizar la situación detalladamente antes de pasar a la solución del problema creyendo que así se gana tiempo. En síntesis, un problema bien analizado representa la mitad de la solución.

De manera que no se trata de obtener un buen resultado, sino de solucionar un problema. Cuando hablamos de los resultados nos referimos a brindar soluciones a las consecuencias del problema mitigando los efectos del mismo. Cosa distinta es solucionar un problema atacando las causas que le dan origen y que luego posibilitarán la obtención de buenos resultados o resultados esperados. Para ello se debe establecer claramente el *objetivo* que se pretende lograr.

En el análisis situacional debe partirse de objetivos concretos y precisos, porque para llegar a buen fin hay que conocer hacia donde se va.

Como resumen podemos decir que este primer paso consiste en decidir: qué queremos lograr con la decisión a adoptar; cuál es el resultado que deseamos alcanzar y; cómo resolveremos el problema.

Cuando se trata de enfrentar una situación conflictiva, el objetivo es solucionar el problema que plantea la situación atacando las causas. Sin embargo, cuando se trata de lograr un resultado, el objetivo es otro. Podríamos decir que en el primer caso el objetivo es dar solución al problema mediante un plan diseñado para aplicarse en el tiempo luego del análisis del problema, de sus matices, causas y efectos. Por otra parte, en el segundo caso se pretende dar respuesta al problema resolviéndolo a través de la solución de sus consecuencias.

El análisis situacional es el primer paso que cualquier actor realiza desde dentro de la organización que integra, de acuerdo a una serie de motivaciones, creencias y vivencias, conjuntamente con los actores sociales externos a la organización. Hay una gran diferencia entre el actor social que ve la realidad desde dentro (lo cual

V.4 supone una serie de influencias y determinaciones) y el investigador científico que obtiene sus conclusiones desde fuera de la organización¹³⁶. El análisis que realiza el actor social desde dentro responde a situaciones de carácter empírico más que científico.

A medida que se avanza, la situación analizada sufre modificaciones que dan lugar al fenómeno de la *transacción situacional*, que transforma el punto de vista o ángulo de observación de acuerdo a los logros obtenidos en una relación de fuerzas o de peso entre diferentes actores sociales¹³⁷. Las situaciones de origen pueden considerarse como situaciones de partida y las situaciones de llegada, situaciones deseadas o situación objetivo. Así, la **situación inicial** es aquella a partir de la cual se origina el plan estratégico. Es un análisis de las situaciones complejas que producen problemas y la **situación deseada** o **situación objetivo** es la que desea un actor determinado. Es el futuro pretendido por este actor.

Pueden observarse a través del análisis situacional hechos que tal vez no formen parte de la estructura de la organización formal, o sea, acontecimientos que si bien viven “en” y “de” la organización, no se encuentran enunciados en los manuales administrativos de procedimientos ni en los cursogramas. Lo obtenido en un análisis situacional profundo, permite una aproximación a hechos no necesariamente sistematizados, pero relevantes como datos de la realidad oculta en el ejercicio de poder gubernamental. El análisis debe realizarse desde adentro de la organización y hacia afuera de la misma. Cuando analizamos una organización pública, el diagnosticador debe ubicarse en este sector y desde adentro debe hacer una serie de observaciones hacia el sector con fines de lucro (comercial, industrial y de servicios), hacia el sector asociativo sin fines de lucro (sindicatos, colegios profesionales, asociaciones, organizaciones no

¹³⁶ OSSORIO, A. Óp. cit., pp. 72-73.

¹³⁷ Insistimos en que el análisis situacional en el planeamiento estratégico es un importante instrumento de apoyo que permite determinar los problemas que afectan a una organización mediante la participación de actores de diferentes instituciones. El objetivo fundamental de toda recopilación y tratamiento de la información es la elaboración de un diagnóstico que sirva para el desarrollo de las potencialidades de una organización en sus diferentes áreas de acuerdo a la perspectiva socioeconómica de la misma, con el aporte de datos de diferentes actores sociales. Recordemos que las reuniones de confrontación organizacional tienen como objetivo movilizar los recursos humanos para identificar problemas, establecer objetivos y prioridades, al igual que el método morfológico de fichas. Estos sistemas de trabajo y de determinación de problemas son muy importantes en la medida en que involucran a diferentes actores sociales. Para ello recordamos que en el proceso de construcción del plan se deben organizar los talleres de participación, los equipos técnicos y los asesores externos (instancia de legitimación científica), que cumplen, en la mayoría de los casos, un papel fundamental.

gubernamentales, etcétera) y hacia el sector ciudadano no incluido en ninguno de los anteriores.¹³⁸

Las fuentes y métodos de consulta son variados y van desde la observación, entrevistas a personas clave o representativas, grupos focales o análisis de datos de censos e información estadística provista por organismos públicos.

A modo de ejemplo, en un municipio, el punto de partida del análisis situacional podría ser el de determinar cuáles son los servicios en cuya reformulación debería trabajar el gobierno municipal. El diagnóstico participativo ayudaría a determinar las áreas temáticas clave. Realizado el análisis de situación, el planeamiento continúa con la enunciación y priorización de los problemas determinados.

4.2.2 *Enunciar y Priorizar los Problemas Públicos*

Esta constituye la segunda sub-fase del momento explicativo. Al respecto debemos aclarar que para priorizar los problemas primero debemos enunciarlos y hacer un análisis de los mismos. La explicación del problema se realiza desde la perspectiva de un actor social para el cual existe una situación negativa. Como la visión que tiene cada uno de los actores es diferente, se torna necesario analizar los problemas desde el punto de vista de cada uno de ellos, para luego priorizarlos.

En la priorización, que supone un orden de gravedad decreciente, deben considerarse las posibilidades a la luz de la escasez de recursos existentes y también la incumbencia en la solución de los mismos. Pero antes de priorizar problemas, será necesario enunciarlos y luego ordenarlos¹³⁹.

Para hacer un análisis de los problemas existen varias técnicas. A nuestro criterio la más efectiva es la de **mejoramiento de estrategias** denominada FODA¹⁴⁰, cuyas siglas corresponde a Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, respectivamente, llamada también, indistintamente, DAFO. El ejercicio de determinación de los problemas precede a la clasificación y priorización de los

¹³⁸ Al respecto se puede ver GRAGLIA, J. E., óp. cit., pp. 59-60.

¹³⁹ El análisis de los problemas es un paso previo a la identificación de objetivos estratégicos de desarrollo. Estos objetivos de desarrollo son el eje estructural de cualquier plan estratégico. Es fundamental que los ejes de desarrollo estén definidos en forma clara y concisa, pero a la vez deberán ser amplios y profundos. En conjunto, estos objetivos de desarrollo contribuirán al objetivo general que, como visión estratégica, debe cumplir el plan a implementar. Nos detendremos en estos aspectos en los apartados referidos al momento normativo.

¹⁴⁰ Al respecto, puede consultarse MARTINEZ, D. (2006) "Gestión de los recursos humanos para organizaciones públicas" en SCANDIZZO, D. (et.al.) óp. cit., pp. 127-133.

V.4 mismos y al establecimiento de las causas y consecuencias. La selección de estrategias de mejoramiento a través del denominado FODA es una de las técnicas de análisis de la influencia de lo interno en una organización y de lo externo a la misma. A continuación un breve cuadro explicativo.

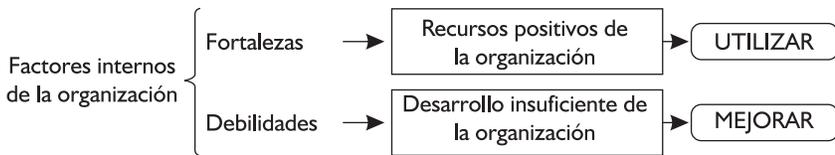
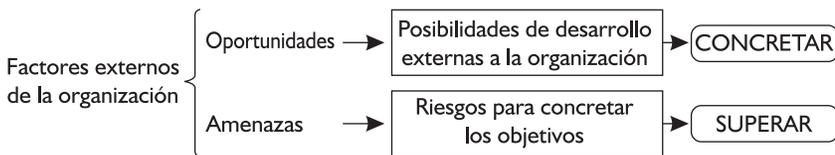


Figura V.4



Continuando con el ejemplo de los servicios municipales, los diagnosticadores (proyectistas) trabajarán con los coordinadores sectoriales por área y éstos deberán explicar el procedimiento de elaboración de una matriz FODA, indicando el significado e importancia de cada uno de los elementos que la componen. Los coordinadores explicitarán el alcance de cada una de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas consideradas, de modo de homogeneizar los conceptos para evitar posibles divergencias en la interpretación por parte de los grupos. Como elemento adicional se recomienda que la elaboración de la matriz sea clara, sintética y concreta.

Si existen varios grupos es posible obtener diversos datos, luego valuarlos cuantitativamente y realizar una calificación grupal de la matriz. Así también se pueden obtener “totales” de las características anteriores y el “total general”, a efectos de priorizar el área en la que existen más problemas y/o se cuenta con mayores posibilidades de desarrollar estrategias de cambio.

Hemos sostenido que la situación problemática es percibida por cada actor de manera diferente, o sea, según su particular perspectiva. A partir del análisis DAFO trataremos de utilizar una gráfica que determine cuál/es problema/s es/son más susceptibles de ser tratados por el gobierno municipal, considerando el ejemplo introducido anteriormente.

Es necesario establecer algún criterio que nos permita jerarquizar los problemas de la manera más objetiva posible. Para eso, puede valorarse cuantitativamente la información obtenida a través del DAFO y organizada en una matriz. El menor valor correspon-

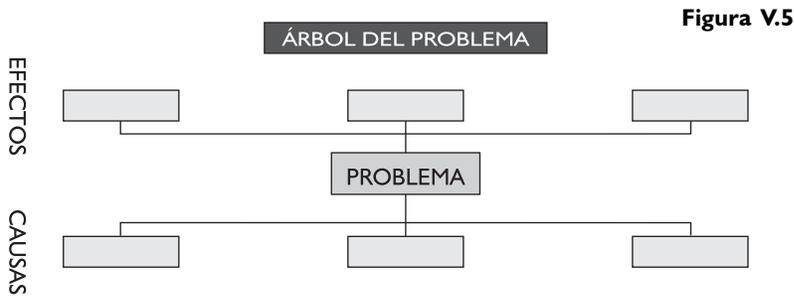
dería a la consigna más irrelevante en términos de la misión de la organización, y el mayor valor, a aquella consigna de mayor importancia relativa.

4.2.3 Diseñar un Árbol de Problemas

Seleccionado el problema prioritario, se trata de elaborar un esquema que refleje la relación causa-efecto. Para eso, será necesario:

- definir claramente el problema central;
- definir los efectos más importantes del problema analizado;
- revisar y analizar cada una de las causas y efectos;
- tener en cuenta que a cada causa no corresponde una sola consecuencia o efecto pudiendo ser éstos más de uno y variados y viceversa; y,
- no confundir el problema con la ausencia de solución.

A partir del problema central y hacia abajo, en el esquema, se indican las causas. El problema debe ser formulado como un estado negativo. Es muy importante definir las causas primarias que impactan en el problema para luego construir todas las raíces posibles que responden al problema central. Debe definirse el problema en el área central del esquema construyendo un gráfico como el siguiente.



Las causas y los efectos pueden encadenarse:

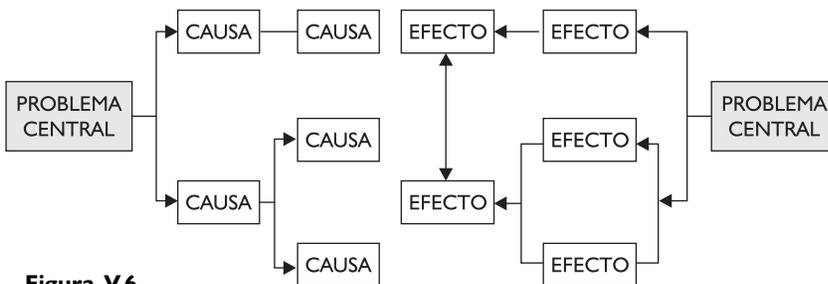


Figura V.6

V.4 En relación con las causas podemos decir que las mismas se relacionan con diferentes factores materiales, financieros, humanos, políticos, legales, etcétera, que generan una serie de efectos o consecuencias negativas. Debajo del problema prioritario se ubican las causas directas. Es importante ordenar las causas siguiendo un encañamiento lógico, distinguiendo entre primarias y secundarias.

El árbol de problemas permite armar el árbol de soluciones, trabajando con cada causa susceptible de ser modificada, elaborando proyectos y programas a efectos de formular una visión estratégica general.

4.3 Momento Normativo

En esta instancia los actores hacen una prefiguración de *cómo debe ser la realidad*. Explican cómo debería ser, qué desearían que sea. A través del deber ser se fijan los valores y se direcciona el pensamiento según la imaginación. Se formula el plan de operaciones.

El momento normativo configura un marco referencial que brinda dirección a la acción. Puede subdividirse en las siguientes sub-fases según sus objetivos:

1. establecer la **imagen objetivo**;
2. diseñar un **árbol de soluciones**;
3. determinar **líneas estratégicas**.

En el gráfico siguiente podemos observar cada una de las sub-fases mencionadas.

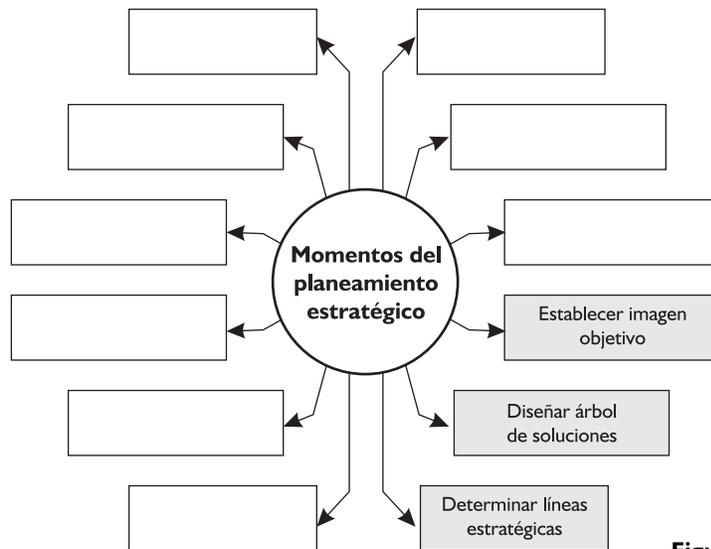


Figura V.7

4.3.1 Establecer la imagen objetivo

En esta sub-fase se realizan una serie de actividades tendientes a establecer el deber ser, que se contrapone al ser o situación actual. Se diseña una contracara de la situación problemática. En esta operación influyen diversos factores que tienen que ver con el conjunto de percepciones u orientaciones particulares de los actores intervinientes. En ese sentido, la imagen objetivo sintetiza una serie de valores, de manera que puede asimilarse a una idea fuerza anticipada acerca del futuro deseado. Es un diseño idealizado sobre los fines hacia donde debe dirigirse la planificación. Configura un paso previo a la determinación de objetivos generales, particulares, metas y programas a alcanzar de acuerdo a la misión y visión de la organización¹⁴¹.

La *misión* de la organización está presente en el proceso de planeamiento estratégico como un elemento conceptual útil para efectuar comparaciones entre lo que es formalmente la organización y lo que la organización *hace*. Así, definir la misión de la organización implica analizarla desde un punto de vista jurídico, administrativo, etcétera, y también considerar el desarrollo histórico que ha afectado su estructura en lo formal e informal¹⁴². La definición de la misión responde a preguntas tales como: ¿cuál es el propósito básico de la existencia de la organización? ¿a quién se debe la organización; ¿a quiénes deberían estar destinados sus esfuerzos? ¿cuáles son o deberían ser los servicios a brindar? ¿cuáles deberían ser sus principales preocupaciones respecto a los servicios brindados? o ¿qué valores deben regir su accionar?

La *visión*, en cambio, es un objetivo idealizado, una interpretación acerca del deber ser del futuro de la organización. Resulta de los valores y convicciones del estratega.

Sobre este tema haremos algunas consideraciones. En primer lugar, la visión a tener en cuenta es la del estratega político, titular de una organización pública. Ese estratega tendrá una visión política basada en su percepción acerca de la realidad, de acuerdo a los recursos que tiene o potencialmente podría tener, ya sea por recaudación propia, subsidios, préstamos no reintegrables o aportes de otras organizaciones, como así también de acuerdo con los gastos que llevan a adoptar una posición tal vez distinta a los demás, quienes no conocen la situación potencial.

Para determinar la visión es necesario evaluar los valores estratégicos y prioridades de la organización. Así podemos enunciar

¹⁴¹ ANDER-EGG, E., óp. cit., p. 101.

¹⁴² OSSORIO, A. óp. cit., pp. 93-94.

V.4 objetivos particulares (metas) y el objetivo general. El objetivo general entonces formará parte de la *misión* definida como *lo que es y hace la organización teniendo en cuenta su constitución*, y de la *visión*, definida como *la idea fuerza acerca de lo que la organización debería ser en el futuro*.

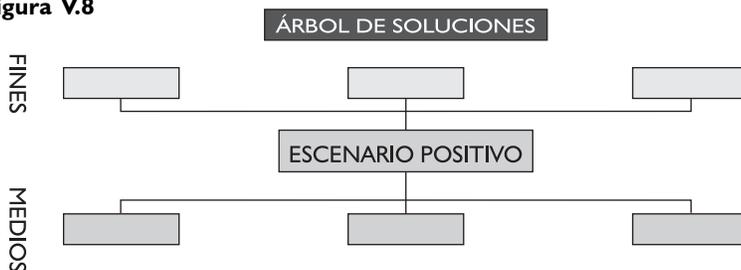
El objetivo es la contracara del problema, es la respuesta idealizada, definida en términos positivos. Problema y objetivo son conceptos antitéticos cuya enunciación metódica posibilita la construcción del árbol del problema y el árbol de objetivos o de soluciones. Los objetivos particulares o específicos, también denominados “metas” a conseguir, son acciones intermedias para llegar a recorrer un tránsito determinado hacia el objetivo general.

4.3.2 Diseñar el Árbol de Soluciones

Una vez construido el árbol del problema, determinadas las causas que a criterio de los actores generan un problema definido como prioritario y las consecuencias o efectos que ocasionan, estamos en condiciones de construir el árbol de soluciones o de objetivos. Es necesario describir la situación esperada y la imagen objetivo que se espera alcanzar a medida que se soluciona el problema detectado. Para la construcción del **árbol de soluciones** se sugiere cambiar las condiciones negativas del árbol del problema y formularlas en positivo, en la medida que se estime que pueden ser alcanzadas, atacando las causas que dieron origen al problema determinado.

Para construir el árbol de soluciones u objetivos en un escenario positivo como objetivo a alcanzar en el área central, convertiremos a las causas en medios y a los efectos en fines (ambos de manera positiva). Debemos revisar la congruencia del árbol de soluciones relacionando medios con fines, imaginando situaciones futuras donde se combinan soluciones posibles con una serie de variables y opciones que se desarrollarán a partir de la actual situación objetivo. Es necesario tener en cuenta que las causas que antes provocaban el problema ahora se convierten en medios para brindar una solución al mismo. El gráfico siguiente lo resume.

Figura V.8



4.3.3 Determinar Líneas Estratégicas

Definimos a la *estrategia* como la acción voluntaria consciente y reflexiva que pondera las fuerzas que se encuentran en juego, adaptándose a los hechos y condicionada a las acciones del contexto. La estrategia es un método de pensamiento interactivo que busca disponer de las fuerzas en forma sinérgica de acuerdo a la dinámica cambiante de las circunstancias¹⁴³.

Dicha acción sinérgica busca armonizar el medio interno con el externo, adecuar escenario y estructura organizativa. De allí la necesidad de compatibilizar las operaciones y los proyectos tanto *ex ante*, como *ex post*, obligando a un reacomodamiento de los planes para conseguir una mayor viabilidad de las operaciones.

Una vez confeccionado el árbol de soluciones u objetivos podemos establecer cuales son las líneas estratégicas donde debemos trabajar. Estas líneas estratégicas son los futuros proyectos o perfiles de proyectos a través de las cuáles la organización procurará alcanzar el objetivo general. La secuencia lógica a través de la cual se identifican las líneas estratégicas está luego resumida en el denominado *marco lógico*, con una exposición de hechos y resumen de medios que se utilizan para realizar actividades útiles a los objetivos particulares o específicos que conllevan a cumplir con el objetivo general.

Aquí es importante tener en cuenta la diferencia entre plan, programa, proyecto, actividad y tarea. Los definiremos así: **plan** es un conjunto de directivas generales de carácter político, desarrolladas para conseguir el objetivo general y formulado de acuerdo a los recursos con que se cuenta; **programa** es un conjunto coordinado de propuestas tendientes al cumplimiento de los objetivos, que se implementan durante períodos determinados de tiempo, pudiendo tener continuidad; **proyecto** es un conjunto de acciones que se presumen adecuadas para enfrentar un problema determinado, que incluye una serie de actividades con recursos y plazos previstos; **actividad** es una tarea propia de una organización y tarea es un trabajo a realizar en determinado tiempo.

4.4 Momento Estratégico

Este es el momento del diseño de la estrategia, de la articulación entre el *deber ser* y el *poder ser*: ¿cómo hacer para que sea el *deber ser*? A partir de la imagen objetivo se deberá recorrer un camino que supone un conjunto de acciones para llegar al objetivo imaginado. Existen una serie de caminos a seguir, pero en este

¹⁴³ Al respecto véase GAHAN, óp. cit., pp. 81-82 y también, OLIVETTI, E., óp. cit., p. 186 y ss.

V.4 momento es importante señalar que el elegido debe estar relacionado con el análisis de las diferentes acciones que conducen a la imagen objetivo. Debe existir una interacción entre todos los actores en un escenario de operaciones y es necesario, además, legitimar política y socialmente los proyectos a implementar. En el momento normativo determinamos dónde se quiere llegar, en este debemos ser eficaces para conseguir el objetivo mediante las estrategias a implementar.

El momento estratégico, como tercera fase del planeamiento estratégico, puede subdividirse en las siguientes sub-fases:

- Analizar proyectos. **Escenario de Operaciones;**
- Elegir **proyectos prioritarios;**
- Elaborar una **cartera de proyectos.**

En el gráfico siguiente podemos observar cada una de estas sub-fases.

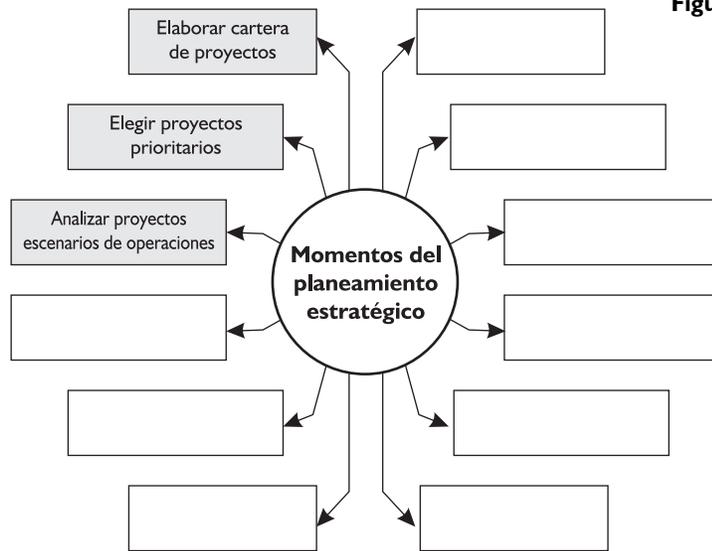


Figura V.9

4.4.1 Analizar Proyectos. Escenario de Operaciones

El análisis de proyectos responde al llamado *escenario de operaciones* e implica la construcción de hipótesis acerca de la estructura que tendrá el escenario en un horizonte de tiempo determinado. Según el diccionario, la palabra escenario alude a “el lugar en que ocurre un suceso”¹⁴⁴. En este lugar los actores desarrollarán diferen-

¹⁴⁴ Diccionario Enciclopédico Académico (1995). Buenos Aires. Cuántica Editora SA., p. 412.

tes *representaciones* y expondrán alternativas como líneas estratégicas de desarrollo o perfiles de proyectos (futuros proyectos) para alcanzar los objetivos. Este escenario permitirá que exista una interrelación entre unos y otros y entre las acciones de los mismos.

Esta herramienta permite reflexionar sobre cursos de acción opcionales y sobre futuros alternativos, analizando todos los proyectos posibles¹⁴⁵. Su razón de ser es disminuir la incertidumbre a través de la representación de posibles hechos, previendo y anticipándose a situaciones futuras mediante modelos que tengan mayor o menor dificultad de realización. Para determinar las alternativas a seguir debemos analizar los factores internos y externos que influyen en la realización de los objetivos, siendo de mucha utilidad la aplicación de la técnica, ya vista, de análisis FODA.

Para definir las líneas estratégicas de desarrollo a los efectos de obtener eficacia direccional, es necesario tener en cuenta los siguientes factores:

- Posicionamiento político. Gobernabilidad.
- Capacidades y conocimientos de los integrantes de la organización.
- Recursos en personal.
- Recursos económicos y financieros.
- Recursos materiales. Infraestructura.
- Recursos tecnológicos.
- Situación socioeconómica del país.
- Diferentes tasas de crecimiento.

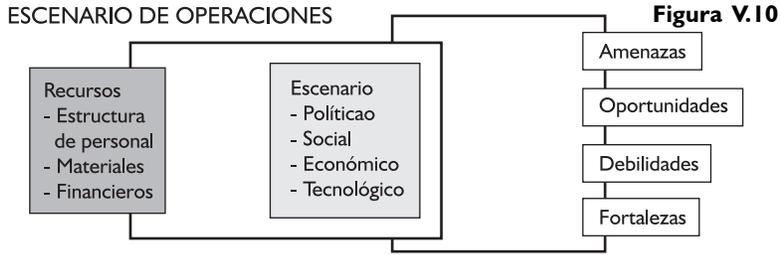
Las líneas estratégicas son referenciales y dependen de la posibilidad de la organización de hacer frente a las mismas de acuerdo a una serie de recursos con que cuente. La situación económica financiera y cuestiones de competencia suelen ser los obstáculos más importantes. A menudo la organización sólo puede actuar como gestor ante otros organismos.

Continuando el análisis de los objetivos y de las líneas estratégicas fijadas en el momento normativo, corresponde formular estrategias posibles que además deberán legitimarse socialmente y políticamente a efectos de formular futuros proyectos. Es muy importante para la elección de proyectos posibles de acuerdo a las líneas estratégicas, el análisis del escenario de operaciones, su listado y presentación, para reflexionar sobre cursos de acción escogiendo aquellos de más factible realización.

¹⁴⁵ OSSORIO, A., óp. cit., p. 110.

V.4

El gráfico siguiente resume lo descripto:



El análisis de proyectos podría realizarse considerando las preguntas tipo del siguiente esquema.

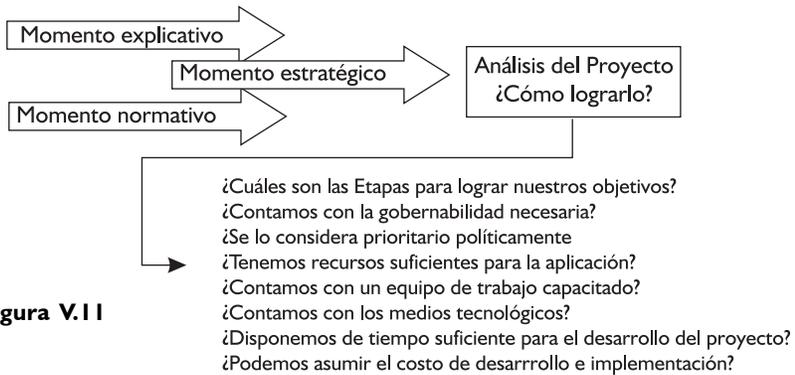


Figura V.11

A efectos de analizar la viabilidad de los proyectos, podemos construir una matriz para valorar las posibilidades de concreción de alguno de los proyectos en el escenario de operaciones. A esta matriz la llamaremos *Matriz de Escenarios*. Para completar esta matriz es necesario expresar las respuestas en forma cuantitativa para obtener una sumatoria de cada uno de los proyectos respecto a su posibilidad de concreción, siendo más factible de aplicar aquel que mayor valor absoluto obtiene.

MATRIZ DE ESCENARIOS					
Proyecto	Recursos	C	Escenario	C	Sumatoria
	Humanos		Político		
	Financieros		Social		
	Tecnológicos		Económico		
	Otros		Otros		
TOTAL					

Escala: Excelente 5 / Muy bueno 4 / Bueno 3/ Regular 2 / Malo 1

Tabla V.1

La gobernabilidad y la prioridad política juegan aquí un rol preponderante.

En este sentido la gobernabilidad se analiza desde el punto de vista del actor que la debe ejercer. Consideramos que mientras más variables se manejen o más variables estén bajo control, mayor capacidad de gobernabilidad tendrá el actor.

Las siguientes variables interactúan potenciando la gobernabilidad:

1. *Variables condición*: son aspectos que están fuera de control o que no dependen exclusivamente del actor principal.
2. *Variables instrumento*: son aspectos que están al alcance del actor principal para alcanzar los objetivos del plan y ayudan a modificar la situación inicial.
3. *Variables de control compartido*: son aquellas que, aunque dependen del actor principal, los demás actores tienen cierta capacidad de influir en las decisiones a través de acuerdos.¹⁴⁶

Por otro lado, la prioridad política está relacionada con la importancia que le da la máxima autoridad política a cada problema de acuerdo a la visión estratégica que lleva a la realización de tal o cual proyecto. El cuadro siguiente puede ser de utilidad a efectos de analizar la gobernabilidad y la prioridad política calificando cuantitativamente las respuestas y eligiendo la de mayor valor absoluto como la prioritaria de acuerdo a la viabilidad.

ANALIZAR PROYECTOS. ESCENARIO DE OPERACIONES			
Proyectos	Gobernabilidad	Prioridad Política	Sumatoria

Escala: Alto 3/ Medio 2 / Bajo 1/ Nulo 0

Tabla V.2

4.4.2 Elegir proyectos prioritarios

Recordemos que para la confección de un planeamiento estratégico participativo las fuerzas vivas deben ir trabajando en cada una de las fases que hemos enunciado como momentos. Esa participación es realmente necesaria en esta instancia de priorización.

En la actualidad el proceso de desarrollo organizacional debería estar centrado en aceitar mecanismos apropiados de relación

¹⁴⁶ ANDER-EGG, óp. Cit., pp. 108-112.

V.4 organización-comunidad siendo importante que los proyectos a implementar cuenten con el apoyo de la sociedad. Para conseguir que la ciudadanía se involucre es necesario convocar a talleres de participación comunitaria centrando la atención en temas críticos e interesantes. Es imprescindible que autoridades y agentes municipales trabajen en conjunto con representantes de organizaciones territoriales y sectoriales en la construcción de espacios de participación. La dinámica fundamental de los talleres son los trabajos grupales. Los resultados de cada grupo deben ser discutidos en sesión plenaria, donde es imperioso realizar preguntas a cada uno de los invitados dirigidas a la solución de los problemas a través de los proyectos. Asimismo, resulta de utilidad retomar las conclusiones obtenidas en el escenario de operaciones respecto a los proyectos posibles y viables desde el punto de vista de la gobernabilidad y de la prioridad política.

Con estos datos se realizan una serie de preguntas dirigidas a la solución de los factores causales asociados al objetivo general a través de los proyectos. Se estima conveniente realizar preguntas simples, claras y concisas, confeccionar un cuadro y luego valuarlas. Podemos sugerir las siguientes:

- ¿Cuál es el tamaño de la población que se siente afectada por el problema?
- ¿El problema identificado dificulta la satisfacción de necesidades básicas, entendiendo como tales el acceso a bienes y servicios relacionados con salud, educación y transporte?
- ¿El problema obstaculiza el desarrollo socio-cultural del municipio?
- ¿Puede la comunidad organizada contribuir a la solución del problema?
- ¿Cuenta el municipio con los recursos para cumplir con el proyecto?

La tabla siguiente (tabla V.3) es de utilidad para decidir acerca de un proyecto y su posibilidad de ejecución.

Cuadro resumen para elección de proyectos prioritarios							
MEDICIÓN		Sí= 100		Parcialmente=50		No=0	
Criterios de evaluación	1	2	3	4	5	Total	Orden
Proyecto							

Se deben realizar tantos cuadros como grupos participantes, para luego promediar y ponderar las respuestas, obteniendo como resultado uno o más proyectos legitimados de acuerdo a un orden de prioridad, representando el de mayor valor al primero en orden de prioridades.

4.4.3 Elaborar una Cartera de Proyectos

En esta instancia se enuncian uno o más proyectos consensuados, estableciendo una secuencia de actividades a desarrollar para luego implementarlas durante el momento táctico operacional. Es importante destacar que los proyectos a adoptar no son impulsados deliberadamente por un equipo técnico, por el contrario, ellos son el resultado de un proceso de construcción de consensos que tiene lugar desde las anteriores etapas. Los trabajos realizados por los distintos actores sociales en el diagnóstico, los realizados mediante la técnica de mejoramiento DAFO, como los talleres de participación fueron las bases para delinear la mayoría de los proyectos.

No obstante lo expresado, es fundamental legitimar constantemente los proyectos y las medidas adoptadas en busca de los objetivos planteados, para conseguir un mayor grado de apoyo y compromiso por parte de todos los actores participantes en el proceso. El concepto de *visión compartida* está presente en todo el proceso planificador¹⁴⁷. Esta cartera de proyectos incluye la preparación y el ensamblado de proyectos definiendo las personas y los equipos de trabajo que junto a las instituciones y organizaciones intervinientes tendrán a cargo la coordinación de tareas y la responsabilidad de rendir cuentas de las acciones desarrolladas.

Además, en esta instancia hay que definir el responsable de llevar adelante el proyecto, evaluar los recursos necesarios y hacer análisis de costo-beneficio, culminando la tarea con la elaboración del plan de acción. Uno o más proyectos forman parte de un programa de trabajo orientado a la consecución de un objetivo con recursos determinados y dentro de un plazo definido. Estos objetivos del proyecto son particulares, generalmente de corto o mediano plazo, y están subordinados al objetivo general macro para cumplir con la imagen objetivo del plan estratégico.

Los proyectos deben expresar claramente la visión estratégica de desarrollo y perseguir los objetivos y metas enunciadas. Es preciso que estos objetivos sean lo más precisos posibles. Hay una necesidad de cambio permanente. Es dable destacar que

¹⁴⁷ Véase OLIVETTI, E., óp. cit., pp. 193-194.

V.4 cuando las cosas se realizan de una manera determinada el personal supone que todo va bien y que no se puede mejorar. Esto induce a rechazar cualquier cambio dirigido, ya que no se considera necesario. La selección del equipo directivo que tendrá a su cargo la dirección personal y directa del proceso de cambio es pilar fundamental en esta instancia como así también la elección de un grupo de personas consustanciadas con la organización. Los agentes del cambio deben convertirse en ejemplo para toda la sociedad. Debe existir una fuerte cohesión entre los integrantes de los grupos para favorecer la convergencia de ideas y el compromiso.

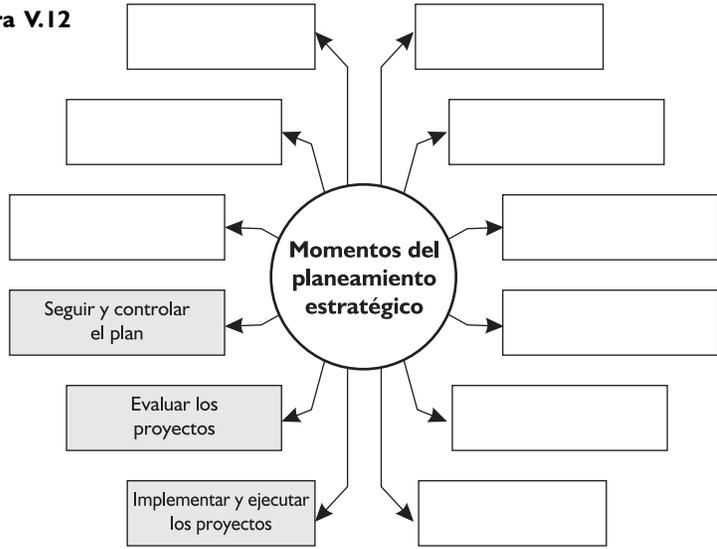
Por último, en cuanto a la implementación de las actividades integrantes del proyecto, será necesario:

- revisar si existe otro proyecto en marcha, relacionado con el proyecto en cuestión. Decidir si existe o no complementariedad y ajustar los tiempos de aplicación de cada uno;
- determinar cuál es el equipo y el personal para trabajar en el proyecto;
- estimar el tiempo de ejecución;
- mejorar o ajustar la organización y su planificación interna;
- incrementar la tecnología disponible y optimizar su uso; acelerar los procesos de adecuación de la infraestructura; desarrollar mejoras en los sistemas de información y comunicación interno y externo;
- capacitar al personal en nuevas herramientas de gestión;
- avanzar en el proceso de definición de roles y responsabilidades;
- utilizar tiempo y recursos para potenciar la cooperación y el establecimiento de sinergias con otras organizaciones y diseñar en conjunto el futuro deseado;
- fortalecer los procesos y capacidades de gestión organizacional.

4.5 *Momento Táctico Operacional*

Hemos llegado al momento de la acción. En el momento táctico operacional se recorre la distancia entre la situación inicial y la situación deseada de acuerdo a la imagen objetivo construyendo un marco metodológico para la implementación y fiscalización del plan. Se trata de prepararse para ejecutar y evaluar los proyectos como se indica en el esquema.

Figura V.12



4.5.1 Implementar y ejecutar los proyectos

Para implementar un nuevo proyecto es necesario adecuar la cultura organizacional a los cambios. Para reorganizar estructuras orgánicas y reasignar roles a los miembros de la organización, ésta puede abordarse desde un punto de vista sistémico, como complejo conjunto de elementos interdependientes que tienen un objetivo en común¹⁴⁸.

Implementar un proyecto significa marcar el camino concreto de las actividades a realizar. En este sentido la fase de implementación de los proyectos debe seguir los siguientes pasos:

1. *Creación, formación y puesta en marcha de los equipos de trabajo en los niveles operativos.* Estos grupos deben ser eficientes, eficaces y trabajar sobre los costes de implementación del proyecto.
2. *Conformación de grupos de círculos de calidad.*
3. *Instrumentación de medidas capaces de generar resultados inmediatos.* Es importante que rápidamente se implementen los proyectos (que se realicen ajustes si es necesario) que brinden resultados positivos, exitosos, que sirvan como retroalimentación de la dinámica del propio proceso y en especial, que influyan en las personas que aún no creen en su implementación.
4. *Ejecución de medidas que se correspondan con los nuevos enfoques en los factores claves* (estrategias, recursos, habi-

¹⁴⁸ ANDER-EGG, óp. cit., pp. 101-102.

V.4

lidades, estructura, sistemas, estilo de gestión). Hay que centrar el foco de atención en la cultura de la organización para luego trabajar con la estrategia del proyecto.

5. *Comunicación de la visión y de la estrategia.* En este proceso de comunicación se pueden utilizar todos los medios disponibles (boletines, impresos, revistas, periódicos, cartelera, además de la comunicación personal y directa). Esta comunicación debe formularse de manera sencilla, directa y frecuentemente. Debe, además, estimular el diálogo. Es necesario señalar cuáles medidas son transitorias y cuáles definitivas. Asumir una nueva cultura significa cambiar el estilo de gestión. Los niveles directivos deben ser los primeros en cambiar sus actitudes y métodos de trabajo.

4.5.1 *Evaluar los Proyectos*

Según el diccionario, evaluar es valorar algo, comprobar su rendimiento¹⁴⁹. Ahora bien, para poder evaluar los resultados obtenidos después de la implementación de algo, es necesario que se ejecute lo diseñado para luego analizar las actividades desarrolladas.

Por lo tanto, para evaluar los proyectos debemos analizar los resultados y verificar si se ha cumplido con los objetivos del proyecto en el momento de la ejecución de los mismos. La evaluación es un proceso permanente mediante el cual se articula la planificación y la ejecución, por lo tanto es coordinada por todos los actores que intervienen y que están a cargo de la planificación y ejecución.

No se trata de un proceso de auditoria ya que el control o auditoria corresponde al seguimiento del plan estratégico.

La finalidad de la evaluación es obtener información y conocimientos para el mejoramiento de la gestión y de los resultados y no para la fiscalización como ocurre en la etapa del seguimiento y control de los mismos. La evaluación se construye colectivamente e intervienen todos los actores a los cuales se les ha asignado una tarea. Es importante destacar que los indicadores se construyen en la misma planificación y se utilizan técnicas cualitativas y cuantitativas de acuerdo con lo que se evalúa. Los resultados se utilizarán para corregir los errores con el fin de mejorar continuamente con la planificación.

Para la evaluación de los proyectos es necesario:

- Señalar y comunicar la consecución de los objetivos establecidos a medida que se van alcanzando.

¹⁴⁹ Diccionario Enciclopédico Académico, óp. cit., p. 440.

- Mantener siempre presente la visión de futuro y la misión de la organización.
- Establecer un eficaz sistema de retroalimentación que permita controlar el seguimiento del proceso de implementación de las estrategias y el logro de los objetivos.
- Mantener un estrecho vínculo con los equipos de trabajo, responsables del cambio que se produce en la organización.
- Mantener activos a los grupos de eficiencia (círculos de calidad, grupos para la reducción de costes, y similares).
- Mantener los canales de comunicación de abajo hacia arriba y estimular el flujo de comunicación horizontal dentro de la organización.

Ahora bien, para evaluar la correcta puesta en marcha del plan estratégico, es necesario el desarrollo de medidas operacionales y, para eso, obtener mediciones periódicas del desarrollo de las actividades: ¿se ha cumplido con las actividades a ejecutar en tiempo y forma? ¿cuáles han sido las actividades desarrolladas?

Es de gran utilidad la utilización de la matriz de Marco Lógico (MML) para, definido el objetivo general, establecer los indicadores de resultados y los medios de verificación. Esta es la mejor manera de observar el comportamiento de los diferentes ítems. La metodología de Marco Lógico es una herramienta muy utilizada en el diseño y planificación de proyectos. Fue desarrollada por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), a finales de la década de los 70. Su confección y funcionamiento se perfeccionaron a través de la experiencia de numerosas agencias bilaterales y multilaterales para la aplicación de proyectos de desarrollo.

La MML es una matriz con la cual el evaluador de un proyecto puede observar los principales aspectos del mismo y su desempeño en todas las etapas. Permite realizar un análisis detallado de las actividades a desarrollar para llevar adelante un proyecto y además, obtener datos de los insumos y sus costos. Cuenta con indicadores de objetivos y una columna de medios de verificación de los mismos. Así también deben figurar los supuestos críticos (optimistas y pesimistas) a los que el proyecto está expuesto. Entre las principales características de la matriz podemos citar:

- Concentración de la información en un cuadro matricial de doble entrada.
- Suministro de información para un seguimiento lógico del plan con una terminología uniforme que facilita el entendimiento, la comunicación y el seguimiento.

V.4

- Formato matricial en el que se precisan objetivos generales y específicos, actividades, indicadores, medios de verificación y supuestos.
- Suministro de información para la ejecución del monitoreo y la evaluación del proyecto.

MATRIZ DE MARCO LÓGICO			
	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Objetivo general			
Objetivos Específicos			
Actividades			

Tabla V.4

Es de vital importancia detallar las **actividades**, ya que son aquellos pasos a seguir para cumplir con los objetivos específicos y con el objetivo general del proyecto. Un párrafo aparte merece el ítem del indicador. Según el diccionario un **indicador** es una información de carácter generalmente cuantitativo que señala el camino que hay que seguir¹⁵⁰. En nuestro caso permite considerar cuánto se difiere de una situación deseada. Un indicador sirve entre otras cosas para alertar sobre problemas actuales o potenciales, identificar tendencias relevantes, facilitar la comunicación entre diferentes actores y homogeneizar la información, y además, permite monitorear el desempeño de las políticas públicas. Los medios de verificación son las fuentes de información que se pueden utilizar para verificar si los objetivos o actividades se están logrando y pueden incluir material publicado, inspección visual, encuestas por muestreo, etcétera. Los **supuestos** son factores externos que implican riesgo relacionados con el entorno del proyecto y que están fuera del control del ejecutor.

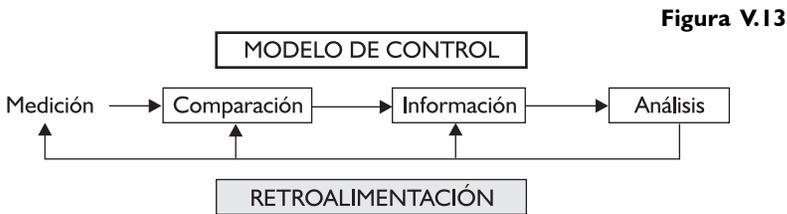
4.5.3 Seguir y controlar el plan

En esta fase se prueba el proyecto respecto a su funcionamiento con constantes monitoreos y supervisiones que son herramientas muy útiles en el control de gestión y que permiten verificar el cumplimiento de una serie de actividades proyectadas.

El monitoreo consiste en una evaluación constante de cada una de las actividades desarrolladas y a desarrollarse y permite determinar desviaciones y errores.

¹⁵⁰ Diccionario Enciclopédico Académico, óp. cit., p. 538.

El control estratégico tiene por objetivo el seguimiento del proceso para asegurar su funcionamiento. El seguimiento consiste en medir los progresos hacia los objetivos, asegurando que las acciones están dirigidas a cumplir con los planes determinados. También implica tomar las medidas correctivas para alcanzar los objetivos previstos. Para ello es necesario medir los logros y compararlos con los estándares fijados en la planificación estratégica. Debemos hacer una evaluación global de la organización. Podemos decir que la planificación y el control están entrelazados con la medición, retroalimentación y comparación de los resultados. El control nos posibilita la regulación de las actividades a realizar de acuerdo con los planes fijados para asegurar la consecución de los objetivos de la organización. Gráficamente:



El seguimiento y el control se basan en los sig. principios:

- *Principio del objetivo:* detectar las variaciones en los proyectos a efectos de aplicar las medidas correctivas.
- *Principio de la eficiencia:* hay eficiencia cuando las técnicas aplicadas sirvan para descubrir las causas de las desviaciones. Es eficiente cuando el costo del control es menor que el beneficio ofrecido.
- *Principio del control directo:* está orientado a prevenir posibles desviaciones y dependerá de la calidad de los directivos que se dediquen a él.
- *Principio de la flexibilidad de los controles:* se deben adecuar a las situaciones cambiantes.
- *Principio de la retroalimentación:* se compara lo ejecutado con lo informado en el proceso de control.

Por otro lado, en el proceso de control se debe:

- Establecer normas para evaluar los resultados.
- Establecer fuentes de datos para el control.
- Medir el desempeño a través de resultados obtenidos.
- Corregir las desviaciones.
- Utilizar la información del control como elemento de retroalimentación que permite la replanificación perma-

V.4 nente. El control estratégico ejerce una función de retroalimentación verificando las diferentes fases o momentos.

Es muy importante el control de gestión y para ello es necesario contar con objetivos claros y presupuestos bien elaborados de acuerdo a las actividades a realizar. Se verificará si son necesarios cambios cuantitativos o cualitativos, se deberá analizar si las desviaciones responden a errores de cálculo o de mala implementación de los programas. Si se decide producir cambios, es necesario analizar costos y factibilidad. Además, si hay que corregir alguna actividad desarrollada debemos primeramente monitorearla mediante seguimiento. Este debe ser realizado *in situ*, en pos de observar si se cumple con el objetivo del proyecto.

5 CONCLUSIÓN

Los planes estratégicos a aplicar en la gestión pública deben contemplar el sentir de los ciudadanos, no pueden ser cerrados en sus definiciones ya que los habitantes expresan particularidades que no pueden ser alcanzadas por formulaciones teóricas generales y/o de gabinete. Los aplicados con escaso grado de éxito no adoptaron matrices socio céntricas para su elaboración y, además, tuvieron su génesis en matrices estado céntricas, con procesos de transpolación de experiencias europeas, que en su mayoría no reflejan la realidad de nuestros países.

Aquí es donde se demuestra la fortaleza del instrumento aplicado de participación comunitaria que involucra a ciudadanos en el debate y la toma de decisiones públicas, estimula a la sociedad civil, convirtiéndose en un instrumento efectivo para promover una mejor distribución de los recursos, mejorando el desempeño del gobierno, reduciendo prácticas de corrupción y clientelismo, e incrementando la eficiencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDER-EGG, E. (1995) *Introducción a la Planificación*. Buenos Aires. Lumen.
- ARGYRIS, C. (1979) *El individuo dentro de la organización*. Barcelona. Ed. Herder.
- BOBBIO, N. (1996) *El futuro de la democracia*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.
- BORJA, J. (1995) "Planificación estratégica de ciudades" en *Revista Córdoba, Ciudad y Desarrollo* N° 3, Año I. Córdoba. Municipalidad de Córdoba.
- Diccionario Enciclopédico Académico* (1995). Buenos Aires. Cuántica Editora S.A.

- Documento de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2000) Plan Estratégico, orientaciones metodológicas para su formulación.* Presidencia de la Nación Argentina.
- DRUCKER, P. (1999) *Los desafíos de la administración del siglo XXI.* Buenos Aires. Ed. Sudamericana.
- FERNÁNDEZ GUELL, J. (1997) *Planificación Estratégica de Ciudades.* Barcelona. Ed. G. Gilli.
- FISHER, F. (1990) *La Administración del Cambio.* Quito. IULA/CELCADEL
- GAHAN, J. (2005) *Los seis pasos del Planeamiento Estratégico.* Buenos Aires. Aguilar.
- GENRO, T.; DE SOUZA, U. (1998) *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre.* Buenos Aires. Eudeba.
- GRAGLIA, E (2004) *Diseño y Gestión de Políticas Públicas. Hacia un modelo relacional.* Córdoba. Serie PROFIM Vol. 1. EDUCC.
- GUIOT, J. (1995) *Organizaciones sociales y comportamientos.* Barcelona. Ed. Herder.
- HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. (1995) *Competiendo por el futuro.* Buenos Aires. Ediciones Ariel.
- HERMIDA J., SERRA R. (1984) *Oportunidades Estratégicas.* Buenos Aires. Ed. Macchi.
- HERMIDA, J.; SERRA, R.; KASTIKA, E. (2004) *Administración y estrategia. Teoría y práctica.* Buenos Aires. Ed. Norma.
- LEVY, A. (1981) *Planeamiento estratégico.* Buenos Aires. Ed. Macchi.
- LÓPEZ CAMPS, J. (2000) *Papers de Formació Municipal N° 67.* Barcelona. Diputació de Barcelona
- MARTÍNEZ, D. (2006) "Gestión de los recursos humanos para organizaciones públicas" en SCANDIZZO, D. (et.al.) *Contribuciones a la Gestión Pública.* Córdoba. EDUCC, Serie PROFIM, Vol. 5.
- MATUS, C. (1991) *Estrategias políticas.* Caracas. Fondo Editorial Altadir.
- (1993) "Guía de análisis teórico. Método PES" en *Seminario de gobierno y planificación.* Caracas. Fondo Editorial Altadir.
- (1994) *Adiós Sr. Presidente.* Caracas. Fondo Editorial Altadir.
- (1997) *El líder sin estado mayor.* Caracas. Fondo Editorial Altadir.
- (1999) *Teoría del juego social.* Caracas. Fondo Editorial Altadir.
- (2000) *Los tres cinturones de gobierno.* Caracas. Fondo Editorial Altadir.
- MINTZBERG H., QUINN, J. (1997) *El proceso estratégico.* México. Prentice Hall.
- NEWSTROM, D. (1995) *El comportamiento humano en el trabajo.* México. Prentice Hall.
- OLIVETTI, E. (2006) "Planeamiento Estratégico" en SCANDIZZO, D. (et.al.) *Contribuciones a la gestión pública.* Córdoba. EDUCC, Serie PROFIM, Vol. 5.
- OMHAE, K. (1996) *La mente del estratega.* Buenos Aires. McGraw-Hill.
- OSSORIO, A. (2003) *Planeamiento estratégico.* Buenos Aires. Oficina Nacional de Innovación de Gestión e Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- PORTER, M. (1992) *Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia.* Buenos Aires. Ediciones Rei Argentina S.A.

- SERRA, R., KASTIKA, E. (1995) *Re estructurando empresas*. Buenos Aires. Ed. Macchi.
- STONER, F. y otros (1995) *Management*. USA. Prentice Hall.
- THOMPSON, A.; STRICKLAND, J. (2001) *Dirección y administración estratégica*. México. McGraw-Hill.
- UTZIG, J. "Notas sobre o governó do PT em Porto Alegre" en *Novos Estudos* N° 45 (julio 1996). Sao Paulo. Cebrap.

ÍNDICE

I POLÍTICAS PÚBLICAS	11
1 INTRODUCCIÓN	13
2 EL ESTADO COMO PRINCIPAL RESPONSABLE	15
2.1 Los estados en la globalización	15
2.2 Proyectos y actividades estatales	20
3 LA SOCIEDAD COMO PRIMERA FINALIDAD	27
3.1 Una sociedad como primera finalidad	27
3.1 Bien común, necesidades y problemas	29
3.3 La sociedad es más que el estado y que el mercado	37
3.4 La persona humana es más que la sociedad	39
II REDES DE COMPETITIVIDAD	45
1 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	47
1.1 Objetivos generales y particulares	47
1.2 Metodología aplicada	48
2 PRESENTACIÓN	49
2.1 ¿Por qué competitividad?	49
2.2 ¿Por qué redes?	51
2.3 Hacia la formulación de un modelo de cooperación	52
3 LOS ASPECTOS TEÓRICOS Y LA APROXIMACIÓN AL MODELO	53
3.1 La competitividad. Conceptos	53
3.2 Los enfoques de ventajas competitivas y productividad	56
3.3 El enfoque cultural del desarrollo	58
3.4 La competitividad y la eficiencia del gobierno	60
4 LA ESTRATEGIA REGIONAL HACIA LA COOPERACIÓN Y LA COMPETITIVIDAD	62
4.1 Las relaciones empresas-gobiernos	63
4.1.5 Identificación y mapeo de cadenas productivas regionales (Colombia)	67
4.2 Los clusters locales en la economía global	68
4.3 Metodología de desarrollo de clusters.	
El turismo en Nicaragua	70
4.4 La reinención de lo local	73
4.5 Apéndice al apartado 4: Modelo de Desarrollo Comarcal en Galicia	75
5 LAS REDES COMPETITIVAS COMO BASE DEL MODELO DE CREACIÓN DE VALOR REGIONAL	79
5.1 Las redes como eje del modelo	80
5.2 La estructura del enfoque de creación valor regional	81
5.3 El proceso estratégico: un modelo de planeación para su implementación regional	85

5.4	Un modelo posible para generar valor competitivo y social	.106
6	CONSIDERACIÓN FINAL	.106
III GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA ORGANIZACIONES PÚBLICAS (segunda parte)113		
1	HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS	.115
1.1	Política de recursos humanos y ética pública	.116
1.2	Política de recursos humanos y motivación del personal	.117
1.3	Política de recursos humanos, formación y capacitación del personal	.118
1.4	Política de recursos humanos y clima laboral	.120
2	LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	.127
2.1	Planificación, incertidumbre y riesgo	.127
2.2	Efectos de la acción de planificar en las personas	.128
2.3	Ausencia de planificación en las organizaciones	.129
2.4	Potencialidades de la planificación de los recursos humanos	.130
2.5	Los tiempos en la planificación de los recursos humanos	.134
2.6	Liderazgo y proceso de planificación	.135
2.7	Planificación de formación y capacitación	.138
2.8	Estrategias y acciones de planificación de los recursos humanos	.139
3	CONSIDERACIONES FINALES. LA PRODUCTIVIDAD EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS.	.148
IV DISEÑO, GESTIÓN Y REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES151		
1	INTRODUCCIÓN	.153
2	LOS SERVICIOS PÚBLICOS COMO POLÍTICA PÚBLICA ESTATAL	.154
2.1	Diseño de políticas sectoriales	.154
2.2	Consideraciones para el diseño de los servicios públicos	.159
3	SERVICIOS PÚBLICOS GESTIONADOS POR LA PROPIA ADMINISTRACIÓN. SU ORGANIZACIÓN	.164
3.1	Organización del servicio mediante áreas funcionales.	.165
4	LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO	.166
4.1	Beneficios, riesgos y dificultades de la participación privada	.167
4.2	Formas de vinculación. Principales opciones de contrato	.169
4.3	Principales etapas del proceso de incorporación del sector privado	.173
4.4	Determinación del procedimiento de selección	.175
5	INDICADORES	.176
5.1	Indicadores de la prestación	.177
5.2	Indicadores del sistema	.177
5.3	Indicador de desempeño de la organización	.178

6	FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	181
6.1	Financiamiento por presupuesto o tasa de servicio	181
6.2	Servicios públicos sostenidos por tarifas	182
6.3	Aspectos sociales de la estructura tarifaria.	187
7	LA REGULACIÓN	191
7.1	Objetivos	191
7.2	La Regulación económica	192
7.3	La Regulación social o de calidad del servicio	192
7.4	Mecanismos de regulación económica o de precios	194
7.4.1	Tasa de retorno (rate of return)	194
7.5	Aspectos institucionales de la regulación	197
7.6	Diseño de las instituciones	197
7.7	Los costos y beneficios de la regulación	199
8	CONCLUSIONES	199
V	PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO ..	203
1	INTRODUCCIÓN	205
2	CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO	206
3	MOMENTOS DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO	209
3.1	Concepto	209
3.2	Cálculo estratégico	211
3.3	Proyecto de gobierno, gobernabilidad y capacidad de gobierno	212
4	EL PROCESO DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO	212
4.1	Diagnóstico Preliminar	213
4.2	Momento Explicativo	221
4.3	Momento Normativo	228
4.4	Momento Estratégico	231
4.5	Momento Táctico Operacional	238
5	CONCLUSIÓN	244

Se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2007,
en Editorial “El Copista”,
Lavalleja 47 - Of. 7, X5000KJA Córdoba,
República Argentina.

elcopista@arnet.com.ar
www.elcopistaeditorial.com.a



el copista

Lavalleja 47 - Of. 7 - Córdoba - Tel./Fax 4215449

En octubre de 2006, publicamos **CONTRIBUCIONES a la gestión pública**, la quinta publicación de la serie PROFIM de la Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Dijimos en aquel Prológo que nos proponíamos continuar y profundizar la tarea mediante un segundo tomo a cargo de los mismos autores. Hoy, con gran satisfacción, concretamos aquel deseo de continuidad y profundización.

Sin dudas, **CONTRIBUCIONES a la gestión pública II** constituye un esfuerzo sostenido del plantel docente del Diplomado en Gestión Pública a favor de la capacitación y formación de nuestros alumnos, egresados y demás interesados en la mejora permanente de las funciones gubernativas. A ellos, a los profesores que han investigado y, sobre esa base, han elaborado los trabajos que se incluyen, nuestro más sentido agradecimiento.

Una vez más, deseo destacar que esta serie de publicaciones forma parte de una estrategia integral que venimos desarrollando, a partir de 2003, desde el **Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM)** del Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), conjugando actividades de capacitación y formación junto con asistencia técnica y asesoramiento.

Todas las actividades son planificadas y ejecutadas en cooperación con la **Fundación Konrad Adenauer (KAS)**, a la que agradecemos su apoyo y ayuda. El PROFIM integra la Red KAS y comparte los valores humanistas y cristianos que inspiran e impulsan las labores de la Fundación.

En síntesis, desde el PROFIM, tratamos de recoger el compromiso de nuestra Universidad como formadora de hombres de ciencia, conciencia y compromiso, conforme al ideal ignaciano de "hombres para los demás", y nos ponemos al servicio de la sociedad con la intención de proporcionar **valores y herramientas** que favorezcan una nueva forma de gestionar la cosa pública. Buscamos gestores que trabajen sobre la base de la honestidad y la idoneidad en la toma de decisiones y la implementación de acciones a favor de la persona humana y el bien común.

Dr. Emilio Graglia
Coordinador del PROFIM-ICA-UCC



UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CÓRDOBA
Universidad Jesuita

Editorial de la Universidad Católica de Córdoba
Obispo Trejo 323
X5000IYG - Córdoba - República Argentina
Tel. + (54 - 351) 421-9000, int. 8223
educ@uccor.edu.ar - www.ucc.edu.ar

ISBN 978-987-626-011-4



9 789876 260114