

ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

CONSEJO DIRECTIVO (PERIODO 1973/1975)

Presidente:

Sr. José Vte. Rodríguez Aznar (Venezuela)

Vice-Presidente:

Sr. Gustavo Acuña (Chile)

Secretario:

Sr. Bolívar Lupera (Ecuador)

Vocales:

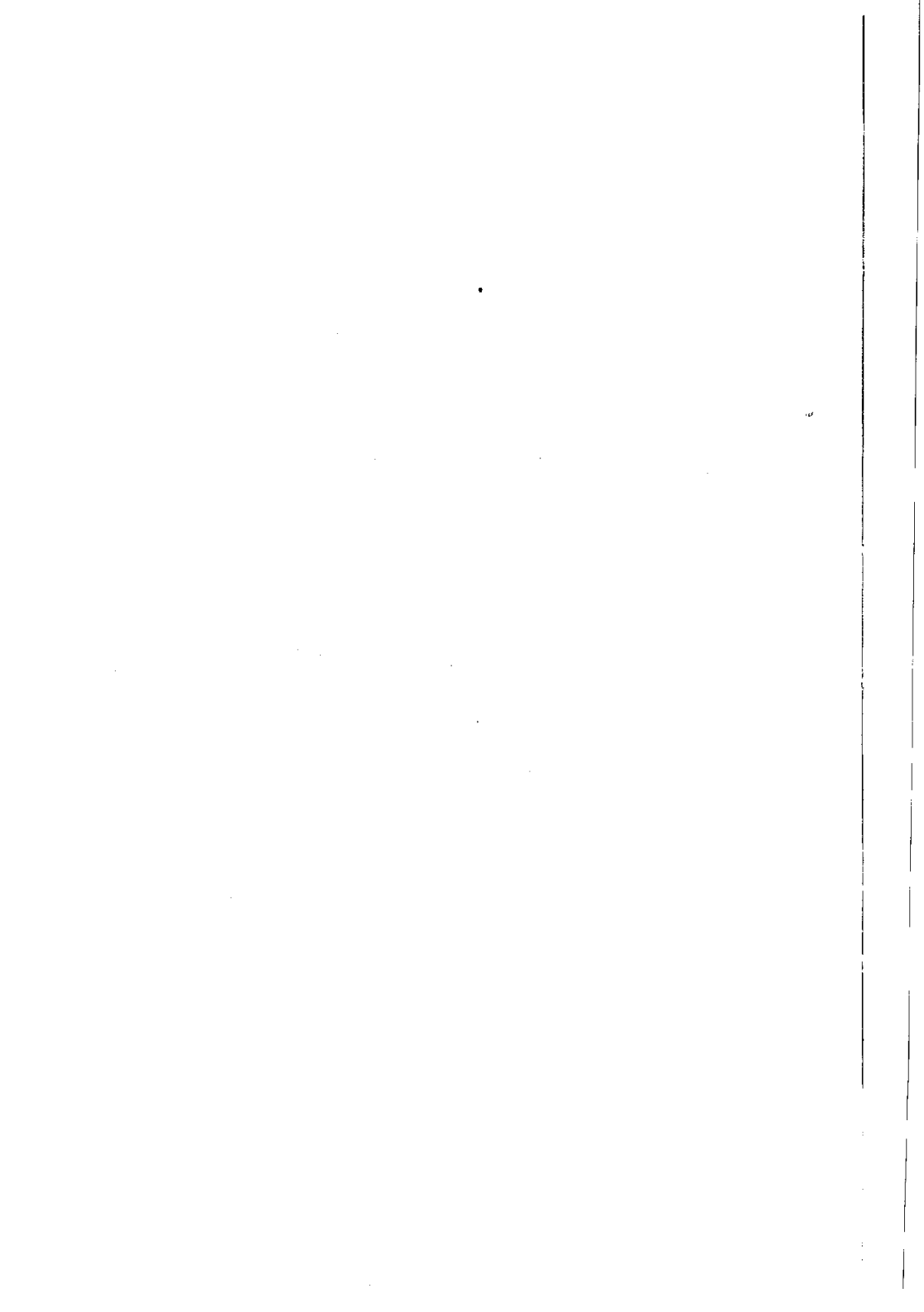
Sres. Alcibíades Sáenz (Perú); Vladimiro Arellano (Chile); Antonio Amado (Brasil); y Abdiel Julio (Panamá).

Suplentes:

Sres. Ramiro Cabezas (Bolivia); Jorge Iralty (Uruguay); José Bustani (México); Jorge Estupíñán (Ecuador); Juan C. Vinelli (Perú); y Lee Ward (Chile).

Secretario Ejecutivo:

Sr. Luis Rodríguez Mena (Venezuela).



**REVISTA DE LA
ASOCIACION
INTERAMERICANA
DE PRESUPUESTO
PUBLICO**

Caracas - Venezuela

Nº 4

Diciembre de 1974

Los trabajos y artículos de esta publicación pueden ser reproducidos total o parcialmente con mención de autor y referencia expresa de haber sido tomados de la Revista de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP).

SUMARIO

Pág.

1. EDITORIAL

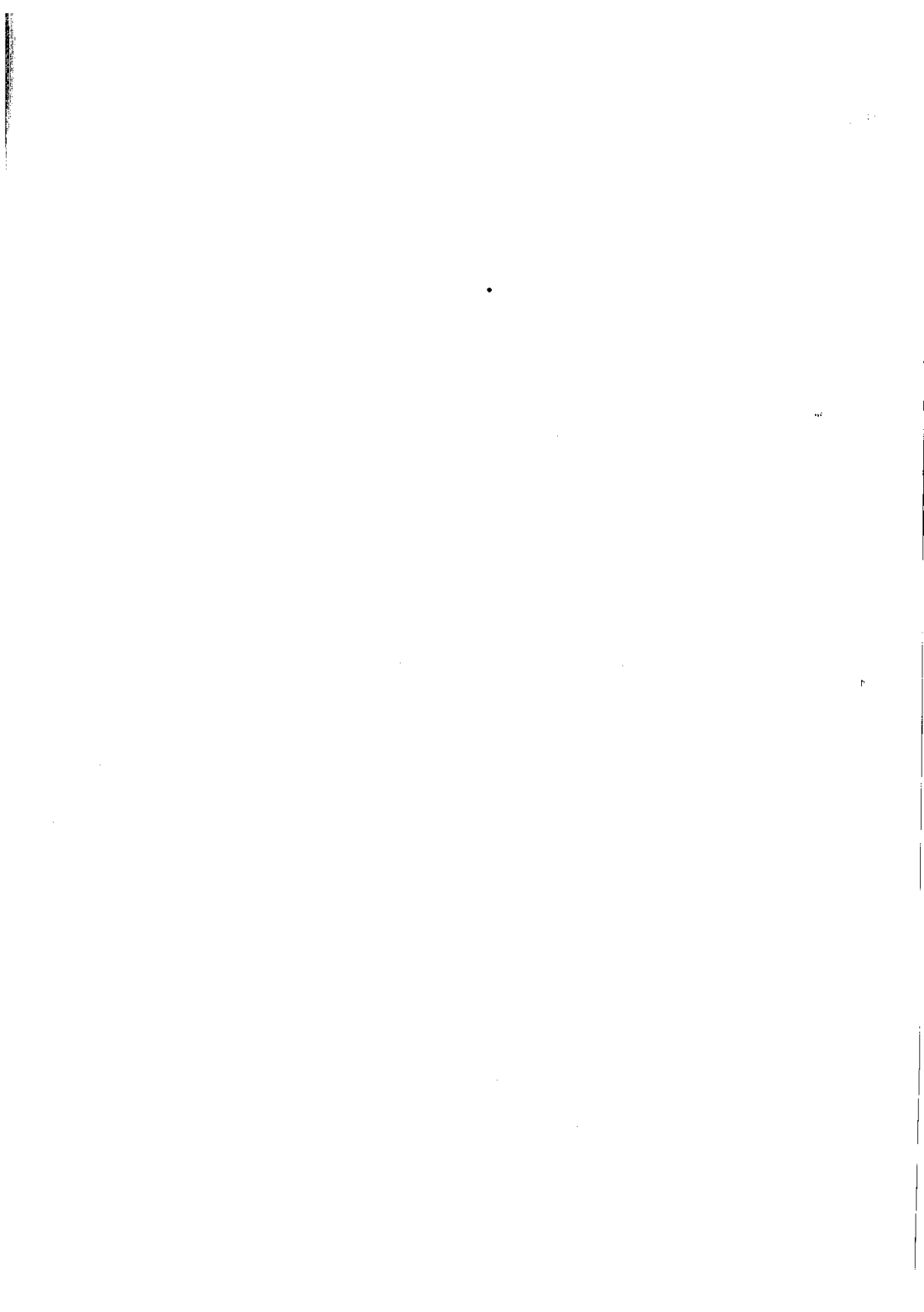
- **Formación profesional en el área de la programación y la administración de presupuestos** 9
- **Administración pública y Universidades en América Latina.** Por Bernardo Kliksberg y Pedro José Madrid 15

2. TEMAS

- X — **Empresa Pública versus Empresa Privada, un replanteo de la controversia en términos de eficiencia.** Por Angel Ginestar 31
- **Algunas ideas sobre Presupuestos Regionales.** Por Antonio Amado 81

3. INFORMACIONES DE ASIP

- **Integración de los Consejos Directivos en Costa Rica y Ecuador.** 107
- **Creación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.** Entrevista con el Dr. José María Jácome 109
- Brasil: 1er. Seminario Nacional sobre Presupuesto Público.** (Araxá - Estado de Minas Gerais - 1º/6 Diciembre 1974) 115



Editorial:

Formación Profesional en el Area de la Programación y la Administración de Presupuestos

Uno de los factores considerados como de más incidencia limitante para la consolidación práctica de las técnicas modernas en materia presupuestaria, es la disponibilidad de profesionales y técnicos.

En muchas de las experiencias realizadas o en curso de realización en países de América Latina, esa limitación ha aflorado y a veces se le utiliza como argumento retardatario para las propias decisiones relativas al desarrollo de los sistemas.

El problema lleva al análisis de algunos temas de interés.

El de los criterios y programas pedagógicos de las Facultades o Escuelas Universitarias. El de las relaciones entre la planificación formativa de profesionales y la organización institucional de cada país. El de la dispersión de esfuerzos, a veces anárquicos y duplicantes, que ha llevado a proliferar en los países de América Latina una gama muy diversa de cursos de especializa-

ción; institutos de capacitación autónomos del sistema educacional; centros de entrenamiento en los propios organismos encargados de la prestación de servicios, etc., en cuyo desarrollo —en la mayoría de los casos con la intención de llenar vacíos de imprevista superación— han contribuido diversos esfuerzos nacionales e incluso de organismos de cooperación internacional. El de la creciente utilización de becas en el exterior para complementar formación, principalmente, en los países de mayor desarrollo, que en muchos casos responde al impulso de aprovechamiento de cursos programados en esos países antes que a una programación nacional de prioridades en materia de especialización.

Finalmente, un tema consecuente de los anteriores: el de la incapacidad del sistema institucional para el debido aprovechamiento de la inorgánica especialización de sus cuadros profesionales y técnicos, que se traduce en muy alto porcentaje en la situación de disponer de numeroso personal con frondosos "currículums" en cursos, seminarios, etc. aplicados a las mismas tradicionales y rutinarias tareas de los organismos.

Sería ambicioso en una nota editorial de nuestra revista sentar tesis sobre el camino de solución a los problemas implícitos en cada uno de esos temas. Deseamos aportar en la búsqueda de ese camino a través de la excitación a nuestros afilados y lectores, para opinar y ofrecer en nuestras páginas los puntos de vista sobre tales problemas a partir de cada una de las experiencias nacionales. En particular interesa la opinión de docentes universitarios en lo que se refiere al problema de la formación profesional y de las autoridades de servicios de planificación y presupuesto en lo referente a necesidades, defectos de formación y el tema de la sub-utilización de cuadros profesionales y técnicos especializados.

ASIP Y EL TEMA DE LA CAPACITACION PROFESIONAL

En el Artículo 3º de los Estatutos de ASIP se establece que uno de los medios para alcanzar los fines de sus actividades en el propósito del progreso de las técnicas presupuestarias, es: "5º Promover cursos y seminarios de capacitación".

Sin embargo, en ese propósito, no es el deseo de ASIP el constituirse en un factor adicional en la dispersión de esfuerzos por la capacitación. Por ello, su Consejo Directivo concibió, en el programa de actividades, un proyecto de "Colaboración con instituciones docentes y de investigación en disciplinas que interesan a los fines y especialización de ASIP" que para 1975 se propone: **Organizar y financiar un seminario o cátedra universitaria o curso de post-grado sobre presupuesto público, en acuerdo con una Universidad del área (América Latina).**

Este proyecto busca precisamente desarrollar el apoyo decidido por la ASIP, a partir de la iniciativa y el interés de los propios centros de estudio a través de la movilización de sus sectores: docentes, estudiantes y egresados vinculados a actividades del sistema institucional.

UNA EXPERIENCIA VALIOSA

En el orden de las preocupaciones planteadas, se ha considerado de interés iniciar el desarrollo de estos temas integrando a esta nota editorial la publicación del trabajo "**Administración Pública y Universidades en América Latina. Una experiencia de cambio sustancial**" elaborado por B. Kliksberg y P. J. Madrid, que fue recientemente presentado al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Ciudad de México (22/26 de Julio de 1974).

Aunque el trabajo se refiere a la problemática de la enseñanza de la Administración y Contaduría, creemos que sus alcances de fondo son plenamente válidos también para los temas de Finanzas Públicas, Presupuestos y Administración Presupuestaria y también desde luego a la de los sistemas y técnicas de planificación en los que los presupuestos constituyen instrumentos básicos de programación, ejecución y control.

Consideramos que la reivindicación que el documento hace de un esfuerzo por lograr la organización de los sistemas y programas de estudio y formación en plena adecuación a cada realidad nacional y su respectivo estadio de desarrollo, y con capacidad de captación y adecuación de tecnología de otras

realidades para la superación de las limitaciones de dicha realidad, es un imperativo fundamental. En el mismo sentido estimamos que ello es necesario no solo en la esfera de cada disciplina profesional sino también el campo de las experiencias de formación interdisciplinaria de post-grado, en el cual los esfuerzos apenas son incipientes en América Latina.

Caracas, Noviembre de 1974.

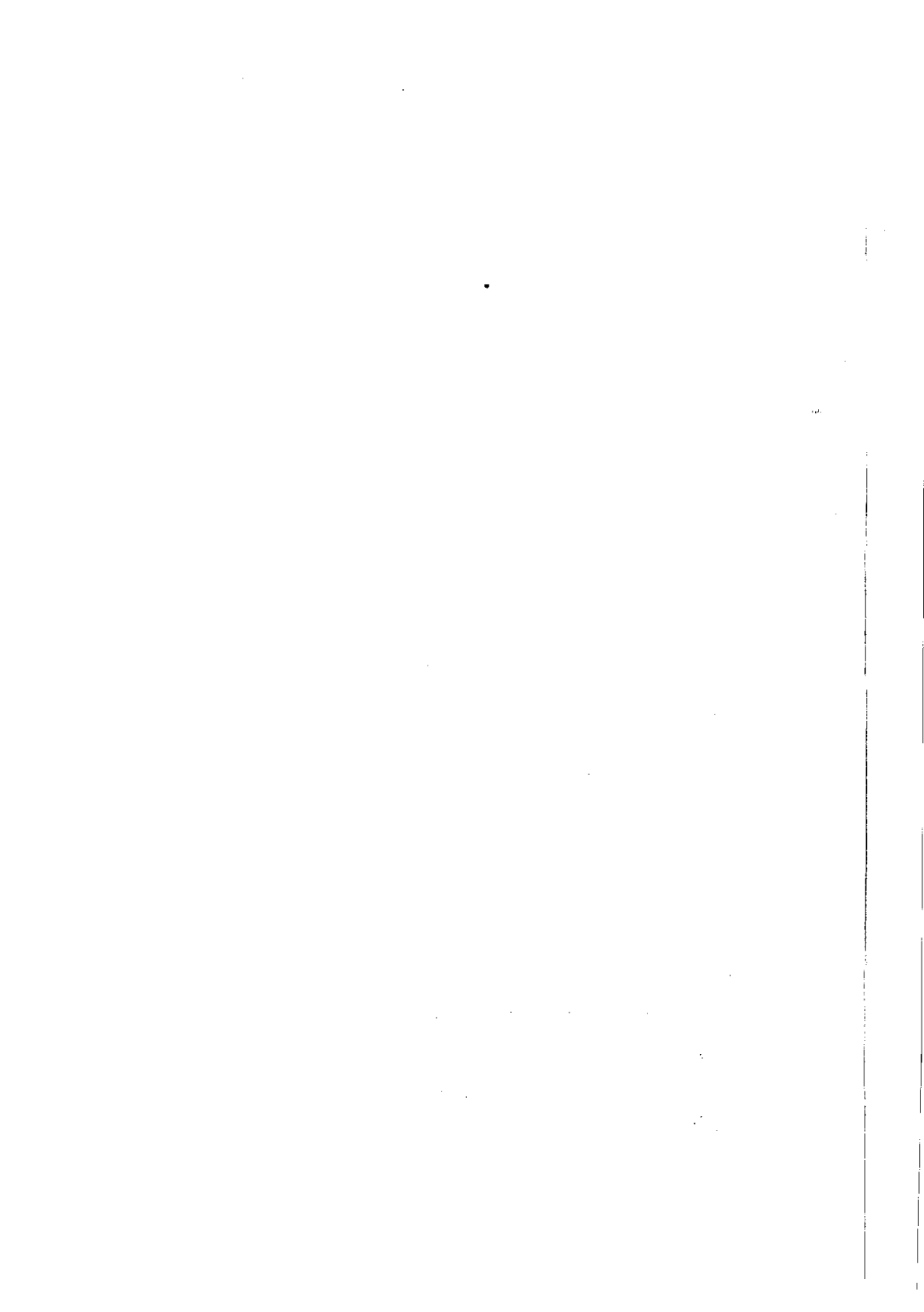
Administración Pública y Universidades en América Latina

Una experiencia de cambio sustancial

Bernardo Kliksberg (Experto de las Naciones Unidas).

Pedro José Madrid (Director de la Escuela Nacional de Administración Pública de Venezuela).

Documento presentado ante el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Ciudad de México (22 al 26 de Julio de 1974). Preparado por sus autores a solicitud del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, y del Ponente General del TEMA 2 "Aspectos de la Evolución de la Administración Pública en los países en desarrollo durante los últimos veinte años: experiencias y lecciones", anexo al Informe de dicho tema.



I. PRESENTACION DEL PROBLEMA *

1. Existe plena conciencia en América Latina de que una de las trabas fundamentales para la ruptura del subdesarrollo se halla en las limitaciones de su producción científica y tecnológica. La disponibilidad de recursos científicos y tecnológicos constituye en nuestro tiempo un requisito imprescindible para aspirar a un desarrollo económico sostenido y autónomo. Como es sabido, las "brechas" y relaciones de subordinación vigentes en las actuales relaciones económicas internacionales encuentran aspectos de su explicación en las características marcadamente desiguales de la distribución de la producción mundial de conocimientos científicos y tecnológicos.

2. América Latina es una zona con un amplísimo déficit en cuanto a satisfacción de sus necesidades tecnológicas básicas. La producción de tecnología de la región es muy limitada; se ha estimado que el 90% de la tecnología que se emplea es importada. La importación no alcanza, tanto por sus limitaciones cuantitativas como cualitativas, a llenar las necesidades fundamentales del continente.

* Uno de los autores del presente trabajo es experto de las Naciones Unidas, Proyecto VEN-534. No se solicitó la aprobación previa de las Naciones Unidas ni del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Por consiguiente los conceptos expuestos no representan necesariamente las opiniones de estas organizaciones.

3. El conocimiento administrativo-contable ocupa un lugar relevante en el complejo de recursos científico-tecnológicos modernos aplicables al desarrollo económico. Las técnicas administrativas son vitales para el aprovechamiento eficiente de los recursos de la producción, en cualquier campo de acción. Constituyen una mediación insalvable para obtener resultados satisfactorios, ya se trate de un programa asistencial, una fábrica, un proyecto urbanístico, un instituto educacional o una entidad financiera. Las técnicas contables por su parte, conforman un instrumento irremplazable como generador de información estratégica para la toma de decisiones apropiadas en cualquier estructura organizativa.

4. América Latina requiere superar el "cuello de botella tecnológico" para lograr avances de fondo en su desenvolvimiento económico. Entre el espectro de recursos tecnológicos que necesita la zona, corresponde asignar un carácter prioritario a la producción de tecnología administrativo contable adecuada, y al desarrollo de capacidad efectiva para emplearla eficientemente. Para ello se requiere como requisito contar con el nivel necesario de recursos humanos preparados para ambas tareas.

5. Prima facie, pareciera que la zona ha logrado un progreso importante en este aspecto en los últimos años. La casi totalidad de las Universidades de la región han incorporado a sus actividades programas orgánicos destinados a la formación de administradores y contadores. Las carreras respectivas se han caracterizado por un crecimiento acelerado en sus matrículas. La nota principal de ese incremento es que en muchos casos supera al crecimiento promedio de las Universidades respectivas, significando por tanto las carreras administrativo-contables una proporción en aumento de la actividad total de dichas universidades. Así, las matrículas de las Escuelas de Administración y Contaduría de las Universidades Central, del Zulia, y de Carabobo, de Venezuela crecieron entre 1958 y 1971 en 711%, 2.198% y 1.584% respectivamente, tasas muy superiores a los medios de dichas universidades. Ello llevó a dichas matrículas a representar en 1971 el 26%, 18% y 21% del total de alumnos de las Universidades de referencia. (1) La matrícula de los programas universitarios en Administración creció en Perú de 1964 a 1969 en un 388% mientras el crecimiento promedio de la población de las Universidades peruanas fue en ese período de un 79.6%. (2) La matrícula de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, constituida fundamentalmente por los alumnos de las carreras de Contaduría y Administración, creció de 1958 a 1964 en un 47.7% mientras que la matrícula total de la Universidad se elevaba en ese pe-

(1) Informe de la Comisión Especial creada por la VI Asamblea Anual de Contadores Públicos y Administradores de Venezuela. "Aspectos básicos de la estructura de nuestras escuelas y de la enseñanza de las carreras de contador público y administrador comercial". Caracas, 1971.

(2) Mencionado por Horacio Boneo. La enseñanza de la administración en América Latina: los últimos veinte años. Documentos anexo a José María Jácome, "Aspectos de la evolución de la administración pública en los países en desarrollo en los últimos veinte años: experiencias y lecciones", Ponencia General, XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. 1974.

rdo en un 11.3%. De 1964 a 1968 la matrícula de Ciencias Económicas creció en un 29.3% en tanto que la de la Universidad lo hizo en un 16.5%.

(3) En 1973 se estimaba que el estudiantado de la Facultad significaba más de la cuarta parte del total de alumnos de la Universidad; la Facultad de Ciencias Económicas había sido transformada por obra del crecimiento de las carreras administrativo-contables en la de mayor alumnos de la Universidad, y de América Latina (50.000 aproximadamente). En el caso mexicano las carreras de administración y contaduría representaban en 1973 más de la cuarta parte de los estudiantes universitarios del país. (4)

6. El crecimiento cuantitativo de las carreras administrativo-contables puede considerarse pues espectacular. Su velocidad ha llevado al hecho de que las Universidades de mayor magnitud de América Latina tengan cerca o más del 25% de su matrícula ocupada por estudiantes de estas carreras.

7. Sin embargo, como es notorio, el mero desarrollo cuantitativo no garantiza la satisfacción de necesidades deseable. Efectivamente en los diferentes claustros de numerosas Escuelas de Administración y Contaduría de América Latina, en el ámbito de los Colegios Profesionales respectivos y en la esfera gubernamental se plantean hoy interrogantes de fondo sobre aspectos cualitativos de la actividad de las Escuelas.

¿Es el tipo de profesional que se forma, el adecuado para afrontar las necesidades administrativas prioritarias de los países? ¿Contienen los planes de estudio los conocimientos sobre la realidad nacional imprescindibles para formar un profesional capaz de llenar el déficit tecnológico nacional en este campo? ¿Qué grado de validez tiene la utilización como eje del proceso docente de una traslación masiva de contenidos administrativos generados en los países desarrollados que se observa en la mayor parte de las Escuelas? ¿Qué explicación puede darse a la notoria carencia en las Escuelas de programas de investigación sobre los aspectos administrativos y contables principales de la realidad nacional y qué posibilidad hay de formar egresados aptos para crear instrumentos tecnológicos para resolver los problemas administrativo-contables nacionales en el marco de ese vacío de investigación? ¿Son los métodos pedagógicos comúnmente empleados los adecuados para obtener un aprendizaje eficiente en este campo?, ¿puede trabajarse con resultados pedagógicos satisfactorios en las actuales condiciones en donde la mayor parte de los integrantes de los cuerpos docentes no han sido provistos de capacitación específica en técnicas de enseñanza?

8. A esos interrogantes se suma con fuerza creciente un planteamiento que hace a un aspecto trascendental de la actual evolución económica de la región. Con avances y retrocesos y diversas modalidades nacionales el desarrollo de la economía latinoamericana presenta en las dos últimas dé-

(3) Anuarios Estadísticos. Universidad Nacional de Buenos Aires, Centro de Estadísticas Universitarias.

(4) Plan de Estudios de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Parte, p. 385, México, 1973.

cadras la tendencia a una expansión continua del papel del Estado en la Economía en la mayor parte de los países. Así permiten constatarlo la elevación de la proporción que significan los gastos del gobierno en relación con el producto bruto interno, el crecimiento de su significación como empleador, su papel en ascenso de la inversión fija total de la economía, el aumento del volumen y campo de acción de la operación de las empresas públicas, etc. (5) La expansión del sector público de la economía, ha traído consigo un ascenso de su demanda de mano de obra profesional y técnica de nivel superior en diversos campos, entre ellos en todos los planos de instrumentación administrativa y contable. Ha surgido en este aspecto la necesidad de especialistas en terrenos muy concretos y vitales para la eficiencia del sector público. Se requieren profesionales formados en problemas administrativos de la planificación, problemas administrativos de la regionalización, contabilidad para la toma de decisiones gubernamental, control de gestión en el área pública, administración de empresas públicas productoras de bienes específicos como petróleo, energía, siderurgia, etc., administración del sistema científico y tecnológico, manejo de instrumentos presupuestarios, administración de sistemas de informática, etc. Sin embargo, a pesar de la trascendencia de esta necesidad para los países y de su notoriedad, la respuesta de las Escuelas de Administración y Contaduría que deberían formar este tipo de recurso humano ha sido muy pobre. El Estado no ha obtenido de ellas mayores aportes en este aspecto.

9. Quedan expuestos los términos fundamentales del problema que este trabajo intenta abordar. Latinoamérica está urgida de un desarrollo de tecnología administrativo-contable apta para responder sus necesidades básicas en este plano, y de la formación de recursos humanos calificados en el tema. Ha existido un crecimiento veloz y considerable en la significación de las carreras respectivas en su sistema universitario global. Pero se plantean interrogantes de fondo sobre la "calidad" de esas actividades para responder a las necesidades existentes. Esos interrogantes tienen un punto axial en la desconexión existente entre el trabajo de las Escuelas de Administración y Contaduría, y las necesidades de recursos humanos de nivel superior generadas por la tendencia a la expansión del sector público de la economía. El presente trabajo tiene por objetivo encarar algunos aspectos de esta cuestión y fundamentalmente el atinente a la relación Universidades-Administración Pública. Se propone reflexionar sobre el problema en dos momentos de análisis sucesivos. En primer término se tratará de realizar un examen preliminar de la situación de las Escuelas Latinoamericanas de Administración y Contaduría orientado a una identificación adecuada de sus limitaciones principales en relación a las necesidades nacionales. En segundo lugar, se bosquejarán los rasgos de algunos de los "mitos" conceptuales que bloquean la posibilidad de cambios y se expondrá una expe-

(5) Pueden consultarse cifras indicativas y análisis de la tendencia mencionada entre otros trabajos en CEPAL, Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana. Doc. E/CN.12/884, 1971; CEPAL, "Las empresas públicas. su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo", Boletín Económico de América Latina, Primer Semestre 1971; Ricardo Cibotti, Enrique Sierra: El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, textos del ILPES, Siglo XXI, 1970.

ciencia concreta de transformación en marcha en un país de la región, conducida por los autores, que puede ilustrar respecto a las ricas posibilidades disponibles para modificar sustancialmente la situación actual.

El tema requeriría un tratamiento en profundidad que está fuera de las restricciones fijadas a este tipo de documento cuyas metas se limitan a su presentación, la motivación respecto a la necesidad de su debate amplio y la exposición de una experiencia. Por lo tanto, el trabajo padece necesariamente de una serie de limitaciones. Descarta exhaustivizar el análisis y sólo persigue plantear aspectos relevantes de la situación. (6) Opta por una presentación esquemática y no detallada de los planteamientos. El análisis se plantea a un nivel general, procurando detectar tendencias vigentes en la mayor parte de las Escuelas de Administración y Contaduría Latinoamericanas. Corresponde resaltar que desde ya existen excepciones y las tendencias adquieren modalidades de expresión específicas en cada Escuela. Un análisis completo del problema exigiría integrar el estudio de la actividad de las Escuelas en marcos de análisis de mayor nivel de comprensión relativos a la situación de las Universidades en la zona, al estado de la producción de la ciencia y tecnología en América Latina en general, y a la problemática económica global de la región. En esta ocasión el análisis se limita al plano específico de las Escuelas.

II. IDENTIFICACION DE LIMITACIONES BASICAS

10. Existe unanimidad en la región en que las Escuelas de Administración y Contaduría como las universidades en su conjunto deben fijar sus objetivos de trabajo en función de las necesidades de sus países. ¿Qué implica ello en términos concretos y con referencia a la actual realidad latinoamericana? En líneas muy generales cabe esquematizar del siguiente modo lo que podrían ser las metas sustantivas de las Escuelas:

A. Impartir un tipo de formación que permita al egresado afrontar con solvencia técnica los problemas administrativos y contables prioritarios del país. Así deberá hallarse capacitado para trabajar con eficiencia en campos relevantes para la mayor parte de los países de la zona, como los componentes administrativos de la acción del sector público, sus requerimientos contables, los problemas administrativos y contables característicos a la pequeña y mediana empresa nacional, y en el caso de Universidades situa-

(6) El tema de la situación actual de la administración en América Latina puede encontrarse ampliado en Bernardo Kliksberg, "Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico. Introducción al caso latinoamericano", Editorial Paidós, 1973. Asimismo puede hallarse un análisis detenido del tópico de las limitaciones y condicionamientos históricos del pensamiento administrativo generado en los países desarrollados en la obra del mismo autor, "El pensamiento administrativo del Taylorismo a la moderna teoría de la organización", Editorial De Palma 1972. El mismo tema es enfocado también desde variadas perspectivas en "Cuestionando en Administración", de Georges Friedmann, Michel Crozier, Paul Frelisse, Bernardo Kliksberg y Naám Kliksberg, Editorial Paidós, 1973.

das en el interior de los países, las cuestiones administrativas peculiares de la región, y de los planes de desarrollo regional.

B. Siendo una prioridad nacional el desarrollo de una capacidad autónoma de producción y uso de tecnología administrativo-contable, proporcionar una formación en el plano del manejo de los instrumentos principales del razonamiento y la investigación científica que dote al egresado de potencialidades reales de creación original.

C. La transferencia de tecnología administrativo-contable acumulada internacionalmente puede ser de inapreciable valor para los países de la zona, pero siempre que se den ciertas condiciones en cuanto a existencia de suficiente capacidad de discernimiento respecto al tipo de transferencia adecuada y de las posibilidades reales de absorción e implementación de la misma. Los especialistas en transferencia tecnológica coinciden en acentuar que es fundamental para los países receptores disponer de lo que se califica como una "masa crítica tecnológica". Se entiende por tal a la posesión de suficiente densidad de un recurso humano dotado de un conocimiento profundo de la realidad, necesidades y posibilidades de su país, y de una sólida formación científica, que lo capacite para diferenciar qué tipos de importaciones tecnológicas no tienen sentido para el país, cuáles son imprescindibles, qué procesos de adaptación a las condiciones locales deben realizárseles para poder utilizarlas y qué posibilidades concretas de absorberlas e implementarlas tiene el país. La región necesita de una "masa crítica tecnológica" en Administración y Contabilidad para poder emplear eficientemente las posibilidades de la transferencia tecnológica internacional. La producción de un recurso humano de este orden requiere que las Escuelas enfatizen en su tarea formadora, proporcionar al futuro profesional, un conocimiento cabal de la problemática nacional en la materia, una instrucción concluyente en los mecanismos de trabajo de la ciencia, una fuerte base humanística y un vigoroso desarrollo de las calidades intelectuales creativas.

D. América Latina precisa Administradores y Contadores que unan a su sapiencia técnica un atributo en definitiva determinante, para su utilidad para los países: una acendrada conciencia nacional. Las Escuelas tienen una importante responsabilidad en este plano. Deben suministrar al egresado un acercamiento sistemático a la historia y la realidad de su país y de la zona. Ello favorecerá su consubstanciación con su marco nacional y creará condiciones para impulsar una asunción madura de sus responsabilidades ciudadanas. (7)

11. La actividad de las escuelas presenta en la actualidad considerables desfazajes respecto a las metas delimitadas. A grandes rasgos puede observarse que:

- 7) La necesidad de fortalecer este aspecto en la formación profesional es mencionado específicamente por diversos informes técnicos internacionales como uno de los elementos que es útil emplear para actuar contra la "fuga de cerebros" que sufren los países latinoamericanos, y los no desarrollados en general. Verbigreca, consultar Naciones Unidas, Informes del Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre el empleo, el perfeccionamiento, y el papel de científicos y técnicos en la administración pública de los países en desarrollo, documento ST/TAO/M/48. 1969.

A. Los planes de estudio no provienen de investigaciones previas exhaustivas de las necesidades del país, y de la consiguiente estructuración de profesiogramas del tipo de profesional necesario. En su mayor parte se han inspirado en planes estructurados en el exterior y no existen delimitaciones precisas y detalladas de metas.

B. Consiguientemente los planes no contemplan en forma adecuada las prioridades administrativas y contables nacionales. Así son mínimas las asignaturas dedicadas a tratar los aspectos administrativos de la actividad del sector público. Los problemas de la pequeña y mediana empresa nacional, no son objeto de una indagación y un aprendizaje específico. Los planes de las Escuelas situadas en el interior de los países no incluyen elaboraciones diferenciadas y especiales para los problemas administrativos ligados a las características regionales.

C. La bibliografía que se emplea es en buena parte material producido en los países desarrollados, en gran medida elaborado para contestar a sus realidades y prioridades administrativas y contables. El material importado predominante privilegia en general los problemas de la gran empresa privada, unidad económica fundamental en dichos países. Su empleo se efectúa usualmente de modo acritico sin efectuar reservas sobre su aplicabilidad a las condiciones locales ni intentos sistemáticos para identificar la necesidad de adaptaciones y la viabilidad de su introducción.

D. La tarea de investigación desenvuelta es muy reducida. La descripción que un Colegio Profesional hace de la situación de las Escuelas en su país en este aspecto, es generalizable a numerosas Escuelas de la zona: "Resulta evidente el distanciamiento entre la finalidad de la Universidad (tal como se define en la Ley de Universidades) y su funcionamiento. En el caso de las Escuelas de Administración y Contaduría la realidad es que no ha habido prácticamente actividad investigativa". (8)

La ausencia de investigaciones sobre la realidad administrativa y contable nacional empobrece las posibilidades de la docencia y consolida un círculo vicioso regresivo. El trabajo docente se concentra sobre el material de origen desarrollado, enseñando y discutiendo problemas en diversos casos de pertinencia dudosa en términos de la realidad local. Por otra parte, la irrealidad o utilidad de dicho material respecto a esa realidad no se llega a verificar por la ausencia de investigaciones que permitan testarla.

E. Los planes no se proponen en forma sistemática la formación científica y humanística de los educandos. El aprendizaje de ramas fundamentales del conocimiento científico básico está totalmente ausente de ellos. Asignaturas esenciales para constituir una mente capaz de operar en ciencia, como Filósofo de la Ciencia, Lógica, Metodología de la Investigación, se hallan ausentes o minimizadas. También es muy reducida la presencia de

(8) Informe de la Comisión Especial creada por la VI Asamblea Anual de Contadores Públicos y Administradores de Venezuela, op. cit., p. 46.

disciplinas de formación humanística, imprescindibles para modelar con solidez capacidades de investigación y creación. Las condiciones resultan así totalmente desfavorables para la conformación de productores de tecnología propia y de una "masa crítica".

F. Los sistemas de enseñanza empleados presentan deficiencias estructurales en relación a objetivos de desarrollo de las potencialidades intelectuales creativas. Favorecen por el contrario la pasividad, el acriticismo y la inhibición. Sus limitaciones y la ya mencionada falta de preparación pedagógica de los docentes generan múltiples tensiones y como se ha señalado buena parte del tiempo de los docentes "es empleado en resolver las problemáticas que surgen de la misma deficiencia de los Instrumentos pedagógicos". (9)

G. No existe en numerosos planes de estudio la noción de la importancia que tienen las asignaturas que tratan sobre la realidad global del país en la formación de la conciencia nacional del futuro profesional. Se cree que el problema se resuelve con la inclusión de nociones de "Deontología" o "Ética Profesional". El conocimiento de la historia del país, de su economía, de su sociología, tienen una mínima significación en los planes por no constituir conocimientos técnicos específicos, sin advertir su real trascendencia.

12. Las Escuelas deberían producir hoy en Latinoamérica un profesional que conociera profundamente los problemas administrativos y contables nacionales, apto para encararlos, inclinado a la investigación y creación tecnológica, consciente de la importancia para el país del empleo de la tecnología generada internacionalmente pero atento también a sus limitaciones, e imbuido de un hondo sentido nacional que le permitiera anteponer las consideraciones de bienestar colectivo a los egoísmos particulares y desempeñarse con una óptica libre de dependencias.

Infortunadamente los desfazajes señalados conducen a un resultado disímil. Los problemas administrativos y contables nacionales son los grandes ausentes en la actividad de las Escuelas. La misma se concentra en torno de los problemas sugeridos por la bibliografía importada relativos principalmente a los países desarrollados. Se desenvuelve un intenso esfuerzo por comprender y aprender a resolver dichos problemas, cayéndose en la ilusión de que ello ayudará a actuar en la vida profesional en relación a los del país que ni siquiera se explicitaron. Se genera así un vigoroso mecanismo psico-social de alejamiento y pérdida de noción de la realidad. Como lo describe un trabajo de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México: "Los programas de estu-

(9) Naúm Kliksberg, "Elementos para una crítica de los sistemas pedagógicos usuales en la enseñanza universitaria de la administración en América Latina. Reseña sumaria de una experiencia". Documentos anexo a José María Jácome, "Aspectos de la evolución de la administración pública en los países en desarrollo en los últimos veinte años: Experiencias y Lecciones, Ponencia General, XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. 1974.

dios basados en instituciones extranjeras, el uso de bibliografía a todas luces extralógica cuando se abandonan los principios para sumergirse en ejemplos sin ninguna conexión con nuestra realidad, y la discriminación del estudio, análisis y discusión de problemas nuestros, por falta de iniciativa o de conocimiento o pereza mental, sólo prolongan el divorcio entre la Universidad y la realidad". (10)

Con los elementos que recibió el profesional resultante se halla así limitado para desempeñarse en cuestiones administrativas y contables cruciales para su país. Tiene una pobre base científica y humanística para avanzar más allá de los conocimientos técnicos que maneja. Su desconocimiento de la realidad total de su país puede llevarle a caer en tecnocratismos puros, de efectos negativos. Resulta particularmente inepto en cuanto a las posibilidades de desenvolver una actitud madura y crítica frente a las importaciones tecnológicas; ha recibido una visión de realidad empobrecida y donde la tecnología de los países desarrollados aparece como la encarnación de la razón, la única tecnología posible y resulta secundaria o sin sentido la elaboración en función nacional.

III. UNA EXPERIENCIA DE CAMBIO SUSTANCIAL

13. Las serias dudas existentes respecto a la "calidad" del trabajo desarrollado en las Escuelas Universitarias de Administración y Contaduría de América Latina, parecen tener un considerable sustento en la realidad. La región está destinando casi la cuarta parte de sus sistemas universitarios, a la actividad de dichas Escuelas, su expansión absorbe paulatinamente proporciones crecientes de los presupuestos de educación superior, y se realiza en ellas una importante tarea docente. Sin embargo, los beneficios sociales de este complejo de actividad son limitados en cuanto no satisface las necesidades nacionales básicas.

14. ¿Cuáles son las causas que determinan la persistencia de esta situación? Como todo proceso social complejo, es producto de una amplia serie de factores. Analizarlos requeriría ingresar a niveles de análisis más comprensivos como la situación general de los países y sus sistemas científicos y tecnológicos lo que escapa a los fines de este documento. Resulta útil sin embargo, resaltar entre dichos factores la vigencia de un grupo de concepciones erróneas de diverso cuño, que tienen el efecto común de bloquear de hecho la generación de cambios de fondo.

15. En primer término, tiene fuerte peso, la ya mencionada creencia de que el tipo de elaboraciones incluidas en el material bibliográfico importado sobre las que se desenvuelve buena parte de la actividad conforman la ciencia misma, en materia administrativo-contable. No existirían fuera de ellas más que prescripciones secundarias. La Escuela se cierra así, a la conciencia de que más allá de sus puertas, las urgencias apremiantes de los países

(10) Plan de estudios de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, op. cit. segunda parte, p. 335.

del mundo no desarrollado han promovido la aparición de un importante conjunto de elaboraciones referidas a sus problemáticas específicas. Así, en América Latina, existe un importante caudal de experiencias técnicas destinadas a servir las nuevas necesidades del Estado en expansión. Equipos de profesionales de la región, en algunos casos con contribuciones de cooperación internacional, han creado y aplicado instrumentos administrativo-contables de alta eficiencia en diversas áreas de la actividad estatal requeridas de ellos. Sin embargo, esas elaboraciones no han ingresado, salvo casos aislados, en la enseñanza de las Escuelas. Verbigracia, mientras en ellas, la enseñanza de la contabilidad se desenvuelve en los carriles clásicos, orientada en forma casi exclusiva a las unidades privadas de producción, y en los casos en que se aborda el Estado dominada por un enfoque de control patrimonial, existen en la región diseños de sistemas contables avanzados orientados a proporcionar a los niveles de decisiones claves de los organismos gubernamentales, una vasta red de Informaciones estratégicas basadas en nuevos esquemas contables superadores de las limitaciones de los modelos de la contabilidad tradicional. (11)

16. Una segunda concepción errónea, de fuerte influencia en algunas Escuelas y ámbitos de opinión es aquella que piensa el problema en términos de "brecha tecnológica" respecto a los países desarrollados. La situación de las Escuelas es vista como una cuestión de atraso relativo, respecto a la "modernidad" encarnada en las instituciones similares del mundo desarrollado. Sería necesario, salvar la "brecha", "modernizándolas". Para ello habría que tomar como modelos a las "Escuelas desarrolladas", imitar sus planes, importar sus contenidos, sus métodos de trabajo, etc. Se cae así en el error de no advertir que la debilidad de las Escuelas latinoamericanas no consiste en su distancia a las desarrolladas, sino en su distancia a su misma realidad; que la verdadera brecha no es la establecida entre ellas y sus homólogas del mundo desarrollado, sino entre su actividad y las necesidades nacionales; y que por cierto, la imitación de las desarrolladas llevará probablemente a un ahondamiento de la brecha real, porque ellas sí tienden a ser diseñadas en función de las necesidades nacionales específicas de sus contextos. La "modernización" así entendida puede contribuir en realidad a un crecimiento de la "enajenación" que sufren actualmente las Escuelas respecto a la realidad nacional.

17. Las concepciones anteriores se refuerzan mutuamente en cuanto a su efecto final. Ambas empujan en la dirección de conductas de inmovilismo o falsa modernización que bloquean la búsqueda de caminos que conduzcan a la compenetración con la realidad nacional. Una tercera concepción de otro orden, colabora en la misma dirección paralizante. Tiene cierta difusión una especie de "fatalismo" respecto al modelo actual de relaciones administración pública-universidad. Se sostiene que es inútil invertir esfuerzos

(11) Puede tomarse contacto con dichos sistemas en el trabajo de Jorge Ripa. "La Contabilidad Gubernamental como instrumento para la toma de decisiones"; Documento anexo a José María Jácome: "Aspectos de la evolución de la Administración Pública en los países en desarrollo en los últimos 20 años: experiencias y lecciones". Ponencia General, XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, 1974.

en variar este modelo. No sería posible sacar a las Escuelas de su actual aislamiento respecto al sector público, ni conseguir de éste una activa conexión de trabajo con ellas. El problema estaría poco menos que inscrito en algún curso inexorable de sucesos. Por cierto no es posible obtener mayores evidencias racionales en apoyo de esta posición.

18. Ingresaremos a continuación en el relato de una experiencia concreta que tuvo uno de sus puntos de partida en la superación de estas tres concepciones. Se basó en la asunción de que el problema de las escuelas no consiste en la inexistencia de opciones diferentes ni en una "modernización" por "mimetización" con las Escuelas de los países desarrollados, ni que es ineluctable. Se creyó por el contrario que su solución se halla en la propia realidad nacional de los países y que es posible extraer de ella muy ricos elementos para solucionarlo.

19. La experiencia fue desenvuelta en un conjunto de Escuelas de Administración y Contaduría de primer orden de Venezuela, componentes de las Universidades Nacionales del país, a través de la acción conjunta de tres instituciones: la Escuela Nacional de Administración Pública de la Comisión de Administración Pública del Gobierno de Venezuela, el Proyecto VEN-534 de cooperación técnica en Administración Pública de las Naciones Unidas y las propias Escuelas. Las entidades involucradas se fijaron realizar un esfuerzo común para conseguir como metas sustantivas básicas: a) una compenetración cabal de las actividades de las Escuelas en todos sus planes con los grandes problemas administrativos y contables nacionales, y en lugar relevante entre ellos con los del sector público de la economía; b) una elevación sustancial del nivel científico-tecnológico, y pedagógico de las escuelas; c) la generación de un modelo de profesional que contara con una conciencia nacional madura, con una mente científicamente eficiente, con un alto desarrollo de sus capacidades creativas y con una formación técnica que le permitiera aportar en forma concreta a las cuestiones administrativas y contables prioritarias para el país. Para las tres entidades tales metas involucraban el cumplimiento de importantes finalidades de su misión en el país.

Para la Escuela Nacional de Administración Pública significan contribuir a la formación de recursos humanos de nivel superior imprescindibles para los objetivos de desarrollo y al presente escasos. Para el Proyecto VEN-534 que tiene entre sus metas aportar a la constitución de un sistema nacional de adiestramiento implicaban ayudar a consolidar una de las áreas fundamentales de dicho sistema el subsistema de formación superior. Para las Escuelas hacían a su misma razón de ser.

20. Se estableció un Plan Maestro de trabajo a adaptarse a las particularidades de cada Escuela y a coyunturas emergentes. Se fijó como principio metodológico básico, considerar que el cambio sustancial buscado sólo sería factible si se lograba generar una fuerte fuerza procambio en el seno de las Escuelas. Se entendió que había de descartar cualquier acción consciente e inconscientemente basada en un cambio inducido exclusivamente desde

el exterior, o desde "arriba". Para que el cambio pudiera darse y tuviera fuerza real para sostenerse requería una participación cabal de la comunidad universitaria en todo el proceso y la asunción madura por su parte de las metas, contenidos y consecuencias del cambio.

21. El Plan Maestro comprendía las siguientes etapas principales:

A. Diagnóstico de situación: Examen detenido de las características principales de cada Escuela; identificación de sus problemas sustantivos esenciales, puntualización de prioridades administrativas y contables regionales y nacionales a las que fuese útil y factible aportar.

B. Sensibilización de la comunidad universitaria: Desarrollo de Seminarios de reflexión sobre la Problemática de las Escuelas de Administración y Contaduría Latinoamericanas con la participación de todos los sectores de la comunidad universitaria destinados a contribuir a una toma de conciencia sistemática de su situación, y por ende de la Escuela en cuestión.

C. Establecimiento de órganos de reforma académica: destinados a elaborar documentos de trabajo útiles para el proceso de reforma y entre ellos el proyecto de nuevo plan de estudios.

D. Principios generales de los nuevos planes de estudios:

Se acordó tener en cuenta en el diseño de los nuevos planes de estudio entre otros, los siguientes lineamientos:

—Se propendería a diferenciar dos niveles de formación: a) el nivel de Pregrado, dirigido a producir Licenciados en Administración y Contadores con una sólida formación humanística científica y nacional y una capacitación técnica que sumada a los basamentos anteriores, les permitiera desempeñarse con eficiencia en cualquier orden de organizaciones, públicas o privadas, enfatizando en la formación los elementos cognoscitivos necesarios para que pudieran abocarse con éxito a los problemas administrativos y contables nacionales; b) el nivel de Postgrado destinado a formar especialistas en áreas administrativo-contables prioritarias para el desarrollo del país y de la región.

—Se consideraría al plan de estudios como una "totalidad" con objetivos globales y no como una agregación de materias con objetivos autónomos. Como tal se trataría de asegurar en el diseño la funcionalidad de la totalidad para cumplir las metas generales, su coherencia interna, y la secuencia lógica de sus contenidos.

—Se aplicaría un principio de concentración de esfuerzos incluyendo en el plan el número de materias estrictamente necesario de tal modo que tanto docentes como estudiantes pudieran tener un "ámbito de control académico" óptimo evitando los múltiples perjuicios a las posibilidades de rendimiento de ambos, derivados del exceso de materias.

E. Diseño de nuevas estructuras pedagógicas: se planeó trabajar en dirección a la constitución de mecanismos pedagógicos que permitieran a docentes y estudiantes asumir roles sustancialmente diferentes a los actuales. Su objetivo sería crear condiciones para que el docente hoy absorbido por la preparación y dictado de clases y la corrección de exámenes, pudiera dedicar la mayor parte de su tiempo al planeamiento de su materia, la creación y selección de contenidos bibliográficos, la investigación y para que el estudiante viera especialmente privilegiados el desarrollo de sus facultades críticas y creativas. Ello favorecería la conformación de la "masa crítica" mencionada con anterioridad y tan necesaria para el país. Los nuevos métodos pedagógicos tendrían también como uno de sus énfasis, incluir en su estructura mecanismos que pudieran solucionar en forma eficiente los problemas de absorción del crecimiento masivo de las matrículas.

F. Organización de la investigación: Se programó elaborar cuidadosamente la instalación y desarrollo de una política de investigaciones administrativas y de las estructuras organizacionales adecuadas. Se fijó trabajar en torno a la idea de conectar estrechamente la investigación con la acción docente desarrollando parte del esfuerzo de investigación como un componente de la enseñanza. A la idea anterior se une la de tratar de sumar en estos esfuerzos la acción de diversas asignaturas para poder operar interdisciplinariamente. Una de las vías planteadas para concretar estas metas, es la realización de programas de investigación administrativa aplicada. Entendiendo por tales a la realización de investigaciones encaminadas a aportar a la resolución de problemas administrativos concretos, la idea sería realizar convenios de cooperación de las cátedras y las estructuras de investigación de las escuelas, con organizaciones del medio, entre las que se priorizarían las públicas; a efectos de realizar investigaciones de ese tipo, orientadas a los siguientes objetivos: i) permitir al alumno medir sus conocimientos técnicos en una realidad organizacional concreta, aprender de ella, y motivar núcleos de inquietud e intereses respecto a su posible ejercicio profesional; ii) obtener que la experiencia no constituya una mera actividad de aprendizaje contemplativo sino que pueda conducir a un trabajo de utilidad para la organización en cuyo seno se realice, y que el estudiante pueda apreciar que su esfuerzo ha aportado un producto de valor; iii) crear a través de estas experiencias de trabajo orgánico un contacto estrecho entre la Escuela, y organizaciones de la realidad venezolana, con los consiguientes beneficios para la actividad de la Escuela.

G. Implementación: Se estableció trabajar efectuando una continua y cuidadosa observación de las condiciones concretas para ir implementando las diversas acciones en las fases apropiadas del proceso de cambio. Se programó actuar con suma flexibilidad tratando de prestar máxima atención a los emergentes de la realidad, incluyéndolos en las estrategias trazadas y rectificándolas en base a ellos, cuando correspondiera. Se fijaron una serie de mecanismos prácticos de implementación. Entre ellos:

—En cuanto hace el pregrado, buscar todas las vías para dar al cuerpo docente posibilidades de perfeccionamiento, con vistas a su desempeño en

los nuevos planes. Se planificó entre otros recursos, la posibilidad de establecer un mecanismo de pasantías docentes, a nivel regional. La idea, sería desarrollar convenios de cooperación con diversas Escuelas Latinoamericanas de Administración y Contaduría, que permitieran a sus docentes, integrarse por periodos cortos como pasantes, a las cátedras científicamente más avanzadas con que contara cada escuela capitalizando su experiencia y efectuando así un provechoso proceso de transferencia intralatinoamericana de tecnología.

—Se programó organizar cursos intensivos de capacitación docente, destinados a la formación como auxiliares de la docencia de alumnos aventajados, viendo en su concurso una potencialidad de gran riqueza para ampliar la capacidad de operación del cuerpo docente. Por otra parte, los cursos, y la práctica docente de este tipo de auxiliares serían un marco natural de preparación de nuevos cuadros docentes.

—En materia de postgrados, se programó concentrar en cada caso un mecanismo de complementación interinstitucional. Dada la intención de orientar los postgrados principalmente hacia el sector público, se prevee reunir en el esfuerzo de constitución del postgrado junto a las escuelas, y la Escuela Nacional de Administración Pública, a organismos gubernamentales ligados al tema, y entidades internacionales de cooperación técnica. Se estimó que la participación de las instituciones gubernamentales, contribuirá a la adaptación del postgrado a las reales necesidades de la administración pública, dará lugar a un nexo de trabajo de gran utilidad para la operación misma del postgrado en términos de posibilidades de investigación aplicadas, etc., y facilitará la inserción de sus egresados en el aparato público, destinatario principal de su formación. La cooperación técnica internacional, permitiría disponer de la acumulación tecnológica disponible a nivel mundial en el área específica de que se trate, y maximizar el nivel científico del postgrado.

22. En la actualidad el plan de trabajo se halla en pleno desarrollo. En las diversas Escuelas se encuentra en diferentes estadios de aplicación. Se han obtenido ya logros que pueden estimarse considerables. Se han producido valiosos diagnósticos de situación. Los esfuerzos de sensibilización han abierto importantes debates sobre el estado presente de las escuelas y la necesidad de cambios profundos. Se han constituido organismos de reforma académica en varias escuelas. Algunas se hallan cercanas a sancionar sus nuevos planes de estudio de pregrado diseñados haciendo máximo uso de los principios generales antes mencionados. En el nivel de los postgrados se han programado tres carreras de postgrado, seleccionadas en función de las necesidades nacionales y regionales identificadas en cada caso y las posibilidades de las escuelas respectivas. En una escuela ubicada en una de las zonas agropecuarias de mayor importancia del país se está trabajando en un Postgrado en Administración Agropecuaria orientado a preparar recursos humanos de nivel superior para los componentes administrativos de los programas agropecuarios del gobierno; en otra situada en la principal zona petrolera de Venezuela se planea un Postgrado

en Administración y Contabilidad Petrolera, destinado a suministrar recursos humanos para el próximo traspaso a manos estatales de la explotación petrolera anunciado por el gobierno; en un tercer caso, en una facultad que cuenta conjuntamente con la Escuela de Administración y Contaduría, con una Escuela de Relaciones Industriales (una de las pocas existentes en América Latina) de buen nivel académico, y considerable experiencia, se ha programado organizar un Postgrado en Administración del Trabajo, que formará cuadros superiores para la administración de los programas del sector social del aparato público. En el campo pedagógico se realizó en varias Escuelas un programa de sensibilización del cuerpo docente destinado a generar una toma de conciencia de las deficiencias, a presentar alternativas y posibilitar su visualización, y a motivar la realización de una acción de fondo y continuada en este campo, que produjo reacciones de alta positividad. (12) Se organizaron en algunas Escuelas los cursos de capacitación de personal docente auxiliar, que cubren el área de formación pedagógica y áreas de formación sustantiva, estimándose que en breve lapso se podrá obtener una buena y crecida programación de auxiliares que reforzarán las posibilidades de trabajo eficiente de las diversas cátedras.

23. Desde ya, como es de esperar en toda acción que procure cambios de fondo, el camino no es lineal. Necesariamente existen marchas y contramarchas, y se requiere un extenso tiempo para que el proceso madure. Sin embargo puede afirmarse que el esfuerzo emprendido tiene en este caso las importantes ventajas que derivan de contar con metas precisas, y que los análisis efectuados permiten suponer con fundamento, se hallan hondamente enraizadas en las verdaderas y fundamentales necesidades de Venezuela.

IV. UNA CONCLUSION FINAL

24. Latinoamérica está urgida de conocimientos científicos y tecnológicos. Pero no necesita cualquier tipo de conocimientos sino una Ciencia y una Tecnología funcionales para sus peculiares necesidades. La posibilidad de generarla reposa en la formación de recursos humanos latinoamericanos con capacidad de desenvolver un pensamiento científico nacional y creativo. Uno de los campos en donde es mayor el retraso en obtener este tipo de material humano, a pesar de las apariencias de progreso que sugiere su explosión cuantitativa, es el de las disciplinas administrativo-contables. Se hace necesario emprender cambios que permitan a las instituciones universitarias, las más indicadas para proporcionar este elemento humano, cumplir su misión en este aspecto. A pesar de sus limitaciones como experiencia en marcha y de las diferencias existentes entre los países entendemos que experiencias como la descrita, pueden servir para corroborar la falsedad

(12) La experiencia es reseñada por su conductor en: Naúm Kliksberg, "Elementos para la crítica de los sistemas pedagógicos usuales en la enseñanza universitaria de la Administración en América Latina. Reseña sumaria de una experiencia", op. cit. Su relato detallado puede encontrarse en Naúm Kliksberg, "Informe de una misión de cooperación técnica en el campo de la pedagogía universitaria en Venezuela". Comisión de Administración Pública del Gobierno de Venezuela. Proyecto VEN-534 de las Naciones Unidas, 1974.

de las concepciones inmovilistas y supuestamente modernizantes que obscuran el camino de los cambios, ilustrar sobre las ricas potencialidades de la realidad latinoamericana, y entre ellas sobre la posibilidad de desarrollar nuevos modelos de relaciones entre la Administración Pública y las Escuelas de Administración y Contaduría.

25. Corresponde hacer explícita una salvedad de suma importancia. El objetivo es modificar Escuelas que a su vez se desenvuelven en marcos institucionales y contextos que presenta agudas problemáticas que condicionan la situación de las Escuelas y limitan los cambios posibles. Sin embargo creemos que en buena parte de las realidades de la región existe dentro de esas restricciones espacio para mejoras significativas en las Escuelas y que ellas han de redundar en definitiva en beneficio de sus contextos.

26. Las necesidades expuestas son asumidas hoy en forma creciente en América Latina. Expresándolas se adoptó en el Primer Seminario Latinoamericano de Administración Pública el compromiso entre otros de: "Luchar contra la dependencia ideológica y tecnológica producida por la adopción de modelos que no responden a la situación e intereses de la América Latina para lo cual es necesario definir una doctrina propia y normas específicas aplicables a nuestros países". (13) Efectivamente en varios países de la región están hoy en germen o en desarrollo experiencias de cuño semejante a la relatada. (14) Puede resultar un camino fructuoso el establecer un intercambio Latinoamericano activo sobre ellas, y emplearlas como punto de referencia en aquellos países en donde aún no se haya iniciado el cambio. Al respecto resulta muy sensata y precisa la siguiente recomendación que en un foro Latinoamericano reciente emitió un organismo técnico de las Naciones Unidas: "A pesar de las diferencias de desarrollo entre los países de América Latina, la educación científica y tecnológica presenta en ellos algunos problemas básicos comunes, entre los cuales está el uso frecuente de proyectos de educación científica preparados en los países desarrollados. Si en cambio se preparasen proyectos de carácter regional o subregional, la integración de la enseñanza científica y tecnológica podría aunar los esfuerzos separados de los países, y haría posible intercambiar experiencias y evitar la repetición de errores". (15)

(13) Primer Seminario Latinoamericano de Administración Pública; patrocinado por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia. Conclusiones Finales: Compromiso de Bogotá, septiembre, 1973.

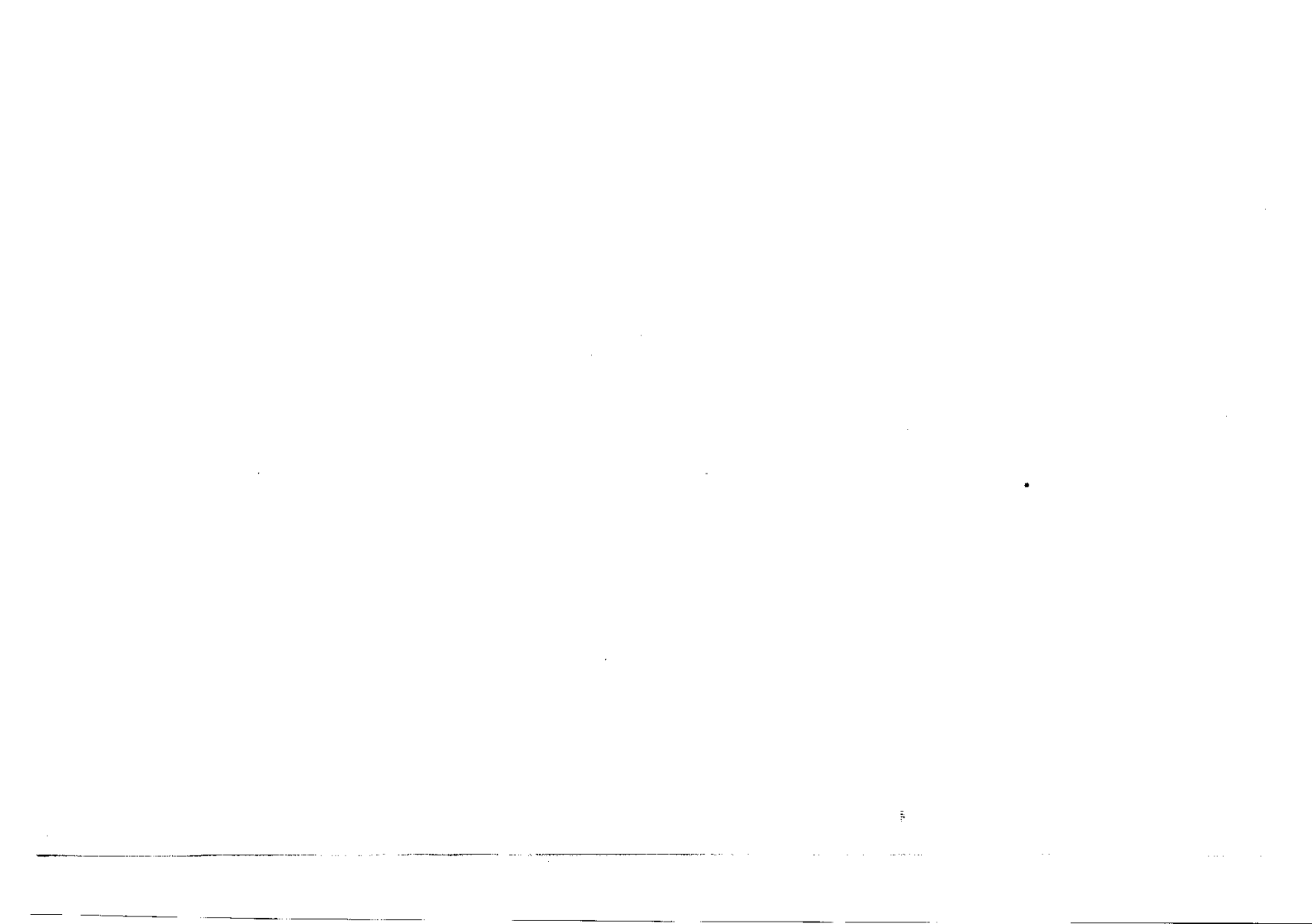
(14) Ver al respecto verbigracia, la experiencia descrita en el trabajo de Jorge Ader, "La enseñanza de la Administración Pública en las Universidades Nacionales", documento anexo a José María Jácome, "Aspectos de la evolución de la Administración Pública en los países en desarrollo en los últimos veinte años: Experiencias y lecciones". Ponencia General. XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Una importante experiencia de metas similares a la relatada en este trabajo se está desarrollando en las carreras de Administración y Contaduría de mayor matrícula del Continente, las de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

(15) Comisión Económica para América Latina. Plan mundial de acción para la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo. Resumen del Plan Regional para América Latina. Décimo Quinto Período de Sesiones. Quito, 1973, Documento E/CN/12/949, p. 15.

Empresa Pública versus Empresa Privada, un Replanteo de la Controversia en Términos de Eficiencia

Por Angel Ginestar (*)

(*) Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza, Argentina), del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP) - Proyecto 214 de la OEA, Sede Norte (Caracas, Venezuela) y de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de la Comisión de Administración Pública (CAP) de Venezuela.

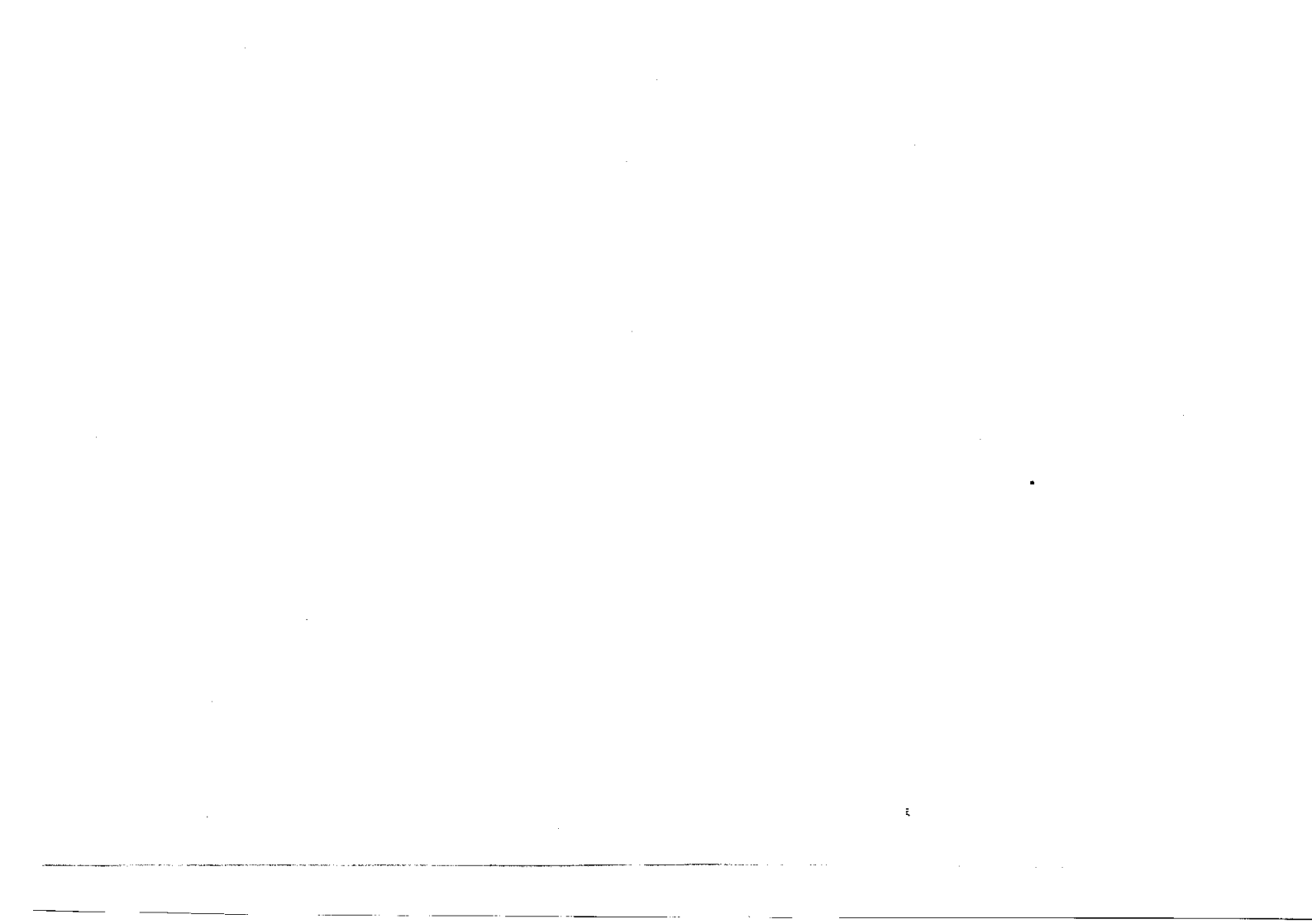


S U M A R I O (*)

1. Introducción. — 2. Distinción entre empresa privada y empresa pública. — 3. La satisfacción del hombre. — 4. El concepto de eficiencia. — 5. El rol de la empresa y la expresión de su eficiencia. — 6. Sentido social de la actividad de la empresa. — 7. Problemática económica de la empresa privada. — 8. Problemática económica de la empresa pública. — 9. Comparación entre empresas privadas y públicas, en términos de eficiencia y de optimización. — 10. Resumen y conclusiones. — 11. Bibliografía.

NOTA:

El autor agradece los interesantes y oportunos comentarios de la Directora del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo, profesora Ana María Claramunt, que le han servido para mejorar la expresión de sus ideas económicas.



1. INTRODUCCION

En América Latina, adquiere cada día más urgencia el problema de lograr una organización empresarial que favorezca el cambio social de nuestras realidades administrativas, tanto a nivel micro como macro, y permita acelerar el proceso de desarrollo de nuestros países, individualmente considerados o integrados.

Surge así, como necesidad operacional, el análisis de dos clases o tipos de empresas: la empresa privada y la empresa pública, para determinar cómo esas micro-organizaciones favorecen el proceso de cambio social y de desarrollo. Esto exige, a su vez, relacionar la parte con el todo para precisar los efectos de ambas clases de empresas en la macro-organización y ver si esas repercusiones facilitan o no el desarrollo del hombre de acuerdo con sus ideales.

En el análisis de la significación económica de cada tipo de empresa en América Latina, se debe contemplar muy especialmente la problemática del desarrollo latinoamericano planteada, analítica e históricamente, en 3 etapas bastantes diferenciables: La **primera**, cuando América Latina se independiza de España y pone en marcha un sistema de economía de mercado cuyo desarrollo se expresa en el crecimiento del ingreso sobre la base de la empresa privada y en detrimento de la empresa pública. Como la evolución técnica, la monopolización privada internacional y la política de los países más evolucionados condujeron a un desarrollo distorsionado de nuestras economías, en la actuali-

dad se está pasando a una segunda etapa del desarrollo. Esta **segunda** etapa del desarrollo se basa en una planificación de carácter global, con sentido nacional, que identifica el proceso de desarrollo con el crecimiento del ingreso. La concreción del sentido nacional sólo puede conseguirse por medio de empresas que no respondan a intereses extra-nacionales. Por ello se recurre muchas veces a la organización de empresas como entidades estatales de gran magnitud que puedan incorporar los adelantos tecnológicos y defenderse en alguna medida de los monopolios internacionales. Así, el tipo de organización de empresas privadas se lleva a la empresa estatal cambiando la propiedad del capital, que de privado pasa a ser estatal. Este auge de la empresa estatal conduce, desde el punto de vista general, a confundir la planificación con un proceso de estatización de carácter tecnocrático. Por lo ocurrido en algunos países y aquello que vislumbra algunos teóricos de la administración, de la teoría social y la política en América Latina, se puede decir que ya se está planteando una **tercera** etapa de desarrollo. La misma consiste en buscar la superación de la organización piramidal tradicional, tanto en la empresa privada como en la estatal, generalmente denominada "pública", para alcanzar nuevas relaciones productivas en las entidades micro-administrativas e introducir elementos humanizantes en el proceso de desarrollo. De este modo se insiste que el desarrollo no debe estar asociado exclusivamente con el concepto de crecimiento sino también con el de cambio cualitativo, para establecer relaciones humanas en la sociedad más aceptables para las personas.

En síntesis, puede decirse que el hombre se realiza satisfaciendo sus necesidades integralmente: ¿Cómo la organización de la empresa puede ayudar a ello? La contestación de tal pregunta se orienta en este trabajo recurriendo a un concepto económico de eficiencia, pero intentando previamente la redefinición de este concepto en un sentido amplio y no restrictivo. Tradicionalmente, la eficiencia contempla solo la realización del hombre en el consumo, es decir, satisfaciendo sus necesidades con bienes que obtiene por intercambio y como resultado final de la producción. Aquí, en cambio, se propone un concepto sustitutivo más amplio para que la eficiencia se exprese tanto en relación con los bienes finales de la producción como con las satisfacciones que se obtienen directamente al producir. Esto

último tiene que ver con la organización. En síntesis, la empresa es eficiente con sentido pleno cuando le permite al hombre satisfacerse integralmente, tanto por los bienes finales del proceso productivo como por la organización que adopte (1).

2. Distinción entre empresa privada y empresa pública

Una empresa es una organización productiva, distinta a otras de acuerdo con ciertas convenciones sociales previas, creada como una unidad de decisión para que un conjunto de individuos realicen ciertas actividades tendientes a lograr fines determinados.

Por constituir socialmente una unidad de decisión y acción conjunta dentro del todo social, se dice que la empresa es una micro-organización o micro-unidad social (2). Una organización, en general, exige un ordenamiento de funciones a desempeñar por los individuos que se agrupan para poder realizar las actividades que se proponen y concretar así los fines. Una función es una posibilidad de hacer que debe ser desarrollada por alguien. Ese alguien participa en la empresa y se encuentra relacionado con los demás participantes de una forma determinada. Por ello se dice también que la organización es un conjunto ordenado de funciones que luego se manifiestan en una actividad conjunta de la empresa. Cuanto más perfeccionado sea el ordenamiento de las funciones, más coordinación se va a manifestar en la actividad conjunta que luego se realiza.

Una empresa se puede diferenciar convencionalmente de otra empresa por los elementos que a continuación se mencionan:

— por el tipo de organización, que depende a su vez de las relaciones siguientes:

- (1) Se entiende por consumir, el realizar una actividad meta y por producir, el efectuar una actividad dirigida hacia una meta. En Economía las metas son bienes, el consumo es la aplicación de bienes a satisfacer necesidades (actividad meta) y la producción es la obtenida de tales bienes (actividad dirigida hacia una meta). Según sea el tipo de organización, la actividad en la empresa puede presentar las dos manifestaciones de "actividad hacia una meta" y también de "actividad meta".
- (2) Cf.: Danin Lobo, Luiz Carlos: **El estudio de la administración (apuntes)** (Caracas, CICAP-OEA, 1970), pág. 10.

- # las funciones a desempeñar y actividades consecuentes a realizar por los participantes como "contribuciones"; y
 - # la distribución de lo producido entre los participantes y toda otra relación que implique "compensaciones"; o
- por los objetivos de la empresa; o
 - por los criterios de decisión de la empresa; o
 - por la relación de la empresa con respecto al todo social; o
 - por los responsables de la empresa, etc.

Por ejemplo, en este trabajo se distingue más adelante entre empresa pública y empresa privada, por los objetivos, los criterios de decisión y la relación de la empresa con respecto al todo social, pero no por la propiedad del capital, como generalmente se hace, aunque se recomienda que toda empresa estatal se comporte como pública en el sentido aquí adoptado (3). Así se dice que los objetivos de la empresa privada consisten en satisfacer al máximo las necesidades de los participantes responsables o dirigentes de la producción; mientras que la empresa pública persigue maximizar la satisfacción de sus demandantes y de todos los participantes en la producción logrando simultáneamente el autofinanciamiento de la empresa. Los criterios son también distintos pues la empresa privada toma como indicador

(3) Jurídicamente, se suele distinguir también entre empresa pública y empresa privada atendiendo a quién es el titular de las contribuciones del capital. Si es el gobierno, se dice que es pública, en caso contrario, se le llama empresa privada. En este trabajo no se sigue esa distinción, pues ello sirve más bien para distinguir las empresas privadas de las empresas estatales... y toda empresa estatal no tiende a comportarse como empresa pública de acuerdo a los elementos caracterizantes aquí señalados.

En un interesante artículo de CEPAL, por ejemplo, se utiliza la denominación de empresa pública como sinónimo de empresa estatal. Cf. CEPAL: *Las empresas públicas: su significado actual y potencial en el proceso de desarrollo*, en "Boletín económico de América Latina", vol. XVI N° 1 (Nueva York, N. U., 1971), págs. 1/62. En consecuencia, en su contenido no se puede encontrar la significación comparativa de la empresa pública con la empresa privada respecto al desarrollo integral y como un problema de criterios para optimizar.

económico de su optimización la igualdad entre costo marginal con ingreso marginal, mientras que la empresa pública busca igualar el costo marginal con el precio (sea del mercado o de cuenta, según los casos), que es el indicador social de satisfacción de sus demandantes en determinadas condiciones de macro-organización. Tales objetivos y criterios de decisión determinan situaciones diferentes de óptimo para distintos tipos de empresas, que repercuten en el resultado social de cada empresa y en su relación con la economía como un gran conjunto de interrelaciones. Además, la organización interna de la empresa se ve afectada tanto en las relaciones contribución-compensación de sus participantes como en la cantidad de esos participantes. En general, la empresa pública, en cuanto a unidad decisional, puede tender a ser más numerosa que la privada.

El hombre se satisface cuando aplica bienes a sus necesidades. Esto se denomina por los economistas **consumo**, mientras que hacer disponible los bienes al hombre se llama **producción**. Así se dice que ese es el rol de la empresa. De este modo, en análisis económico se plantea una dualidad producción-consumo que acompaña siempre a toda teorización o interpretación de la función de la empresa en la realidad social, que afecta también el análisis administrativo de la empresa al suministrar criterios para expresar su eficiencia. Por eso, a continuación, se presenta un análisis de cómo se satisface el hombre para determinar los alcances de tal dualidad y luego se determina un concepto de eficiencia que sea compatible con la satisfacción del hombre en sentido integral. De ese modo se expone un marco de referencia para analizar algunos aspectos de esta controversia entre empresa pública y privada en términos de eficiencia, teniendo en cuenta que la distinción entre los dos tipos de empresa se hace, aquí, por los objetivos y criterios que afectan simultáneamente las relaciones internas y externas de la empresa.

3. La satisfacción del hombre

En general, el hombre logra bienestar al satisfacerse por aplicar bienes a sus necesidades. Esto exige considerar tres aspectos en el bienestar:

— las necesidades;

- los bienes; y
- la aplicación para satisfacerse.

Las necesidades que siente el hombre son de diversos tipos y pueden agruparse ordenadamente, según Maslow, en la forma siguiente:

- a) necesidades **fisiológicas**, como son las de alimentarse, abrigarse y habitar, que son requerimientos corporales de los hombres;
- b) necesidades de **seguridad**, pues los hombres quieren sentirse seguros en términos de las satisfacciones que logra por las otras necesidades;
- c) necesidades de **afiliación o aceptación**, pues las personas necesitan realizar sus actividades sintiéndose pertenecientes a algún grupo y al lograr esto se satisfacen con su hacer;
- d) necesidades de **estima o reconocimiento**, al requerir los individuos el reconocimiento de su propia realización en el grupo o por los demás;
- e) necesidades de **autorrealización**, que plantea la exigencia de las personas de poder crear su propio proyecto vital.

En general, una persona tiene ese conjunto de necesidades, pero la urgencia o fuerza de tales necesidades sigue el orden presentado. En un grado primario de bienestar sólo se satisface fisiológicamente, luego requiere satisfacerse logrando seguridad, pertenencia y así sucesivamente. Pero la satisfacción gradual es también relativa, pues no exige satisfacción plena de una necesidad para empezar a satisfacer otra. El hombre trata de satisfacer una necesidad de mayor grado de intensidad antes de haber logrado la total satisfacción de las anteriores necesidades, expresadas inicialmente como más urgentes o intensas. En otras palabras, el hombre no obtiene la saciedad de un grupo de necesidades para pasar al siguiente, sino que a partir de cierto nivel de satisfacción intenta la satisfacción de otro grupo.

En análisis económico, aquello que satisface al hombre son los bienes. En una primera aproximación, se pensó que los bienes eran **cosas** que satisfacían necesidades. Por cierto que esta manera de pensar limitó el análisis económico al tipo de necesidades fisiológicas. Esto favoreció evidentemente la concepción materialista de la Economía y también la entronización del individualismo, pues las "relaciones económicas" tendían a satisfacer necesidades que eran sentidas por cada persona separadamente de sus semejantes, aunque conviviesen y estas necesidades no eran otras que las fisiológicas. Por cierto que tal enfoque fué realista en el siglo pasado y lo es en la actualidad en algunos países de muy bajo nivel de vida, pero o medida que los hombres mejoran su situación, las necesidades que sienten con más intensidad no son fisiológicas sino de los otros tipos.

Más adelante se amplió la concepción de lo que satisfacía necesidades incluyendo aquellos **hechos humanos** que satisfacen necesidades junto con las cosas. Algunos autores hablan de bienes (cosas) y servicios (actos humanos), pero se ha generalizado en teoría económica el término bienes para referirse a ambos sin distinción.

En la actualidad, al plantearse esa gama de cinco grupos de necesidades, se piensa que la generalización con respecto los bienes debe ampliarse más para incluir también la **organización**, dentro de la cual los hombres desarrollan sus actividades, como un bien que le permite satisfacer sus necesidades de afiliación, estima y autorrealización.

De este modo, el término bien puede referirse a lo siguiente:

- 1) Una cosa que satisface necesidades del hombre. (**bien físico**); o
- 2) Un acto humano que satisface necesidades del hombre (**servicio**); o
- 3) Una organización (o tipo de relaciones) que satisface necesidades del hombre (**bien relación**).

El otro aspecto comprendido en el bienestar se refiere a la aplicación de los bienes a las necesidades del hombre. Esta relación entre el bien y la necesidad que genera satisfacción

es analizada en Economía con la finalidad de expresar el bienestar. Hasta el presente, en teoría económica, ha sido relativamente sencillo expresar el bienestar a través del concepto de utilidad, ya sea como una expresión ordinal o cardinal. La utilidad se refiere a un bien y expresa la necesidad que se siente de él. Según esto, para que exista utilidad debe poderse satisfacer alguna necesidad con ese bien; utilidad que se plantea como decreciente (ordinal o cardinal) con respecto a la cantidad del bien disponible, pues se piensa que a medida que se aplica mayores cantidades del bien a la necesidad, esta se hace menos intensa y por ende las nuevas cantidades del bien no son tan útiles. De acuerdo con la teoría de la utilidad, la utilidad de los bienes que satisfacen necesidades más urgentes, como las fisiológicas, es mayor que las de los bienes que satisfacen las restantes, por lo menos en las primeras porciones de esos bienes. (4).

Por cierto que la tarea de análisis del economista y su instrumentación operacional por el administrador ha sido relativamente sencilla cuando se pensaba en bienes simplemente como cosas o como actos del hombre, pues la medición de estos ha sido posible en términos de unidades físicas para los primeros o de tiempo para los segundos, una vez que se han determinado las cualidades de las cosas o de los servicios. Pero cuantificar la organización es algo que aún no se ha realizado y por ello la utilidad se debe asignar como un todo a las distintas organizaciones; y por comparación se puede decir cuál se considera más útil y cuál menos (en sentido ordinal o cardinal) (5).

-
- (4) Como puede verse, el economista partió de un conjunto de bienes y se preguntó por qué los hombres buscan conseguirlos. Los tratan de obtener porque tienen utilidad para ellos, y la utilidad es un carácter subjetivo que se asigna a los bienes porque satisfacen necesidades. De este modo se desarrolló la teoría de la utilidad a partir de los bienes, pero no se planteó el proceso inverso de ver cuáles son las necesidades que sienten los individuos para luego determinar los bienes. Ese, creo, es el motivo por el cual se descuida la organización como un bien y se insiste en acrecentar el bienestar proveniente de la satisfacción de necesidades con bienes físicos y servicios. Esto lleva implícitamente a la deformación de lo humano, pues preconiza una realización parcial y no integral del hombre.
- (5) Tal vez, la utilidad de las distintas clases de organizaciones se pueda medir a través de los bienes cuantificables.

En consecuencia, el bienestar se logra por la satisfacción gradual y relativa de las necesidades fisiológicas, de seguridad, de afiliación, de estima y de autorrealización por la aplicación de bienes que son cosas, servicios u organizaciones (tipos de relaciones). Se dice gradual, porque se continúa con la satisfacción de un grupo de necesidades antes de haberse saciado el grupo anterior, y relativa porque la satisfacción se obtiene atendiendo a estos grupos de necesidades.

4. El concepto de eficiencia

La teoría económica ha afectado el desarrollo del análisis administrativo en general a través del concepto de eficiencia. Se administra para ser eficiente y se es eficiente cuando se tiene el mejor resultado económico. En consecuencia, la eficiencia depende de aquello que se entiende por económico.

Con sentido amplio se puede señalar que "lo económico" se define como la forma de optimizar en la actividad humana (6). En ello se pueden seguir dos orientaciones en el planteo analítico, que pueden expresarse así:

- **orientación económica por extensión** (o por separación), que plantea lo económico como algo constituido por ciertos actos del hombre que son considerados convencionalmente económicos en relación con otros. Por ello se dice que la definición es por extensión, no por comprensión: De todos los actos que realiza el hombre, lo económico es una parte separable y convencional del conjunto de actos humanos. Por ejemplo, para el "enfoque de producción" que realizan muchos economistas marxistas, lo económico está constituido por los actos de producción de bienes físicos y servicios, buscando maximizar las cantidades producidas de esos bienes (7). Para el "enfoque de

(6) Cf.: Samuelson, Paul: **Maximun principles in analytical economics**, en "The American Economic Review" (Wisconsin, The American Economic Association, June 1927), vol. LXII N° 3, págs. 249/262.

(7) Como ejemplo, consultar: Harnecker, Marta: **Los conceptos elementales del materialismo histórico**, primera edición (Bogotá, Ediciones Estrategia, 1971), primera parte: La estructura social, págs. 41/205. Montenegro, Walter: **Introducción a las doctrinas político-económicas**, sexta edición (México, Fondo de Cultura Económica, 1970), págs. 100/120.

consumo" efectuado por algunos economistas individualistas liberales, lo económico se reduce a consumir el máximo posible. Esto es facilitado por el mercado y los intercambios en general (8), pues aquello que se compra y vende son propiamente los bienes, que por satisfacer económicamente las necesidades determinan el consumo y bienestar deseado por los individuos y la colectividad como un todo. Incluso, coherente con este último enfoque, se propuso cambiar la expresión Economía por el término Cataláctica (ciencia de los intercambios) (9). Esto ha llevado necesariamente a una separabilidad entre lo económico y el resto de la actividad humana, hablándose de dos ciencias separadas como "la Economía" y "la Sociología". Esto respalda una separación que se manifiesta luego en expresiones como "desarrollo económico y social" por CEPAL; o se crean organismos que tratan de lo económico y de lo social como el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) en la OEA; o al elaborar criterios de decisión para evaluar programas y proyectos se habla de una evaluación económica frente a una evaluación social, considerando al enfoque económico como algo distinto del social; etc.

- **orientación económica por comprensión** (o por enfoque), que aquí se menciona también con el calificativo de humanística, considera lo económico como una forma de aproximarse o comprender la actividad del hombre. Así se dice que lo económico surge cuando el hombre se plantea un problema de optimización al decidir la realización de cualquier actividad; es decir, cuando problematiza su hacer para lograr lo mejor de acuerdo con sus necesidades, y según sus posibilidades. La determinación de las

(8) Como ejemplo, consultar: Bentham, Jeremy: **Escritos económicos** (selección y prólogo de W. Stark), traducción de Francisco J. Pimentel, primera edición en español (México, Fondo de Cultura Económica, 1965). Manual de Economía Política: principios fundamentales, págs. 33/38. Montenegro, Walter: **Introducción a las doctrinas...**, op. cit., págs. 23/47.

(9) Más adelante se podrá decir con precisión que este enfoque se refiere a los intercambios "explícitos", que al referirse a un cierto bien determinan, como un todo, el mercado de ese bien. Por ello, este enfoque se manifiesta en la denominada "economía de mercado".

necesidades y de las posibilidades de hacer del hombre escapan, en muchos aspectos, a la problemática económica misma y por ello su análisis integral requiere enfoques múltiples, además del considerado en teoría económica. Sin embargo, tales consideraciones analíticas deben ser interdependientes porque sustantivamente se refieren a lo mismo. Así, en comparación con la orientación anterior, se habla de economizar lo humano como un planteo para lograr la optimización en toda actividad del hombre, o de desarrollo económico como el enfoque para optimizar el desarrollo humano integral y no una parte de lo que el hombre desea y puede ser, etc.

Cada una de estas orientaciones llevan a conceptos distintos de **eficiencia**. Para la orientación que determina lo económico **por extensión**, la eficiencia se mide en bienes físicos y servicios pues, tanto en el enfoque de producción como de consumo, el resultado de la actividad económica se manifiesta en bienes físicos (cosas) y servicios (actos humanos) y cuando la actividad económica produce más bienes físicos y servicios (enfoque-consumo) se supone que se mejora la eficiencia. Por este motivo, se suele calificar a esta orientación de "materialista" en sus dos enfoques. Esa es la principal razón esgrimida tanto por la reacción contra la planificación productiva de la economía rusa o alemana de pre-guerra como por el movimiento actual contra la economía de consumo de los países de occidente.

Para la orientación que define lo económico **por comprensión**, la eficiencia no es una simple medición de bienes materiales (cosas o servicios) sino un resultado expresable en todo tipo de bienes, tanto en cosas y servicios como en relaciones que le permiten satisfacer las necesidades que siente el hombre, sean estas fisiológicas, de seguridad, de afiliación, de estima o de autorrealización. En consecuencia, cuando el hombre economiza en su actividad, lo hace con el fin de lograr la máxima satisfacción en todo lo que hace, no en una parte concebida como separable de su hacer ni teniendo en cuenta sólo algunos de sus objetivos (de los que se satisfacen con bienes que tengan la forma de cosas o servicios). Por este motivo, se dice que una orientación económica materialista únicamente expresa la eficiencia con respecto a una parte de las aspiraciones del hom-

bre, llevando a una parcelación del hombre como un todo; mientras que la orientación económica humanística plantea la eficiencia en sentido integral al considerar la satisfacción del hombre de un modo completo, atendiendo a todos sus objetivos.

Operacionalmente, sin embargo, la medición de la eficiencia solo se puede hacer por ahora en términos materiales, según la orientación por extensión o materialista. Pero debe tenerse en cuenta que esta medición de la eficiencia tiene significación distinta según la orientación o concepción económica. Para la concepción por extensión se considera que esa medición es definitiva: que lo medido tiene pleno valor, **vale completamente**; mientras que para la concepción humanística (o por comprensión) considera que tal medición materialista de la eficiencia solo tiene significación relativa: **vale parcialmente**, y hasta tanto no se supere el procedimiento mismo de medir para comprender más elementos integrantes de los objetivos del hombre.

Esto lleva a la siguiente advertencia: muchas veces lo obtenido según criterios operacionales de decisión vale como aproximación de lo que se conoce y desea realizar. Ello ocurre por falta de adecuación o imperfección de los criterios mencionados. Por eso, la orientación económica humanística no se contenta con la teoría económica disponible ni con los criterios operacionales que se utilizan para decidir y plantea una búsqueda de nuevos conocimientos y criterios que consideren al hombre en su integridad, no parcialmente. Por ese motivo replantea el concepto de eficiencia con sentido integral.

En síntesis, ser eficiente es lograr el mejor resultado económico en cada una de las opciones que se plantean (10). La

(10) No confundir eficiencia con óptimo económico. Ser eficiente implica determinar lo mejor para cada opción y optimizar significa elegir la mejor entre todas las opciones posibles planteadas.

Sin embargo, la relación entre ambos conceptos es innegable, por ello, la reacción contra la teoría económica tradicional, identificada aquí en los dos enfoques de la orientación económica por extensión, toma formas diversas: Unas veces se critica la forma de lograr el óptimo, o la eficiencia; y en otras los resultados de la producción o del consumo en la sociedad actual. Pero en todos los casos está subyacente el problema de la optimización, que descansa en una forma de medir la eficiencia como expresión de objetivos humanos.

eficiencia depende de aquello que es considerado resultado económico compatible con los objetivos deseados. Para la orientación por extensión se expresa el resultado económico en términos de cantidad de bienes físicos y servicios producidos (enfoque producción) o bienes físicos y servicios consumidos (enfoque consumo); y para la orientación por comprensión se acepta como resultado económico la expresión en todo tipo de bien —sea cosa, servicio, o relaciones (organización)— que satisfagan necesidades (fisiológicas, de seguridad, de afiliación o aceptación o pertenencia, de estimación o reconocimiento y de autorrealización). A su vez, esto orienta el planteo de opciones (o posibilidades) como se verá a continuación, al hablar de funciones de producción o de formas de producir.

5. El rol de la empresa y la expresión de su eficiencia

Toda empresa debe ser eficiente en el logro de los objetivos para los cuales fue organizada, atendiendo también a las aspiraciones de quienes participan en ella. Las dos orientaciones económicas piensan que las razones por las cuales se organiza toda empresa es para desarrollar una actividad productiva, pero se diferencian en el modo que tienen en cuenta las aspiraciones de sus participantes.

En la **orientación económica por extensión**, los objetivos de una empresa se determinan por los bienes físicos o servicios que produce, dada una organización interna y sus relaciones sociales. Desde este punto de vista, el rol de la empresa es el de producir ese tipo de bienes, el de ser una organización productiva de esos bienes; por ello su actividad es una "actividad dirigida hacia una meta" (producción de bienes físicos o servicios) y no una "actividad meta" (consumo del bien relación). (11). Como organización productiva la empresa persigue

(11) "En general, la conducta o comportamiento puede clasificarse en dos categorías: la **actividad dirigida hacia una meta** y la **actividad meta**. La actividad dirigida hacia una meta es, en esencia, comportamiento que se dirige hacia el logro de una meta. Si la necesidad más fuerte de uno en un momento dado es el hambre, diversas actividades tales como buscar un lugar donde comer, comprar comida o prepararla, se considerarían como actividades dirigidas hacia una meta. Por otro lado, la actividad meta es ocuparse de la meta misma. En el caso del hambre, el alimento es la meta y el comer es, por lo tanto, la actividad meta". Blanchard, Kenneth H. y Hersey, Paul: **La administración y el comportamiento humano**, traducción al español de Ulises Carrión, primera edición en español (México, Editora Técnica, 1970), pág. 26.

establecer aquellas relaciones entre sus participantes que haga máxima la cantidad de bienes a producir.

Como en toda organización que no es considerada un bien relación, sus participantes son compensados por su contribución (12) y la compensación se hace con los bienes que se producen. En análisis económico, las contribuciones se denominan medios o factores productivos y las compensaciones constituyen la retribución o ingreso de cada factor. Al cuantificar las contribuciones (factores), la cantidad producida y las compensaciones (retribución), es posible establecer relaciones productivas que conduzcan a la distribución funcional del ingreso (porque depende de la función productiva que le corresponde a cada factor en la organización).

Las relaciones productivas en su conjunto determinan las relaciones entre las cantidades del bien producido (resultado de la actividad) y las cantidades de los factores (contribuciones o insumos de la actividad). De todas las relaciones productivas posibles, para un solo bien producido, por ejemplo, se eligen aquellas que:

- **maximizan** la cantidad producida por cada cantidad de insumos, es decir, se toman aquellas cantidades mayores producidas posibles por cada combinación de insumos o factores; o bien

- **minimizan** la cantidad requerida de insumos por cada cantidad posible a producir, o sea, se toman las menores cantidades de insumos necesarias para producir cada cantidad del bien que sea viable.

El conjunto de estas relaciones entre cantidades a producir e insumos que determinan tanto "la máxima producción por

(12) "Cada participante y cada grupo de participantes recibe **compensaciones** de la organización, a cambio de lo cual realiza **contribuciones** a la organización". Mach, James G. y Simon, Herbert A.: **Teoría de la organización**, traducción de Juan Maluquer Wahl (Barcelona, Editorial Ariel, 1961), pág. 92.

insumos" como "la mínima cantidad de insumos requeridos para producir cada cantidad del bien", se denomina "**función de producción**". Este maximizar o minimizar expresa la eficiencia en la producción, por eso se dice que toda función de producción lleva implícita el criterio de eficiencia.

En la **orientación económica por extensión**, la función de producción puede tener un sentido restringido o amplio, según sea lo que en ella se determina. Si para la función de producción son datos la tecnología y la organización, entonces se dice que se maximiza (o minimiza) sin determinar tales aspectos y la función de producción es restringida. Pero si la tecnología y la organización no son datos, entonces al maximizar (o minimizar) se determinan también la organización y la tecnología más convenientes, por ello la concepción de función de producción tiene sentido amplio. En ambos conceptos de función de producción la empresa es considerada una organización productiva, es decir, como un conjunto (estructurado) de relaciones entre individuos para desarrollar actividades dirigidas hacia una meta (actividad productiva) de un modo eficiente.

Además, se supone que la contribución de los participantes constituye un esfuerzo para ellos y toda la satisfacción que logran proviene de las compensaciones resultantes de distribuir la producción. Por ello, en la función de producción, la eficiencia busca maximizar lo que se produce y minimizar las contribuciones. Con ello se plantea un dualismo analítico que separa la actividad de la empresa en dos manifestaciones opuestas como expresión del bienestar de los participantes: la contribución (que es negativa) y la compensación (que es positiva). (13).

En la **orientación económica por comprensión**, se considera que la empresa es una organización creada para producir bienes

(13) Esto es lo que origina la dualidad analítica en la Economía tradicional del costo y el beneficio, de la oferta y la demanda, de la desutilidad y la utilidad, de la producción y el consumo, etc., como conceptos separables e independientes. Ello exige una reconsideración teórica para ubicar todos estos conceptos en una sistematización que muestre las relaciones que existen entre ellos. Esto no significa necesariamente desecharlos sino reordenarlos con un sentido integral.

físicos o servicios, pero debe satisfacer también necesidades de seguridad, de afiliación, de estima y de autorrealización de sus participantes. En consecuencia, el rol de la empresa es de realizar simultáneamente una "actividad dirigida hacia una meta" (producción) y una "actividad meta" (consumo), siendo la primera la razón de su organización y la segunda un componente de toda organización concebida como un conjunto de relaciones humanas.

Como puede verse, la actividad productiva (o dirigida hacia una meta) podría analizarse como se hace en la otra orientación y determinar una función de producción. Sin embargo, ahora los objetivos son más amplios pues deben agregarse a las satisfacciones obtenidas por las compensaciones físicas (en forma de bienes producidos distribuidos entre los participantes de acuerdo con su contribución a la actividad productiva), las satisfacciones o insatisfacciones que sienten los mismos participantes por sus contribuciones a la producción. Esto superpone sobre la actividad productiva un aspecto del bienestar, que puede ser **negativo** cuando los participantes sienten un esfuerzo con su contribución o **positivo** si los participantes consideran que su actividad productiva es también una actividad-meta (al permitirles satisfacer sus necesidades de afiliación por sentirse perteneciente a un grupo, de estima cuando se reconoce su contribución más allá de la simple compensación material y de autorrealización al sentirse realizado por lo que hace en la organización).

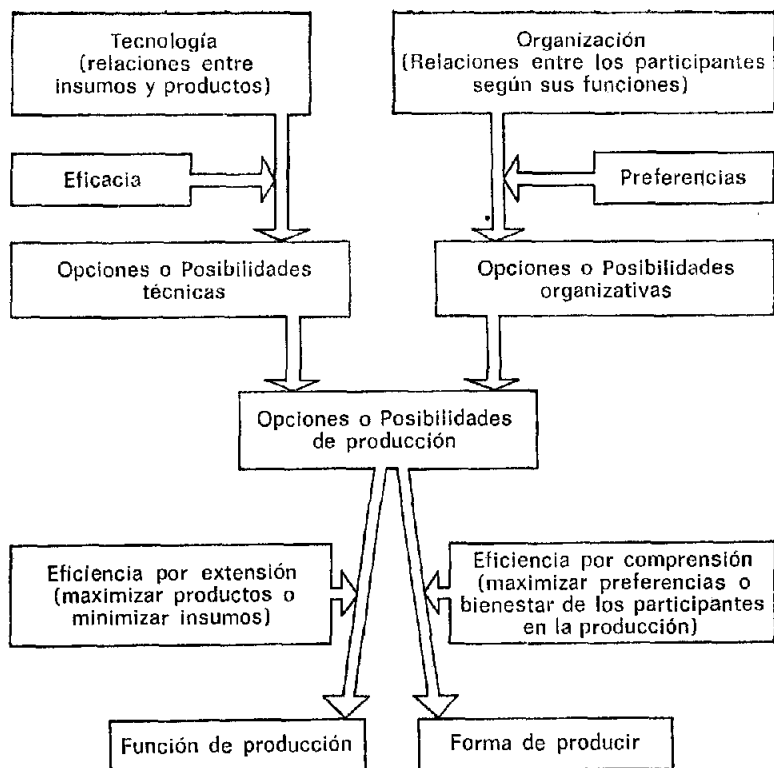
En consecuencia, según esta **orientación económica por comprensión**, la expresión de la eficiencia por medio de funciones de producción no capta todas las manifestaciones del bienestar que se pueden presentar en la producción, pues el bienestar no se logra exclusivamente con la maximización de cantidades productivas o la minimización de las cantidades de insumos, pues depende también del tipo de organización (bien relación). Por eso se sugiere determinar como posibilidades u opciones de producción a las relaciones entre cantidades a producir y cantidades de insumos, distinguiendo el tipo de organización en cada caso, para luego seleccionar como posibilidades de producción eficiente aquella combinación de cantidades a producir, cantidades de insumos y tipos de organización pre-

ferida por los integrantes de la empresa. Surge así una relación entre cantidades de insumo y a producir, compatibles con un tipo de organización que maximiza las preferencias o bienestar de los participantes de las empresas. Esta relación se le denomina "**forma de producir**" en substitución de "**función de producción**", porque al maximizar se considera también la organización.

Debe distinguirse entre "función de producción amplia" y "forma de producir". En la mencionada función se relacionan cantidades a producir con insumos, seleccionando la organización que haga máximas las cantidades a producir o mínimos los requerimientos de insumos, porque se considera que el bienestar se maximiza de esa manera al suponer que lo producido es lo único que genera satisfacción y las contribuciones son siempre fuente de insatisfacción. Por el contrario, en la forma de producir no se admiten apriorísticamente estos supuestos y por eso, por ejemplo, la máxima cantidad a producir para ciertos insumos no maximiza necesariamente la satisfacción de los participantes, porque los participantes se satisfacen también al producir, o las cantidades de insumos requeridos no deben ser necesariamente las menores para cada cantidad a producir, pues los integrantes de ciertas empresas preferirán trabajar más en una organización que técnicamente no rinda tanto pero que humanamente les permita satisfacer sus necesidades de afiliación, estima o autorrealización (14).

(14) Para una demostración formal de esta afirmación, consultar: Ginestar, Angel: **Planteo económico de "formas de producir"**, (un análisis marginal formal), en "Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo" (Mendoza, FCE/UNC, octubre-diciembre de 1972).

Para el análisis de funciones de producción, consultar: Frisch, Rogner: **Las leyes técnicas y económicas de la producción**, traducción de José Manuel de la Torre y de Miguel (Barcelona, Editorial Sagitario, 1963); o Henderson, J. M. y Quandt, R. E.: **Teoría micro-económica (una aproximación matemática)**, trad. de José R. Lasuen (Barcelona, Ed. Ariel, 1962), capítulo III: Teoría de la empresa.



De este modo, el **concepto de eficiencia** sufre transformaciones según sea el rol que le hace jugar a la empresa como organización y esto depende a su vez de la orientación económica que se tenga. La eficiencia presenta siempre una relación entre cantidades de insumos y cantidades a producir que maximicen el bienestar de quienes participan en una empresa, que es una organización para producir. En la orientación por extensión, el bienestar se logra considerando a la organización neutral en cuanto a la satisfacción de sus participantes, pues no se considera problema económico la satisfacción de todas las necesidades que se sienten. Pero en la orientación por comprensión se tiene en cuenta todas las necesidades que exigen satisfacción y lleva a los hombres a actuar agrupados de forma que hagan mayor su bienestar. En esta concepción económica,

la organización no se supone neutral con respecto al bienestar, sino un bien que debe tenerse en cuenta al determinar la eficiencia de la empresa, por medio de la forma de producir.

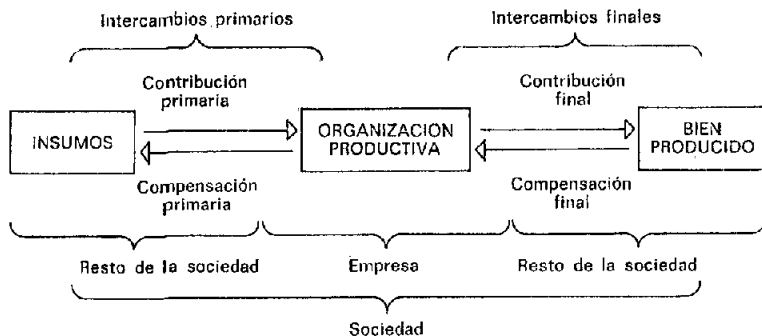
Sobre el particular, es necesario destacar que quienes hablan de función de producción les resulta difícil pasar al concepto de formas de producir porque no dejan de lado los supuestos de su orientación económica por extensión. Lamentablemente, el análisis de formas de producir recién está en sus comienzos como para mostrar resultados operacionales. Sin embargo, es necesario dejar bien claro que el concepto de función de producción lleva implícito, a través de su criterio parcial de eficiencia, que la empresa tiene como rol desempeñar únicamente una actividad dirigida hacia metas (producir); mientras que la noción de forma de producir implica, por su criterio integral de eficiencia, que la empresa juega su rol desarrollando una actividad productiva que se puede manifestar también como actividad meta (actividad consuntiva).

6. Sentido social de la actividad de la empresa

Socialmente, la actividad de la empresa se manifiesta por una actividad productiva con la cual contribuye a la macroorganización entregando bienes físicos o servicios y recibe en compensación bienes y servicios producidos por otros (expresado en términos reales o monetarios). En consecuencia, la actividad externa de una empresa se presenta parcialmente en la forma de intercambios, en los cuales se cambia "contribución" por "compensación", siendo esto la parte final de toda actividad productiva para cualquier tipo de empresa, sea una fábrica o un comercio, una empresa pública o privada, etc.

Por otra parte, también se considera a la empresa desarrollando una actividad inicial o primaria por la cual se requiere insumos que contribuyen a obtener el bien (o bienes) objeto (o meta) de la producción. Los participantes o agentes productivos que aportan su contribución reciben por ello una compensación de la empresa. El tipo de compensación es analizado en este trabajo. En parte, se puede hablar de intercambios primarios o iniciales cuando se cambia la compensación primaria por la contribución primaria. Esto es posible porque la contri-

bución primaria (medios productivos) se ha transformado, a través de la organización productiva que incluye un proceso tecnológico, en contribución final (bienes producidos). En el intercambio final se recibe la compensación final (ingreso), que se transforma en compensación primaria al intercambiar los medios productivos o insumos por su participación funcional en la producción (dada una organización productiva).



De este modo, la actividad externa de la empresa se reduce a intercambios, a intercambios primarios al inicio del proceso productivo y a intercambios finales al término del proceso productivo. Sin embargo, esto no agota las relaciones externas con los participantes del proceso productivo ni con los demandantes, pero esto no se analizará aquí. Los participantes productivos contribuirán teniendo en cuenta la compensación material (o monetaria) y las relaciones humanas en la producción, incluso pueden buscar un aumento de su satisfacción por la transformación de la organización de la empresa. Esto implica que la compensación buscada por las participantes puede estar no sólo en los bienes físicos o ingreso sino también en la misma actividad productiva, todo lo cual puede ser objeto explícito de discusión y convención en los intercambios primarios (entre los participantes cuando organizan su actividad productiva) (15).

(15) A veces, algunos participantes toman a su cargo la organización de la empresa estructurándola de modo tal que ellos son quienes deciden por los demás, a quienes "contratan" como si fuesen participantes circunstanciales y ajenos a la responsabilidad de llevar a cabo el proceso productivo.

Por eso puede decirse que los participantes en la producción pueden organizar su actividad teniendo en cuenta cuánto recibirán de compensación "física" o través de los intercambios iniciales y cuánto de compensación en relaciones humanas, al adaptar el tipo de organización a sus necesidades. Históricamente, por la urgencia de cierto tipo de necesidades (las fisiológicas), se adoptaron organizaciones que han llegado hasta nuestros días en las cuales la mayoría de los participantes (trabajadores) solo planteaban y plantean como compensación su salario, que es una compensación material en términos monetarios. Esto no ha permitido ni permite a muchos de los participantes en la producción a sentirse partícipes ni responsables del todo organizacional, pues ellos no han tenido ni tienen la oportunidad de participar en eso. Así se ha reducido y se sigue reduciendo a muchos participantes a un estado de cosificación que no les permite realizarse propiamente en la actividad productiva. El avance tecnológico y algunos cambios sociales (como la legislación social) han ido llevando paulatinamente a plantear una transformación en las relaciones entre todos los participantes en la producción, exigiendo participar también en la organización y conducción general de las empresas, porque ello los lleva a una satisfacción mayor y a lograr un bienestar integral. En Economía, esto plantea una modificación analítica pasando de una orientación por extensión a una orientación por comprensión. Según esta última orientación, quienes participan en la producción pueden buscar una mayor compensación, que implica mayor bienestar o satisfacción integral de necesidades, tanto en la forma de más ingreso (compensación material) como en la forma de modificación de la organización interna de la empresa (compensación en relaciones).

En síntesis, desde el punto de vista del mercado, toda empresa (como organización productiva) se relaciona con la sociedad por medio de Intercambios:

- **intercambios iniciales** o primarios, para obtener contribuciones al proceso productivo. En estos intercambios se determinan explícitamente los precios de los insumos productivos. Tales precios no necesariamente tienen que ser iguales para todas las empresas en condiciones de libertad, pues una persona titular de un factor productivo, que

desea participar en la producción, puede exigir un precio dada una organización productiva u otro precio con otra organización productiva; esto implica que un cierto nivel de satisfacción o bienestar se puede lograr substituyendo bienes de un tipo (bienes físicos y servicios expresables en forma de ingreso) por bienes de otro tipo (bienes relación). Los primeros bienes determinan explícitamente un precio en los intercambios. En otras palabras, una contribución productiva determinada se puede compensar explícitamente por bienes físicos y servicios o implícitamente por bienes relación. Esto lleva a tener en cuenta la diferencia analítica que tiene el concepto de costo como expresión monetaria de la eficiencia, al comparar orientaciones económicas. Ambas consideran el costo como "precios pagados" por los insumos, pero tales precios tienen significados distintos según el esquema teórico. Para la orientación por extensión, el costo expresa toda compensación (en bienes físicos o servicios) por una contribución (en forma de bienes físicos o servicios) realizada en una actividad de la empresa que es exclusivamente actividad dirigida hacia una meta; mientras que para la orientación por comprensión, el costo expresa sólo una parte de la compensación, el cual puede ser más alto o más bajo según sea que se lo substituya o no por otras satisfacciones en términos de bien relación provenientes del tipo de organización. Lamentablemente, esta compensación en bienes relación no se puede aún medir, y por ende, tampoco es posible transformarlas en unidades homogéneas que expresen la compensación completa. Que la actividad de la empresa sea exclusivamente productiva, es un caso extremo en esta segunda orientación, pues se admite que tal actividad puede ser en algunos aspectos consuntiva, según el tipo de organización.

- **intercambios finales**, que se efectúan al terminar el proceso productivo y consisten en contribuir explícitamente con el bien producido y a cambio se recibe una compensación. Cuando la compensación se expresa monetariamente, se habla de ingreso de la empresa: si es ingreso medio, se dice que es el precio del bien producido; si es ingreso total, se trata del precio por cantidad física producida, como

compensación global; y si es ingreso marginal, se piensa en el incremento del ingreso total cuando se produce una unidad más. Por cierto que este es un análisis explícito, en forma de intercambios que vale para las dos orientaciones económicas. La diferencia entre los dos aproximaciones está en cómo consideran a la relación contribución-compensación. Para la orientación por extensión, tal relación es captada completamente por los intercambios de bienes físicos o servicios y su manifestación explícita es directa en el mercado; mientras que para la otra orientación se considera al mercado como una manifestación explícita **parcial** del problema contribución-compensación (16). Existen algunos aspectos de la contribución-compensación que son propios (o internos) del mercado y otros que son externos. Lo externo escapa al análisis del mercado, que comprende sólo los intercambios explícitos.

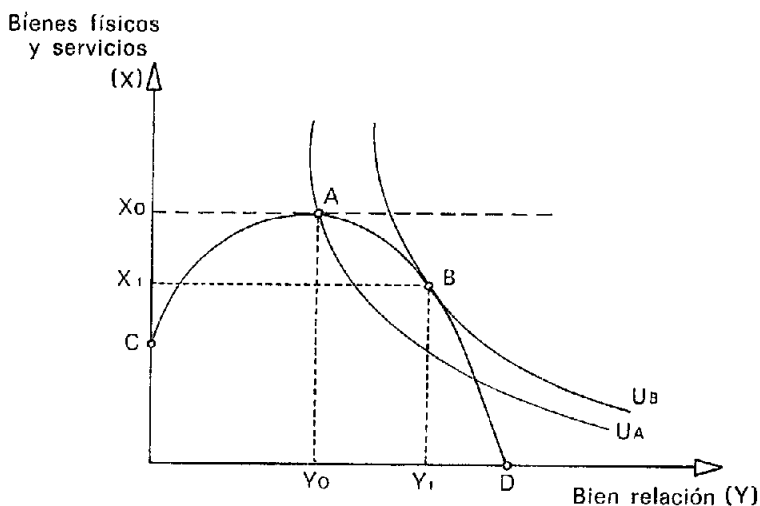
Esta distinción conduce a revisar también el análisis económico realizado a nivel de empresa basado en costos e ingresos (beneficio-costos), como exclusiva expresión del mercado o de los intercambios explícitos (17). Incluso, no debe confundirse

-
- (16) En terminología económica, existen dificultades para expresar simbólicamente todos estos conceptos por la influencia que tiene la orientación por extensión en la teoría económica. Así, por ejemplo, en trabajos anteriores he utilizado las expresiones "intercambios explícitos" e "intercambios implícitos" para referirme a los actos sociales donde las relaciones contribución-compensación son respectivamente determinadas explícita o implícitamente. Es decir, la palabra intercambio aparece así con un sentido amplio que permite reducir todo acto económico a un intercambio pues se cambia compensación por contribución.
- (17) Personalmente, creo que el análisis formal de beneficio-costos puede mantenerse con sus relaciones totales, medias y marginales; pero no los supuestos ni el significado de beneficios o de costos como resultado propio de intercambios explícitos, que expresan la eficiencia proveniente exclusivamente de funciones de producción. Estas consideran como la organización más conveniente a aquella que maximiza los bienes físicos y servicios que se obtienen, omitiendo las relaciones humanas que satisfacen directamente y que permiten a los hombres realizarse más integralmente al producir.

Cf.: Ginestar, Angel: Presentación esquemática de algunos elementos de análisis económico para la formulación de proyectos: enfoque social, Serie Cuadernos - Sección Económica N° 75 (Mendoza, FCE/UCN, 1970), especialmente pág. 16/39.

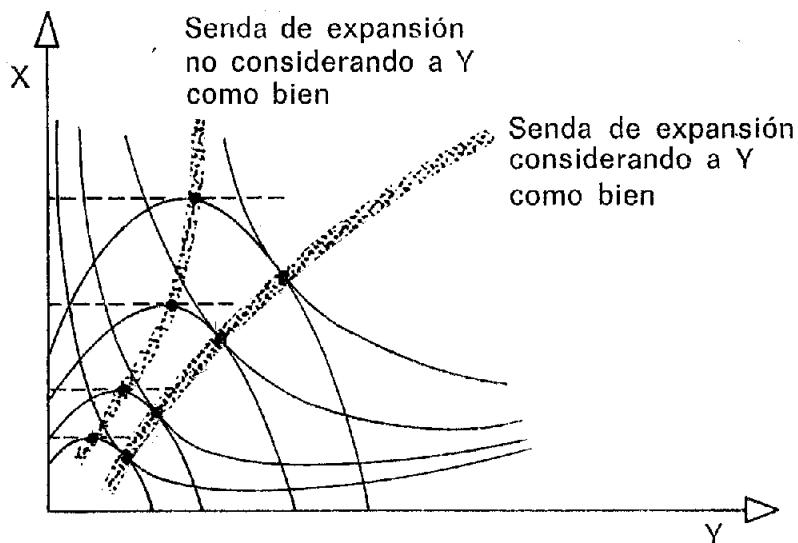
el concepto de función de producción ampliada con el de forma de producir. La "función" elige siempre la organización que maximice la cantidad del bien producido, por ser esta cantidad la única fuente de satisfacción; mientras que la "forma" considera tanto al bien como a la organización fuente de satisfacción [18].

- (18) Muchos administradores y economistas propician un cambio en las relaciones productivas porque ello lleva a un aumento en la producción en forma de bienes físicos o servicios, pues las personas producen más cuando es posible realizarse en la producción, cuando se trabaja a gusto. Económicamente se puede decir que tales técnicos de la administración propician el cambio cuando hay un efecto expresado en mayor producción física. Aquí, sin embargo, se es más radical en el planteo: se debe admitir una transformación aún en el caso de que no resulte una mayor producción física, pues debe perseguirse la satisfacción integral del hombre, que incluye su autorrealización conviviendo con sus semejantes. Esta es la separación que existe entre una aproximación económica por extensión (materialista) y una por comprensión (humanística). Históricamente, desde el punto de vista operacional, no debe exagerarse la distinción. Pero cuando una colectividad alcanza más bienestar, tales diferencias sí son significativas porque empieza la sustitución entre más ingreso y la transformación de las relaciones humanas. Además, tal distinción no debe descuidarse porque cada orientación descansa sobre una concepción de hombre diferente. Gráficamente, esto puede expresarse así:



CABD es la curva de transformación X e Y; γ_0 es la cantidad máxima a producir de bienes físicos y servicios con los recursos disponibles; U_A y U_B son curvas sociales de indiferencia que expresan las preferencias de la colectividad, siendo $U_B > U_A$; En consecuencia, socialmente se prefiere la combinación del punto B que la del A, pues $U_B(\gamma_1, \chi_1) > U_A(\gamma_0, \chi_0)$.

Sobre la forma de la curva de transformación puede haber diferentes hipótesis con respecto a la significación de la organización en términos de los bienes físicos y servicios. Podría decirse que algunos economistas y administradores de la orientación por extensión, del enfoque-consumo, trabajan con el supuesto de que siempre es decreciente, por ello la cantidad máxima de χ estaría en el punto C; para otros economistas y administradores, del enfoque-producción, la curva de transformación es como la dibujada y la cantidad a producir es χ_0 como muestra el punto A. Ambas aproximaciones omiten a_Y como bien. La orientación económica por comprensión es la representada en el gráfico cuyo óptimo social está en B. Históricamente, el proceso de bienestar posiblemente se podría expresar así:



Al comienzo del proceso de desarrollo, cuando el bienestar logrado no es muy grande, el error que se comete es poco significativo por seguir un criterio de eficiencia por extensión en vez del criterio de eficiencia por comprensión; pero a medida que se progresa en el desarrollo, tal error empieza a ser relevante por la tendencia que toma la economía.

Es necesario destacar que el mercado no agota necesariamente las relaciones de la empresa con el resto de la sociedad, sean primarios o finales, pues muchas de las contribuciones que recibe o hace la empresa a la sociedad no tienen una contrapartida explícita y precisa en compensaciones entregadas o recibidas por la empresa (en forma de bienes físicos o servicios). Por ello puede hablarse socialmente de intercambios explícitos e implícitos o de una manifestación explícita y otra implícita y otra implícita en los actos de relación llevados a cabo por la empresa con los demás. Lo explícito se manifiesta por la relación manifiesta entre contribución y compensación, que implica aquello que explícitamente se conviene como contribución frente a tal o cual compensación (intercambios explícitos). Lo implícito consiste en todo aquello que resulta de los actos externos de la empresa y que no entran en la relación contribución-compensación o relación de cambio convenido (intercambios implícitos). En el análisis económico planteado por la orientación por extensión, para obviar los problemas que surgen y que escapan a la simple consideración del mercado, se habla de "externalidades", en los costos (cuando algo queda fuera del análisis de los intercambios primarios explícitos) o en los beneficios (cuando lo implícito es con respecto a los intercambios finales explícitos), en la oferta o en la demanda, etc. La orientación por comprensión plantea justamente que se modifique el planteo económico inicial para "internalizar" el análisis de los externalidades y para que la Economía considere toda satisfacción de necesidades que hagan al bienestar del hombre, se logre ello explícitamente o implícitamente, con bienes físicos y servicios o con bienes de relación.

7. Problemática económica de la empresa privada

La empresa privada se organiza como unidad de decisión para producir bienes físicos o servicios; y al producir persigue maximizar la compensación (o participación) en términos de esos bienes o ingreso (cuando se expresa monetariamente) de quienes son los responsables de las decisiones. Esta es la característica básica de la empresa privada.

Los defensores de la economía de mercado y del liberalismo económico tradicional, problematizan y analizan la empresa

privada hipotéticamente en condiciones de competencia perfecta. Son conscientes de las limitaciones prácticas del modelo pero consideran que este supuesto es una buena aproximación a la realidad y saben que los intentos de competencia imperfecta o monopólica no son plenamente substitutivos de su análisis sino un análisis complementario, de aceptación en un planteo analítico parcial pero no general. Tales economistas, administradores y políticos creen que la maximización de los ingresos de los responsables de la producción se obtiene como maximización del remanente o ingreso neto, que queda al restar de los ingresos totales los costos totales. Al hacer esto, se busca premiar la iniciativa de los particulares más capaces que significa premiar "la iniciativa privada" o "iniciativa individual" con capacidad empresarial u organizacional (19). Complementariamente, se piensa que los beneficios o ingresos netos elevados en empresas de ciertos sectores, es incentivo suficiente para "mover" a otros individuos o organizar su empresa en esos sectores. Este proceso de ajuste económico, al generalizarse, lleva a emplear todos los recursos productivos disponibles. Además, son asignados para producir en aquellas empresas con mayores beneficios. Esto significa que son esas empresas las que están teniendo un mayor reconocimiento social por su actividad productiva. Ello genera competencia entre las empresas y aumento de la producción de bienes (físicos y servicios) con acrecentamiento del bienestar (satisfacción de necesidades).

Este planteo analítico parcial, a nivel de empresa, tiene su repercusión en el todo económico pues lleva a maximizar la producción general y hay empresas que no pueden obtener indefinidamente beneficios o ingresos netos elevados en comparación con otras, pues la competencia cuenta con su propio "mecanismo" automático interno de ajuste basado en la iniciativa privada de buscar máxima satisfacción, según sus capacidades productivas. Cuando ello no ocurre, se dice que el desajuste **tiende** a desaparecer, que es un ajuste de **largo plazo**, etc. o bien que

(19) Por oposición se diría que se incentiva la iniciativa individual que lleva a destacarse de los demás en términos materiales, en términos de disponer de más bienes físicos o servicios, con desprecio de las relaciones humanas que mejoren la convivencia en términos integrales y no solo parcialmente. Así se recuerda que el hombre no solo vive de pan, aunque necesite del pan para vivir.

existe una **imperfección**. Por estas imperfecciones, o por las demoras en el ajuste, operativamente se admite complementar el "mecanismo" con un árbitro o coordinador, como un mal necesario teóricamente hablando. Quien tiene tal rol es el sector público o gobierno cuya función consiste en favorecer el ajuste social de la iniciativa individual para producir más bienes y servicios. Este esquema es propio de algunos economistas que desarrollan su pensamiento en la orientación económica por extensión basado en la creencia de que los individuos tienen capacidades productivas distintas, que deben aprovecharse cada una separadamente al máximo. Adicionalmente, no creen que esa desigualdad en sus capacidades se agudiza con tal "mecanismo" de ajuste. Además, no tienen en cuenta que los individuos no se satisfacen únicamente por aquello que resulta de ese "mecanismo" social de ajuste, sino que desean una satisfacción plena e integral. Esto aparece como significativo porque la maximización del ingreso neto surge como resultado de la organización que se adopta en la empresa privada. Generalmente, en esta orientación por extensión se suele hablar de 3 (ó 4) factores productivos: el trabajo, el capital (distinguiendo a veces entre capital y naturaleza o tierra) y el empresario. También se recurre a una organización piramidal o autocrática que permita aprovechar al máximo las capacidades productivas individuales: *quien sepa dirigir que dirija y quien no tenga esa capacidad, que sea dirigido*. Los responsables de producir, de tomar decisiones significativas para la existencia de las empresas, de contratar los servicios del trabajo y el capital, de organizar internamente la producción como proceso tecnológico, etc., son los empresarios. Por ser ellos quienes deciden la organización, a ellos les queda el remanente o beneficio. En la práctica, el empresario se manifiesta asociado con algún otro factor y a través de contribuciones de dirección en la administración. Si en las organizaciones quienes dirigen son unos pocos, ello ocurre porque son pocos quienes tienen la capacidad de dirección y por esa razón la organización adoptada es de carácter autocrático. Teóricamente se cree que ello es un fiel reflejo de la realidad humana, por condiciones naturales preexistentes a la actuación social de las personas que se manifiesta en una dispar distribución de capacidades.

La orientación económica por comprensión cree que el hom-

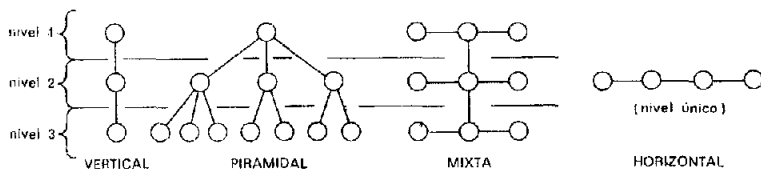
bre se puede satisfacer solo cuando se le permita satisfacer todas sus necesidades, sean éstas fisiológicas y de seguridad, pertenencia, reconocimiento y autorrealización, independientemente de cual sea su capacidad productiva en términos de bienes físicos o servicios. Esto último plantea, incluso, modificar las relaciones sociales que condicionan su "convivencia heredada". El progreso tecnológico le ha permitido al hombre satisfacerse materialmente, por ello ahora exige lograr otras satisfacciones que necesariamente conducen a modificar las relaciones sociales preexistentes, las cuales son válidas solo para un escalón de su progreso, como creador de su propia vida, pero no con sentido de permanencia. Por eso se dice que las relaciones sociales en las cuales nos encontramos al nacer o al desarrollar nuestra conciencia son preexistentes a nosotros, pero no existencialmente. Tales relaciones son una herencia o el legado cultural para el hombre como ser histórico, pero no un condicionamiento natural. Se llega así, por requerimiento de la satisfacción integral del hombre, a problematizar la organización interna de las empresas para permitir mayor intervención de todos sus participantes en la toma de decisiones, como forma de obtener las satisfacciones de las necesidades humanas de pertenencia o afiliación, de reconocimiento o estima y de autorrealización. Aparece así la organización de la empresa como un bien-relación que contribuye a impulsar al hombre a continuar la escalada progresiva de satisfacción y realización personal en sociedad. La satisfacción con el bien-relación no es una satisfacción separable de un hombre con respeto a sus semejantes, sino una satisfacción conjunta pues atañe a varios simultáneamente. En otras palabras, la satisfacción del yo no se obtiene sin la satisfacción del nosotros y en esto consiste la proyección temporal del hombre como autorrealizador social. En consecuencia, en esta orientación por comprensión se plantea la transformación de la empresa privada que de una organización autocrática (vertical o piramidal) pasa a ser una organización cooperativa u horizontal. De ese modo, el director que decide se transforma en un coordinador del grupo humano que decide (20). Esto da la oportunidad de una mayor satisfacción a

(20) El director (o jefe) es quien decide en una organización vertical a un nivel determinado y coordina las actividades de quienes están por debajo de su nivel de decisión, quienes constituyen sus subordinados. El coordinador, por el contrario, no decide en su nivel sino que rela-

los participantes; pero, qué ocurre en las relaciones con el resto de la sociedad de la empresa privada? La empresa privada sigue siendo en sus relaciones externas una micro-organización para producir bienes físicos o servicios, que al producir persigue maximizar sus ingresos netos. Ahora simplemente pueden ser muchos los responsables de la producción, dependiendo del tipo de organización que se adopte. Al generalizarse, esto mejora socialmente la distribución interpersonal del ingreso neto y consecuentemente se genera una satisfacción más armónica de las necesidades personales con bienes físicos y servicios.

En síntesis, la empresa privada, al producir, busca siempre maximizar sus beneficios o ingresos netos para luego distribuirlos entre los responsables de su dirección. En la orientación por extensión, al considerar que la satisfacción proviene exclusivamente de bienes físicos o servicios, se determina la actividad de la empresa sobre la base analítica de funciones de producción; mientras que en la orientación por comprensión, como se persigue que los participantes puedan satisfacerse integralmente al producir, se determina la actividad de la empresa por medio de un planteo de formas de producir (21). Tanto en un caso como en el otro, se persigue la maximización respecto a los intereses de un grupo de individuos que toman a su cargo la responsabilidad de la producción, pero es distinta la consideración de la eficiencia. Esto último afecta la medición de los costos que repercute a su vez en la determinación del beneficio como in-

ciona a quienes tienen que decidir para tomar la decisión conjunta a ese nivel y ese grupo decisional es quien a su vez coordina las actividades de sus subordinados. Teóricamente, una organización puede ser perfectamente horizontal, sin subordinados.



Cf.: Gibb, Seck R.: Manual de dinámica de grupos, segunda edición (Buenos Aires, Editorial Humanitas, 1966).

- (21) Por ejemplo, ello ocurre cuando los trabajadores exigen mejoras salariales y cambios en las condiciones de trabajo, cuando estas condiciones afectan la organización interna de la empresa.

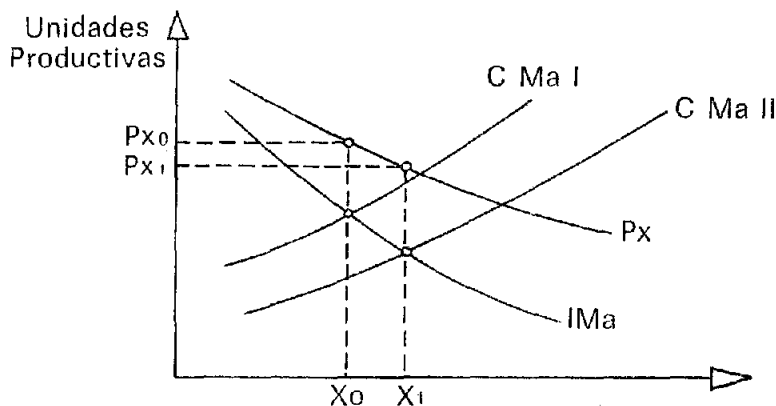
greso neto y la cantidad de bienes físicos o servicios a producir (22).

8. Problemática económica de la empresa pública

La empresa pública, al igual que la empresa privada, se organiza como unidad de decisión para producir bienes físicos o servicios, pero al hacerlo persigue maximizar la satisfacción de la comunidad a través de los demandantes del bien físico o servicio que produce. Esto tiene resultados distintos según la orientación económica que se tenga en el análisis.

En la orientación económica por extensión, la eficiencia se expresa en la empresa pública como una maximización de los bienes físicos y servicios a producir por cada combinación de insumos. La organización de la empresa se elige coherente con ese criterio de eficiencia para producir aquella cantidad de bienes físicos o servicios que maximice la satisfacción de la colectividad a través de sus demandantes, considerando que la única fuente de satisfacción está en las cantidades disponibles de esos

(22) Si los costos marginales que se calculan disminuyen (cuando se pasa del análisis de "función" al de "forma"), la cantidad a producir aumenta. Gráficamente:



X_0 cantidad a producir con C Ma I
 X_1 cantidad a producir con C Ma II

bienes. Por esos motivos, la empresa pública toma aquellas formas organizacionales compatibles con una medición de la eficiencia que haga máxima la producción de bienes físicos o servicios con cada combinación de recursos disponibles y cuyas relaciones externas busquen hacer máxima la satisfacción de sus demandantes, contribuyendo así con la mayor cantidad posible de esos bienes que sea compensable socialmente. La expresión de eficiencia descansa en el concepto de función de producción. Por ende, los costos se calculan en relación con ese criterio de eficiencia por extensión y ello afecta la estimación de la cantidad óptima a producir por la empresa (23).

En la orientación económica por comprensión, la eficiencia se expresa por medio de formas de producir que incluye como variable significativa las aspiraciones de pertenencia, reconocimiento y autorrealización de los participantes en la producción. De este modo deben estimar las funciones de costos que se vayan a enfrentar (a través de los criterios de optimización) (24) con la demanda, la cual representa las compensaciones externas provenientes del mercado. Tales funciones de costos ya deben incluir un cierto tipo de compensación interna compatible con la

(23) La situación óptima de la empresa pública, determinante de la cantidad a producir compensable socialmente, se calcula igualando el precio del bien producido con el costo marginal (si los costos medios son crecientes o mínimos) o con el costo medio (si los costos medios son decrecientes). Con respecto a esto último, existen criterios dispares. Consultar: Ginestar, Angel: **Presentación esquemática de algunos elementos de análisis económico para la formulación de proyectos: enfoque individual**, Serie Cuadernos - Sección Económica N° 74 (Mendoza, FCE-UNC, 1970). Págs. 13/22.

Massé, Pierre: **Le choix des investissements** (París, Dunod, 1959), págs. 431/2.

Lesourne, J.: **Téchnique économique et gestion industrielle**, deuxième édition (París, Dunod, 1960), capítulo XIV, págs. 565/6.

(24) Los criterios de optimización para la empresa pública son los expresados en (9), los cuales valen tanto para la orientación económica por extensión como por comprensión. Tales criterios, a partir de las funciones de costo, se expresan así:

- a) para costos medios **crecientes**: costo marginal igual a precio;
- b) " " " **decrecientes**: costo medio igual a precio;
- c) " " " **constantes**: cualquiera de las dos igualdades dan el mismo resultado.

forma de producir que considera la organización de la empresa como un bien-relación.

9. Comparación entre empresas privada y pública, en términos de eficiencia y de optimización

A esta altura de la exposición se sabe que el concepto de eficiencia depende de la orientación económica que analíticamente se adopte. Por ello, a continuación se efectúa la comparación entre empresa privada y empresa pública distinguiendo cada orientación y criterio de eficiencia, los cuales afectan los resultados de la optimización a nivel microeconómico de unidad de decisión.

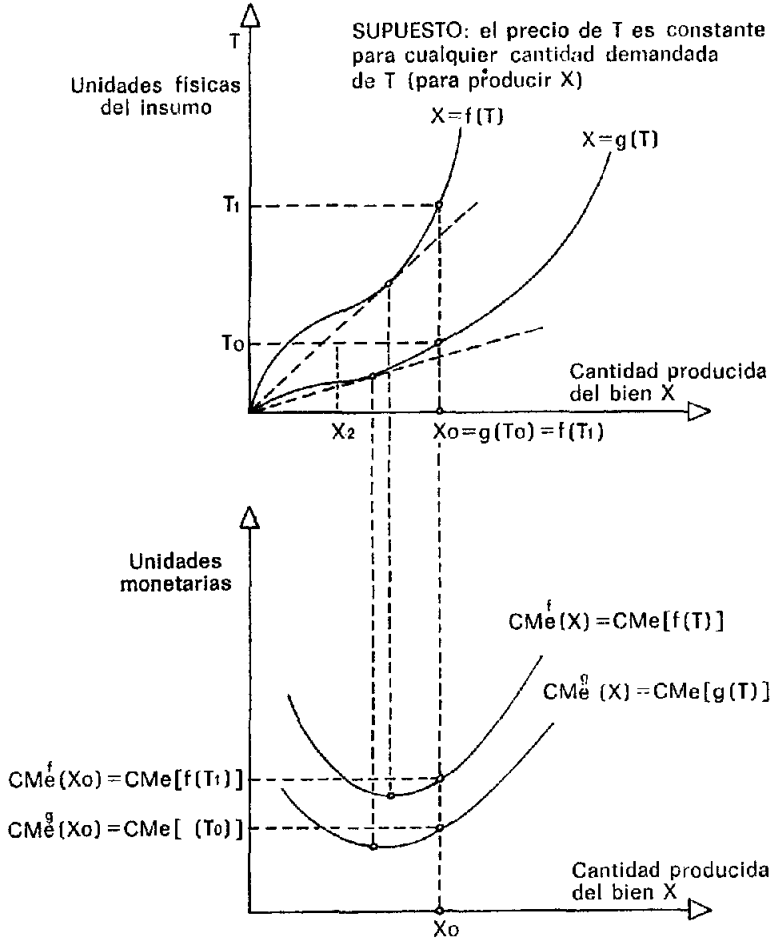
En la orientación económica por extensión, la eficiencia de la empresa se expresa como la máxima producción para cada combinación de insumos factible tecnológicamente y con una organización compatible con esa forma de maximizar. Ello supone que la organización no es un bien-relación y que los insumos valen separadamente no integrados en un conjunto de elementos interrelacionados. Si hay un aumento de valor por la organización, ello le corresponde al empresario. En consecuencia, esta hipótesis supone la separabilidad de las contribuciones de cada factor y por ende la separabilidad de las compensaciones a esos mismos factores, atendiendo a la productividad funcional de cada uno (25). Además, se piensa que la contribución de los agentes productivos significa un esfuerzo para ellos por la actividad que realizan en la empresa. Tal actividad se considera individualmente y en conjunto (que se identifica con lo social) como una actividad dirigida hacia una meta.

La maximización de la cantidad producida por combinación de

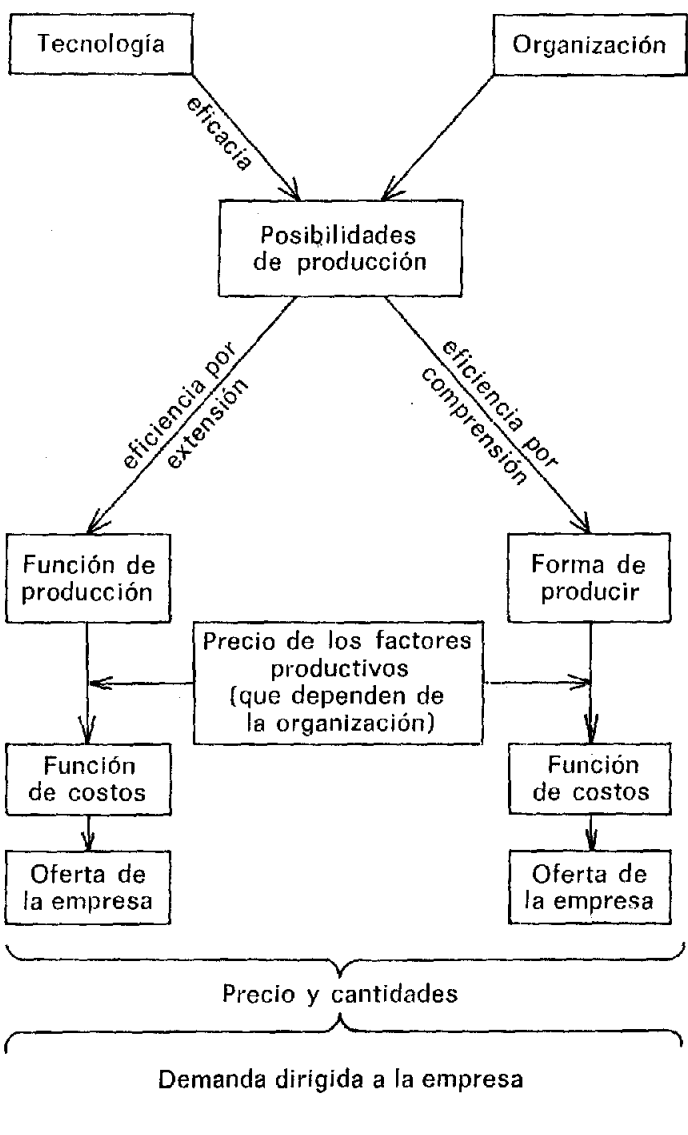
[25] En teoría de la producción, las compensaciones funcionales se hacen siguiendo la productividad marginal. Esta se expresa matemáticamente como una derivada o una razón entre el incremento de la cantidad producida y el incremento de la cantidad del insumo. La distribución de acuerdo a criterios marginales debe agotar lo que se produce, pues de lo contrario aparece lógicamente una inconsistencia. Económicamente surge este problema que ha movido a los economistas a replantearse las ecuaciones que usan con sentido marginal.

insumo posibles, según la tecnología y la organización, se transforma monetariamente en una minimización de costos (26).

[26]



En el gráfico se puede producir con las funciones de producción "f (T)" y "g (T)", que insumen T. La función g es más eficiente que f, pues con igual T se produce más de X con g que con f. En términos de costos, para producir X_0 cuesta menos producir con g que con f, pues con g se insume T_0 y con f, T_1 siendo T_1 mayor que T_0 .

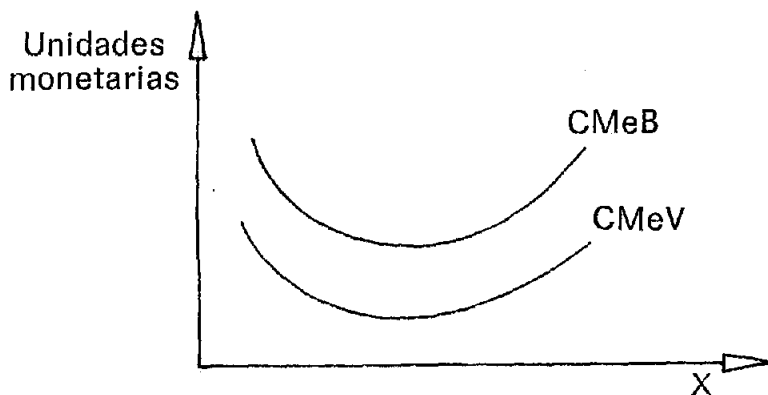


Las empresas, según la orientación económica	Por extensión	Por comprensión
	<p>eficiencia: máxima producción de bienes físicos y servicios. La organización no es considerada un bien y sólo genera una "actividad dirigida hacia una meta".</p> <p>objetivos: satisfacción de los demandantes.</p> <p>criterio de decisión: maximizar el ingreso neto de los responsables de la producción (que tienden a organizarse en forma vertical) con auto-financiamiento. Los costos se basan en funciones de producción.</p> <p>ecuación de optimización: Costo marginal igual a ingreso marginal (que es menor o igual al precio).</p> <p>objetivos: satisfacción de los demandantes.</p> <p>criterio de decisión: maximizar la satisfacción de los demandantes compensable socialmente en el margen, con autofinanciamiento. La organización tiende a ser vertical. Los costos se basan en funciones de producción.</p> <p>ecuación de optimización: Costo marginal igual a ingreso marginal (que es menor o igual al precio).</p> <p>objetivos: satisfacción de los demandantes y de los participantes en la producción.</p> <p>criterio de decisión: maximizar la satisfacción de los responsables de la producción (que tienden a organizarse en forma horizontal), con autofinanciamiento. Los costos se basan en la forma de producir.</p> <p>ecuación de optimización: Costo marginal igual a ingreso marginal (que es menor o igual al precio).</p> <p>objetivos: satisfacción de los demandantes y de los participantes en la producción.</p> <p>criterio de decisión: maximizar la satisfacción de los demandantes compensable socialmente en el margen, con autofinanciamiento. La organización tiende a una forma horizontal en la toma de decisiones. Los costos se basan en la forma de producir.</p> <p>ecuación de optimización: Depende de las situaciones:</p> <p>a) Si los costos medios son crecientes o constantes: costo marginal igual a precio.</p> <p>b) Si los costos medios son decrecientes o constantes: costo medio igual a precio.</p>	<p>eficiencia: máxima satisfacción en la producción proveniente de bienes físicos, servicios y bienes de relación. La organización es considerada un bien-relación que genera una actividad que es tanto "dirigida hacia una meta" como "actividad-meta".</p> <p>objetivos: satisfacción de los demandantes y de los participantes en la producción.</p> <p>criterio de decisión: maximizar la satisfacción de los responsables de la producción (que tienden a organizarse en forma horizontal), con autofinanciamiento. Los costos se basan en la forma de producir.</p> <p>ecuación de optimización: Costo marginal igual a ingreso marginal (que es menor o igual al precio).</p> <p>objetivos: satisfacción de los demandantes y de los participantes en la producción.</p> <p>criterio de decisión: maximizar la satisfacción de los demandantes compensable socialmente en el margen, con autofinanciamiento. La organización tiende a una forma horizontal en la toma de decisiones. Los costos se basan en la forma de producir.</p> <p>ecuación de optimización: Depende de las situaciones:</p> <p>a) Si los costos medios son crecientes o constantes: costo marginal igual a precio.</p> <p>b) Si los costos medios son decrecientes o constantes: costo medio igual a precio.</p>
T i p o d e e m p r e s a	privada	pública

NOTA: En este análisis se supone que socialmente no existen externalidades (efectos no captados en las demandas o en las ofertas) con respecto a la actividad de la empresa en los mercados. Para el caso de que existan externalidades, el análisis incluya otras variables que ajustan los costos o los precios, pero el criterio de igualar aquello que se considera contribución con la compensación se mantiene.

De acuerdo con este análisis, la evaluación de la eficiencia de una empresa comparada con otra, se puede hacer a través de la comparación de costos. En consecuencia, si los costos de producción de la empresa pública superan (o no) a los de la empresa privada, se dice que la empresa pública es ineficiente (o no). Esto puede tener sentido **absoluto**, cuando los costos de la empresa pública superan a los de la empresa privada para cualquier cantidad a producir (27); o **relativa**, cuando una empresa pública tiene costos mayores para ciertas cantidades a

(27) Gráficamente, la Ineficiencia absoluta se expresa así:



CMeB = Costos medios de la empresa pública

CMeV = Costos medios de la empresa privada

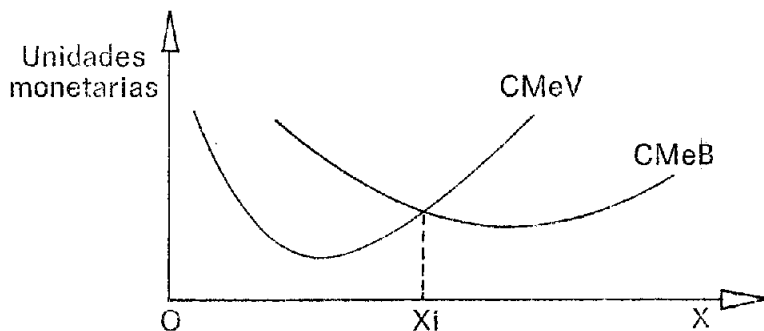
donde:

$CMeB(X) > CMeV(X)$ para cualquier X; entonces, la empresa pública es ineficiente en términos absolutos.

producir pero no para otras cantidades, en comparación con la empresa privada (28).

Muchos administradores y economistas, frente a situaciones de ineficiencia (por extensión o materia), rechazan de inmediato lo ineficiente por no conveniente económicamente y esto se hace también en general al comparar empresas públicas con empresas privadas. Sin embargo, es necesario complementar el análisis de la ineficiencia con los criterios de optimización. Si los criterios de optimización son los mismos entre dos empresas, el análisis de la eficiencia tiene plena validez y debe rechazarse la empresa ineficiente. Pero si dos empresas siguen criterios de optimización distintos, como es lo que ocurre en la empresa privada con respecto a la pública, este análisis de la eficiencia no es suficiente para decidir el rechazo de la empresa ineficiente. El problema se presenta porque siguiendo la orientación económica por extensión, la cantidad a producir por una empresa pública puede ser mayor que la cantidad a producir por una empresa privada eficiente. Esto significa que existe una ineficiencia "tolerable", cuando la misma redundante en un beneficio mayor para la sociedad como un todo. En el caso de comparar una empresa pública con una empresa privada

(28) La ineficiencia relativa se representa gráficamente, así:

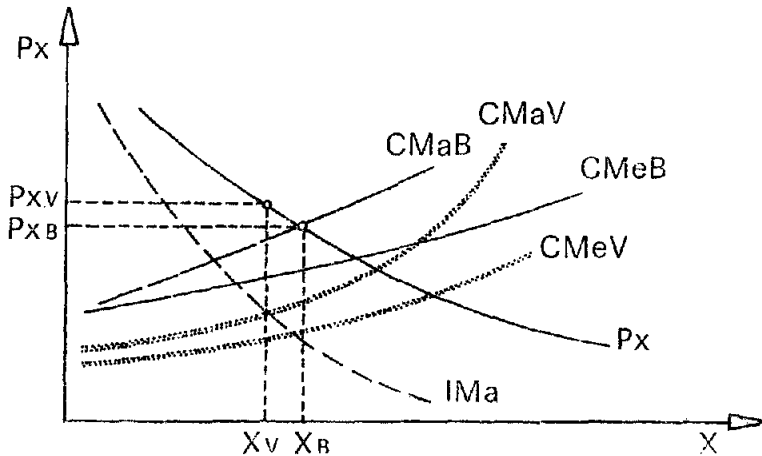


- donde: a) $CMeB(X) > CMeV(X)$; $X < X_i$
 b) $CMeB(X) = CMeV(X)$; $X = X_i$
 c) $CMeB(X) < CMeV(X)$; $X > X_i$

para valores de X entre 0 y X_i , la empresa privada es eficiente con respecto a la pública para esos valores; para X_i , las dos empresas son igualmente eficientes; para valores de X mayores a X_i , la empresa pública es la eficiente o es la única posibilidad de producir. En consecuencia, la empresa pública es ineficiente en términos relativos.

eficiente, puede ocurrir que la pública produzca más bienes con costos más elevados que una empresa privada con costos menores, suponiendo ineficiencia absoluta en la empresa pública. Si ambas empresas se autofinancian, es decir, cubren los costos con sus ingresos, la empresa pública suministra más bienestar a los demandantes que la empresa privada. Ello es posible cuando la empresa pública vende a un precio menor que la privada, reduciendo o eliminando el beneficio, aunque el costo de producción sea superior (29). De este modo se compensa lo

(29) Gráficamente, se tiene:



P_x = Curva de demanda dirigida a la empresa, que determina el precio al cual se puede vender cada cantidad de X

IMa = Curva de ingreso marginal deducido de la curva de demanda dirigida a la empresa.

Para cualquier cantidad a producir de X , los $CMeB > CMeV$. Sin embargo, la cantidad a producir por la empresa pública (X_r) es mayor que la cantidad a producir por la empresa privada (X_v), simplemente porque el criterio de decisión pública lleva a producir X_r , pues:

$P(X_r) = CMaB(X_r)$ (supuesto: costos medios crecientes) mientras que el criterio de decisión privado conduce a producir X_v , porque: $IMa(X_v) = CMaV(X_v)$ siendo $P(X_v) > P(X_r)$ y $X_v < X_r$.

En este caso, representado en el gráfico, ello es posible porque se está dentro de los límites de la "ineficiencia tolerable" por el criterio de optimización pública en comparación con la privada. El primer criterio tiende a reducir o eliminar los beneficios maximizando la satisfacción de los demandantes en condiciones de autofinanciamiento; mientras que el criterio privado persigue maximizar el beneficio.

peor de la producción con lo mejor en el consumo, por la forma de optimizar de la empresa pública. El margen de tolerancia en la ineficiencia, en esta orientación por extensión, desaparece cuando la empresa pública tiene que vender a un precio mayor y producir una cantidad menor que la privada para autofinanciarse (30).

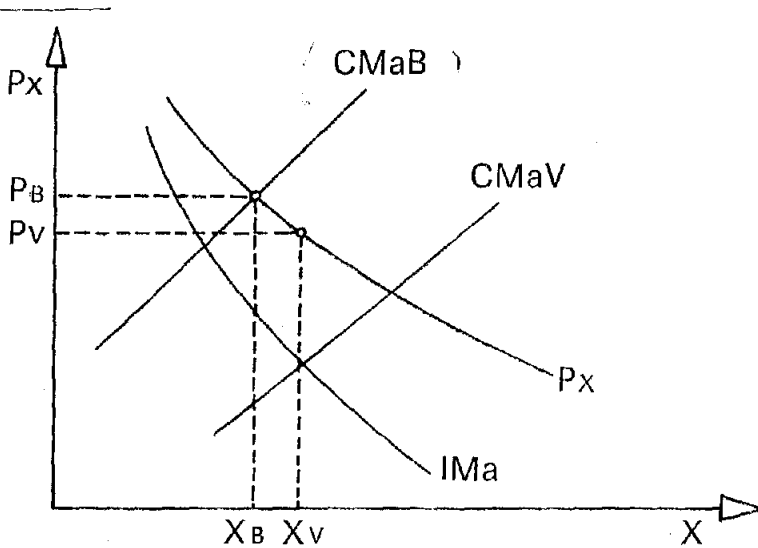
En la orientación económica por comprensión, en vez de deducir el costo de la función de producción se deduce de la forma de producir. Por lo tanto, el análisis de eficiencia y de optimización, realizado para la otra orientación, vale también para esta otra, con la salvedad de que ahora la eficiencia es por comprensión, no por extensión.

El problema analítico se presenta cuando se trata de comparar una situación empresarial analizada en términos de una orientación con la de otra empresa aceptable para otra orientación. Concretamente, tal problema surge cuando se intenta comparar económicamente una empresa privada con un cierto tipo de organización con una empresa pública organizada en forma distinta. En la realidad, justamente eso es lo que ocurre. Una empresa pública tiene una organización diferente a la de una empresa privada y el personal (participantes) se encuentra sometido a condiciones legales y de hecho diferentes a las de los participantes en la producción de empresas privadas. En consecuencia, los participantes en la producción posiblemente tengan satisfacción diferente en organizaciones distintas, lo cual se traduce monetariamente en costos no comparables (31). Por ello, en la orientación económica por comprensión, la eficiencia no es un concepto expresable cuantitativamente de modo tan sencillo como en el caso de la eficiencia por extensión. Tampoco los costos pueden expresar algo definitivo en tal sentido. Lamentablemente, este enfoque analítico de la eficiencia por comprensión no está desarrollado en la actualidad y sólo se manifiesta como una reacción o análisis crítico a la aplicación en términos

(30) De acuerdo con el gráfico de la nota (29), el precio no debe superar a P_V y la cantidad a producir no debe ser menor a X_V .

(31) Gráficamente se pueden representar dos organizaciones distintas (B para la empresa pública y V para la empresa privada) por curvas de costos marginales diferentes, las cuales enfrentan la misma demanda en el mercado (y se supone que no existen externalidades):

absolutos de los criterios operacionales de eficiencia por extensión. A esa etapa de problematización seguirá, sin lugar a dudas, una medición de la eficiencia en un sentido amplio acorde con la orientación económica por comprensión, que es compati-



La empresa pública (B) tiene que vender a P_B y la cantidad X_B para optimizar autofinanciándose, pues $P_B = CMA(X_B)$ (supuesto: costos medios crecientes).

La empresa privada (V) optimiza para X_V , pues:

$$IMa(X_V) = CMA(X_V)$$

la cual determina el precio $P_V < P_B$, por ser $X_V > X_B$

En la orientación por extensión, la empresa pública logra una situación de óptimo fuera de los márgenes de tolerancia de la eficiencia, señalados en la nota (17), y por ello sería rechazada.

Sin embargo, en la orientación por comprensión, la simple confrontación de costos no es suficiente, pues esos costos "esconden" preferencias y satisfacciones distintas por el lado de la producción. Esto exige un análisis de cuánto bienestar se logra con una organización del tipo B relacionada con la del tipo V y compararlo con la pérdida de bienestar de los demandantes por ser $P_V < P_B$ y $X_V > X_B$. En síntesis, la eficiencia por comprensión no es tan fácilmente cuantificable y ese es el problema.

ble con un enfoque integral del hombre (32). Hasta tanto esto llegue, se debe tener cuidado de no ser demasiado estricto y exagerado en la aplicación del criterio de eficiencia por extensión en las decisiones sobre situaciones límites.

10. Resumen y conclusiones

Este análisis consiste simplemente en discurrir sobre una controversia entre empresa pública y privada en términos de eficiencia, para prevenir que debe tenerse mucho cuidado con las conclusiones que se infieren por la aplicación práctica del criterio generalmente divulgado y aceptado de eficiencia, que aquí se denomina criterio de "eficiencia por extensión" (o "eficiencia materialista").

Para entender esto, se plantean previamente dos hipótesis de análisis económico que se denominan:

- orientación económica "por extensión" (o materialista), que define lo económico como una actividad humana, **separable** del resto de las actividades del hombre en sociedad, que tiende a maximizar la satisfacción de **cierto tipo de necesidades** arbitrariamente elegidas, buscando lograr así un óptimo denominado económico, el cual sólo tiene significación parcial para el quehacer del hombre como un todo; y
- orientación económica "por comprensión" (o humanista), que define lo económico como una manifestación de **toda** actividad en la cual se plantea lograr la máxima satisfacción **integral de las necesidades** del hombre, que implica obtener un óptimo dependiente del proyecto humano deseado o preferido por los integrantes de una colectividad de acuerdo con su propia concepción creada socialmente.

(32) Esto plantea un problema cuya solución debe buscarse. En realidad, existen muchos problemas no resueltos en teoría administrativa y en análisis económico que es necesario plantear para motivar la búsqueda de su solución. Por ello no debe escribirse solo sobre los problemas resueltos sino también sobre aquello que se vislumbra como problema.

Al respecto, consultar: Morgenstern, Oskar: **Thirteen critical points in contemporary economic theory: an interpretation**, en "The Journal of Economic Literature", vol. X, No. 4 (U.S.A., The American Economic Association, December 1972), págs. 1.163/1.189.

Esta distinción tiene su repercusión analítica porque lleva a tratar la organización de las empresas (o micro-organización) de modo diferente. Según la primera orientación, la micro-organización empresarial es un elemento **separable** en cuanto al bienestar de todos los participantes, pues es considerada como la contribución de un factor de la producción: el empresario. En cambio, para la orientación por comprensión, la organización tiene que ver con todos, pues constituye un bien que permite a cada uno de los participantes de la producción a satisfacerse trabajando y, por ende, constituye parte de la compensación que reciben como agente productivo, además de ser su modo de realización social. En consecuencia, la organización hace al bienestar de todos. Por ello, (la eficiencia, como concepto coherente con la máxima satisfacción de los hombres en sociedad, tiene sentido diferente para cada orientación. Así, según la orientación por extensión, el costo constituye la variable relevante para comparar la eficiencia entre empresa pública y privada, no así para la orientación por comprensión, donde el costo es sólo **una** de las variables.

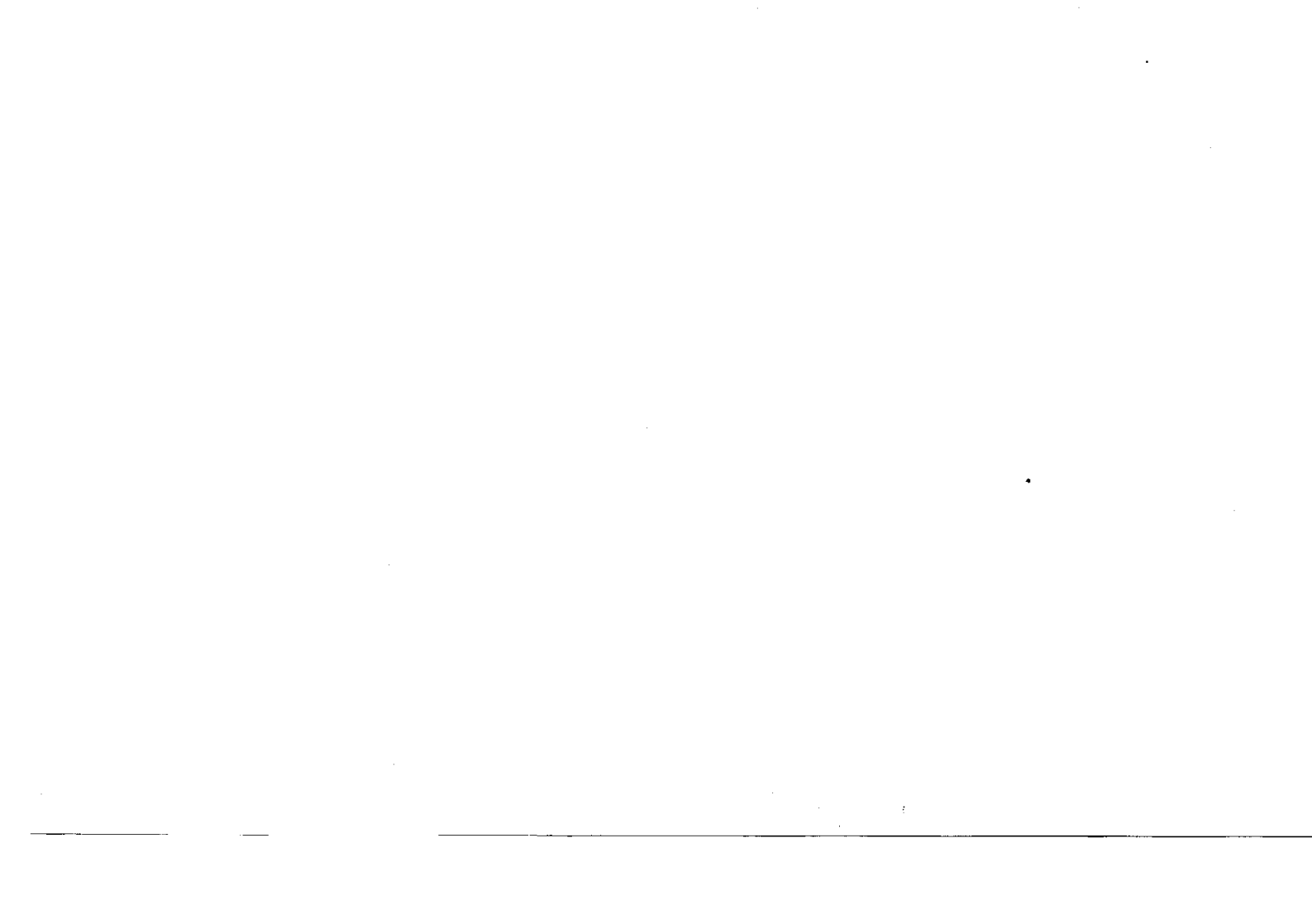
De este modo, un criterio administrativo para juzgar si la empresa pública es o no más conveniente que la empresa privada, escapa a la simple comparación de costos, aún utilizando exclusivamente análisis económico, pues tal comparación sólo tiene significación plena en un enfoque parcial y materialista de la Economía, que hoy se discute por ser una noción incompatible con la comprensión de todos los aspectos correspondientes a una concepción integral y humanística de la realización del hombre. Lamentablemente, la toma de conciencia de algo que no se está haciendo bien no implica saber cómo debe hacerse mejor. Eso es lo que ocurre aquí y constituye la limitación de la exposición.

Sin embargo, el objeto de este trabajo consiste sencillamente en presentar un análisis crítico y advertir sobre algunas injustificadas exageraciones en la aplicación del criterio de eficiencia materialista, que se considera "tradicional", a situaciones extremas, como suele ser la de decidir que toda una economía vuelque sus empresas a la forma pura de "empresa privada" por **eficiencia**.

11. BIBLIOGRAFIA

- Bentham, Jeremy: **Escritos económicos (selección y prólogo de W. Stark)**, traducción de Francisco J. Pimentel, primera edición en español (México, Fondo de Cultura Económica, 1965).
- Blanchard, Kenneth H. y Hersey, Paul: **La administración y el comportamiento humano**, traducción al español de Ulises Carrión (México, Editora Técnica S. A., 1970).
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL): **Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo**, en "Boletín económico de América Latina", vol. XVI, No. 1 (Nueva York, Naciones Unidas, primer semestre de 1971), págs. 1/62.
- Danin Lobo, Luiz Carlos de: **El estudio de la administración (apuntes)** (Caracas, CICAP-OEA, 1970).
- Frisch, Ragnar: **Las leyes técnicas y económicas de la producción**, traducción de José Manuel de la Torre y de Miguel (Barcelona, Editorial Sagitario, 1963).
- Gibb, Jack R.: **Manual de dinámica de grupos**, segunda edición (Buenos Aires, Editorial Humanitas, 1966).
- Ginestar, Angel: **Planteo económico de "formas de producir", un análisis marginal formal**, en "Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo" (Mendoza, F.C.E./U.N.C., octubre/diciembre de 1972).
- Ginestar, Angel: **Presentación esquemática de algunos elementos de análisis económico para la formulación de proyectos: enfoque individual**, Serie Cuadernos - Sección Economía No. 74 (Mendoza, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo, 1970).

- Ginestar, Angel: **Presentación esquemática de algunos elementos de análisis económico para la formulación de proyectos: enfoque social**, Serie Cuadernos - Sección Economía No. 76 (Mendoza, FCEIUNC, 1970).
- Harnecker, Marta: **Los conceptos elementales del materialismo histórico**, primera edición (Bogotá, Ediciones Estrategia, 1971).
- Henderson, J. M. y Quandt, R. E.: **Teoría microeconómica (una aproximación matemática)**, traducción de José Ramón Lassuen (Barcelona, Editorial Ariel, 1962).
- Lesourne, J.: **Technique économique et gestion industrielle**, deuxième édition (Paris, Dunod, 1960).
- Mach, James G. y Simon, Herber A.: **Teoría de la organización**, traducción de Juan Maluquer Wahl (Barcelona, Ediciones Ariel, 1961).
- Montenegro, Walter: **Introducción a las doctrinas político-económicas**, sexta reedición (México, Fondo de Cultura Económica, 1970).
- Morgenster, Oskar: **Thirteen critical points in contemporary economic theory: an interpretation**, en "The Journal of Economic Literature", vol. X, No. 4 (The American Economic Association, december 1972), págs. 1163/1189.
- Massé, Pierre: **Le choix des investissements** (Paris, Dunod, 1959).
- Samuelson, Paul: **Maximun principales in analytical Economics**, en "The American Economic Review" (Wisconsin, The American Economic Association, June 1972), vol. LXII, No. 3, págs. 249/262.



Algunas Ideas sobre Presupuestos Regionales

Por Antonio Amado *

* Experto brasileño con vasta experiencia de trabajo en la docencia y como asesor en materia de planificación y presupuestos. Desde 1984 integra los cuadros técnicos del ILPES (Naciones Unidas). En su país trabajó como técnico en la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste. (SUDENE).

ALGUNAS IDEAS SOBRE PRESUPUESTOS REGIONALES

Por Antonio Amado

INTRODUCCION

En los últimos años los aspectos espaciales del desarrollo vienen asumiendo especial interés en los países latinoamericanos. Se debe ello en gran parte a las tendencias crecientes al desequilibrio que en el nivel y ritmo de desarrollo se comprueban en los espacios nacionales con todas sus consecuencias para las poblaciones.

Para enfrentar esta situación se ha hecho necesario determinar las características de los problemas y sus causas, así como los recursos y medidas más adecuados para su solución, dentro de dimensiones espaciales que presenten cierto grado de homogeneidad. Hubo que examinar también la medida en que los recursos de los respectivos espacios pueden ofrecer solución, a los problemas, y en qué relación están con respecto a los demás espacios nacionales.

Por otro lado, se viene discutiendo y examinando la manera de integrar las comunidades al proceso de la planificación del desarrollo, para que asuman responsabilidades, conozcan los beneficios y esfuerzos requeridos y puedan actuar como elementos interesados, controladores y críticos del proceso. Esta participación sólo es posible en la medida en que los beneficios del proceso puedan polarizar a los individuos, lo que sólo

ocurrirá cuando proyectados en espacios más limitados, en los cuales exista un denominador común de intereses y aspiraciones para conseguir un consenso mínimo, capaz de formar el elemento social que impulse el desarrollo y que controle los instrumentos y medidas con los que está relacionado de manera efectiva.

Hasta ahora los avances logrados en los aspectos de la planificación regional, están más relacionados con las metodologías de la localización de la actividad económica, según criterios de productividad privada. En efecto, sólo recientemente se viene manifestando la preocupación y el interés por la ocupación del espacio económico, según criterios sociales fundados en perspectivas temporales de más largo alcance que, junto con las herramientas que hagan practicables los planes, tienden a enfrentar los problemas derivados del desarrollo espacialmente desequilibrado.

Como el presupuesto del sector público es la principal herramienta para enfrentar directa o indirectamente tales problemas, es necesario adecuarla en sus varias etapas, a los requerimientos del desarrollo regional. Son varias las evidencias que en los años recientes, ponen de manifiesto tal necesidad, lo que implica adoptar nuevas metodologías y pensar en nuevos esquemas institucionales e instrumentos operativos presupuestarios.

Algunos países han iniciado experiencias en este campo que ponen de manifiesto la complejidad del tema, sobre todo cuando se le quiere abordar en su amplitud y profundidad. En algunos casos, el inicio de las experiencias ha dejado en claro lo inadecuado de la actual división político-administrativa, que en cierta manera delimita y caracteriza el proceso presupuestario del sector público. De ahí la necesidad de ir estudiando nuevas y más adecuadas formas institucionales para el desarrollo regional.

El presente trabajo no pretende abordar de manera exhaustiva el tema y se limita a exponer algunas ideas para discusión y análisis. Dichas ideas son el resultado de la observación de los problemas que plantea la operacionalidad de los planes re-

gionales, así como de la participación en varias experiencias de planificación regional. Así, ha sido posible constatar que entre las causas de la falta de operabilidad, una de las principales es la inadaptación del presupuesto del sector público.

El concepto de presupuesto regional implica requerimientos y procedimientos que se relacionan con la autonomía, la institucionalidad, la legalidad, la coordinación, la operabilidad, etc. En consecuencia, los problemas que plantea su adopción integral son complejos y requieren un análisis detenido y profundo en cada caso específico, debiéndose definir una táctica de implantación apropiada y progresiva.

En este trabajo se abordará el concepto de presupuesto regional, sus características, algunos requerimientos generales y otros específicos del campo presupuestario. A continuación se tratará de analizar las ventajas e importancia que ofrece para el desarrollo regional, tal concepto presupuestario y finalmente se presentarán algunas ideas acerca de la manera de iniciar las tareas relacionadas con su adopción.

I. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO REGIONAL DEL SECTOR PÚBLICO

El presupuesto regional del sector público debe concebirse como el resultado del proceso permanente capaz de coordinar la selección, la programación, la discusión, la aprobación, la ejecución, el control y la evaluación regional de la acción y de los recursos del sector público en todos sus campos (nacional, estadual o provincial y municipal), para lograr los objetivos y metas económicas y sociales predeterminadas para cada región, siempre que sean viables frente a la coyuntura y compatibles dentro de una política nacional unitaria.

Entre las principales características, cabe destacar:

a. **La permanencia del proceso.** O sea que no se trata de acciones esporádicas o eventuales y sí de un proceso permanente que debe tender a un creciente perfeccionamiento. En muchos países de latinoamérica se han observado esporádicamente tendencias presupuestarias interinstitucionales, dentro de la concepción de coordinación y unidad, pero no llegan a

consolidarse en un procedimiento permanente y en consecuencia a cubrir todas las etapas presupuestarias.

b. **Amplitud como proceso.** Cubre todas las etapas del proceso presupuestario, buscando en cada una de la coordinación en función de la unidad de objetivos y procurando usar la interdependencia como elemento secuencial lógico, cualitativa, cuantitativa, funcional y temporalmente hablando.

c. **Amplitud institucional.** Abarca la totalidad de las instituciones públicas a nivel de cada región, tengan una presencia física permanente, o se manifiesten a través de sus decisiones y medidas.

Esto no implica en perder la especificidad de cada presupuesto simple, en todas sus etapas, y en consecuencia la obligación de cumplir con todos los requerimientos referentes a la elaboración, discusión, aprobación, ejecución, control, registro y evaluación. Con todos estos aspectos asumen nuevas dimensiones y sentido, una vez que se formulan dentro de concepciones de coordinación que tienden a definir objetivos comunes, en el logro de los cuales, se combinan recursos, capacidades y acciones, de manera de conseguir eficiencia y eficacia individual e Interinstitucional.

d. **Amplitud espacial.** En cuanto al espacio, está delimitado a regiones, las cuales deben presentar determinado grado de homogeneidad de aspectos económicos, culturales, poblacionales y de potencialidad, elementos que a su vez posibilitarán configurar un denominador común de intereses en los cuales se pueda generar el elemento social propulsor del desarrollo, responsable del proceso, controlador y crítico de las acciones y resultados y, regulador de las tendencias.

Esta delimitación espacial tiene por finalidad:

- i. Lograr una mayor adecuación de las medidas y acciones por parte del sector público a los problemas y potencialidades de cada espacio económico.
- ii. Posibilitar una mayor integración de las comunidades al

proceso de decisiones como consecuencia de una mayor posibilidad de polarización de intereses y de responsabilidades.

- iii. Lograr una política presupuestaria más compatible con el desarrollo regional, desde que logra profundizar el conocimiento sobre cada realidad regional y en consecuencia determinar las medidas y medios más adecuados para promover el desarrollo de cada región dentro de una tendencia a evitar los crecientes desequilibrios.

e. **En cuanto a la operacionalidad.** El concepto requiere una gran descentralización, de tal manera que genere en las regiones capacidad de decisión y operación y en consecuencia agilidad y oportunidad de las medidas. Demanda de recursos humanos calificados, con todas las consecuencias en lo referente a ingreso, movilización social, superación, conocimiento de la realidad, etc.

f. **En cuanto a las relaciones con otros campos.** El concepto expuesto requiere el funcionamiento de un sistema de planificación integral, para que a nivel de cada región se cuente con elementos orientadores a mediano y largo plazo para la acción del sector público.

Este concepto presupuestario es complejo y de cierta manera incompatible con la legalidad, institucionalidad y operabilidad tradicionales. De ahí que su implementación requiere modificaciones profundas en las referidas áreas.

Comprende niveles institucionales autónomos dentro de los marcos legales vigentes. Dentro del mismo nivel institucional abarca entidades que se rigen por normas presupuestarias distintas, como es el caso de los ministerios, de los organismos autónomos y de las empresas públicas de ámbito nacional. Contempla también entidades con distinta amplitud espacial de funciones, desde las que cubren todo el espacio nacional, hasta las limitadas a una municipalidad.

Con respecto a los instrumentos de política económica relacionados con el financiamiento del sector público, existe una

gran heterogeneidad, que va desde los organismos nacionales, que por lo general manipulan los instrumentos más eficientes, con competencia de acción en todo el país, a los niveles institucionales, estatales y municipales, estos últimos, caracterizado en muchos casos, por una alta dependencia de recursos nacionales y con limitadas posibilidades de manejo de instrumentos de financiamiento que les permitan mayor flexibilidad, especialmente cuando se trata de las regiones más rezagadas.

Los procesos presupuestarios actuales están sometidos a varios cuerpos legisladores y controladores, los cuales no guardan entre sí la relación y comunicación necesaria para la adopción y operación de un concepto presupuestario tal como lo expuesto y no cuentan con la necesaria dinámica para responder oportuna y adecuadamente a los planteamientos que requieren las vicisitudes del campo económico, social y político.

Dicho concepto presupuestario se enfrenta también con la posibilidad de que en una determinada coyuntura las instituciones pueden estar sometidas a diferentes principios, doctrinas y planes de acción política sin llegar a ser totalmente antagónicos. Frente a tal situación habrá que encontrar un mínimo de consenso para que pueda operar.

Aunque en muchos países de América Latina los aspectos presupuestarios, están evolucionando, este planteamiento en toda su amplitud y profundidad, encontrará resistencias, especialmente cuando se analiza desde el punto de vista de la autonomía, de la compatibilidad o incompatibilidad con los principios políticos a que puedan estar sometidos los distintos niveles del sector público, etc. Pero en la realidad varias son las manifestaciones en los últimos años que evidencian tendencias inorgánicas y sin la concepción de conjunto, que apuntan hacia un proceso presupuestario como lo expuesto. Necesitan dichas tendencias encauzarse por un concepto presupuestario basado en principios de planificación integral, sectorial, regional e institucional. La región debe constituirse en marco espacial, de homogenización de problemas y recursos, de polarización de intereses sociales y de adecuación de las medidas y recursos para lograr los objetivos y metas en lo que corresponde a la responsabilidad del sector público.

II. REQUISITOS GENERALES DEL PRESUPUESTO REGIONAL DEL SECTOR PUBLICO

La implementación del concepto presupuestario emitido, en toda su amplitud plantea requerimientos imposibles de lograr a corto plazo y que pueden ir desde aspectos institucionales y legales hasta la necesidad de recursos humanos capacitados para llevar a cabo las tareas derivadas en la esfera regional. De ahí que la adopción de tal concepto presupuestario haya que considerarla en una perspectiva temporal bastante amplia y con adaptaciones específicas y progresivas para cada caso.

Entre los varios requisitos generales para adoptar el referido concepto presupuestario, cabe mencionar los siguientes:

a. Una regionalización del espacio del país que sirva de marco de acción para todos los organismos públicos.

La experiencia demuestra que es imposible llegar a esquemas de regiones de un país en función de las características de cada uno de los organismos. Habrá que decidirse por ello en favor de un esquema que los satisfaga a todos en un mínimo necesario. Se podrán utilizar para ello las diferentes técnicas basadas en la polarización, potencialidad, homogeneidad, etc., ya que cada una aporta elementos importantes que podrán tenerse en cuenta en las tareas de la planificación y presupuestación.

Para efectos operacionales, conviene, siempre que ello no suponga distorsiones comprometedoras, respetar la división político administrativa. Por lo general, ella da el soporte y el marco de referencia histórico para obtener y analizar la información. Esto es todavía más importante cuando se trata del proceso presupuestario, pues sería inoperante subdividir el presupuesto de una municipalidad, ni siquiera el de un estado o provincia, entre varias regiones, a no ser en casos muy excepcionales, a pesar de que en cada presupuesto de dichos niveles se debe tratar de localizar al máximo la acción programada.

b. Contar con un sistema de planificación que integre los sectores, las instituciones y las regiones.

Debido a la interdependencia sectorial de la actividad eco-

nómica, el sistema de planificación deberá contemplar todos los sectores, dándose énfasis a los económicos, sociales, de infraestructura como también aquellos relacionados con los medios.

Como consecuencia de lo anterior el sistema de planificación debe contemplar la participación de la totalidad del sector público en las distintas etapas del proceso y también al sector privado. Dicha participación debe tratar de ser operante y efectiva y no formal. De aquí que sea necesario que el sistema de planificación polarice los intereses de tipo económico, social y político. Ello sólo se puede verificar más eficientemente en ámbitos espaciales más homogéneos en lo referente a problemas, aspiraciones, etc., esto es en las regiones.

El nivel regional en el sistema de planificación debe desarrollar las tareas orientadas hacia un mejor conocimiento de la realidad regional, y proporcionar elementos para la definición de políticas nacionales y regionales compatibles con los problemas, las potencialidades, la disponibilidad de recursos, etc.

Este nivel de planificación no es autónomo y debe ser el soporte principal de la planificación nacional. En este nivel, la planificación debe ser mucho más desagregada con referencia a objetivos y metas y localizada espacialmente, para que así se pueda determinar una responsabilidad institucional adecuada para los niveles del sector público, que deben actuar de un modo coordinado según el concepto del presupuesto regional analizado.

En consecuencia hablar de un sistema de planificación nacional y uno regional es impropio; los dos tipos de planificación no son competitivos; lo que ocurre es que son niveles distintos de decisiones y desarrollo de tareas de planificación que deben estar estrechamente vinculados e interconectados por canales de comunicación recíproca, con mecanismos ágiles y con respaldo de un sistema de decisiones descentralizado, aunque subordinado a un comando que posibilite la unidad de acción.

- c. **Contar con instrumentos de planificación que permitan la integración entre el largo, mediano y corto plazo y el proceso presupuestario.**

Esto significa que las regiones deben contar con estrategias

y planes de desarrollo de largo y mediano plazo, las cuales en su conjunto deben conformar la estrategia y los planes nacionales de desarrollo, como resultado de un proceso permanente de intercambio de información entre los mencionados niveles. Dichos planes deben ser sectorializados y dentro de cada sector abiertos por programas, los cuales deben determinar las metas y objetivos a lograr en cada región. Asimismo deben indicar las actividades requeridas como también los proyectos de inversión o líneas de proyectos, con cuantificación de metas y recursos. A este nivel se debe tratar de vincular la responsabilidad institucional del sector público, por los distintos escalones, lo que implica que los mismos participen en las etapas de planificación relacionadas con la definición de objetivos, metas y recursos.

Es especialmente importante para este proceso presupuestario, la técnica de los Planes Operativos Anuales, de la cual el presupuesto del sector público es una de las principales herramientas. Dicha técnica está orientada a lograr una mayor compatibilización en la acción y gestión del proceso de desarrollo, tomando fundamentalmente como marcos de referencia los planes de mediano y largo plazo, la coyuntura y la evolución de la ejecución de los planes. Cuenta con instrumentos que cubren los aspectos más importantes y críticos de la acción en función del desarrollo, como es la compatibilización general de las funciones de los distintos agentes del proceso de desarrollo, el campo monetario y financiero, las relaciones con el resto del mundo, los recursos humanos, los recursos materiales, el presupuesto del sector público, etc. Dicha técnica debe aplicarse a los niveles regionales para poder actuar con realismo en la identificación de los problemas y en la búsqueda de las soluciones más adecuadas y eficientes, ya que todos los instrumentos que la integran admiten y requieren una proyección regional. En esta forma se debe producir una mejor adecuación de las medidas, recursos y políticas regionales por parte del sector público, a través del proceso presupuestario regional, el cual tendrá que recibir y proporcionar información del y para la elaboración de los Planes Operativos Anuales.

d. Contar con un sistema de información adecuado a la planificación regional.

El proceso de recolección, tabulación, análisis y divulgación

de las estadísticas debe adoptar como marco fundamental de sistematización el esquema de regiones para así facilitar los trabajos de la planificación y de presupuesto regional y al mismo tiempo, permitir adaptar con base cuantitativa y cualitativa, medidas y políticas con mucho más agilidad y oportunidad.

Además, se debe analizar la estructura y sistematización de la información obtenida y su periodicidad para asegurar su utilidad para los trabajos de la planificación y presupuesto regionales. Debe tenerse presente que los requerimientos de información en planificación son dinámicos y que el propio proceso en el desarrollo de sus distintas etapas irá aportando nuevas informaciones que posibilitarán mejorar su estructura, calidad y oportunidad.

III. REQUERIMIENTOS ESPECIFICAMENTE PRESUPUESTARIOS

El concepto presupuestario expuesto establece requisitos propiamente presupuestarios entre los cuales podemos mencionar:

- a. **Comando del proceso presupuestario a nivel regional por delegación del Gobierno Nacional para coordinar los niveles provinciales y municipales.**

Una de las características fundamentales del concepto presupuestario expuesto es la **unidad de dicho proceso** que se debe lograr a nivel regional. Por lo tanto es indispensable un comando que posibilite coordinar los tres niveles del sector público y su estructura horizontal y vertical. El Gobierno nacional, por sus funciones y amplitud de las mismas es el único capacitado para ejercer este comando. En efecto, puede promover cambios en la legalidad vigente para atender a este concepto presupuestario, y cuenta con los mecanismos adecuados para ejercer presión sobre los demás para que se encuadren dentro de determinadas normas.

- b. Legislación presupuestaria que establezca conceptos, normas, procedimientos, instrumentos de coordinación y cronogramas de cumplimiento de las distintas etapas del proceso presupuestario, para todos los niveles del sector público.**

Para que se logre la unidad presupuestaria a nivel regional es necesario además del comando contar con un respaldo legal que encuadre los procedimientos dentro de determinadas normas, plazos y utilice herramientas adecuadas a tal finalidad. El proceso presupuestario regional, institucionalmente integrado y bajo un programa de trabajo común, servirá de elemento controlador del cumplimiento de las normas por el conjunto de las entidades corresponsables.

- c. Instrumentos de análisis y programación presupuestaria homogéneos para todo el sector público y con la suficiente amplitud para atender a aspectos peculiares.**

Para que se verifique la unidad presupuestaria regional, es igualmente necesario que se adopten instrumentos homogéneos para la totalidad de las instituciones. Dichos instrumentos, para que sean eficaces, deben contar con un nivel aceptable de percepción de su finalidad, uso, utilidad y operacionalidad por parte de la administración pública. Si ello no ocurre todo el proceso puede quedar comprometido y revestirse de un formulismo estéril. Por lo tanto uno de los prerequisites es llevar a cabo la capacitación de recursos humanos, en forma simultánea para los tres niveles del sector público.

Entre los instrumentos más importantes se pueden indicar:

1º Con referencia a los ingresos: Debido a los efectos que tiene cada una de las fuentes de financiamiento del sector público, para el desarrollo regional es importante que los conceptos que orientan su clasificación sean los mismos para todos los niveles, y en consecuencia que ella cuente con la necesaria amplitud para abarcar todas las peculiaridades de financiamiento público.

La pregunta que puede surgir es, si se necesita proceder a la previsión de los ingresos a nivel de cada región o basta

hacer la previsión a nivel de todo el país, tratándose de los organismos de carácter nacional?

Aunque haya aspectos polémicos en cuanto a la vinculación de determinados ingresos de una u otra región, es importante proceder a la previsión regional de los ingresos, aunque se corra el riesgo de ciertas distorsiones, las que podrán irse corrigiendo progresivamente. La importancia se debe a la necesidad de verificar, por un lado, hasta qué punto cada región es autofinanciada en lo que respecta al sector público, y por otro, determinar el nivel de transferencias entre las distintas regiones, de acuerdo con los niveles de déficit o superávit que presenten. Además, dicha información es importante para otros tipos de análisis, necesarios para la toma de decisiones de política económica, relacionadas con el manejo del sistema de financiamiento del sector público. Asume especial interés dicha previsión, para la programación de la ejecución presupuestaria, pues permitirá determinar la necesidad de movilización de fondos de una u otra región según los programas de ingresos y gastos y el comportamiento que presente durante el ejercicio, el flujo de los ingresos al Tesoro y sus agencias regionales.

2° Con referencia a la estructura programática. Es importante que los conceptos de programa, subprograma, actividades, proyectos, tareas y obras sean los mismos para toda la administración pública. Se pueden presentar diversas modalidades con respecto al desarrollo de actividades dentro de campos programáticos, a saber:

i. Cada nivel del sector público a nivel regional desarrolla actividades y hace inversiones de manera de obtener el producto final del programa a nivel regional o subregional. Puede ser el caso por ejemplo de la educación primaria, en la cual cada nivel del sector público desarrolla actividades y proyectos capaces de proporcionar el servicio a un determinado número de alumnos. En tales condiciones, las metas presupuestarias, a nivel regional, serían una función del esfuerzo y de las metas de cada nivel del sector público. El proceso presupuestario regional trataría de coordinar los esfuerzos y metas para lograr una compatibilización cualitativa y cuantitativa y evitar los excesos o deficiencia en la acción del sector público en dicho campo.

ii. Cada nivel del sector público desarrolla actividades que se deben integrar para el logro del resultado final de un programa presupuestario. Podría ser el caso, por ejemplo, de un programa de construcción de distritos industriales, en el cual podría haber proyectos o actividades del nivel municipal, estatal y federal que deberían ser coordinados para lograr la finalidad del programa. En este caso, la coordinación presupuestaria regional se requiere para compatibilizar los fines y los medios y establecer en el tiempo una secuencia lógica de etapas en la ejecución y determinar específicamente la responsabilidad de cada nivel institucional del sector público. Las metas serían función de la capacidad de cada nivel para aportar recursos y capacidad operacional a las respectivas actividades y de la función de producción de cada programa presupuestario, como también de la posibilidad de alterar la participación de los diferentes niveles institucionales en la función de producción.

La comparación de los niveles programáticos de las regiones, en cuanto a la naturaleza de metas y de medios no tiene necesariamente que dar resultados homogéneos, ya que cada región podrá presentar distintas prioridades y funciones de producción programática, dependiendo del estado de desarrollo en que se encuentra, de la naturaleza del desarrollo planificado, de la disponibilidad de recursos naturales y humanos, etc. De cualquier manera la comparación puede servir para verificar dichas diferencias y su compatibilidad con la realidad de cada región.

3º Con referencia al gasto: La técnica del presupuesto por programa utiliza clasificaciones de gasto, cada una de las cuales permite efectuar distintos tipos de análisis. Al combinarlos se logran nuevas informaciones que sirven para ampliar los análisis resultantes de las clasificaciones simples.

Dichas clasificaciones deberán ser idénticas para los distintos niveles del sector público y tener la suficiente amplitud para contemplar la heterogeneidad del gasto y los requerimientos específicos de ciertas entidades públicas. Así se podrá proceder a comparar los montos y estructuras del gasto por nivel institucional, dentro de una región y de una región a otra, por los distintos conceptos que dan origen a otras tantas clasificaciones.

Con referencia al análisis del gasto público, según las regiones, es necesario tener precauciones en cuanto a sus efectos.

Simplificando podemos considerar dos tipos de efecto del gasto público:

- i. El servicio o bien generado con el mismo, y
- ii. La demanda de los medios reales para producir dichos bienes y servicios.

Los primeros, por lo general, se verifican en las regiones en que se clasifica el gasto, habiendo casos en que los beneficios son compartidos por varias regiones; los segundos, en muchos casos, se generan en parte en otras regiones, por lo general en aquéllas que cuentan con una estructura productiva más diversificada y desarrollada. Este análisis es importante para conocer en qué medida una región depende de las demás para su desarrollo y transfiere demanda para otras y al mismo tiempo evitar conclusiones fundamentadas solamente en los aspectos financieros del gasto, dada la heterogeneidad de los efectos del mismo y la capacidad de cada región, de absorber el segundo tipo de efectos.

IV. IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO REGIONAL EN FUNCION DE UN DESARROLLO ESPACIAL MAS EQUILIBRADO

La importancia del mencionado instrumento se deduce de sus aspectos fundamentales que lo diferencian del sistema presupuestario tradicional, ellos son:

- a. Con relación al proceso presupuestario propiamente dicho: **Descentralización operacional, de todas sus etapas, pero contando con eficientes mecanismos de coordinación en función de la unidad de propósitos del sector público regional y de la compatibilidad de políticas presupuestarias interregionales.**

Uno de los factores que históricamente se ha transformado en determinante para la concentración del proceso de desarrollo, ha sido la estructura del Estado, espacialmente concentrada con todas sus consecuencias, a saber:

i. Concentración de la demanda de recursos humanos y de los efectos que éstos originan.

ii. Concentración de la demanda de bienes y servicios para el cumplimiento de sus programas, beneficiando los centros más dinámicos, especialmente capitales.

iii. Concentración de la acción del sector público en las áreas históricamente más dinámicas, pero que no siempre son las que presentan soluciones definitivas a los problemas. En efecto, muchas veces existen áreas con una estructura de recursos más apropiada pero que no están suficientemente aprovechados.

iv. Influencia y presiones crecientes sobre los recursos públicos por parte de los centros más dinámicos. Este dinamismo requiere cada vez más servicios y ventajas del sector público con un costo social en algunas áreas muy superior a aquel que tendría el desarrollo de otras regiones. Esto ocurre justamente debido a la falta de mecanismos de presión, social y política, por parte de las regiones más rezagadas.

v. Duplicación y superposición de esfuerzos entre los diversos niveles del sector público con los efectos consecuentes en la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.

vi. Establecimientos de procesos de crecimiento, espacialmente concentradores como consecuencia de todo lo que anteriormente se ha comentado.

Como puede observarse el concepto de presupuesto regional que se ha presentado, tiende justamente a eliminar estos problemas, ya que pone el acento en **la descentralización en todas las etapas presupuestarias**. Ello significa crear capacidad en las regiones para llevar a cabo tanto las tareas de elaboración, como las relacionadas con la discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación.

Así en cuanto a recursos humanos capacitados se estará creando, a nivel de cada región, una demanda en todas las especialidades requeridas por la ejecución de los programas del sector público.

Esto significa:

i. Incrementar los ingresos regionales por los sueldos, salarios y otras remuneraciones y beneficios percibidos por los funcionarios públicos.

ii. Aumentar la demanda de bienes y servicios a nivel regional en consecuencia de las remuneraciones antes mencionadas. Ello produce la generación de nuevos empleos, ingresos y aumento de la actividad y de servicios en el sector privado.

iii. Mejorar el nivel técnico y cultural regional, aspecto fundamental para la promoción del desarrollo. O sea, que en la medida que se desplacen funcionarios especializados para las regiones ejercerán una influencia sobre el medio en sus propósitos de superación.

iv. Crear capacidad de análisis a nivel regional, de los problemas, recursos y posibilidades de desarrollo, lo que es fundamental para establecer una base más firme a las medidas de política económica y presupuestaria y para ejercer presión sobre las autoridades nacionales dentro de una mayor racionalidad.

v. Crear oportunidades de empleo capaces de mantener y atraer los recursos humanos especializados, evitando así el flujo de los mismos hacia los centros más dinámicos con todas sus consecuencias.

vi. Generar una dinámica social regional capaz de influir en la alteración de los flujos provocadores del proceso de desarrollo concentrado.

La técnica del presupuesto regional que se propone, posibilitará una descentralización espacial de la satisfacción de la demanda de bienes y servicios del sector público, para cumplir sus programas. Ello, aprovechando al máximo la capacidad de cada región para atender los requerimientos regionales, en la medida de su capacidad productiva y de la potencialidad de sus recursos. Además se tratará de usar la demanda del sector pú-

blico como elemento dinamizador de regiones más rezagadas, desde luego con la cautela necesaria para no cometer los errores de promover ineficiencia en la utilización de los recursos.

En determinados casos se puede justificar la compra de ciertos bienes y servicios a precios superiores siempre y cuando se encuadre en una política de subsidios para superar una etapa de adecuación del proceso productivo. Mayores volúmenes de producción o comercio producen nuevas inversiones y oportunidades de empleo, lo cual a su vez determina nuevos ingresos que presionarán la demanda regional, generando así una cadena de efectos creadores de dinamismo económico y social a nivel regional.

El presupuesto regional permite actuar basado en elementos más sólidos para la definición de las prioridades presupuestarias regionales, debilitando o anulando las presiones de tipo político tradicional, como también las actitudes paternalistas y las soluciones superficiales para los problemas regionales del desarrollo. Ello será posible en la medida que el presupuesto regional esté al servicio de los planes, los cuales a su vez deben fundamentarse en un conocimiento profundo de los problemas y potencialidades regionales.

Posibilita una movilización más amplia de los recursos regionales, debido a que la comunidad regional se sentirá más estimulada a cumplir con las obligaciones tributarias y con otro tipo de aportes al financiamiento del sector público debido a que el proceso presupuestario presentado prevé su incorporación efectiva a las distintas etapas, como grupo social propulsor y contralor a todos los niveles de la acción del sector público.

Posibilita una coordinación entre los distintos niveles del sector público en función de los objetivos y metas establecidas para cada región, permitiendo utilizar los recursos y complementarlos en función de dichos objetivos.

Preséntase como un mecanismo eficaz para elevar el nivel técnico en el ámbito estatal o provincial y municipal del sector público, en el campo presupuestario, por la acción coordinada en la definición de objetivos y metas, en la programación, en la

discusión y aprobación y por el control y evaluación de la ejecución.

Posibilita la elaboración de informaciones consolidadas regionales sobre el sector público ya que todos los niveles seguirán y utilizarán conceptos e instrumentos homogéneos. Por otro lado las interrelaciones existentes entre ingresos y gastos serán lo suficientemente claras en cada nivel, en cuanto a su origen y destino.

Además dichas informaciones consolidadas fluirán del propio proceso presupuestario y no se limitarán al aspecto financiero ya que podrán abarcar aspectos reales de la demanda y de la oferta de bienes y servicios y de infraestructura. Además como es lógico, dichos consolidados serán mucho más significativos y representativos de la realidad, que los elaborados a nivel nacional.

Por último se permitirá una ejecución mucho más ágil ya que las decisiones serán más oportunas, por partir del nivel regional.

b. En lo que respecta a las relaciones del presupuesto con los demás instrumentos de planificación. La importancia del proceso presupuestario regional, tal como se concibe en estas notas surge de los siguientes aspectos:

i. La planificación regional constituye un eslabón de la planificación nacional que trata de identificar en mejor forma los problemas y potencialidades para seleccionar las medidas y medios más adecuados para enfrentarlos. Si se tiene en cuenta además que el sector público, es el principal responsable por la adopción de dichas medidas, las cuales se deben expresar vía presupuesto de los distintos organismos públicos, es necesario e importante que el proceso presupuestario, asuma realmente una identificación regional en todas sus etapas, para cumplir con los objetivos y metas de los planes regionales, en lo que respecta a la responsabilidad del sector público.

ii. Los efectos económicos, sociales, políticos y administrativos de la descentralización del proceso presupuestario, son

favorables al mejoramiento de las condiciones sociales, técnicas, políticas y administrativas de la planificación y posibilitan la consideración de todos los aspectos presupuestarios en función de la promoción del desarrollo regional.

iii. Aporta información real y financiera acerca del sector público regional, necesaria para los análisis, programación y proyecciones en cualquier experiencia de planificación que pretenda tomar en cuenta el aspecto espacial y especialmente para la elaboración de los instrumentos que integran los Planes Operativos Anuales, cuando asumiendo entonces características de realismo en cuanto a calidad, cantidad, ubicación, movilización, etc. de las metas y recursos.

VI. ALGUNAS IDEAS PARA INICIAR LA IMPLANTACION DE DICHO PROCESO PRESUPUESTARIO

Las ideas y comentarios de los capítulos anteriores, van configurando un modelo formal de presupuesto regional, bastante distante de la realidad de los países latinoamericanos. Sería irreal esperar que se den todas las condiciones para adoptar tal procedimiento.

Se requiere por lo tanto, un proceso de aproximaciones sucesivas, para finalmente establecer el modelo real el cual se debe implementar con los aspectos institucionales, legales y normativos requeridos. Hay que tener presente además que los instrumentos de planificación admiten siempre un mejoramiento de conocimiento que se logra en cada etapa de su aplicación.

Estos procesos de cambio se vuelven más aceptables cuando pueden presentar resultados positivos de su aplicación parcial en la propia realidad, aunque se establezcan de un modo informal.

La elaboración de modelos formales, presenta dificultades conceptuales y teóricas. Su implantación, en cada caso específico, requiere una capacidad analítica, suficientemente perspicaz, como para poder diferenciar lo fundamental del modelo, o sea lo que constituye la génesis de su dinámica, determinar los procedimientos y detectar las áreas más permeables a la intro-

ducción de cambios previstos por el modelo. De lo anterior depende el éxito relativo del proceso, y la comprobación de las premisas del modelo para así determinar en etapas subsecuentes, las posibilidades de su ampliación horizontal y vertical y de su adecuación.

Por lo general, en los primeros intentos, no se debe presionar para institucionalizar un presupuesto regional, ni para dictar una legislación propia, ya que se podrían cometer graves errores y desacreditar el proceso, al no lograr resultados capaces de convencer a aquellos responsables por las decisiones.

Para que sea viable cualquier iniciativa en este campo, debe contar forzosamente con la anuencia de las autoridades nacionales.

Pueden presentarse dos alternativas para las etapas iniciales.

Una, iniciar el proceso, abarcando todas las regiones, pero con una estrategia de aplicación y complejidad progresivas, que posibilite ir constatando la capacidad de respuesta de los distintos niveles del sector público y la adecuación progresiva de los instrumentos. Otra, seleccionar una región, que presente condiciones más adecuadas para una experiencia de esta naturaleza (plan regional, apertura al cambio por parte de las instituciones públicas regionales, apoyo de las autoridades nacionales para la experiencia, facilidad de la movilización de la opinión pública regional, etc.).

En cualquiera de las alternativas habrá que realizar un trabajo previo, en el sentido de determinar la táctica más adecuada y la manera de aplicarla en todos sus aspectos (formulación, convencimiento técnico, político y administrativo, análisis de los recursos humanos requeridos y su capacitación, formulación de los instrumentos preliminares y comprobación en la realidad del nivel de percepción de su finalidad, utilidad, operacionalidad, etc.).

La táctica, en cualquiera de las alternativas, debe tener una característica común, que es la de ir introduciendo complejidad

vertical y horizontal en el proceso, en la medida que se vaya comprobando la adecuación de las medidas a los pasos dados, su eficacia y la capacidad técnica de la administración pública para manipular eficientemente los instrumentos presupuestarios de la sistemática prevista.

Así por ejemplo, inicialmente el énfasis debe orientarse hacia la coordinación de la formulación, discusión y aprobación del presupuesto entre los tres niveles institucionales del sector público regional, para luego ir estableciendo los mecanismos e instrumentos para la ejecución, el control y la evaluación dentro de la amplitud institucional señalada.

Cada caso específico presentará aspectos peculiares que habrá que examinar ampliamente para programar con un máximo de seguridad todos los pasos siguientes.

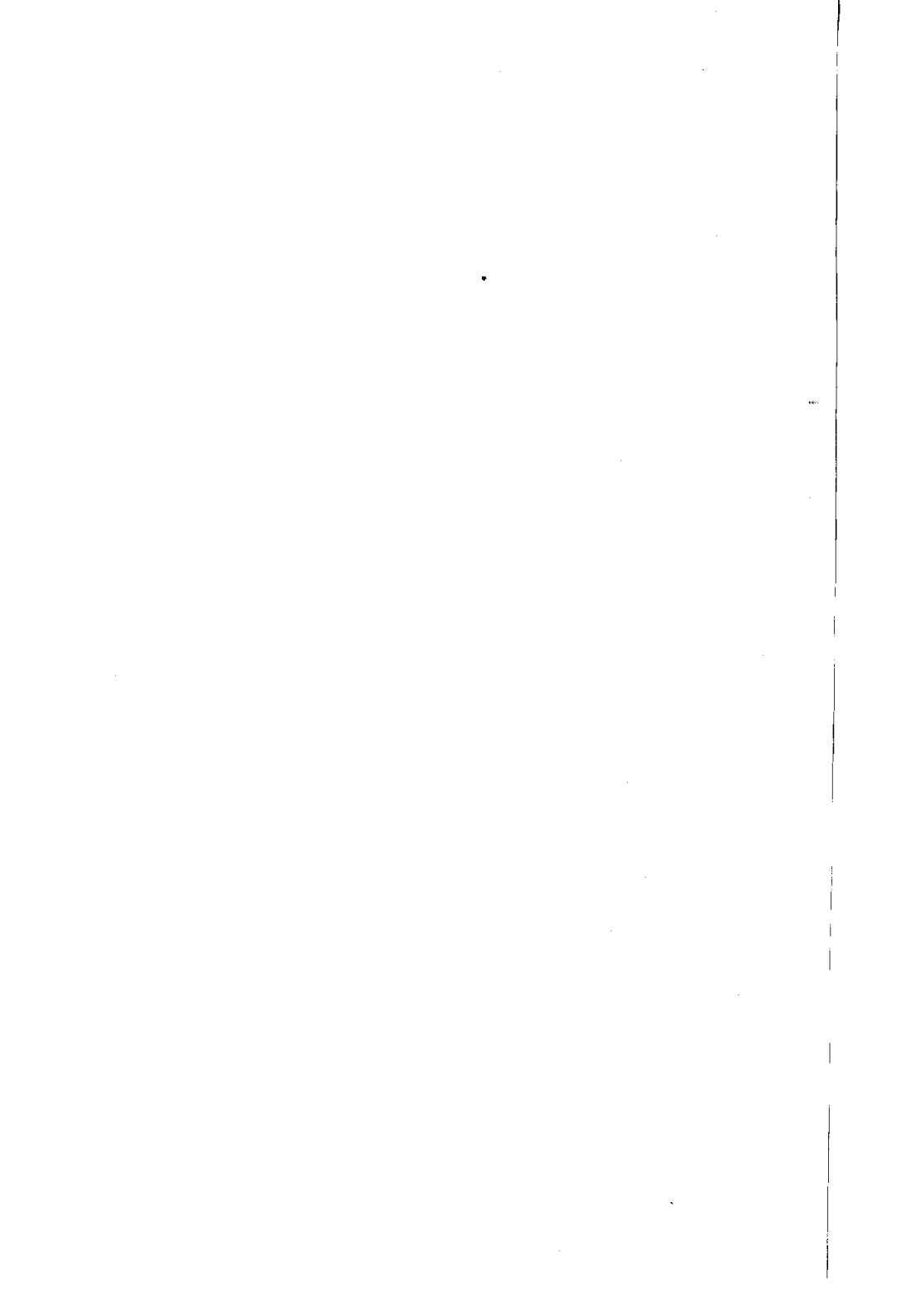
Como todo proceso realizado dentro de la administración pública, estará sujeto a períodos cíclicos por las implicaciones que asume en el campo político o técnico o por actitudes de mayor o menor respaldo en la etapa de implementación, por parte de las autoridades máximas, especialmente las relacionadas más directamente con el proceso presupuestario, a los distintos niveles institucionales del sector público.

En algunos casos aunque no haya una actitud abiertamente contraria se pueden presentar sectores con una posición formalmente favorable, pero en la realidad pasiva, que luego por sus efectos se vuelve negativa. Hay que evitar a toda costa estos focos de resistencia al cambio, y uno de los métodos es la preparación de todos los instrumentos necesarios dentro de una discusión amplia, en que todos los niveles aporten sus conocimientos sobre las respectivas realidades y necesidades y así se asignen responsabilidades por las decisiones que se tomen en el campo.

Es también una manera de ir difundiendo los verdaderos objetivos y alcances de un procedimiento presupuestario como el expuesto.

Esta participación no debe limitarse al campo presupuesta-

rio, como fácilmente se puede deducir de las variadas relaciones de este instrumento con otros, dentro del campo de la planificación. Es importante que desde los primeros pasos se establezcan mecanismos de coordinación, para definir claramente los requerimientos recíprocos de las distintas áreas de la planificación con los cuales el presupuesto tiene estrecha relación.



Informaciones de ASIP

Integración de los Consejos Directivos de las Secciones Nacionales de ASIP.

COSTA RICA

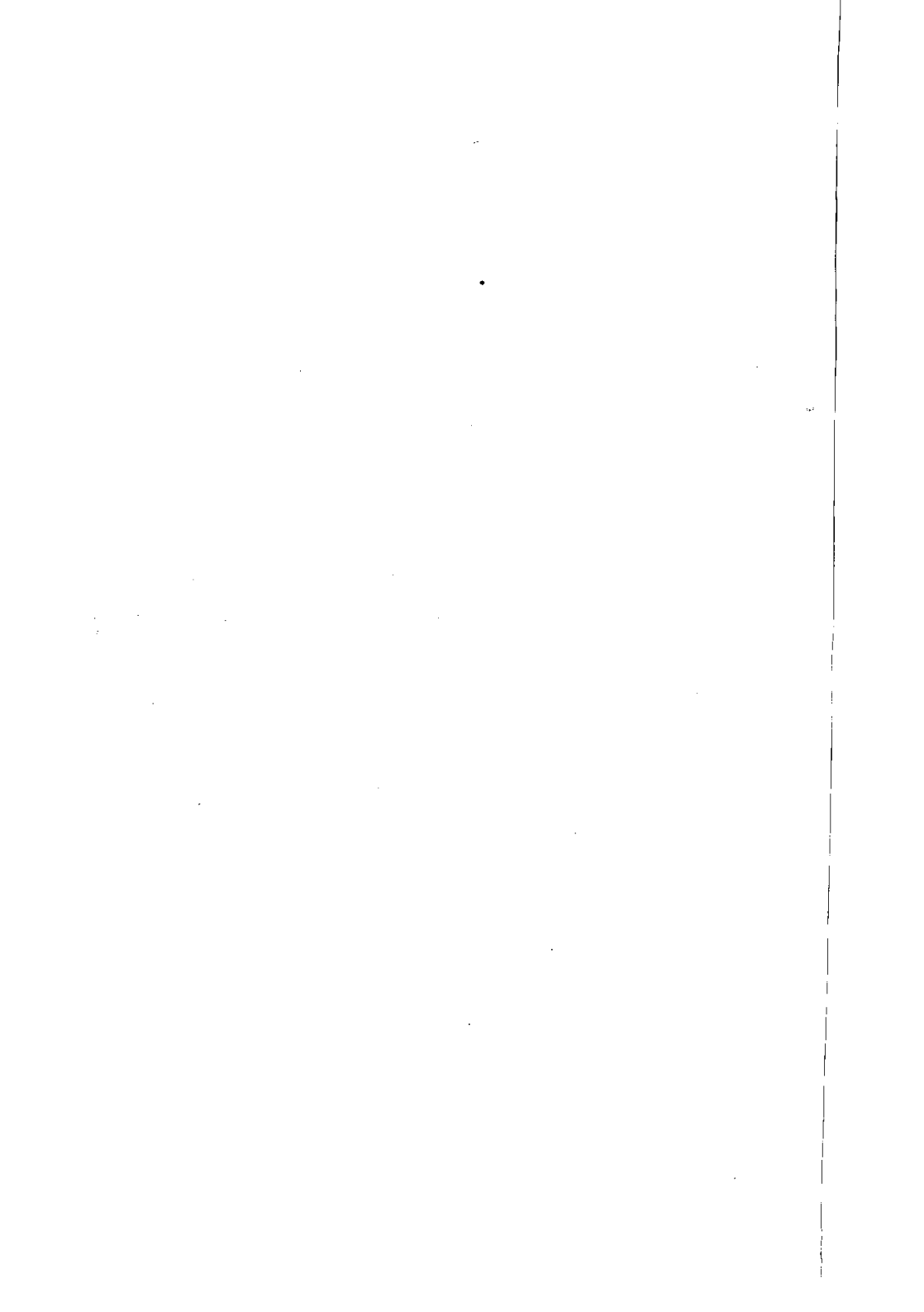
CONSEJO DIRECTIVO

Presidente	Alfonso Retana S.	Contraloría
Vice-Presidente	Francisco Rivas Q.	I.C.E.
Secretaría	Delfina Vargas	Min. Hacienda
Tesorera	Rosalía Bravo	O.F.I.P.L.A.N.
Vocal	Arturo A. Barboza	J.A.P.D.E.V.A.
Vocal	Alberto Zúñiga	I.N.V.U.
Vocal	Carlos González C.	C.N.P.

ECUADOR

CONSEJO DIRECTIVO

Coordinador		
General:	Bolívar Lupera	Director Nac. Presupuesto
Tesorero:	Jesús Bolaños	Junta Nac. de Planificación
Secretario	Carlos Eduardo Pérez	Ministerio de Finanzas
Vocal Primero	Jaime Quintana	J.N.P.
Vocal Segundo	Guillermo Ramírez	Función Jurisdiccional
Vocal Tercero	Fausto de la Torre	Min. de Recursos Naturales y Turismo
Vocal Cuarto	Iván Romero	Ofic. Nac. Presupuesto
Vocales Suplentes		
Primero	Gastón Sánchez	Ministerio Agricultura
Segundo	Marcelo Castillo	Dirección General Correos
Tercero	Gonzalo Borrero	Ministerio de Salud
Cuarto	Oscar León	Inst. Ecuatoriano de Telecomunicaciones



UN NUEVO ORGANISMO PARA APOYAR EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

Creación del
Centro Latinoamericano de Administración para el
Desarrollo.

C L A D

Es una noticia de interés para los profesionales e instituciones que trabajan en el área de las técnicas de finanzas, presupuesto y planificación, conocer sobre la creación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Por esa razón la Revista de ASIP ha entrevistado al **Dr. José María Jacome**, encargado de la Secretaría Ejecutiva del nuevo centro, el que proporcionó referencias sobre la idea que llevó a la creación del centro, sus objetivos y su programa de actividades inmediatas.

Entre estas actividades inmediatas se encuentra la realización en Caracas de un Seminario Regional sobre el tema "Las Empresas Públicas y sus relaciones con el Gobierno Central", en el corriente mes de noviembre. ASIP ha sido invitada a participar en este Seminario en el que un experto designado presentará el tema "Relaciones presupuestarias entre las Empresas Estatales y el Gobierno Central".

-
- * Experto de las Naciones Unidas desde el año 1965, actualmente se desempeña como Jefe del Proyecto VEN-534 "Reforma Administrativa en Venezuela" y Asesor Principal en Administración para el Desarrollo de dicho Proyecto. Anteriormente fue Asesor Principal en Administración Pública en la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Washington, D. C. En su país de origen, Ecuador, realizó funciones en el Banco Nacional de Desarrollo, Banco Central y en el Secretariado Técnico de la Presidencia de la República como Director Nacional de Organización. Igualmente fue Profesor de la Escuela de Administración Pública de la Facultad de Economía de la Universidad Central del Ecuador.

¿Qué antecedentes han apoyado la Iniciativa de crear el CLAD?

Los gobiernos latinoamericanos han demostrado su preocupación creciente por el desarrollo de su administración pública, y por la influencia que éste ejerce sobre su proceso de desarrollo económico y social. Este interés ha aumentado en años recientes a medida que los gobiernos resolvieron asumir un papel más activo en la dirección y orientación de sus economías nacionales, habiendo encontrado al mismo tiempo que su capacidad administrativa no está lo suficientemente desarrollada, y que, por consiguiente, la administración pública es un obstáculo para su progreso nacional.

Estos gobiernos han llevado a cabo programas de reforma administrativa para tratar de mejorar su capacidad administrativa, pero han descubierto que este proceso es difícil y complejo, al igual que el del desarrollo económico y social del cual forma parte.

Se ha hecho evidente que la transferencia de métodos, sistemas, principios y experiencias de los países más desarrollados ha resultado poco satisfactoria y no necesariamente adecuada para las condiciones de la región; y en consecuencia hay la necesidad de emprender investigación a fin de reformular estos principios y métodos a la luz de la experiencia y la realidad latinoamericana, y aplicarlos debidamente a las condiciones de la región. Esta investigación deberá ser naturalmente comparativa y debería basarse en la experiencia práctica de los países participantes.

Con mucha frecuencia se requieren servicios de consultoría altamente especializados en campos específicos, los cuales son difíciles de obtener en el momento preciso, cuando es oportuna. Además, estos servicios deberán coordinarse con las conclusiones de las investigaciones ya realizadas, a fin de que resulten efectivas y reflejen el progreso alcanzado.

Las experiencias nacionales en reforma administrativa han permanecido en cada país y sus lecciones no han podido ser aplicadas a otros países que buscan soluciones semejantes a problemas esencialmente parecidos. Por consiguiente, es necesario superar este aislamiento por medios que per-

mitan el intercambio de experiencias, ideas y soluciones latinoamericanas, y construir a través de los esfuerzos de esos propios países una disciplina de desarrollo administrativo adaptada a su realidad social, política y económica.

Los países de la región se han dedicado de lleno a este problema en los últimos años; ellos se caracterizan por la continua creación de instituciones, estructuras y programas, que procuran actuar sobre la brecha entre necesidades administrativas y capacidades administrativas. La suerte de estos esfuerzos ha sido variada. En líneas generales se puede concluir que aunque aún no se ha logrado superar el subdesarrollo administrativo, se ha capitalizado una muy importante experiencia.

En las actuales condiciones de conciencia y sensibilización frente a la brecha administrativa, de existencia de una rica red de instituciones nacionales orientadas a actuar sobre ella, y de posesión de un significativo acervo de experiencias, el camino parece maduro para intentar esfuerzos de integración administrativa latinoamericana, que puedan asistir y dar mayor impulso a los esfuerzos nacionales.

El CLAD se plantea fundamentalmente como un marco institucionalizado de integración administrativa, que basado en la existencia de los prerequisites favorables mencionados, podría aportar positivamente a la solución de problemas de carácter estratégico para el fortalecimiento de la capacidad administrativa para el desarrollo de la región.

¿Como se concretó institucionalmente la idea?

En Junio de 1972, representantes de México, Perú y Venezuela firmaron el Acuerdo Constitutivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

También en 1972, el Gobierno de Venezuela, con el copatrocinio de un grupo de países de América Latina, presentó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo una solicitud oficial de cooperación técnica para poner en funcionamiento el Centro con sede en Caracas, que tendrá funciones semejantes a las del Centro Africano de Adiestramiento e Investigación en Administración para el Desarrollo (CAFRAD), y el Centro Asiático de Administración para el Desarrollo (ACDA), ambos establecidos con el apoyo de las Naciones Unidas.

En diversas ocasiones anteriores y posteriores a esta presentación numerosos países de América Latina manifestaron su interés por contar con un instrumento de este tipo. El 20 de diciembre de 1971, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad su Resolución 2802 (XXVI) que recomienda la creación del Centro. La Resolución fue copatrocinada por treinta y seis países, entre ellos dieciocho de América Latina. El 30 de marzo de 1973, los Gobiernos de América Latina reunidos en la Décimoquinta Reunión Bianual de la Comisión Económica para América Latina en Quito, aprobaron por unanimidad la Resolución 33 (XV) dando su apoyo al CLAD, y recomendando continuar los esfuerzos para ponerlo en funcio-

namiento. La Resolución fue copatrocinada por diecinueve países de la región y aprobada por unanimidad.

Hasta septiembre de 1974, además de los Gobiernos de Perú, México y Venezuela, fundadores del CLAD, han comunicado su adhesión al Centro los Gobiernos de Argentina, Bolivia, Guatemala, Guyana, Ecuador y República Dominicana. Varios otros países como Colombia, Chile, Trinidad y Tobago, Uruguay, han manifestado su interés en esta institución. La creación del Centro ha recibido, además, el apoyo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas y de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP).

La Primera Reunión del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) se realizó en Caracas del 30 de septiembre al 2 de octubre, con el objeto de estudiar la evolución que ha tenido hasta este momento el proceso de establecimiento del Centro; estudiar y aprobar los instrumentos normativos de organización y funcionamiento de la entidad, y un programa de actividades de la Institución para los próximos doce meses.

¿Qué países integran el Consejo Directivo?

Argentina, a través del Instituto Nacional de Administración Pública; **Bolivia**, a través de la Subsecretaría de Administración Pública del Ministerio de Planificación; **Ecuador**, a través de la Dirección Nacional de Personal de la Presidencia de la República; **Guatemala**, a través del Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo; **Guyana**, a través del Ministerio de Servicio Público; **México**, a través de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia; **Perú**, a través del Instituto Nacional de Administración Pública; **República Dominicana**, a través de la Dirección de la Oficina Nacional de Administración y Personal; y **Venezuela**, a través de la Comisión de Administración Pública.

La Presidencia del Consejo Directivo la ejerce la representación de Venezuela y la Vicepresidencia la delegación del Perú.

¿Programa y objetivos?

Los objetivos principales son los siguientes:

- a) Promover, realizar y coordinar investigaciones y estudios comparados aplicados a los problemas administrativos y específicos del desarrollo de la región.
- b) Obtener, analizar, publicar y distribuir información sobre los aspectos administrativos del desarrollo con especial énfasis en la transferencia de tecnología relevante a estos problemas, ayudando de esta manera a eliminar el aislamiento entre los procesos de reforma administrativa que se llevan a cabo, a nivel nacional, en la región.

- c) Proveer servicio de asesoría técnica en administración para el desarrollo a solicitud de los gobiernos de la región, asistiéndolos en sus programas de mejoramiento administrativo.

Este programa está destinado a constituir sólidamente, y poner en funcionamiento el CLAD. Para ello, se prevé la realización de un conjunto de proyectos que permitirán satisfacer de inmediato algunas necesidades prioritarias en la región y respecto a los cuales existen valiosas experiencias que respaldarán sus posibilidades de éxito.

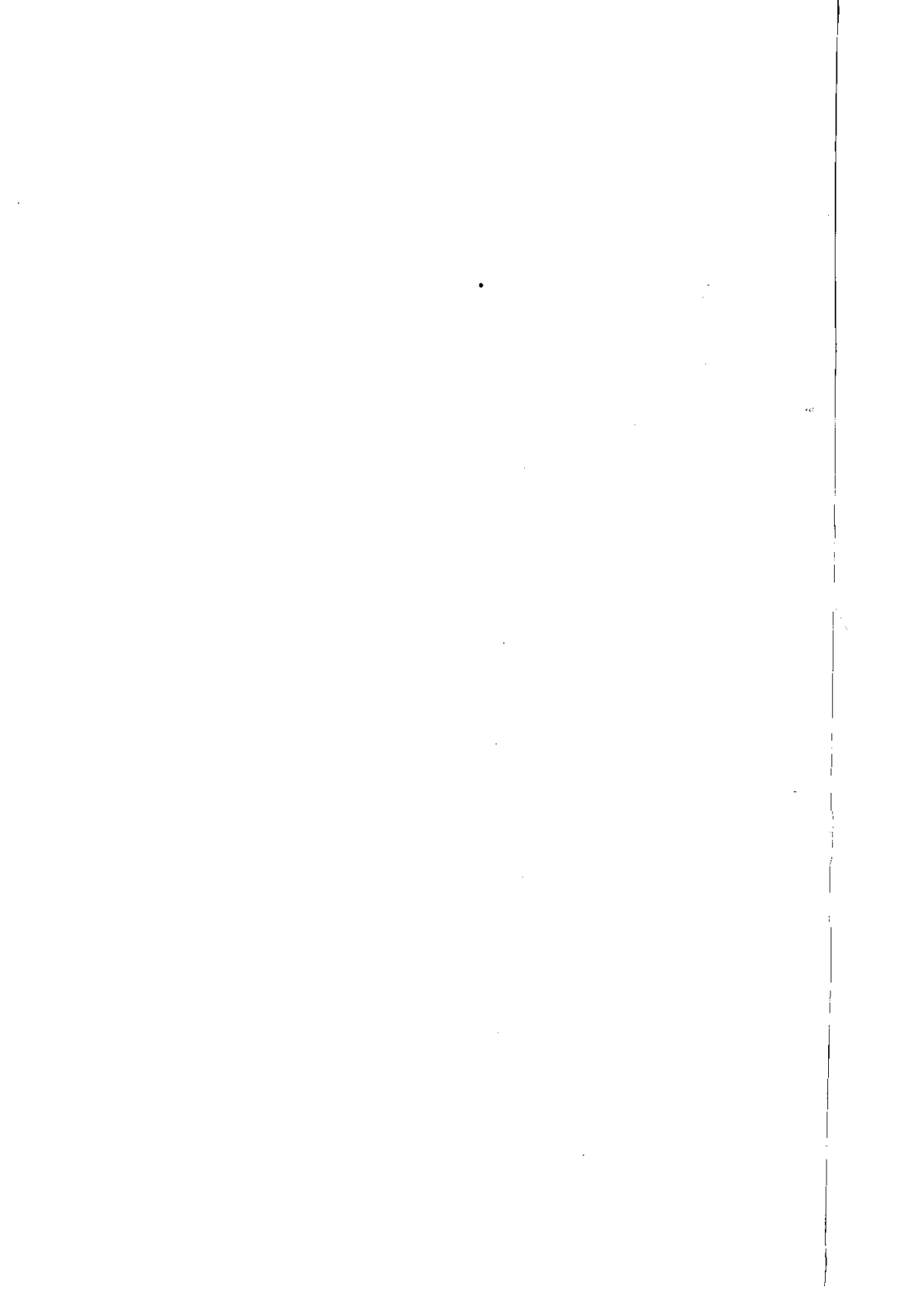
Básicamente se intentará en esta primera fase:

a) Desarrollar varios programas de investigación aplicada, referidos a cuestiones identificadas por los países como de la mayor prioridad, y orientadas a obtener respuestas técnicas concretas que puedan ser aplicadas de inmediato en los países. En todos los casos, la acción sería acompañada en su etapa final por la realización de reuniones de trabajo regionales y/o nacionales, donde se presentarán y discutirán detalladamente con los usuarios los instrumentos técnicos elaborados en el CLAD.

b) Realizar un esfuerzo continuado y sistemático de identificación de trabajos técnicos inéditos, y preparación de otros, su edición y con ellos una serie de publicaciones especializadas en problemas administrativos latinoamericanos de alto significado para las administraciones públicas de la región.

c) Identificar en la región áreas de integración y cooperación administrativa bilateral o multilateral, y promover en base a ellas acuerdos que posibiliten la transferencia de experiencias y tecnologías generadas en los diversos países, y el máximo de aprovechamiento de sus posibilidades de integración administrativa.

El objetivo del CLAD es en definitiva, fortalecer los esfuerzos de desarrollo administrativo nacionales, por consiguiente, su actividad se realizará en todas las áreas programadas, en total relación de complementación y coordinación y a través de las instituciones nacionales responsables del desarrollo de la administración en cada Gobierno. Su acción se coordinará estrechamente también con las diversas instituciones internacionales que trabajan en la región en aspectos económicos, sociales y administrativos del desarrollo; a solicitud de ellas el CLAD podría contribuir con el componente de análisis administrativo para los programas importantes que esas instituciones estén realizando en sus áreas especializadas.



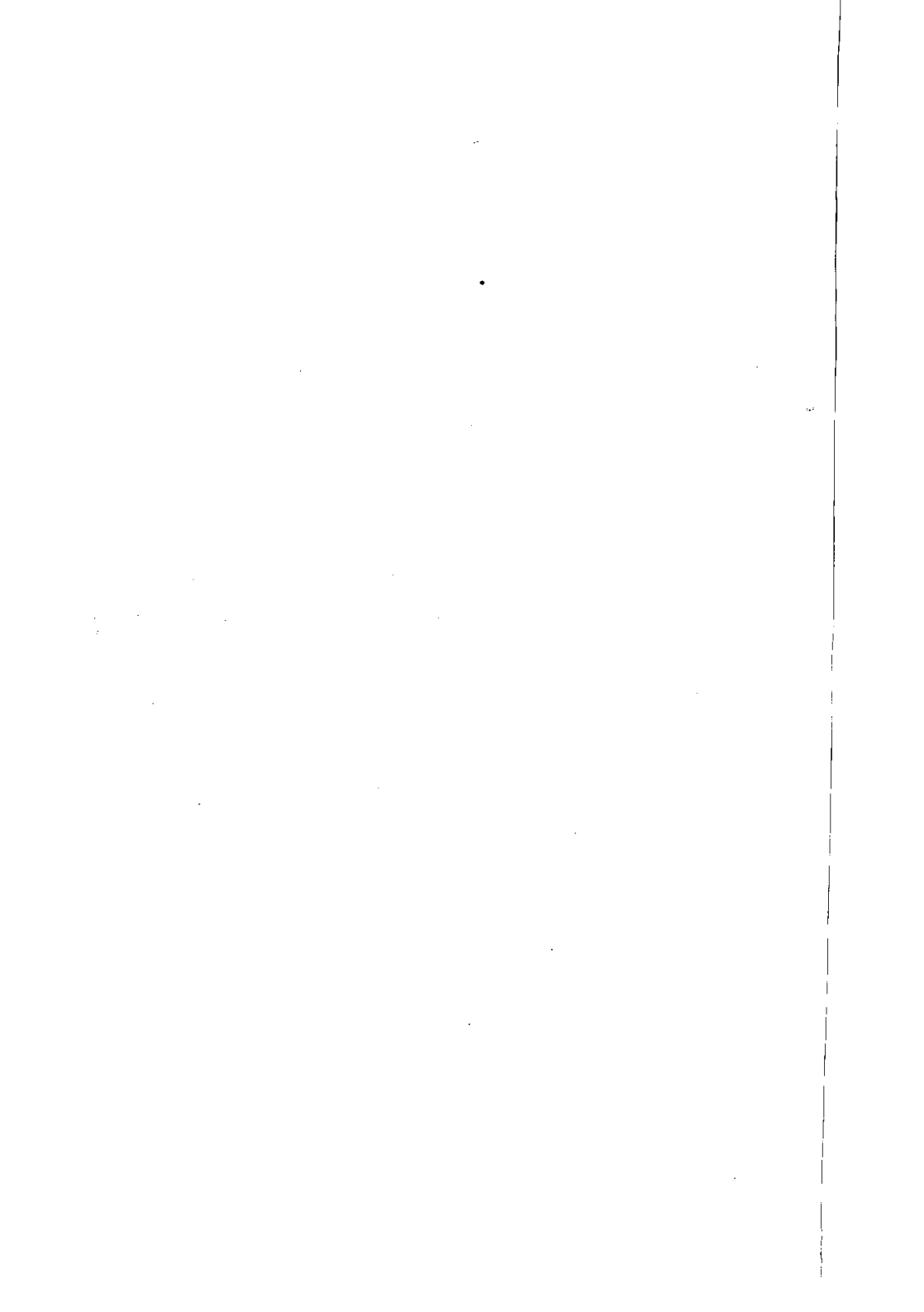
Brasil

Ier. Seminario Nacional Sobre Presupuesto Público

Entre los días 1º al de Diciembre próximo, se realizará en Araxá, Minas Gerais, el I Seminario Nacional sobre Presupuesto Público. Este evento es organizado por la Subsecretaría de Presupuesto y Finanzas, de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República, con la colaboración del Gobierno del Estado de Minas Gerais.

Es de interés publicar el temario y los propósitos de este Seminario dado que el problema de las clasificaciones presupuestarias es común a casi todos los países de América Latina.

El Presidente de ASIP Dr. José Vta. Rodríguez y el Dr. Jorge Estupiñán, miembro del Consejo Directivo, participarán en este evento ante invitación de la Secretaría de Planeamiento.



1. ANTECEDENTES

La búsqueda de una clasificación de las cuentas del Sector Público para la implementación del presupuesto-programa se encuentra, como recomendación esencial, en todos los tratados sobre el tema.

En el Brasil, los estudios para encontrar la clasificación adecuada al Sector Público, se iniciaron en 1939, con el Decreto-Ley N° 1.804/39 y continuaron en 1940, a través de un listado de funciones y sub-funciones contenidas en el Decreto-Ley N° 2.416/40, ambos resultantes de reuniones de técnicos presupuestarios que, en aquella época, iniciaron el proceso, largo y lleno de dificultades, de modernización y tecnificación de los sistemas presupuestarios y financieros del Brasil base para el desarrollo posterior de trabajo de las nuevas generaciones. Sin embargo, tales estudios no fueron dirigidos directamente dentro de la doctrina del presupuesto-programa, pero sí con miras a lograr la padronización, a nivel nacional, para la consolidación de las cuentas públicas.

La Ley N° 4.320/64, a su vez, reformuló la clasificación adoptada anteriormente, volvió su uso obligatorio también para la Unión, introdujo innumerables avances en el área de la elaboración, ejecución y control de los presupuestos, y sin buscar de manera perentoria la implantación del presupuesto-programa, hizo aflorar la idea de la programación de la acción gubernamental.

Esta idea fue después expresamente consagrada en el Decreto-Ley N° 200/67, en el cual consta:

"Artículo 15. — La acción administrativa del Poder Ejecutivo obedecerá a programas generales, sectoriales y regionales de duración plurianual, elaborados a través de los organismos de planificación, sobre la orientación y coordinación superiores del Presidente de la República.

Artículo 16. — Cada año, se elaborará un presupuesto-programa que pormenorizará la etapa del programa plurianual a ser realizado en el

ejercicio siguiente y que servirá de reglamento a la ejecución coordinada del programa anual.

Artículo 18. — Toda actividad deberá ajustarse a la programación gubernamental y al presupuesto-programa y los compromisos financieros sólo podrán asumirse en consonancia con la programación financiera de desembolso”.

Sin embargo, este Decreto no presentó, por sobrepasar su ámbito legal, la estructura de programas que debía ser establecida por los gobiernos en todos los niveles de la Federación.

En estas condiciones, el entonces Ministerio de Planificación y Coordinación General estableció una estructura de programas para aplicarse en el ámbito del Gobierno Nacional, sin obligatoriedad para los gobiernos estatales y municipales. Varios gobiernos estatales la siguieron y adoptaron, mientras que otros continuaron limitados a la aplicación de la Ley N° 4.320/64. En cuanto a los Municipios, algunos aún trabajan de acuerdo a las directrices del Decreto-Ley N° 2.416/40.

Se volvió, por tanto, extremadamente difícil, en el Brasil, la consolidación de las cuentas nacionales, a nivel de programación gubernamental, presentándose los planes nacionales, regionales y sectoriales y los presupuestos plurianuales de inversiones, traducidos en lenguajes diferentes entre sí.

En este contexto, el Ministro Joao Paulo dos Reis Velloso determinó la realización de estudios para dotar al Brasil de una estructura de clasificación suficientemente amplia, precisa y flexible, capaz de atender los requisitos de la planificación y de la administración financiera, cualquiera que sea el nivel del Gobierno que la utilice.

De estos estudios resultó el Decreto N° 9/74, de fecha 28 de enero de 1974, que procura atender las características establecidas en la determinación ministerial, introduciendo una nueva estructura para clasificar la programación del Sector Público, y sobre cuya orientación fueron elaborados el II Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto Plurianual de Inversiones para el próximo trienio y los Presupuestos Anuales de la Unión, del Distrito Federal, de los Estados y de parte de los Municipios.

2. OBJETIVOS

El Decreto N° 9/74 introduciendo una clasificación que combina funciones, programas y sub-programas, a los cuales estarán subordinados los proyectos y actividades, y sustituyendo la inflexibilidad, característica de todas las clasificaciones anteriores, por el concepto de tipicidad, posibilitando reagrupar el gasto, de acuerdo con el sector que se estuviera analizando, provocó inicialmente perplejidad en aquéllos que hasta entonces estaban acostumbrados a los esquemas tradicionales de clasificación de las cuentas públicas.

Su divulgación, ahora intensa, no fue llevada hasta el punto de disipar

todas las dudas y atender las necesidades de todas las áreas del Gobierno, debido al escaso tiempo entre su publicación y los plazos disponibles para la elaboración de los proyectos de leyes presupuestarias.

En estas condiciones, el objetivo esencial del **I Seminario Nacional sobre Presupuestos Públicos** es procurar captar la experiencia de todos los Estados, del Distrito Federal y de todos los Municipios que ya lo implantaron para, conjuntamente con las observaciones realizadas en el ámbito de la Unión, dar origen a las modificaciones que se consideren necesarias.

La Subsecretaría de Presupuesto y Finanzas espera recoger datos, experiencia y material, capaces de mejorar la propia estructura programática; recoger ideas para la fase de la ejecución de los presupuestos, que será iniciada el 1º de enero próximo; aclarar los puntos que aún sea necesario y, de esta forma, fortalecer los métodos de elaboración presupuestaria a partir del próximo ejercicio.

3. TEMARIO

La preparación del temario, por lo tanto, obedeció criteriosamente a los objetivos anteriormente descritos.

Durante el transcurso del Seminario habrá:

3.1. Una exposición, de responsabilidad de la Subsecretaría de Presupuesto y Finanzas, sobre la experiencia obtenida con la elaboración de los Presupuestos Anual y Plurianual de la Unión, dentro de la nueva clasificación, y lo que pudo observar en los Estados y Municipios con los cuales mantuvo mayor contacto.

3.2. Una exposición, bajo la responsabilidad del Centro de Informática de la Fundación IBGE, sobre el aprovechamiento del computador en el proceso de elaboración y ejecución presupuestarias.

4. PARTICIPANTES

El Seminario contará con la participación de Técnicos en Planificación, en particular especialistas en el área de la elaboración, ejecución, control y evaluación de presupuestos, y, en el caso específico de este Seminario, se espera contar con la participación de Técnicos en Procesamiento de Datos.

Habrán tres categorías de participantes:

- 4.1. **Delegados:** los Técnicos debidamente acreditados por las entidades del Gobierno Federal, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios.
- 4.2. **Observadores:** Técnicos inscritos individualmente o como representantes de entidades calificadas en el área de la planificación, presupuesto y administración.
- 4.3. **Consultores:** Técnicos, o representantes de entidades, especialmente invitadas por la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República.

**REGIMEN DE AFILIACIONES A LA ASOCIACION
INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO**

	US\$	Venezuela Bs.
1. MIEMBROS INDIVIDUALES		
Cuota anual de afiliación-suscripción, que otorga derecho a recibir 4 números trimestrales de la Revista y un boletín informativo mensual	8.—	35.—
2. MIEMBROS INSTITUCIONALES		
Cuota anual de afiliación-suscripción que otorga derecho a recibir 4 números trimestrales de la Revista y un boletín informativo mensual	250.—	1.075.—

A efectos de tener vigentes los derechos de miembros de ASIP la cuota de afiliación deberá cancelarse en el transcurso de los meses de Enero y Febrero de cada año.

REVISTA DE ASIP

La revista se publica trimestralmente y con los precios siguientes para personas e Instituciones no afiliadas a ASIP:

	Suscripción Anual	Núm. Suelto	Núm. Atrasados
En Venezuela	Bs. 40	Bs. 12	Bs. 20
En otros países	\$ 10	\$ 3	\$ 5

Las solicitudes de suscripción se dirigirán únicamente al Centro de Documentación de ASIP y deberán venir acompañadas del cheque respectivo expedido a nombre de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP).

Las personas e instituciones afiliadas a ASIP recibirán la Revista sin costo siempre que se encuentren al día en el pago de sus cuotas de afiliación.

Señor **afiliado** o **suscriptor**, indique a los interesados en vincularse a ASIP la forma de afiliarse o suscribirse a la Revista.

1. SOLICITUD DE AFILIACION A LA ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO

Señor Secretario Ejecutivo:

Agradezco a Ud. se sirva enviarme un formulario de afiliación y un ejemplar de los Estatutos de la Asociación a efectos de vincular nuestra institución, a la misma.

v i n c u l a r m e

Muy atte.,

.....
FIRMA

Referencias:

Nombre:

Dirección:

Actividades:

(En caso de afiliación institucional, indicar nombre de la persona responsable).

2. SUSCRIPCION A LA REVISTA DE ASIP

Señores ASIP

Centro de Documentación:

Ruego a Uds. aceptar la suscripción a la Revista de ASIP, por lo que estoy enviando en adjunto un cheque por Dls., 10. - correspondiente a la suscripción 1975.

.....
FIRMA

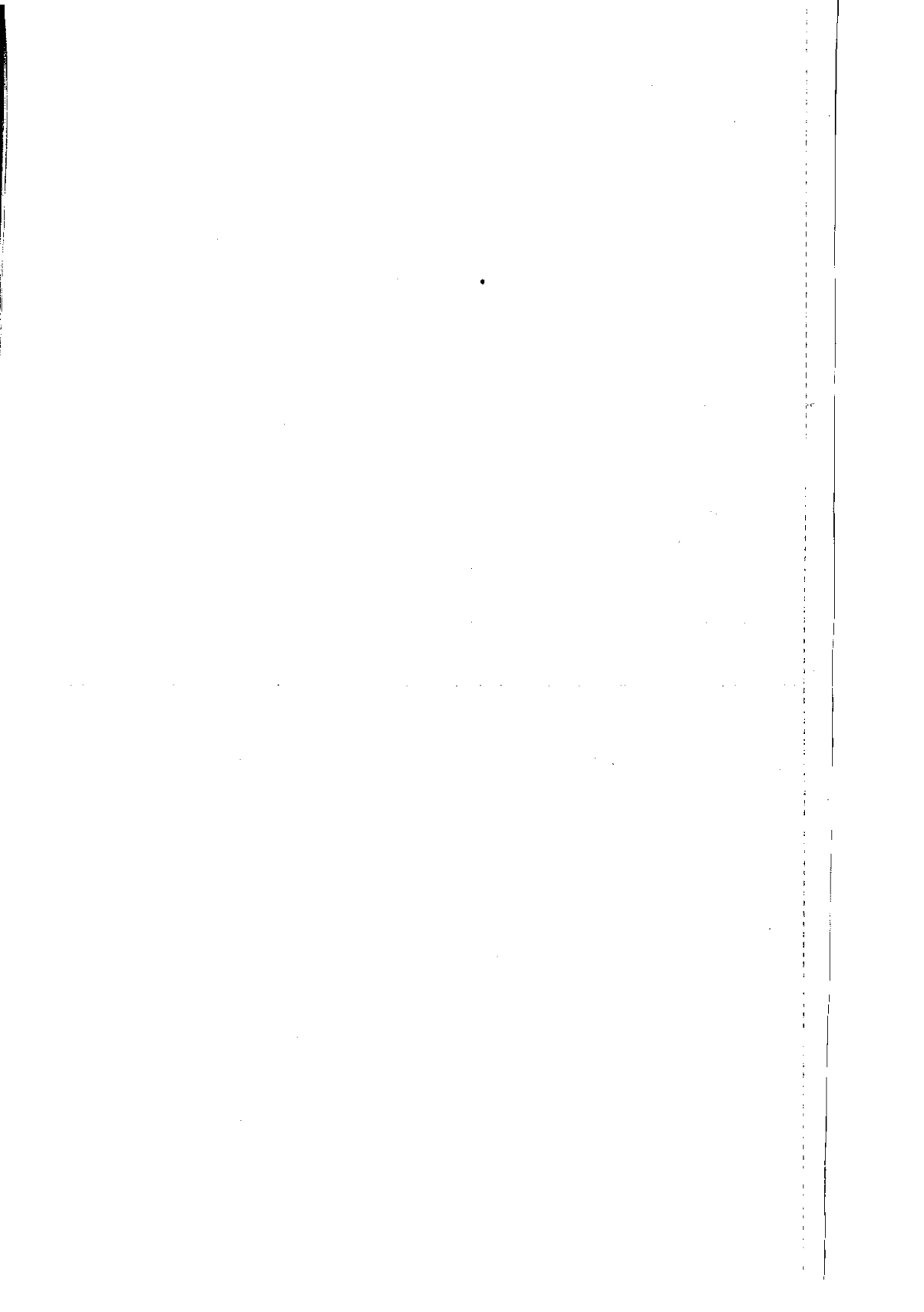
Referencias:

Dirección:

Nombre:

Actividades:

(En caso de suscripción de una institución, indicar nombre de la persona responsable).



IMPRESO POR

ARTEGRAFIA, C. A.

Empedrado a Matadero - Teléfs.: 41 73 42 - 41 59 43

C A R A C A S