

Curso de
alta
gerencia
Pública, Provincial y Municipal



Universidad Nacional de La Plata
Dirección de Asuntos Municipales

Curso de
alta
gerencia
Pública, Provincial y Municipal



Universidad Nacional de La Plata
Dirección de Asuntos Municipales
ABRIL - JUNIO 1997

Autoridades Presidencia de la UNLP

Presidente

ING. LUIS JULIÁN LIMA

Vicepresidente

MED. VET. ALBERTO R. DIBBERN

Secretario General

ABOG. CLAUDIO A. CONTRERAS

Secretario de Asuntos Académicos

MED. VET. ROGELIO E. BRUNIARD

Secretario de Ciencia y Técnica

ING. JEAN RIUBREGEANT

Secretaria de Extensión Universitaria

PSIC. IRMA TELMA PIACENTE

Secretario de Asuntos Económico-Financieros

CR. LUIS A. COLAGRECO

Prosecretario General

ABOG. GUILLERMO TAMARIT

Prosecretaria Administrativa

CRA. MERCEDES B. MOLTENI

Prosecretario de Asuntos Legales

DR. MIGUEL O. BERRI

Prosecretario de Obras y Servicios

ING. PEDRO V. GROSSI

Prosecretario de Relaciones Institucionales

PROF. LEONARDO CALO

Director de Asuntos Municipales

ARQ. FERNANDO TAUBER

ALTA GERENCIA PÚBLICA, PROVINCIAL y MUNICIPAL

Durante el año 1997 la Dirección de Asuntos Municipales de la U.N.L.P. dictó en tres oportunidades el Curso de Alta Gerencia Pública, Provincial y Municipal: en la Universidad en los meses de abril-junio y nuevamente en agosto-setiembre, y en octubre-noviembre en el Centro Regional Junín.

Este trabajo comprende las clases dictadas en el primero de los Cursos citados (La Plata, abril-junio de 1997).

Se trata de versiones taquigráficas de las mismas, algunas de las cuales fueron corregidas por los docentes. En los casos en que no se hizo, está indicado al comienzo de cada una.

Los docentes y alumnos inscriptos en los tres cursos son los siguientes:

Docentes:

Profesores y Funcionarios de la Universidad Nacional de La Plata:

LIC. SANTIAGO BARCIS
DR. MIGUEL BERRI
ING. FERNANDO BRICAT
ING. JOSÉ L. CALDERÓN IZAGUIRRE
LIC. ELENA DIENDA
DR. EDUARDO GONZÁLEZ ARZAC
LIC. MARCELA GREGORI
MIGUEL A. MARAFUSCHI
LIC. ADOLFO NEGROTTI
LIC. NORMA PAOLINI
DR. PABLO OSCAR PINTO
DR. PABLO RECA
ING. PABLO G. ROMANAZZI
CDOR. HÉCTOR P. SANCHEZ
ARQ. FERNANDO TAUBER
LIC. IRMA TOSI
DR. MIGUEL ZUCCHERINO

Profesores del Instituto Nacional de la Administración Pública:

ING. GUILLERMO ALABES
LIC. LUIS CALVINO
CDOR. AGUSTIN GATTO
LIC. GUSTAVO LÓPEZ ESPINOSA
PROF. NOEMI PULIDO
LIC. GERARDO STRADA SAENZ
LIC. GUILLERMO SCHWEINHEIM
DR. OSCAR TANGELSON
LIC. JUAN JOSÉ TRAMEZZANI

Otros docentes:

LIC. SILVIA FERNÁNDEZ, Directora de Estudios de Diseño Gráfico del ISCI - La Plata
LIC. ROBERTO GRABOIS, Secretario General del Instituto Federal de la Administración Municipal del Ministerio del Interior de la Nación.
DR. ENRIQUE GROISSMAN, Director del Colegio Nacional Buenos Aires, Carlos Pellegrini de la Capital Federal
ING. RAFAEL KOHANOVI, Secretario de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
LIC. MANUEL MORA Y ARAUJO, Director de Mora y Araujo, Noguera y Asociados.
DR. GUILLERMO OLIVER, Diputado Provincial, H.C.D. Pcia. Buenos Aires
DR. JORGE REMES LESNIKOV, Ministro de Economía de la Pprovincia de Buenos Aires.
PROF. JORGE VARGAS, Asesor de la Secretaría de Promoción Social del Gobierno Ciudad de Bs. As.
LIC. JUAN FERNANDO URLEZAGA, Director Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Provincia.

Asistentes:

Intendentes municipales:

ALEGRE GUBERTO, Intendente Municipal de General Villegas.
ALTIERI BIAS, Intendente Municipal de Pinamar
APRILE CARLOS, Intendente Municipal de Tres Arroyos.
COSTA ORLANDO, Intendente Municipal de Bragado.
DELFINO JUAN, Intendente de Suipacha.
DI SALVO MIGUEL ÁNGEL, Intendente Municipal de Veinticinco de Mayo.

FERNANDINO NORBERTO, Intendente Municipal de Chascomús.
MAGNANINI RAFAEL, Intendente Municipal de Benito Juárez.
MIGUEL, ABEL, Intendente Municipal de Junín
TRUCCO HÉCTOR, Intendente Municipal de Rivadavia.

Legislatura de la Provincia de Buenos Aires:

ACEDO FERNANDO, Diputado Provincial.
COURTIAL PEDRO, Senador Provincial.
FERRARI, GUSTAVO, Diputado Provincial.
LÁZARO MARIO, Diputado Provincial.
MENCHACA MARIO, Diputado Provincial.
BANNO JULIA, Asesora H.C. Senadores Pcia. de Bs. As.
GIULIANO ETIBEL, Asesora H.C. Diputados
WAGNER OSVALDO, Asesor. H.C. Diputados.

Concejos Deliberantes:

ADDUCCI CLAUDIO, Pte. H.C. Deliberante de Ensenada.
ALBAQUI, CARLOS, Concejal, H.C.D. de Junín.
ALVAREZ ANA MARÍA, Concejal, H.C.D. de Cnel. Suarez.
BAEZ AMANCIA, Concejal, H.C.D. de Florencio Varela
FERNÁNDEZ BEATRIZ, Concejal, H.C.D. de Tandil.
FERRELLA LUIS, Concejal, H.C.D. de Ensenada
FRANJUL CLAUDIO, Concejal H.C.D. de La Plata.
GARAT, CARLOS, Concejal, H.C.D. de L. N. Alem.
IBÁÑEZ, MARÍA AMELIA, Concejal, H.C.D. de Junín.
ILARREGUI MARGARITA, Concejal de Ayacucho.
IURADA CARLOS, Concejal H.C.D. de Ensenada.
LACAVE LUIS, Presidente del H.C.D. de Pinamar
MALAGAMBA LUIS, Concejal, H.C.D. de La Plata
MONZÓN CARLOS, Concejal, H.C.D. de Punta Indio
MOR ROIG JAVIER, Concejal H.C.D. de La Plata.
RÉ GUILLERMO, Concejal, H.C.D. de Lobos.
SARLO, PABLO, Concejal H.C.D. de La Plata.
CIRIACHI SILVIA, Directora de Asuntos Administrativos, H.C.D. de Olavarría
DI PAOLO CARLOS, Asesor Letrado de la Presidencia del H.C.D. de Ensenada
HOFFMANN CARLOS, Director de Relatoría y Asesoría H.C.D. de Olavarría.

Funcionarios municipales:

ACERBO, ANDREA, Prensa Mun. de Junín.
ALVAREZ ROBERTO, Secretario General, Mun. de Tres Lomas.
ANDRADE HUGO, Secretaria de Economía, Mun. de Moreno.
ARBUES, VÍCTOR, Secretario de Obras Públicas, Mun. de Junín.
ASURML, MARÍA CECILIA, Contador Municipal de Leandro N. Alem.
AUZOVERRIA H., Contador Municipal de Chascomús.

BALO ISIDORO, Secretario de Gobierno, Mun. de Castelli.
BAYLEY, ALEJANDRO, Asesor Legal de la Mun. de Pinamar.
BERNUES ELIO OMAR, Secretario de Gobierno, Mun. de Zárate.
BRUNETTI LUIS, Contador Municipal de Navarro.
CABALLERO SILVIA, Secretario de Gobierno, Mun. General Lamadrid.
CARDINALI O., Secretario de Hacienda, Mun. de General Arenales.
CANISSA ALBERTO, Secretario de Gobierno y Hacienda, Mun. de Pinamar.
CARATAN Gabriel, Contador Municipal de Salto.
CARDINALI, Oscar, Secretario de Gobierno, Mun. de Gral. Arenales
CASES, Pablo, Asesor Letrado, Mun. de Gral. Arenales.
CLARKE Nora, Secretaria de Gobierno, Mun. Cnel. Pringles.
CROCCO, Alicia, Consejera Escolar, Mun. de Vedia.
DEMARCO FERNANDO, Subsec. de Economía y Hacienda, Mun. de Olavarría
DEFELIPPE Oscar, Director de Asuntos Legales, Mun. de Navarro.
DE LA IGLESIA Daniel, Secretario de la Producción, Mun. de Coronel Rosales
ELIAS, Ernesto, Sec. de Gobierno, Mun. de Bragado
ERRECA Juan, Director de Servicios Urbanos, Mun. de Rauch
ESPONDABURU Pedro, Subdirector de Promoción y Desarrollo, Mun. de Rauch.
FIGUEROA Carlos, Director de Presupuesto y Hacienda, Mun. de Pinamar.
FERNÁNDEZ Vicente, Secretario General, Mun. de Gral. Pueyrredón.
GABILÁN Carlos Marcelo, Secretario Calidad de Vida, Mun. Gral. Pueyrredón.
GALINELLI, Anibal, Contador Municipal de Lincoln.
GOBBINI, Alejandro, Secretario de Gobierno, Mun. de Ameghino.
GONZÁLEZ LETICIA, Subsecretaria de Desarrollo Social, Mun. Gral. Pueyrredón.
GUIRAO, Mercedes, Directora de la Producción, Mun. de Junín.
JORGE María Patricia, Secretaria de Gobierno de Moreno.
JURI Soraya, Secretaria de Gobierno y Hacienda, Mun. de Puán.
LARREGUI Héctor, Secretario de Gobierno, Mun. de Laprida.
LAPITZONDO Emilio, Contador Municipal Interino de Mun. de Adolfo Alsina.
LEÓN Juan, Contador Municipal, Mun. de Pinamar.
LÓPEZ Daniel, Secretario de Deportes, Cultura y Turismo de Gral. Lamadrid.
LUSARDI, Ana, Asesora Letrada, Mun. de Junín.
MALAGUTI Walter, Secretario de Educación, Mun. Gral. Pueyrredón.
MARCONCINI David, Secretario de Obras y Servicios Públicos, Mun. de Pilar.
MARTÍN, Dardo, Secretario General, Mun. de Alberti.
MARTÍNEZ Ernesto, Secretario de Gobierno y Hacienda, Mun. de Adolfo Alsina.
MARTÍN, Gerónimo, Concejal, H.C.D. de Lincoln

MENDIZABAL, José Luis, Concejal, H.C.D. de Junín
MICHELI, Daniel, Asesor Mun. de Tres Arroyos.
MINGOTTE Miguel, Secretario de Administración y Hacienda, Mun. de 9 de Julio
MOLTENI Horacio, Director Ente Descentralizado de 30 de Agosto, Mun. Trenque Lauquen.
NUÑEZ, José Daniel, Asesor Mun. de Benito Juárez.
PASTORINO, Hugo, Contador Municipal de General Arenales.
PEREYRA Hugo, Secretario de Servicios Públicos, Mun. de Florencio Varela.
PASTOR MERLO, Marcelo, Secretario de Hacienda, Mun. de Junín.
PEREZ ROSSI, Sergio, Subsecretario de Promoción, Mun. de Junín
RODRÍGUEZ Ana M., Directora de Recaudación de la Mun. de Pinamar.
RIBE, Carlos, Contador Municipal de Junín
SANTILLAN Eduardo, Contador Municipal de A. González Chaves.
SASTRE Néstor, Secretario de Hacienda, Mun. de Gral. Sarmiento.
SCELZA, Marcela, Secretaria de Gobierno, Mun. de Alberti.
SOLANA, Manuel, Secretario de Gobierno, Mun. de Lincoln.
SZYMKIEWICZ Juan, Asesor Mun. de Río Gallegos
TORRES Osvaldo, Sec. de Planeamiento y Control de Gestión, Mun. de Navarro

Funcionarios provinciales y nacionales:

BARREDA Lucio, Director P.F.M. (Plan de Fortalecimiento Municipal)
BASILE Mirta, Asesora Ministerio de Economía Pcia. de Bs. As.
BENEDETTO Carlos, I.F.A.M.
BERTOLOTTO Juan Alberto, Director P.F.M. (Plan de Fortalecimiento Municipal)
CANTERO Alejandro, Subdirector de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía Pcia. de Bs. As..
MARTÍN Adnana, Director P.F.M. (Plan de Fortalecimiento Municipal)
SOSA Andrea, Subdirector de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía Pcia. de Bs. As..
ALVAREZ, Avelino, veterinario.
BENITO, Lisandro, abogado.
BROGGI, Gabriel, estudiante.
ESPER, Laura, ex-consejera escolar.
GALLINARI, Karen, estudiante.
GARELLI, Mariano, abogado.
LAMELZA, Osvaldo, abogado.
MASSANO, Mario, comerciante.
MOLINARI, Antonio, ingeniero.
PERA, Gustavo, ex-diputado provincial.
PINTO, Pablo, estudiante.
RODRÍGUEZ, Daniel, abogado.
SALVUCCI, Mario, ex-concejal
SÁNCHEZ, María Eugenia, socióloga.
VICAZIO, Lorenzo, administrador.

CURSOS EN ALTA GERENCIA PÚBLICA, PROVINCIAL Y MUNICIPAL
Equipo de trabajo:

SR. PABLO CECCOLI
DR. MARCELO MARCO
DR. PABLO O. PINTO
ARQ. FERNANDO TAUBER
LIC. IRMA TOSI

SUMARIO

- PREFACIO** 7
Arq. Fernando Tauber
Director de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata
- PROLOGO** 9
Abogado Pablo Oscar Pinto
Coordinador de los "Cursos de Alta Gerencia Pública, Provincial y Municipal"
- CONFERENCIA/CLASE MAGISTRAL** 12
Nuevos Roles del Estado y del Municipio. Reforma Económica y Administrativa del Estado y su impacto en los diferentes niveles de gobierno. Provincialización y municipalización de la acción de gobierno. Descentralización y desconcentración. Transferencia de Servicios a niveles locales y municipales. Relación Municipio-Empresas de Servicios: privatizaciones, concesiones y participación del capital privado en la gestión de servicios locales. Municipio-Sociedad Civil: Estado Municipal, Actores Sociales y Participación.
Lic. Jorge Remes Lenicov
Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires
- MODULO 1** 22
Nuevo Contexto. Desafíos y Oportunidades para el Desarrollo Municipal. Nueva Agenda Municipal: desafíos y oportunidades. Globalización de las comunicaciones. Transnacionalización de la Economía. Mercosur y su impacto en la esfera municipal. Competitividad local: inversiones, tecnologías, infraestructura, servicios, formación de recursos humanos, telecomunicaciones. El problema del crecimiento económico sin empleo y su dimensión local.
Dr. Oscar Tangelson
Profesor Instituto Nacional de la Administración Pública.
- MODULO 2** 42
Análisis de Políticas Públicas. El Ciclo de las Políticas Públicas. Los procesos de formación de las agendas locales. La formulación de políticas, planes, programas y proyectos a escala local. La adopción de políticas. Los problemas de la implementación de políticas municipales. La evaluación de los resultados e impactos de la acción del gobierno local.
Lic. Luis Fernando Calviño
Lic. Gerardo Strada Saenz
Profesores del Instituto Nacional de la Administración Pública.
- MODULO 3** 54
Gerencia Pública Municipal. La gerencia pública y su expresión a escala local. Las funciones gerenciales y la formación de los equipos de gobierno. Los estilos de gestión y las habilidades gerenciales. Las Tecnologías de Gestión. Gobierno Local y desarrollo de competencias gerenciales.
Dr. Agustín Gatto
Profesor del Instituto Nacional de la Administración Pública.
- MODULO 4** 66
Liderazgo Efectivo. La gestión municipal y el liderazgo. Estilos de liderazgo, motivación y formación de equipos de gestión por objetivos. Liderazgo y articulación de redes sociales e institucionales. El contexto del liderazgo: clima y cultura organizacional. Desarrollo organizacional y conducción del cambio
Lic. Juan J. Tramezzane
Profesor del Instituto Nacional de la Administración Pública.
- MODULO 5** 80
Comunicación social. Teoría de la Comunicación. Comunicación institucional. Imagen institucional. Comunicación interna. Comunicación y ciudadanía. Formas. Oratoria. Participación ciudadana. Encuestas de opinión. Estadística. Información institucional. Campañas institucionales y políticas. Márketing institucional.
Lic. Adolfo L. Negrotto
Lic. Irma E. Tosi
Profesores de Universidad Nacional de La Plata.
- MODULO 6** 90
Planeamiento Estratégico. Diferencias entre el planeamiento tradicional y el planeamiento estratégico. Los pasos del planeamiento estratégico. Análisis de situación. Investigación de Problemas. Formulación de la misión y desarrollo de la visión. Construcción de Escenarios. Formulación de Programas de Acción. Análisis del Campo de Fuerzas y Construcción de Viabilidad. Programas Operativos.
Ing. J. L. Calderón Izaguirre
Profesor Universidad Nacional de La Plata
- MODULO 7** 106
Diseño de Proyectos. Distintos paradigmas. Etapas y elementos de los Proyectos Públicos. Proyectos de cambio organizacional. Mecanismos participativos y transdisciplinarios en la formulación de proyectos. Indicadores y evaluación.
Ing. J. L. Calderón Izaguirre
Profesor Universidad Nacional de La Plata.
- MODULO 8** 118
El presupuesto Municipal. El presupuesto como definición política. Presupuesto y gasto público. Técnica de planificación presupuestaria municipal. Programa, ejecución y control del presupuesto.
Lic. Héctor P. Sánchez
Profesor Universidad Nacional de La Plata
- MODULO 9** 130
Gestión de la Administración. Teoría de la Administración Pública. Sociología de las organizaciones públicas. Principios de la organización. Estructuras. Funcionamiento administrativo. Recursos humanos. Organización y métodos. Informática. Control de gestión.
Lic. Santiago Barcos
Lic. Elena Benda
Lic. Norma Paolini
Profesores Universidad Nacional de La Plata.
- CONFERENCIA/CLASE MAGISTRAL** 152
Autonomía Municipal.
Dr. Miguel Berri
Profesor Universidad Nacional de La Plata.
Dr. Guillermo Oliver
Diputado Provincial y ex Convencional Constituyente.
- MODULO 10** 162
La Autonomía Municipal. Reforma Constitucional y Autonomía Municipal. Autonomía institucional, política, administrativa y económica financiera. Aplicaciones e implicancias. Regímenes de las Constituciones Provinciales. Provincia de Buenos Aires.
Dr. Miguel Zucherino
Profesor Universidad Nacional de La Plata.
- CONFERENCIA/CLASE MAGISTRAL** 178
Comunicación Institucional.
Lic. Enrique Groisman
Ex Subsecretario de la Función Pública de la Nación. Actual Director del Colegio Nacional Buenos Aires.

PREFACIO

Los territorios en el mundo afrontan, en los últimos años del siglo, una etapa de definiciones fundamentales. Conforman un escenario interdependiente y de vertiginosa dinámica donde las Comunidades se esfuerzan por preservar su identidad y fundamentalmente por identificar los caminos adecuados para lograr prosperidad.

El Estado, en todas sus escalas, pero fundamentalmente en la municipal necesita asumir un rol que acompañe estas preocupaciones, no sólo administrando de la manera más prolija y eficiente, sus recursos y gastos en asistencia, control, obras o servicios; sino asumiendo la conducción del proceso de desarrollo de su Comunidad.

Para eso, ya no es suficiente la intuición, el oficio, la capacidad de trabajo y la honestidad: Necesita objetivos y prioridades que sean los del conjunto (y por eso los mecanismos que adopte, siempre deben contener la participación, el consenso y la concertación), estrategias para alcanzarlos, que se fundamenten en un conocimiento preciso de cada uno de los factores que componen el ambiente local (los físicos, los sociales y los económicos) reconociendo sus propias fortalezas y debilidades, y profesionalismo de los conductores del destino común y de todos aquellos actores que lo condicionan.

El Estado, y en particular el Municipal, debe optimizar su función, como único camino para ser competitivo; y debe promover la constante capacitación de sus integrantes porque necesita contar con las mejores herramientas.

La Universidad debe asumir la responsabilidad de participar y aportar a ese proceso de asistencia a los Municipios y aprendizaje permanente que necesita todo aquel que tiene obligaciones públicas, sean estas administrativas, técnicas, profesionales o gerenciales. La Universidad debe, por lo tanto, crear los espacios para contener la complejidad de cada una de estas exigencias, resolviéndolas en un ámbito de excelencia.

La Universidad Nacional de La Plata siempre mantuvo fuertes vínculos con los Municipios, a través de sus Unidades Académicas, atendiendo a sus demandas específicas, sin embargo los nuevos roles del Municipio y un contexto diferente, reclaman una relación estructurada y orgánica, que interprete objetivos, identifique prioridades y permita, en la respuesta, un aprovechamiento integral de todo el potencial universitario. Por eso crea la Dirección de Asuntos Municipales.

La Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata es una Unidad Técnica de planificación estratégica y capacitación, para optimizar las posibilidades del desarrollo local. Funciona como un instrumento técnico vincular de relación e intercambio entre la UNLP y los municipios y provincias, trabajando incluso, en forma mancomunada con otras universidades, destinado a capacitar a los actores locales, generar un conocimiento profundo y preciso de su realidad, y fomentar la difusión, promoción e inserción de la investigación aplicada de las catorce Facultades y una Escuela Superior de la UNLP, en la solución de problemas y respuesta a demandas específicas que coadyuvan con la problemática del desarrollo.

En ese marco, y como punto de partida de un proceso que tiene como objetivo final conformar de manera integral y articulada, la oferta de capacitación para la Función Pública de la Universidad; la Dirección de Asuntos Municipales dio el primer paso, poniendo en funcionamiento, en abril de 1997, los Cursos de Alta Gerencia Pública Provincial y Municipal, con la participación de profesores de las distintas Unidades Académicas y especialistas invitados, destinados a Intendentes, Legisladores, Concejales y Funcionarios involucrados en la toma de decisiones.

Esta publicación contiene el aporte de profesores y asistentes a este primer curso a la problemática municipal y su rol en el desarrollo local, pero también es el testimonio del esfuerzo de un equipo convencido de que estas iniciativas definen el camino adecuado para alcanzarlo.

Arq. Fernando Tauber

Director de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata

PROLOGO

Este libro recoge las exposiciones de los docentes del "Curso de Alta Gerencia Pública Municipal y Provincial", vertidas en las clases del primer cuatrimestre del año 1997, organizados por la Universidad Nacional de La Plata.

Las mismas han sido transcritas textualmente y habiéndose requerido su corrección a todos los expositores, en los casos en que fueron corregidas, se publican con dichas correcciones.

El objeto de esta publicación, es el de dejar testimonio del curso para que pueda ser utilizado tanto por los participantes, como por la propia Universidad.

Consideramos que este curso, ha cubierto gran parte de los objetivos tenidos en vista al momento de su organización.

Dichos objetivos son:

1. Involucrar a la Universidad con la formación general de los representantes y funcionarios, políticos provinciales y municipales.

2. Brindar conocimientos y transmitir experiencias sobre metodologías gerenciales públicas.

3. Ofrecer un ámbito pluralista para el encuentro y la discusión de temas comunes a diversos niveles públicos: Legislatura, Ejecutivo Provincial, Municipios y Universidad.

4. Articular la actuación multidisciplinaria de la Universidad, a través de la participación de docentes de diversas unidades académicas.

La democracia requiere Gobiernos Municipales, que den respuesta eficiente a sus roles tradicionales y asuman los nuevos roles que hoy se les demanda. Ello requiere que los hombres con responsabilidades de conducción, sumen a sus condiciones personales, la formación, el conocimiento y la información necesarios, que la Universidad está en condiciones de brindar.

Agradecemos a todos los que han colaborado en la preparación e impresión de esta publicación.

Abogado Pablo Oscar Pinto

Coordinador de los "Cursos de Alta Gerencia Pública, Provincial y Municipal"

conferencia/clase magistral

Nuevos Roles del Estado y del Municipio. Reforma Económica y Administrativa del Estado y su impacto en los diferentes niveles de gobierno. Provincialización y municipalización de la acción de gobierno. Descentralización y desconcentración. Transferencia de Servicios a niveles locales y municipales. Relación Municipio-Empresas de Servicios: privatizaciones, concesiones y participación del capital privado en la gestión de servicios locales. Municipio-Sociedad Civil: Estado Municipal, Actores Sociales y Participación.

Lic. Jorge Remes Lenicov

Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires

LOS MUNICIPIOS Y EL FEDERALISMO FISCAL INTRODUCCION

Como esta es una de las primeras charlas, haré un planteo de tipo global para luego introducir en él la problemática municipal.

La primera cuestión que se observa cuando se hace referencia a cuestiones de Estado es que se debe cambiar el modo como se razonaba hace diez años. Si siguiéramos razonando de la misma forma que una década atrás, seguramente no podríamos resolver los problemas que enfrentamos.

El mundo ha cambiado profundamente en los últimos diez años y esa transformación se sintetiza con el término "globalización", que ha llevado a que distintos sectores de la vida económica y social modifiquen sus actitudes y también a que el Estado cambie de roles.

Paralelamente a ese cambio extraordinario en el mundo, en muy pocos años la Argentina ha protagonizado una gran transformación en términos de su organización económica. Seguramente, cuando en el 2050 se escriba la historia del siglo XX, estos seis o siete años aparecerán como un período muy corto en el cual la Argentina modificó toda la organización de su economía.

En ese corto período el país se abrió al exterior, privatizó empresas, desreguló los mercados, concretó -y continúa haciéndolo- un proceso de reforma del Estado.

Todo ello implica un cambio de las reglas de juego, a lo que debe sumarse la estabilidad de precios que ha tenido un rol central en la forma en que cada actor se posiciona frente a los problemas. Los de mi generación siempre hemos vivido con inflación y nos habíamos acostumbrado a pensar de una manera determinada. Hoy, por

primera vez, tenemos estabilidad.

Quienes estamos en el gobierno desde hace tiempo, o quienes han pasado por el gobierno, sabemos que una cosa es manejar un presupuesto con inflación y otra muy distinta es

hacerlo con estabilidad. Cuando discutíamos con el Dr. Pablo Pinto en 1989, siendo él Intendente de La Plata, teníamos en cuenta ese hecho. Hoy día es algo que no se discute más porque todos lo entendemos. Este cambio es positivo.

Pero así como veo que esta transformación en la organización de nuestra economía nos posiciona en un mundo que también ha cambiado, y nos fortalece en términos de crecimiento futuro, no es menos cierto que lleva implícita algunos problemas que debemos resolver y discusiones sobre qué debemos hacer.

Todo ello ha desnudado viejos problemas y los ha puesto en la mesa de discusión. Hoy, en términos de objetivos políticos, existe el problema de la desocupación, pero también el de los instrumentos de política que deben permitir una mayor tasa de ahorro y mejorar la calidad de vida de la gente.

En forma paralela hay que terminar de discutir la cuestión fiscal, que está relacionada con la reforma del Estado.

En síntesis, hemos avanzado en muchos aspectos y percibimos que tenemos inconvenientes y que existe un gran espacio para resolverlos, porque la nueva situación nos lleva a reflexionar sobre cómo son o deben ser las organizaciones públicas de ahora en adelante.

LA ORGANIZACION FEDERAL DE ARGENTINA

La Constitución Nacional dice que la Argentina es un país federal pero, observando con detenimiento, en la realidad lo es en algunos aspectos y no en otros. Todos sabemos cómo está organizada esa estructura federal. Por ejemplo, el gobierno nacional tiene a su cargo la defensa, las relaciones exteriores, la macroeconomía, la deuda externa, el sistema de previsión y las universidades. Para ello cobra los impuestos más importantes, como los aranceles a las importaciones, IVA y Ganancias, y tiene un mecanismo por el cual parte de esos ingresos se transfieren a las provincias.

Por su parte, las provincias tienen como eje central lo que genéricamente se denomina gasto social: educación, salud, justicia y seguridad. Para ello cobran impuestos como el Inmobiliario, de Sellos, Automotor y a los Ingresos Brutos. Lo que reciben de la Nación se suma con los ingresos propios y se transfieren en parte a los municipios.

Los municipios cumplen funciones propias sobre cuestiones urbanas, muy focalizadas dentro de su propia localidad. Algunos atienden salud, otros caminos rurales, pero en general todos tienen servicios urbanos, para lo cual cobran tasas.

Un tema central ligado con esta cuestión es el de la

rediscusión de los roles. ¿Cuáles son los roles de la Nación, de las provincias y de los municipios? En última instancia se plantea el cambio del papel del Estado.

Hace quince o veinte años se concebía al Estado como un organismo protector que, a través del gasto o de la política tributaria, redistribuía ingresos, y como un regulador del mercado.

Actualmente, después de haber cambiado como lo hizo nuestro país y otros en América del Sur, el Estado ya no es más protector: sigue siendo benefactor y, por determinados mecanismos, regulador. Sin embargo, es necesario modificar los modos de regular; además, mejorar sustantivamente esa política benefactora de la inversión - por eso hablaba de la necesidad imperiosa de mejorar las políticas públicas- y agregar la figura de promotor de la inversión, porque la inversión es la única garantía para lograr crecimiento.

Momentos antes decía que la Argentina ha producido un gran cambio en su orientación económica y que existen algunas materias pendientes. Una de ellas es la reforma del Estado en la que, a mi modo de ver, la Argentina ha logrado importantes avances en varias cuestiones, pero debe continuar o iniciar cambios en otras.

LA REFORMA INSTITUCIONAL

En este seminario es muy importante dejar en claro qué se considera como reforma del Estado. Ella tiene tres aspectos esenciales. El primero es la Reforma Institucional: qué hace el Estado en relación al sector privado y, a su vez, cuáles son los roles del Estado nacional y de los Estados provinciales y municipales.

Hasta hace diez años, sobre todo los habitantes del Conurbano no sabían a quién reclamar, porque se confundían empresas públicas dependientes de la Nación con las de la Provincia, así como las políticas nacionales, provinciales y municipales. Por lo tanto, no había eficiencia en el gasto público y, además, la población no podía hacer una clara elección de sus representantes.

Esta situación se ha resuelto en buena medida. Hoy

sabemos que la Nación se ocupa de cuestiones macroeconómicas, defensa, relaciones exteriores; la Provincia, de la salud, educación, justicia y seguridad; y el municipio de las tareas urbanas.

Por supuesto que aún hay temas por discutir, porque estamos en un proceso de construcción en el que siempre surgen opiniones, como la de que las universidades no deben ser nacionales sino provinciales, o que el gasto social que conserva la Nación debe pasar a las provincias. Pero, en general, la división de funciones entre la Nación y las provincias está mucho más definida. Entre provincias y municipios también se ha avanzado, pero queda bastante por discutir. En lo que hace al límite entre la actividad pública y la actividad privada, el progreso ha sido sustantivo.

LA REFORMA MACROFISCAL

El segundo aspecto de la reforma del Estado es lo que llamo la reforma Macrofinanciera o Macrofiscal. Recién ahora y después de mucho insistir se comprende que el sector público debe tener equilibrio en las cuentas. Antes se preguntaba para qué. Hoy se entiende más y se acepta que hay que elaborar un presupuesto y cumplirlo.

Digo que se entiende más que antes porque todavía hay gente con concepciones muy antiguas que piensa que los impuestos se fijan caprichosamente. Sin embargo, el presupuesto se elabora en función de la cantidad de impuestos que esté dispuesta a pagar la población.

También hay progresos en este último aspecto. Si hace diez o quince años era un deporte nacional no pagar impuestos, hoy al menos quien no paga no lo dice: antes lo decía abiertamente y todo el mundo lo aplaudía. La evasión todavía es muy importante pero se ha avanzado: la gente entiende cada vez más que hay que pagar impuestos, aunque todavía no está instaurado como parte de la cultura. Aún hay que trabajar mucho sobre este punto, porque implica un cambio cultural. En otras sociedades el pago de los tributos es un tema central.

Convengamos que no hay un sistema que funcione perfectamente, que no se pagan los impuestos y que en algunos lugares hay muchos más impuestos que en la Argentina.

En realidad, la presión tributaria en Estados Unidos y Europa es mayor que en la Argentina. A fines del siglo XVIII Benjamin Franklin le decía a los ciudadanos norteamericanos que en la vida un hombre no puede dejar de hacer dos cosas: morir y pagar impuestos. De modo que hace ya doscientos años se planteaba la necesidad imperiosa de que, para formar una sociedad, había que pagar impuestos.

En materia Macrofiscal o Macrofinanciera se comienza a entender que los servicios tienen un costo, que la educación y la salud son gratuitas para el usuario directo pero no para la comunidad. La concepción primitiva decía que todo es gratuito, lo que equivale a ir en contra de la ley de gravedad. Nada es gratuito. Hay que pagar la justicia, la educación, la seguridad y la salud. Todos los servicios se pagan a través de los impuestos. Por supuesto que son gratuitos en cuanto al uso, porque hay un criterio de redistribución del ingreso.

Constituye un cambio de concepción fundamental situarse en el lugar de la gente, porque el gobernante debe mostrarse cuando inaugura una obra y lo aplauden y también debe hacerlo para recibir los reclamos.

En esta dimensión de la reforma estamos avanzando en el equilibrio fiscal, en el pago de los tributos y en el hecho de que el gasto sea limitado.

LA REFORMA MICROECONOMICA

El tercer aspecto de la reforma del Estado es lo que se denomina reforma Microeconómica, que implica lograr eficiencia en los servicios, prestándolos al mínimo costo. Ello también implica un cambio cultural.

Debemos hacer eficiente el funcionamiento de un hospital, de una escuela, el cobro de impuestos, la justicia, lo cual no es sencillo por varios motivos. En primer lugar, porque es un proceso que se sabe cuándo empieza pero no cuándo termina, aunque en realidad no termina nunca. En segundo lugar -y el más importante-, porque se requiere de una gran cantidad y calidad de recursos humanos.

Nuestros recursos humanos, que están manejando las distintas áreas de la Administración, se formaron hace veinte o treinta años para otro mundo, otro país, otra sociedad. Hoy día se deben reconvertir: necesitamos administradores de la cosa pública no con un criterio contable, sino organizacional.

Tener recursos humanos capacitados implica forzosamente la difícil tarea de cambiar la organización. Pensemos que en la Provincia hay 10.000 o 12.000 escuelas y se necesitaría igual cantidad de administradores; en función de la cantidad de hospitales provinciales serían necesarios en-

tre 400 y 500 administradores hospitalarios.

Sigue vigente la vieja concepción de que el director de un hospital debe ser médico, lo que ya no rige en el mundo. Los médicos deben atender a los pacientes y asesorar técnicamente. Debe haber un administrador, porque es la única garantía de que mejorará la prestación del servicio. Un servicio ineficiente implica más gasto, que se

EL ROL DE LOS MUNICIPIOS

Otro tema es cómo llevar adelante algunas líneas de acción y cuáles son los puntos sobre los que se debe reflexionar acerca de los roles de los municipios, las provincias o la Nación. Es un tema de debate: alguien puede comenzar discutiendo qué hace la Nación, otro qué hacen las municipalidades, pero hay algunas ideas fuerza que creo son importantes.

La primera es la descentralización, un criterio que se ha instalado en el mundo con buenos resultados. Todo lo que pueda hacer la unidad de menor nivel, debe hacerlo. Todo lo divisible debe ser manejado por unidades más cercanas o directamente relacionadas con la población. Las ventajas de este criterio son la mayor eficiencia, el hecho de que se conocen mejor los problemas y la posibilidad de que la población afectada pueda elegir, apoyar o criticar a los dirigentes.

Otro principio que hoy rige en el mundo es el de la correspondencia entre recursos y gastos, si bien en ningún país los entes subnacionales recaudan o financian la totalidad de los gastos públicos con recursos propios, es decir, siempre hay un sistema de coparticipación.

Lo óptimo sería la correspondencia fiscal, que cada ente tenga recursos propios para financiar sus realizaciones. De lo contrario, es muy fácil decir que se hace una obra, recibir los aplausos y, cuando no hay dinero o hay dificultades, declamar que el problema es de la Provincia o la Nación.

Por supuesto que, como hay municipios de distintas escalas, siempre a través del sistema de coparticipación se

paga con más impuestos que provienen de la gente. Por ello es necesario mejorar los servicios y no incrementar los impuestos.

En síntesis, un tema de la mayor importancia es el de cómo se sitúan la Nación, las provincias y los municipios en base a estos tres ítems: la reforma institucional, la reforma macrofiscal y la reforma microeconómica.

llevan adelante políticas de redistribución de ingresos regional o general.

La Argentina es un país con muy poca correspondencia fiscal. Por ejemplo, los municipios representan el 8 por ciento del gasto público argentino y recaudan el 4 por ciento. Las provincias representan cerca del 40 por ciento del gasto público argentino y recaudan menos del 20 por ciento. A la inversa, la Nación representa un poco más de la mitad del gasto público argentino y recauda cerca del 80 por ciento. Ello no es apropiado y hay que bregar por la correspondencia fiscal.

Otra cuestión muy importante a tener en cuenta cuando se adopta una política de transferencia de servicios, es el hecho de que la Argentina tiene una distribución geográfica y de riquezas muy desequilibrada. Ello provoca que haya provincias como la nuestra con el 40 por ciento de la población del país y que, junto con Capital Federal, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, tenga el 85 por ciento del producto bruto y el 60 ó 65 por ciento de la población total.

A su vez, hay un gran desequilibrio dentro de la misma Provincia de Buenos Aires. Por ejemplo, Pila tiene 5.000 o 6.000 habitantes y La Matanza 1.200.000. De esta manera, sobre determinados temas es muy difícil extraer conclusiones generales. Desde la Provincia hemos llevado adelante una política general para algunas cuestiones pero luego debimos proceder al estudio de casos.

MUNICIPIOS Y COMPETITIVIDAD

Otro tema que es central en esta discusión es que la función de los municipios también ha cambiado. Si antes eran proveedores de algunos servicios urbanos, actualmente, además de cumplir esa función eficientemente para no perjudicar a los pobladores, el municipio también debe promover la actividad productiva a través de la infraestructura económica, el apoyo a la gestión de pequeñas y medianas empresas, los parques industriales y los polos productivos.

Un municipio debe preguntarse qué ofrece, qué ventaja tiene en relación con otro para captar las inversiones. Un mundo globalizado lleva a que nosotros, como país, debamos explicar por qué somos mejores que otros, por qué las inversiones tienen que venir a nuestro territorio y no a Brasil, al este de Europa o a China. Como Provincia explicamos por qué somos mejores que otras provincias, por qué es preferible invertir en territorio bonaerense y no en otro lugar.

Si seguimos descendiendo, cada municipio permanentemente se debe hacer estas preguntas, debe reflexionar sobre estrategias de política municipal.

Por ello me parece muy bien lo que decía el Dr. Pin-

to, que debemos empezar a sacar temas de la discusión partidaria para llevarlas a la discusión de problemas de Estado. Nos debemos acostumbrar a que muchas cuestiones van más allá del partido gobernante.

Si hay recursos en un municipio y se invierten en su totalidad en el mejoramiento de la red de agua o de alcantarillado, ello proporcionará muchos votos, pero podría ocurrir lo que en muchos municipios con la recaudación de la tasa de pavimentación vial, que se empezaron a descapitalizar.

Hay que comprender que cuando un municipio tiene 100 pesos para invertir, lo hace en infraestructura urbana o en infraestructura económica; hace cordón cuneta o lleva agua al parque industrial, o baja tasas -la vial o la de seguridad e higiene- u ofrece algún aliciente; como se hace en todos los municipios de los países más avanzados del mundo. Por ejemplo, en Alemania, Estados Unidos o Brasil, la preocupación de todos los Estados es cómo atraer y retener inversiones.

Todo ello conduce a un replanteo muy importante, que puede hacerse a partir del ordenamiento interno y del cambio de roles del que hablaba antes.

AGENDA MUNICIPAL A FUTURO

Para terminar, considero que hay varias tareas por delante que pueden plantearse desde dos aspectos: el Plan Estratégico Municipal y el Fortalecimiento Institucional.

El primer aspecto implica definir qué deben hacer los municipios, sus funciones y responsabilidades; esta definición es esencialmente política pues establece los límites de la relación con la provincia y el sector privado. Se trata de diseñar una estrategia para el proceso de transición entre la situación actual y la que se aspira alcanzar. Lo que requiere establecer estrategias de servicios, organizativa, de inversiones, tecnológica y financiera.

El Fortalecimiento Institucional es técnico administrativo y comprende la definición de los modelos de gestión que los municipios deben aplicar para desarrollar sus actividades y cumplir eficientemente sus funciones y responsabilidades. Incluye la administración de servicios, los sistemas y procedimientos, y, fundamentalmente, el desarrollo y capacitación de los recursos humanos.

Claro que también debemos profundizar la auspiciosa revalorización de los municipios que se está produciendo. Al mismo tiempo reconocer que continúa pendiente la discusión sobre los sistemas de coparticipación,

que debe centrarse en los grados de redistribución y el nivel de autofinanciamiento. Insistir en la necesidad de alcanzar y mantener el equilibrio fiscal y lograr transparencia presupuestaria. Del mismo modo conseguir que sea más eficaz y eficiente el gasto público municipal, para lo cual hay que concentrarse en las cuestiones microeconómicas o de gestión.

Debemos, asimismo, ayudar a definir los roles entre municipio-provincia y provincia-Nación. También cómo llegar a que los servicios sean mejores y más baratos; por último, cómo hacer para que el municipio se convierta en un polo de atracción de nuevas inversiones, cómo venderlo hacia afuera y cómo apoyar a los empresarios.

La Argentina, en los últimos años, ha tenido una importante tasa de crecimiento, pero la única garantía de que podamos crecer a futuro un 5 ó 6 por ciento -que es una buena tasa-, es que la tasa de inversión aumente por encima de lo que tenemos como objetivo y, además, que esa inversión -sea económica o social- tenga más eficiencia. Estas condiciones nos permitirán crecer y el crecimiento posibilitará bajar la desocupación.

Muchas gracias. (APLAUSOS)

LIC. GRABOIS.- En principio, en una reunión de tan corto tiempo, donde es poco lo que se puede exponer, me gusta plantear cosas escritas. Por eso ustedes recibieron un folleto con una bibliografía sobre asuntos municipales que tiene el Instituto Federal de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior que conduzco.

Y como demostración de este modelo de Estado que hay que construir en la práctica y no sólo declamarlo, esto no pertenece al Instituto ni al Ministerio del Interior, pertenece a todos los que quieran usarlo y, por lo tanto, estos contenidos, este diskette pertenecen a esta escuela de alta gerencia municipal de la Universidad Nacional de La Plata y estará al alcance de ustedes en unos días.

La información de lo que producen todos los organismos del Estado nacional tiene que estar abierta a todos los argentinos, donde no está abierta estructuralmente es porque hay algo raro y hay que abrirla.

Quiero agregar a esa bibliografía la recomendación de dos textos que a mí me gustan mucho para trabajar.

Para empezar por el final les voy a leer el final del libro de mi amigo Juan Archivaldo Lanús, «Un mundo sin orillas. Nación, estado y globalización»:

«Las próximas décadas parecen anunciar un tiempo en el que las fuerzas de integración y desintegración actuarán simultáneamente, sin duda un tiempo de incertidumbre. La globalización está creando una autonomía nueva desde que en el mundo se estructuraron los estados. Quizás las mayores amenazas implícitas en este proceso sean la inseguridad y la desigualdad.

Antes o después de ingresar al siglo XXI deberá encontrarse un umbral de gobernabilidad para satisfacer las necesidades globales sociales e individuales de una población de más de seis mil millones de habitantes distribuidos

en cerca de doscientos estados.

Será un mundo sin centro donde la conciencia planetaria coexistirá con el deseo de cada pueblo de reencontrar las raíces de su identidad.»

Archivaldo Lanús, que proviene de una larga tradición nacionalista, plantea la crisis del estado nacional generada en el siglo pasado a partir de estos procesos de globalización que no voy a entrar a detallar, ya que son temas que hablaron con el doctor Tangelson, pero nos incita a una revisión ética y cultural que es previa -desde mi concepto- a cualquiera de nosotros que nos proponemos como servidores del Estado.

No es posible alcanzar eficiencia operativa sin sentido y sin valores. La idea de un eficientismo sin valores da como resultante la posibilidad de pensar en un mundo no para estos seis mil millones de hombres sino para un mil millones, donde cinco mil millones desaparezcan por alguna fórmula malthusiana o alguna guerra no deseada.

Les recomiendo este libro porque además tiene una extensa bibliografía sobre el tema de la globalización, que traducen un poco este tema del que se habla mucho y parece cosa de economistas, que inventan un mundo para entenderlos solamente.

Otro libro que quiero recomendarles es “La reinención del gobierno”, de David Osborne y Ted Gable, el cual surge de un profundo debate acerca del replanteo de la función del Estado en los Estados Unidos de Norteamérica. Es un libro tendencial, que pertenece a un equipo que está trabajando para la candidatura presidencial de Al Gore.

Lo interesante de este libro es la incitación a la reflexión y al pensamiento, la amplitud con la que ellos se plantean la discusión sobre la propia naturaleza de su función en relación al Estado. Ninguno de ellos cree en esto de

la objetividad milagrosa de la economía ni en la tecnocracia salvadora. A nosotros nos sirve para desmitificar y abrirnos a estas necesidades de un pensamiento nuevo para nuevas realidades.

Con este concepto tratamos de trabajar desde el Instituto Federal de Asuntos Municipales -y hoy lo empezamos a hacer junto con la Universidad Nacional de La Plata- buscando una movilización del pensamiento, porque esta situación dinámica que describía recién en el párrafo final del libro que cité, se observa absolutamente en todo el mundo.

Podemos decir que todo tiene su pro y su contra. Porque como recién decía el Ministro de Economía de Bs. As. Jorge Remes Lesnikov, hay una gran tendencia hacia la descentralización y eso tiene sus aspectos positivos y negativos.

Hay centros de poder mundial que fomentan la descentralización para fomentar la disgregación y poder penetrar con mayor facilidad y fundamentar sus intereses en espacios más débiles.

Por otro lado existen también aquellos que, a partir

de visualizar esta realidad -que trasciende la voluntad de cada uno de nosotros dado que el avance de la ciencia, de la técnica, de los medios de comunicación, de la Internet, etcétera, hacen que ya estemos todos en condiciones de navegar este espacio planetario del que hablaba mi amigo-, nos planteemos cómo necesidad el buscar estas fórmulas que nos permitan recuperar nuestra identidad a partir de esos planteos globales.

Y quizás el pro de esos procesos de descentralización, es que nos obligan a afirmarnos en lugares sólidos, afirmarnos en el territorio. Y en el territorio es donde está la identidad, la cultura, la raíz profunda que puede unir a los pueblos, porque evidentemente hay vínculos que tienen una trascendencia mucho mayor que la de los meros espacios económicos o las meras estructuras económicas.

Quizás ese sea el camino que nos lleve a reconstruir estos sistemas de equilibrio entre los nuevos poderes transnacionales y las articulaciones, donde nosotros participamos, en este caso: los municipios; las Asociaciones Municipales y las Regiones.

LOS MUNICIPIOS: FORMAS DE ABORDAJE PARA DISTINTAS REALIDADES

Entiendo que a Ustedes, que en su gran mayoría son de la provincia de Buenos Aires, les podría resultar interesante tener un gráfico que tenemos para proyectarles.

El sentido del mismo es que puedan tener claramente la idea de que la dimensión municipio en la provincia de Buenos Aires es muy especial, y que si los comparamos con los municipios de todo el país, nos vamos a encontrar con situaciones muy diferentes.

Muchos de Ustedes se van a orientar hacia temas específicos a resolver en función de pertenecer a la provincia de Buenos Aires, pero habrá muchos otros que quieran profundizar esta problemática municipal a dimensión nacional.

En ese sentido las autoridades del curso saben que cuentan con nosotros, no solamente para dar clases de tipo general sino para combinar a lo largo de su desarrollo, el armado de talleres con quienes quieran profundizar aspectos específicos de una gestión municipal con una visión nacional.

Lo cierto es que hay algunas cosas importantes para destacar. Yo les había apuntado que tuvieran en cuenta que, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires hay un gran número de municipios intermedios a diferencia de lo que sucede en Córdoba, donde nos encontramos en el extremo opuesto, hay un solo gran municipio y una gran dispersión de otros más pequeños.

Ese es un ejemplo muy claro, sirve mucho para darse cuenta de porqué los enfoques de compañeros, correligionarios y amigos de la Provincia de Córdoba pueden ser muy diferentes; sobre todo si proviene de la ciudad de Córdoba, que es uno de los centros principales de irradiación de la acción municipal, no solamente en el orden provincial sino también en el orden nacional, justamente por haberse caracterizado por tener intendentes muy dinámicos como el actual, el amigo Martí, Rubén Américo.

Otro punto para destacar es que en la provincia de

Buenos Aires y en otras tres ó cuatro provincias más, cada departamento corresponde a un municipio. En la literatura municipalista que Ustedes van a consultar, se van a encontrar con distintas categorías de municipios, o sea que en el resto de las diecinueve provincias hay municipios de primera, de segunda y de tercera, y zonas no lindantes con las ciudades que pertenecen a la Provincia y no están dentro de los municipios.

Eso tiene distintas consecuencias para la administración de los espacios o para la administración de la vida político-institucional territorial.

Lo mismo ocurre con las facultades de los municipios para dictar sus propias cartas orgánicas. Numerosas constituciones provinciales alientan que los municipios dicten sus propias cartas orgánicas; sin embargo si vemos la cantidad de municipios que lo hicieron, no llegan al 50 por ciento del total.

Esto nos permite visualizar que hay una gran cantidad de municipios que por su escasa dimensión, por la falta de potencialidad, por la falta de políticas dirigidas a ayudar que se desarrollen, no están en condiciones de aprovechar las propias condiciones de despegue que podrían tener.

A través de la visualización de los gráficos pretendo convocar a quienes les interese la profundización de estos temas, para que los podamos ir viendo en particular, de acuerdo al tipo de organización que los conductores del curso determinen.

En el mismo sentido, existen distintos tipos de funcionamiento de los regímenes de coparticipación impositiva a los que se refería el señor ministro de Economía, dado que también es muy variada la forma en que esto se desarrolla. Lo cierto es que hay un dato que sí vamos a tener en cuenta, el hecho que en los últimos seis años, el progresivo incremento de los recursos que el Estado nacional le transfiere a las provincias no tiene correspondencia con los recursos que éstas le transfieren a los municipios.

MUNICIPIOS Y PARTIDOS POLÍTICOS EN LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA GLOBALIZACIÓN

Quiero hablarles de los pro y los contra de la descentralización, en relación a los desafíos de la globalización de la que hablábamos al principio, desde el punto de vista político-insitucional.

El tema de la autonomía sin coparticipación automática es lo mismo que el tema del federalismo sin la ley de coparticipación, donde día a día el Estado nacional tiene que generar la redistribución a las provincias; de no tenerla, el federalismo sería una declamación.

En algunos lugares la automaticidad es quincenal, pero sin la regularización de un sistema que sea claro, transparente y que le permita a los municipios saber con qué recursos cuenta, en este caso el tema de la autonomía municipal es sumamente relativo.

Específicamente en la provincia de Buenos Aires, dado que tenemos una multiplicidad de estructuras municipales, y por lo que dijeron los otros expositores acerca de la desaparición de las viejas funciones del Estado, y por la existencia de una tendencia de los grandes centros imperiales a vendernos el discurso de la descentralización de una determinada manera, la pregunta que voy a intentar responder es:

¿Por qué planteo un plan político de Estado y no de un partido -que desde mi punto de vista es la primera vez que se instaure así en la Argentina-, el desafío que implica recoger el guante y aceptar una política de consolidación de la democracia en el fortalecimiento de los municipios?

¿Por qué tratamos que esto sea cada vez más, un plan político de la Nación o del Estado Argentino y no de un partido?

La respuesta surge si repensamos los conceptos básicos para el fortalecimiento de la democracia argentina que surgen del **consenso nacional que posibilitó la Reforma Constitucional de 1994**. No quiero polemizar sobre el tema de la reelección, pero sí quiero hablar sobre los instrumentos institucionales para el fortalecimiento de la democracia en una constitución que, por primera vez en la historia argentina, votaron y juraron todos los partidos políticos.

Porque la constitución del '53 tuvo que ver con Caseros y la constitución del '49, la del gobierno peronista, y no consiguió el consenso ni la aceptación por lo menos de más del 40 por ciento de los sectores representados por otra fuerza política que no fuera la fuerza oficial.

Pero esta reforma de 1994 fue discutida, debatida, votada y jurada por todas las fuerzas políticas de izquierda a derecha del espectro político nacional.

En el tema que nos ocupa, quiero rescatar no sólo el artículo 123, que plantea las autonomías municipales, sino también el artículo 124 que plantea la regionalización. Y lo quiero ligar con el artículo 38 que por primera vez

constitucionaliza a los partidos políticos.

Si nosotros hacemos una reflexión sobre todo lo que venimos hablando en términos generales y nos miramos a nosotros mismos como hombres de la generación de entre cuarenta y cincuenta años, que desde 1983 votamos a tres presidentes constitucionales seguidos -primero Alfonsín, después Menem y otra vez Menem- y observamos la historia; vamos a encontrar que otro argentino en las mismas condiciones deberá tener noventa y ocho años, y haber votado a Yrigoyen en 1916, a Alvear en 1922 y a Yrigoyen en 1928.

Esa cuestión de la falta de estabilidad política argentina, de la falta de consenso en el desarrollo institucional es lo que marca cualquier encuesta.

Quiero insistir. Hoy cuando viene cualquier profesor de Harvard utiliza encuestas y enseña sobre comunicación, liderazgo y otros temas que Ustedes conocen de memoria y pueden ser útiles, **pero lo importante es saber en que valores uno está parado**.

Lo cierto es que cuando uno lee cualquier encuesta se va a encontrar como primera pregunta "¿Usted qué sistema prefiere, el sistema democrático o el autoritario de los gobiernos militares?" El 95 por ciento prefiere el democrático.

Segunda pregunta: "¿Qué piensa de los partidos políticos? La respuesta es que "Son una porquería, usted sabe, son todos corruptos".

Ahora ¿puede funcionar el sistema democrático sin los partidos políticos? No puede funcionar sin los partidos políticos.

Y aquí aparece una encrucijada para todos los que pertenecemos a distintos partidos políticos o tendencias y tenemos la obligación de reflexionar seriamente. Porque desde el punto de vista de la mecánica administrativa, cualquier organización de la descentralización debe tener el mejor management, pero desde nuestro punto de vista, cualquier sociedad moderna debe estar en manos de la conducción política.

Esto no solamente ocurre en los Estados Unidos. En un país mucho más sofisticado y ascético como Dinamarca existe un organismo llamado NALAD, que es una asociación de municipios que intermedia entre el poder central y los municipios; el gerenciamiento está manejado por los partidos políticos.

Quiere decir que si los partidos políticos no definen claramente su rol respecto a cómo estabilizar este sistema democrático, están sujetos a la crítica de la población en cuanto a una necesaria función social y que, en este sentido, es esencial esa relación partido-municipio.

PRÁCTICAS POLÍTICAS Y MARCO LEGAL PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Y aquí viene nuevamente el tema del fortalecimiento municipal, no meramente como unidad que gestiona o gerencia servicios, o como unidad para el desarrollo productivo local, sino para algo más importante: para reconstruir la relación entre las estructuras políticas y los ciudada-

nos, para reconstruir la credibilidad de nuestros hijos en relación a la existencia de un orden jurídico institucional que instale en el gobierno gente capacitada, aceptada, deseada y que posibilite generar un marco para la defensa de esos valores que -yo considero al igual que mi amigo Archivaldo

Lanús- son los únicos elementos de fondo que nos van a posibilitar seguir teniendo identidad nacional en un marco tan globalizado como el que la realidad nos va presentando.

Y ahí aparecen otros instrumentos que se derivan de la Reforma Constitucional de 1994, sobre los que tenemos que reflexionar para salir de esa discusión inmediatista en la que muchas veces nos metemos; en el sentido de si estuvo bien o mal, me gusta o no me gusta este gobierno.

Los gobiernos pueden ser buenos o malos, y si son malos y el sistema democrático se institucionaliza, los cambiamos. La diferencia entre la Argentina, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y otros países que a principio de este siglo -cuando nos hablaban de la famosa generación del '80- aparecían como países emergentes, no es que ellos tuvieron todos buenos gobiernos y nosotros todos malos gobiernos.

La diferencia es que ellos tuvieron continuidad, estabilidad democrática, tuvieron malos gobiernos que fueron reemplazados a través del voto por otros gobiernos mejores, y no una discontinuidad, como nosotros que para lo único que sirvió es para que no tengamos una política general de defensa de los grandes valores que unifican a todos y que siempre nos ha permitido una "gran convivencia" en el ostracismo, en la persecución y en la lucha por los derechos humanos frente a las dictaduras militares.

Nos resulta tremendamente difícil articularlos cuando tenemos que encauzar con responsabilidad una nueva senda de tipo democrática entre todos, para que no vuelvan nunca más a romperse esos esquemas. Y aquí el rol de los municipios es central.

¿Por qué les decía que esto tiene un pro y un contra? Como estoy al frente del Instituto Federal de Asuntos Municipales estoy acostumbrado a vender el pro, la cercanía del gobierno municipal al ciudadano. Que la gente puede controlar si el intendente cambió el auto o no, pero les quiero hablar un poco de los aspectos negativos.

Las dificultades aparecen con la tendencia de la representación local a expresar el interés local debilitando la visión de conjunto.

Entonces nosotros necesitamos articular un sistema que posibilite combinar la visión local con los intereses del conjunto.

Ahí viene la defensa de los partidos políticos, que pueden ser articuladores sin desfase entre esta defensa del interés local y la genuina unión de los hombres que representan ese interés local y el interés general.

La reforma de 1994, al constitucionalizar a los partidos políticos, abre el desafío de la reforma de los partidos políticos. Por ejemplo, ¿cómo se reforman a sí mismos para resolver el problema de la lista sábana? Normalmente todos tratamos el tema con hipocresía, porque decimos que es cierto que se conoce a la cabeza y a los que van detrás no los conoce nadie.

Esta crítica, por otro lado, se hace desde otros factores de poder como los grandes medios de comunicación. Ahora los dueños de esos medios parecen la virgen niña, ninguno tiene pasado y pueden convertirse en jueces de la salud y la moral públicas.

En estos tiempos, el poder que hay que tener para instalarse en los medios de comunicación trasciende las posibilidades de la inmensa mayoría de los que aspiran a

los cargos públicos. La única solución son los partidos políticos.

Y esta combinación, convergencia, acuerdo que trasciende las limitaciones y pequenezes de los grupos y subgrupos de "mi partido, tu partido, del partido del otro", que se institucionalizó con la reforma constitucional de 1994, hay que profundizarla y desarrollarla.

¿Cómo lo vamos a hacer? ¿Vamos a darle una mayor cuota a lo local? ¿Por ejemplo, vamos a hacer que algunos diputados sean por circunscripción y otros por distrito, un sistema mixto? Es una de las propuestas.

¿Vamos a abandonar la lista sábana y vamos a ir directamente al sistema de circunscripción de tal manera de atomizar y jerarquizar por un período las demandas locales y las energías puestas al servicio de la reconstrucción de la zona, de las economías regionales, etcétera, donde los municipios cumplen un rol fundamental? Esa es otra variante.

Y ese debate institucional está estrechamente ligado al rol del municipio. Porque fíjense cómo opera el pro: en el orden nacional más del 50 por ciento de los intendentes van por la segunda reelección y más del 20 por ciento por la tercera, porque el sistema de representación local al ligar tanto al representante con el interés local genera un vínculo muy fuerte.

En Estados Unidos, por ejemplo, como se elige por circunscripción, hay representantes que llevan más de treinta y cinco años de electos y el Presidente para sacar una ley en el Congreso tiene que negociar uno por uno, porque la persona está más ligada al interés local que a la visión de conjunto.

No hablemos de la disciplina partidaria que en nuestro país nos pasamos. Es una discusión que dejo abierta.

La regionalización se irá abriendo paso. Esa estructura de las provincias en general es una estructura que tiene más que ver con el poder tradicional. Se ve mucho más en el interior, la proporción del presupuesto provincial que se llevan las jubilaciones de privilegio de ex legisladores, ex funcionarios, ex jueces y de los parientes de los que hicieron la conquista de los indios, es un impuesto a la juventud y es una carga tremenda que opera sobre el desarraigo poblacional y las posibilidades de desarrollo.

Frente a eso ¿qué está pasando? En muchos lugares este proceso de regionalización lo empiezan a encabezar los municipios, porque ahí no existen esos problemas, existen las posibilidades de desarrollo, lo que les expuso el doctor Tangelson, los corredores educativos, los corredores turísticos, las asociaciones para fines determinados; interesa cada vez más la posibilidad de generar volumen de demanda para recibir oferta de proyectos, oferta de crédito para infraestructura a partir de una ampliación.

Esa es una línea de trabajo sobre todo para algunos que están aquí, que son hombres de leyes, de la estructura jurídica: las nuevas formas jurídicas de las corporaciones, de las asociaciones. Por ejemplo, hace pocos días la municipalidad de Guaymallén presentó un bono, un empréstito; y eso es algo nuevo.

Sé que en forma aluvional les tiro distintos problemas, cada uno de los cuales merecería una jornada de trabajo. Por esto les digo que en nuestro país tenemos muy buenos cuadros capacitados en todos estos problemas.

REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA, DESARROLLO Y SOCIEDAD

	Dimensiones	1750	1880	1985
1	Innovaciones	Vapor	Acero Electricidad Motor Explos. Interna Petróleo frío	Microelectrónica Robótica Genética Nuevos materiales
2	Hegemonía	Inglaterra	EUA Alemania URSS	EUA CE Japón China
3	El rol de Argentina	Emancipación política Libre cambio Guerra con Paraguay	El granero del mundo	Mercado interno Exportaciones Nichos tecnológicos Integración
4	Organización de la producción	Mecanización División del trabajo	Línea de montaje Indivisibilidades tecnológicas	Automatización flexible Producción justo a tiempo
5	Unidades productivas	Fábrica	Empresas integradas verticalmente	Externalización Empresa virtual Redes productivas
6	Lógica económica	Estandarización	Producción en gran escala	Pequeñas series Alta rotación producto
7	Tipo de industrialización	Industria liviana	Industria pesada	Industria de variedad
8	Consumo	Estandarizado	Masivo	Personalizado
9	Relaciones laborales	Asalariado Contrato individual	Sindicalismo Negociación colectiva	Desocupación Desindustrialización Flexibilización
10	La ocupación	Prevalencia de la agricultura	Empleo industrial	Los servicios, el último refugio
11	El rol del Estado	El Estado gendarme	El Estado benefactor	El Estado como promotor y orientador del desarrollo
12	Estructura política	La conducción de las elites ilustradas	Los grandes partidos políticos	La participación social
13	Estructura económica del mercado	Libre competencia	Competencia imperfecta por indivisibilidades tecnológicas	Renovación constante de las ventajas monopólicas por alta rotación de productos
14	Distribución del ingreso	Salarios	Salarios y seguridad social	Distribución directa Exclusión social
15	Educación	Escolarizada	Cobertura general Especialización	Vestibular y estática Capacidad de adaptación a tecnología dinámica
16	Distribución espacial de la población	Migraciones del campo a la ciudad	Grandes migraciones intercontinentales	Redistribución poblacional Telemática y territorio
17	Configuración geoeconómica y política	Territorios coloniales	Estado-Nación	Comunidades regionales Globalización El espacio local

LAS DEMANDAS LOCALES Y EL ESTADO NACIONAL: EL IFAM

Y voy a terminar diciéndoles que hace dos años nos encontramos con que en el Estado nacional había una estructura que no se usaba, era el Instituto Federal de Asuntos Municipales. Entonces nos planteamos cómo poder reconstruir ese Instituto para enfrentar la dificultad de querer hacer algo que motivara el pensamiento, que motivara esta dinámica que se observa en este grupo multiplicada en todo el país, que ocurriera incluso en los lugares más recónditos, gambeteando el miedo natural de los gobernadores de que un supuesto superpoder del Estado nacional se les metiera a tajo en las estructuras básicas que son los municipios.

Tuvimos que pensar cómo podíamos hacer esto y descubrimos aquello que nos está permitiendo este tipo de dinámica, de apertura hacia nuevos problemas que posibilita que haya gente trabajando tantas horas sobre el tema, lo estemos llevando a lo largo y ancho del país.

Y esto se los transmito con toda convicción porque hemos hecho seminarios de cinco días con intendentes y funcionarios municipales en todas las regiones del país. Partici-

paron más de cuatrocientos intendentes y funcionarios de todo el país durante los cinco días que duraban los cursos y nadie se quería ir porque es un tema apasionante que les permitió a ellos, a nosotros y les permitirá a Ustedes ser constructores de toda esta gama de elementos de desarrollo productivo del que hablaba el doctor Tangelson, de desarrollo económico del que hablaba el ministro de Economía, y de desarrollo y fortalecimiento de una estructura democrática basada en el territorio y en la voluntad de la gente por reencontrar la credibilidad en la política.

Esto lo pensamos simplemente a partir de una encuesta que había hecho el Ministerio de Salud y Acción Social en 1993, ya en aquella época encabezada desde luego por la demanda de trabajo, el problema de la desocupación, la salud y la educación, problemas principales que tiene toda nuestra población y que por lo tanto se refleja en la estructura municipal. **Pero también, inmediatamente percibimos que la demanda principal era la de capacitación.**

En nuestro país hay una gran consciencia de que esta

nueva realidad requiere información y formación con información. Y con esa formación podemos generar un gran impulso a estas líneas de trabajo que los distintos expositores han desarrollado y que se van a desarrollar en este curso.

Para eso nos ponemos a su servicio como bisagra y no como maestro ciruela o grandes conocedores del tema; tenemos grandes intendentes capacitados en ciudades modelo.

Tenemos al "Vasco" Irigoin en Laprida y a Fortuna en Oncativo que son dos intendentes de pueblos chicos pero de primer nivel en temas ecológicos.

Contamos con el intendente de Rafaela, que es una personalidad mundial en calidad de servicios y atención al público. Rafaela es un ejemplo en ese sentido.

También tenemos intendentes de pueblos remotos

como el de Las Yema, en Formosa, donde se está haciendo una experiencia de desarrollo productivo en El Impenetrable con un sistema de riego nuevo que sólo se practica en Israel. O el intendente de Puerto Madryn, que puso el municipio al servicio de movilizar la actividad pesquera en el sur.

Nosotros tenemos y somos grandes recursos humanos, Ustedes no están aquí perdiendo el tiempo. Este instituto no pertenece a ningún partido, pertenece al gobierno nacional para desarrollar este plan que emerge de nuestra Constitución.

Y nuestro banco de datos, nuestros profesores, nuestros textos están al servicio de esta querida Universidad Nacional de La Plata, a la que me emociona volver después de treinta años, cuando dejé la actividad universitaria para dedicarme a la lucha política.

Muchas gracias.

módulo 1

Nuevo Contexto. Desafíos y Oportunidades para el Desarrollo Municipal. Nueva Agenda Municipal: desafíos y oportunidades. Globalización de las comunicaciones. Transnacionalización de la Economía. Mercosur y su impacto en la esfera municipal. Competitividad local: inversiones, tecnologías, infraestructura, servicios, formación de recursos humanos, telecomunicaciones. El problema del crecimiento económico sin empleo y su dimensión local.

Dr. Oscar Tangelson

Profesor Instituto Nacional de la Administración Pública.

Para comenzar querría expresar mi gran satisfacción por participar en un evento de este tipo que conjuga, a mi juicio, dos elementos. Primero, que la Universidad se vincule con las necesidades de desarrollo de la Provincia -que es un elemento muy importante y algo por lo que hemos estado preocupados a lo largo de todo este tiempo- y segundo que, efectivamente, se dé para el ámbito de los municipios.

A lo largo de la presentación que voy a hacer van a observar algo que como Presidente del Instituto del Empleo procuraré fortalecer y es la idea del nuevo rol del municipio. Tradicionalmente lo percibíamos como un ámbito de prestación de servicios y creo -y espero poder justificarlo- que las nuevas circunstancias determinan que su rol, además de la prestación de servicios, es convertirse en un promotor y orientador del desarrollo local.

Me parece un tema central que el desarrollo económico-social tenga una fuerte connotación de lo local.

Por una parte, esta idea de la Universidad vinculada con los hechos de la realidad y las necesidades de la sociedad, por otro, el rol del municipio y, por último, que vamos a hacerlo en conjunto distintas instituciones.

En mi caso -como decía el doctor Pinto- estoy participando en la organización de una nueva Universidad en el Conurbano con una fuerte vocación de trabajo compartido. Esto también se manifestó durante el tiempo que tuve oportunidad de estar en el gobierno de la Provincia.

La idea básica es poder romper con la característica que nos ha afectado durante muchos años, que es nuestra dificultad para trabajar en conjunto. Creo que hay una serie de objetivos que compartimos todos los integrantes de la sociedad -o por lo menos la parte mayoritaria- y es alrededor de ellos que tenemos que procurar un ámbito de debate, de reflexión y de propuestas.

El eje de lo que quiero plantear hoy -tomando en cuenta el primer módulo- tiene que ver con cuál es la naturaleza de los nuevos escenarios. De alguna manera todos estamos desconcertados por las transformaciones que nos afectan, en términos de las decisiones políticas que hay que tomar a distintos niveles, incluso a niveles personales. Cuando vienen nuestros hijos a preguntarnos qué pueden estudiar, no tenemos una respuesta tan clara para darles como pudimos tenerla nosotros en otros tiempos. A mis hijos adolescentes les digo que cuando yo tenía la edad de ellos, me enfrentaba a un mundo previsible, en cambio ellos enfrentan sus inquietudes, sus inseguridades personales a un mundo de incertidumbres y creo que esa misma incertidumbre nos afecta a todos.

Tomar decisiones en un marco de incertidumbre es sumamente difícil. Es bastante diferente tomar decisiones cuando hay un conjunto de comportamientos económicos y sociales, agrupados en el tiempo, con posibilidades de hacer una previsión más o menos estimada de cuál es el comportamiento esperable, a hacerlo en un punto de inflexión.

Creo que esa es la situación que estamos viviendo.

El doctor Pinto decía que en 1984 yo vine del exterior, porque estaba dirigiendo un programa de empleo en México, en una etapa en que ellos estaban enfrentando el desafío de integrar el T.L.C., el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que después devino en el NAFTA. Nuestra duda era qué tipo de impacto iba a significar para

un país, el asumir esta vinculación con otro país con tantas disparidades económicas, productivas y políticas.

Entonces, en ese año realizamos el Primer Seminario sobre Revolución Tecnológica y Empleo al que tuve la oportunidad de invitar a personalidades del mundo académico, funcionarios públicos, empresarios y sindicalistas de casi toda Europa y América latina y debatimos a partir de un esquema que es el que voy a utilizar en la tarde de hoy.

Paralelamente, esta preocupación también la estoy volcando en este tiempo en dos o tres actividades: una, la configuración de la nueva Universidad que estamos creando con el propósito de hacer compatible una visión, un concepto, un desarrollo teórico con el diseño de instituciones y la toma de decisiones políticas.

El segundo ámbito en el que estoy participando -precisamente sobre este mismo tema- es el curso de gerencia pública superior que desarrolla el INAP para los integrantes de la administración pública nacional.

Y el tercero es IDEA, Instituto de Desarrollo Empresarial.

En los tres espacios el eje del debate es más o menos el mismo, desde una perspectiva distinta.

El primer "a priori" que voy a plantear es esta verdad de Perogrullo que a veces olvidamos, que es que Argentina forma parte del mundo y la Provincia y el municipio también.

Esto me parece necesario destacar porque en muchas oportunidades pareciera que se toman decisiones suponiendo que la única realidad es la que uno tiene próxima y que no hay marcos de referencia ni formas de relación con el resto de la realidad del mundo.

Creo que esta claro que tenemos relaciones con el resto del mundo: económicas, políticas, comerciales, tecnológicas, ideológicas e incluso militares. Estamos vinculados, hay una interacción y tenemos que reconocer que de ninguna manera actuamos en un ámbito cerrado que no refleja la realidad que tenemos que enfrentar.

La segunda verdad de Perogrullo es que el presente forma parte de la historia; la historia continúa y tiene dos o tres componentes.

El primero son los problemas que enfrentamos hoy, los problemas que tenemos y que son consecuencia de lo que hicimos en el pasado o de lo que no hicimos. Y lo que es mucho más importante y nos exige una gran responsabilidad, es que el futuro será consecuencia de las decisiones que tomemos, de las cosas que hagamos o que no hagamos. Por lo tanto, cuando tomamos decisiones de distinta naturaleza, tenemos una responsabilidad específica muy importante porque lo estamos haciendo en un punto de inflexión, de incertidumbre.

El tercer elemento que debería plantear desde el desarrollo profesional, es que los economistas hemos cometido muchas barbaridades, pero la más importante de todas fue convencer a la gente que los problemas económicos tienen solución económica. Y eso no es cierto, es falso.

Los problemas económicos tienen soluciones económicas, sociológicas, políticas, culturales, educativas, antropológicas, etcétera, es decir, es un complejo de funcionamiento de una sociedad mucho más rica que la fijada por el determinismo económico. Esto le asigna también la necesidad de una reflexión que abarque esta gama de dimensio-

nes; no podemos entender la realidad desde una única perspectiva.

Lo que vamos a tratar de ver es cómo recuperamos los parámetros que nos permitan entender -en la medida de lo posible- esta complejidad que es la sociedad y que hay otros factores -que no son económicos- que influyen y actúan aún sobre lo económico.

Con estas salvedades yo querría plantearles desde qué perspectiva me parece que estamos enfrentando esta realidad de hoy.

Creo que tenemos simultáneamente tres desafíos, tomando en consideración lo que decía respecto de la responsabilidad de tomar decisiones y de esta certeza de que las condiciones del presente no son un hecho fortuito que se produjo anoche sino una consecuencia de lo que ocurrió en el pasado.

Uno de los tres desafíos es: cómo se vuelve a crecer sostenidamente. Quiero que observen la magnitud de este desafío.

En la década de los '60 el producto por habitante en el país creció a una tasa del 3 por ciento anual en promedio. En los '70 creció a una tasa del 0,8 por ciento y en los '80 cayó un 3 por ciento anual.

Esto no es sólo en la Argentina, ocurrió en América latina y vamos a entenderlo cuando analicemos qué ocurrió en los '80 en el mundo. En América Latina se habla de la Década perdida de los 80. Al concluir los '80 estábamos produciendo menos de lo que producíamos al inicio de la década.

Después vamos a poder ubicarnos históricamente y ver cuál fue el motivo por el cual este fenómeno se dio y, como les digo, hay que regenerar esa capacidad de crecimiento y hacerlo en el marco de un proceso de distribución, de equidad constituye uno de los desafíos más importantes.

El segundo desafío que precisamente hoy está confrontando dificultades, se llama integración.

Hace más de dos años que estamos integrando el Mercosur y para que tengan una idea, esto significa un espacio geoeconómico de 12.000.000 de kilómetros cuadrados, un 20 por ciento más grande que Europa; 200.000.000 de habitantes y una economía que sumada es mayor, por ejemplo, a la que tenía la Unión Soviética antes de la fractura.

Este es el fenómeno en el que estamos insertos desde hace dos años y cuatro meses y sin embargo, no existe. No existe en nuestro marco de referencia para tomar decisiones; en general es un hecho que aparece ajeno, que no tiene nada que ver con nosotros.

Hace diez años que estamos circulando alrededor del concepto de integración en el sur, pero con esto no estamos respondiendo a una necesidad política, es un problema que excede totalmente el acuerdo que han alcanzado los países y tiene que ver con un fenómeno mucho más global que espero poder explicar en el transcurso de la tarde.

El tercer desafío que tenemos -que va a ser un eje importante en la presentación- es ese título que yo le había dado al seminario del '84, y es la afirmación -que espero poder demostrar- que estamos en medio de una revolución tecnológica. Y esto también requiere algunas precisiones.

No voy a hablar del tema tecnológico desde el punto de vista de la ingeniería. No son los artefactos los que hacen a la tecnología; son los artefactos y los artificios, es decir,

los mecanismos que se da una sociedad para usar los artefactos.

Es lo mismo que el Hardware y el Software, el hardware -las máquinas- son un conjunto de elementos materiales sin ninguna utilidad si no tienen un programa.

Para que resulte útil tenemos que incorporarle criterios de utilización y lo mismo pasa con la tecnología en su conjunto. Los artefactos son la materialización de un proceso de desarrollo científico y tecnológico pero la tecnología, entendida como un conjunto, tiene que ver con las decisiones que adopta una sociedad para usarla.

Hecha esta salvedad, también quiero categorizar un poco el tema tecnológico.

Cambios técnicos hay siempre, son temas cotidianos, cuando una empresa compra una máquina hace un cambio técnico: incorpora un nuevo equipo, modifica el perfil de calificación de la fuerza de trabajo, el nivel de producción, el rendimiento de los insumos, la presencia en el mercado, etcétera.

Cuando ustedes compran una PC hacen un cambio técnico, ya sea en una oficina o en la propia vida: incorporan un elemento nuevo que modifica los hábitos de trabajo.

Hay circunstancias en que los cambios técnicos afectan regiones completas. En el Chaco se cultivaba el quebracho para la curtiembre del cuero. Se instaló La Forestal, se determinaron ciertas condiciones económicas, políticas, laborales...tiene tanta identidad que en el cine argentino hay una película que se llama, precisamente, "Quebracho", que explica lo que pasó. Cuando se descubrió cómo obtener tanino para la curtiembre del árbol de mimosa en el Africa, a 5.000 kilómetros de distancia, esta región que estaba fundada alrededor de la plantación de quebracho, se desplomó económicamente.

En Brasil está el caso de Manaos que a fines del siglo pasado inició la explotación del caucho natural y logró un esplendor económico muy grande. Los ingleses descubrieron cómo cultivar los árboles de caucho y, obviamente, incrementaron la productividad en India -a 10 ó 12.000 kilómetros de distancia- y este cambio técnico determinó que la economía de Manaos se derrumbara.

Pero, hay ciertas circunstancias en la historia humana en que la naturaleza de los cambios tecnológicos que se producen, se vinculan e interactúan con todas las dimensiones de la realidad.

Hay ciertas circunstancias donde se modifican profundamente todas las dimensiones de la realidad y a eso se llama revolución tecnológica.

No voy a hablar de las más antiguas -como el descubrimiento del fuego- pero sí de las más cercanas, para que nos podamos dar cuenta de qué pasó, de cuál fue la magnitud de las transformaciones que se produjeron en las últimas revoluciones industriales y qué está pasando ahora.

Es importante que sepamos en qué medida podemos utilizar, aprovechar parte de la experiencia histórica que se ha vivido en los cambios tecnológicos y, a partir de esto, procurar explicar qué está pasando en nuestros días; en qué medida esta incertidumbre en la que estamos, tiene que ver con una transformación mucho más profunda de lo que a primera vista parece.

En este momento estoy dirigiendo un programa de formación para todo el sector minero y, justamente, lo ini-

ciamos con esto: "nuevos escenarios internacionales", "la empresa frente a la revolución tecnológica" y al final, hay un esquema en el que comparo qué pasó en las recientes revoluciones tecnológicas en diecisiete dimensiones de la realidad: la naturaleza de la información, la hegemonía en el mundo, el rol de la Argentina, la organización de la producción, el tipo de unidades productivas, la lógica económica, la naturaleza del consumo, las relaciones laborales, el rol del Estado -otro tema que tenemos como debate-, la estructura política -en esa discusión está el rol del municipio, como parte de una estructura política y administrativa del rol del Estado-, la ocupación -otro problema que nos desvela - la estructura política, la estructura económica del mercado, la distribución del ingreso, la educación -ahí sí tenemos discusiones de todo tipo-, la distribución espacial de la población y la configuración geo-económica y política.

Lo que voy a hacer es un esquema similar, mucho más corto, como para que podamos tener una discusión acerca de las principales dimensiones, aquellas que son más atinentes a los temas que nos convocan.

Como dije recién, voy a utilizar un esquema parecido. La primer columna va a reflejar las dimensiones que se ven afectadas en esto que llamamos una revolución tecnológica, y vamos a analizar las circunstancias que experimentó el mundo en las últimas dos revoluciones tecnológicas y la que en este momento está experimentando.

La primera dimensión que incorporo en el trabajo -y quiero destacar que no porque tenga que haber un determinismo tecnológico, sino porque es un tema de lógica de exposición- es la naturaleza de las innovaciones.

Y la primera revolución que voy a utilizar como ejemplo, es lo que se llama la primera revolución industrial. La primera revolución industrial que convencionalmente vamos a fijarla hacia 1750.

¿Qué pasa en 1750? Hay un inglés que está trabajando y que está haciendo hervir agua en una marmita, piensa que si hay algo que mueve una tapa metálica, es una fuerza y por lo tanto se pregunta cómo puede hacer él para utilizar esa fuerza. Y nace una innovación importante que es el uso del vapor.

Pero no sólo se trata de un descubrimiento tecnológico: este es un punto de ruptura cultural.

Si admitimos -como dice una parte de las teorías antropológicas- que el neanderthal, la versión previa a lo que somos nosotros como especie, vivió hace 200.000 años y que el cromagnon -del que formamos parte todos nosotros- nace hace unos 50.000, en estos 200.000 años la energía típica usada para cualquier proceso productivo fue energía viva, fueron los hombres o las bestias.

Desde las pirámides de Egipto, la Muralla China, todo lo que el hombre hizo a lo largo de 200.000 años fue utilizando, predominantemente, energía viva. Salvo el viento para el transporte y las corrientes de agua para la molinada de granos, durante 200.000 años usamos energía viva.

Y hace 250 años -es decir una milésima parte del tiempo que hace que estamos en la tierra-, por primera vez en la historia de la humanidad usamos energía fósil. Y esta es la revolución del carbón y cambia incluso la vinculación del hombre con el medio, porque por primera vez comenzamos a utilizar como fuente energética fundamental, un producto no renovable. Y ahí nace de algún modo, la vincula-

ción que preocupa a la ecología.

Previo a esto nuestra potencialidad de afectar las condiciones de vinculación con el medio, eran bajas. A partir del carbón comienza un proceso de explotación de recursos no renovables, que implica una estructura cultural totalmente diferente: es la vinculación del hombre con una realidad geográfica en la que, efectivamente, puede actuar y transformar, para bien o para mal.

A la luz de esta revolución tecnológica, se produce en el mundo una disputa hegemónica nueva. Hasta aquí las potencias eran España y Portugal porque a partir de los descubrimientos geográficos del siglo XVI, tenían posesión de una parte importante de América y, por lo tanto, tenían acceso a las fuentes de oro y plata.

En estos momentos hay un argentino que está intentando reflotar una nave, frente a Ecuador. Según las estimaciones, esa sola nave tiene un tesoro en oro y plata de, aproximadamente, 4.000 millones de dólares. Un barco, cuando hay doscientos.

En 1750 los economistas decimos que nace la ciencia económica, la economía como ciencia a través de un autor inglés: Adam Smith, el más conocido de los economistas clásicos.

Adam Smith hace dos aportes, uno de concepción macro-económica y el otro micro-económico.

La macro-económica es la que está reflejada en el título de su libro "De la naturaleza de la riqueza de las naciones". ¿Qué es lo que dice Adam Smith en síntesis? La riqueza de una nación no es el oro y la plata, la riqueza de una nación es la producción. Lo que dice en realidad es: la hegemonía no es España y Portugal, la hegemonía es Inglaterra.

Como toda teoría en lo social es la interpretación de un hombre desde su lugar y su tiempo. No hay teoría que sea de aplicación universal en ciencias sociales.

Adam Smith dice: "señores, no es España y Portugal, es Inglaterra" y a partir de esta hegemonía crean el imperio más grande que ha existido: Nueva Zelanda, Australia, parte de China, India -que no va a abandonar hasta 1948- y parte importante de África y América del norte.

Generan un imperio -el imperio británico- que cubre el total del planisferio.

Si uno ve la tierra sabe que el círculo del ecuador -el paralelo 0- es un imperativo astronómico; es el círculo más grande perpendicular a los ejes polares. Pero los meridianos son todos iguales. ¿Por dónde pasa el meridiano 0? Se discutió científicamente si debía ser Londres o París y en Waterloo se terminó la discusión científica, fue Londres.

Londres fue el centro del mundo, el meridiano 0 pasa por Londres, las horas se miden en relación a Londres.

Estamos en función de una realidad hegemónica que se planteó en ese tiempo, como consecuencia del desarrollo industrial de Inglaterra. El único que pudo disputarle la hegemonía perdió en Waterloo la posibilidad de hacerlo, que fue Napoleón.

¿Cuál fue el rol de la Argentina en la primer revolución industrial? Todavía no éramos virreinato, había que esperar un cuarto de siglo más. Pero hay hechos que nos vinculan con lo que está pasando en el mundo en ese tiempo. *

En primer lugar, en 1806 desembarcan los ingleses en Quilmes, toman la ciudad de Buenos Aires, los porteños

les tiramos piedras y aceite desde los techos de las casas y el 12 de agosto celebramos la reconquista.

Eso es lo que vimos en la escuela pero ¿por qué vinieron? ¿fue un loco al que se le ocurrió desembarcar en Quilmes o forma parte de una disputa hegemónica mucho más compleja? En realidad, ellos vienen a hacer una propuesta, nos vienen a decir “no le compren al monopolio español, cómprenle a cualquiera”. Nos vienen a hacer una propuesta de libre cambio.

Claro que los únicos que producían bienes manufacturados eran ellos, entonces, a partir de ahí: casimires ingleses, habían desarrollado la industria textil.

El segundo hecho que me parece importante es que no puede ser casual que en ese continente incomunicado de entonces en 1810 haya comenzado el proceso de emancipación política del continente-México celebra el 16 de septiembre y nosotros el 25 de mayo.

¿Puede ser que en ese continente de entonces fuera por casualidad un proceso de emancipación política? En realidad tiene que ver con las circunstancias internacionales.

En el marco de la disputa continental Francia invade España para que no pueda aliarse a Inglaterra en la lucha hegemónica que están desarrollando y, por lo tanto, nosotros el 25 de mayo no nos declaramos independientes, decimos “está preso Fernando VII, no puede ejercer la soberanía, por lo tanto la ejercemos en su nombre”.

Tendrán que pasar seis años -hasta el 9 de julio de 1816- para que, por la presión de gente como San Martín, nos planteemos la independencia. Pero en realidad constituye un episodio en una disputa hegemónica internacional, en que España pierde la capacidad de sostén o de control de sus colonias; por eso en ese lapso se da un proceso de maduración de conciencia política y, por otra parte, de efectiva lucha por la emancipación.

Yo creo -esta es una idea muy personal- que hay otra participación que tenemos en la primera revolución industrial, y es la guerra con el Paraguay. Brasil, Uruguay y la Argentina hacen la triple alianza e invaden el Paraguay, matan el 90 por ciento de los hombres paraguayos... porque Paraguay era un mal ejemplo, había desarrollado su propia industria textil, su ferrocarril y la metalúrgica.

Era una manifestación bastante extraña de los indígenas de América esto de desarrollar la industria. Esto forma parte de nuestro bagaje de participación en la historia.

El otro hecho que me parece importante y que voy a procurar analizar sintéticamente, es la organización de la producción.

¿Qué es lo que pasa en ese momento? Antes de la revolución industrial había un trabajo artesanal, es decir, un hombre conocía el conjunto de las actividades de un proceso productivo; por ejemplo, un zapatero conocía desde la elección del cuero hasta el acabado final del zapato.

En cambio en este tiempo aparecen dos hechos nuevos: un hardware y un software, que caracterizan la primera revolución industrial.

El hardware es la aparición de la máquina, por lo menos la versión moderna de la máquina, porque en realidad existió siempre. Un palo puesto sobre una piedra para mover otra piedra, es una máquina que se llama palanca.

Pero la fabricación premeditada de artefactos movidos por energía externa, para fabricar otros bienes -esa es la

definición de la máquina de hoy- es un hecho reciente, tiene 240 años. En ese momento la máquina se convierte en un factor importante de transformación de los procesos productivos.

Tiene un software, una forma de organizar el uso de la máquina. Y el soft que se organiza en la primera revolución industrial, se llama fábrica. La fábrica antes no existía, hay pocos antecedentes, por ahí los talleres de costura de los reyes de Francia que tenían 300 ó 400 costureras en un mismo espacio, pero en realidad es un hecho nuevo el que haya un espacio único en el que se desarrollan procesos productivos intensos.

Y a raíz de esto, se produce un primer proceso importantísimo de migración del campo a la ciudad; comienza a concretarse este fenómeno que aún estamos experimentando en la provincia de Buenos Aires, que es la traslación del campo a la ciudad. Comienza el proceso de urbanización, de la relocalización humana.

En ese tiempo el 90 por ciento de la gente vivía en el campo, hoy es al revés y no ha disminuido el fenómeno.

Este elemento responde también a una propuesta de Adam Smith. El dice -desde el punto de vista microeconómico- que es conveniente, teniendo en cuenta la productividad, el rendimiento de la producción, dividir la tarea y no que alguien conozca todas las fases del proceso productivo. Es decir, subdividir el proceso, para que cada uno adquiera destrezas adicionales en la fase del proceso de producción que le corresponde.

Entonces nace una lógica económica sustentada en la división del trabajo y su consecuente, que es la estandarización. Y acá viene un primer cambio importante en la relación entre el consumo y la producción.

Antes de la máquina, antes de la industrialización, si yo quería un par de zapatos iba a la calle de los zapateros -aún conservamos una parte de eso, si uno va a Buenos Aires a buscar repuestos de auto ¿dónde va? a Warnes, es decir que conservamos un resabio de esa organización del nombre de las calles y los oficios que le son propios-; iba yo al maestro zapatero, me tomaba la medida y me hacía los zapatos a medida: consumo personalizado, hacía un par de zapatos para mí; el hecho de la demanda era previo a la producción.

En cambio la aparición de la máquina y la lógica estandarización, invierte los términos. Se producen cuatrocientos pares de zapatos, los llevo a la zapatería y me pruebo el que más o menos me queda. Invertimos la relación entre producción y consumo. ¿Quién de nosotros usa zapatos a medida? Somos todos productos de la estandarización, respondemos a una estructura de consumo en que se adquieren los productos fabricados en ese fenómeno nuevo, que se llama fábrica.

Desde el punto de vista laboral, nace otro fenómeno nuevo, un actor social diferente, que es el trabajador asalariado, el que trabaja por un salario. Antes de este fenómeno, antes de la revolución industrial, una parte significativa del consumo se satisfacía con la autoproducción: la gente fabricaba sus muebles, su calzado, su ropa, construía su casa... No había un fenómeno de asignación monetaria por un trabajo en relación de dependencia.

En cambio en la revolución industrial se produce el fenómeno del trabajador asalariado y, considerando las ideas

vigentes en la época, lo hace con un contrato individual de trabajo.

El cambio que se produce es profundo, porque hay cosas -incluso el rol de la familia- que cambian en ese momento.

Previo a la revolución industrial, la gente vivía en el campo, eran familias ampliadas, varias generaciones convivían en un espacio y participaban de un mismo proceso productivo. Pero en el momento en que emigran a la ciudad para participar de este proceso nuevo, de esta organización fabril, se encuentran con una restricción que es el hacinamiento en la ciudad. Las viviendas son pequeñas, no hay espacio para esa familia ampliada que viene a instalarse.

De alguna manera nace como una obligación la familia nuclear: la pareja y los hijos, no hay para más. Surge a partir de entonces el problema de qué hacemos con los viejos, que todavía hoy nos perturba y preocupa a todos. El problema nace de este fenómeno que vincula el proceso productivo con un nuevo entorno físico, que es la ciudad y que tiene limitaciones, escasez de vivienda y hacinamiento, lo que en ese tiempo significa, además, epidemias. Todo eso es consecuencia de un proceso de profunda transformación.

El último hecho que quisiera plantear, la última dimensión, es el tema de la educación. Acá hay un fenómeno muy importante que incluso explica por qué estamos aquí, por qué estamos en este lugar.

La educación previa a la revolución industrial, también era un consumo personalizado. La muy escasa proporción de población que tenía acceso a la educación, tenía un tutor o un instructor que les daba formación personalizada en función de sus inquietudes, sus vocaciones o de sus perspectivas en la vida.

Si el padre era comerciante, le enseñaba las cosas que tenían que ver con el comercio; si el padre tenía otro tipo de funciones, le enseñaba los elementos necesarios para que pudiera administrar ese patrimonio que iba a heredar.

A partir del momento de la industrialización, se produce un fenómeno muy importante. La gente en el campo trabajaba siguiendo los ritmos de la naturaleza, de sol a sol. Por lo tanto, no tenía mucho que ver con el fenómeno de la industrialización que les exige, en primer lugar, que cumpla un horario; la organización del sistema productivo fabril requiere el cumplimiento de horario y, por ende, la escuela se convierte en un factor que le enseña a cumplir horarios.

Le da dos instrumentos indispensables: aprender a leer para poder entender las instrucciones y aprender a medir, porque la estandarización es medida. Si no sabe contar, sumar y restar, no puede participar de un proceso industrial.

La escuela se convierte, de algún modo, en un reflejo de esta estructura productiva. En primer lugar porque se escolariza, hay un espacio de educación, ya no es la casa donde va el instructor sino que es un lugar físico donde concurren y se urbanizan los migrantes del campo.

La educación se escolariza en su ámbito de desarrollo y se estandariza en sus contenidos. Ya no es la educación personalizada que podían hacer antes a cada uno de aquellos que tenían la posibilidad de educarse, sino que es el programa estructurado y estándar para el conjunto de la población.

Repito, la educación se estandariza, responde a los patrones organizativos del proceso de producción y ahí, el

reflejo más claro es la película de Pink Floyd "The Wold", en que en una cinta de montaje hay un montón de chicos con cara de plástico, porque son todos iguales. Esta es una base importante de la discusión que tenemos que hacer respecto del contenido, la lógica y la propuesta educativa.

Y la educación se convierte en una fábrica. Cuando hablamos como docentes decimos: recibo la materia prima, hay un proceso educativo y hay un producto de la educación. Materia prima, proceso y producto, es la mejor definición de una fábrica.

Dejo de lado -y les encargo que lo profundicen- el resto de las dimensiones. Hay un cambio en el rol del Estado, se convierte en un Estado gendarme, que tiene la justicia y la defensa como elementos fundamentales; y hay cambios en el sistema político, aparece una lógica organizativa política nueva, es decir, se convulsionan todas las dimensiones.

Quiero pasar a la segunda revolución industrial. También convencionalmente la voy a fijar en 1880.

¿Qué pasó durante el siglo XIX?. Hay un fenómeno muy importante. Hacia 1400 los libros eran un producto manual -como se describe tan bien en "El nombre de la rosa"-, se hacían a mano en las abadías, por lo tanto eran pocos los libros que había. Y por lo tanto era poca la gente que sabía leer, porque no iban a tener nunca en su vida acceso a un libro. Carlomagno, con todo lo que hizo, era analfabeto, no precisaba saber leer.

Con el renacimiento europeo comienza esta importante convulsión cultural y se recuperan las ciencias. Y tal vez el arquetipo de ese tiempo sea Galileo, que a pesar de toda la reacción social dice que la tierra se mueve. Le costó 500 años de excomunión.

El arquetipo del renacimiento quizás sea el hombre de la ciencia, el hombre del pensamiento, y la alquimia se convierte en química, en física,

Hacia 1880, en el siglo XIX, la ciencia se convierte en tecnología y del científico pasamos al inventor. Y si Galileo fue el arquetipo de los 300 años anteriores, tal vez en esta época puede ser Edison o Morse, porque inventan cosas. Solamente Edison tiene cuatrocientas patentes registradas.

Para dar una idea de la magnitud de este fenómeno de invención de artefactos, en 1890 el director de la oficina de patentes de los Estados Unidos, renunció a su cargo porque dijo que era un cargo inútil, ya que estaba todo inventado.

Esto nos plantea dos cosas. Primero, que un empleado público renuncie al cargo porque considera que es inútil, que no es poco, y en segundo lugar, que en 1890 haya pensado que estaba todo inventado.

Eso da una idea de la magnitud del fenómeno de explosión tecnológica que significó el siglo XIX.

De esa explosión de tecnología voy a elegir solamente tres o cuatro.

Primero, el acero -la materia prima-. La materia prima que el hombre usa es tan importante, que en función de ellas le damos nombre a las etapas históricas.

Durante casi 200.000 años fue la edad de piedra, el hombre sólo sabía manejar piedra, las hachas, las lanzas, las flechas, los raspadores eran de piedra. Desde el neanderthal -200.000 años atrás- y las últimas evidencias señalan que los homínidos comenzaron a utilizar instrumentos de piedra

hace un millón de años. Durante un millón de años fue la edad de piedra, sólo supimos usar piedras.

Hace 6.000 en un mismo punto de la tierra se producen tres inventos a la vez. Como primer invento, el hombre descubre el arado y nace la agricultura con arado, con lo que se incrementa notablemente la capacidad de producir alimentos y, por lo tanto, comienza la expansión de la población en el mundo.

El segundo descubrimiento del hombre es la escritura y termina la prehistoria, nace la historia porque por primera vez escribimos lo que nos pasa.

Y por último, se descubre la metalurgia y termina la edad de piedra y se inicia la edad de bronce. El hombre aprende a fabricar artefactos de bronce.

La edad de bronce duró 3.000 años, del 4.000 al 1.000 antes de Cristo. En el año 1.000 antes de Cristo los Hititas descubren el hierro y con las mazas de hierro le parten el cráneo -a pesar de los cascos de bronce- a los egipcios e inicia el proceso de declinación de Egipto. La edad de hierro duró casi 3.000 años, del 1.000 antes de Cristo hasta 1880 en que empezó la edad del acero.

No es que no se supiera fabricar acero -en Babilonia se sabía hacerlo- lo que ocurre es que gracias a los inventos de la tecnología del siglo XIX, se convierte en un factor económicamente producible.

Entonces, el horno Siemens -inventado por un alemán- y el calentamiento por sistema eléctrico, inventado por un francés -que es Martin-, hacen el horno Siemens-Martin y aprendemos a usar acero.

Y se generaliza el uso del acero y se convierte en la industria estratégica característica del siglo XX. Hacia 1920, cuando se crea un personaje de historieta, para ejemplificar el poder se dice que es el hombre de acero: Superman. Acaba de morir y no es casual.

Pero en ese tiempo el acero era el poder, hoy no diríamos que el poder es el acero, diríamos el hombre atómico, el hombre cibernético, el hombre genético. A nadie se le ocurriría decir el hombre de acero, porque ya no es lo que fue en 1880.

El segundo elemento que me parece importante en este tiempo es la electricidad. Si analizamos la mitología humana observamos que el primer elemento de terror del hombre es el rayo. En toda la mitología, desde Zeus en Grecia, Júpiter en Roma o Thor en la nórdica, la manifestación más clara de que un Dios era todopoderoso es que tenía un rayo en las manos; dominaba el rayo. El hombre lo aprendió a hacer en 1880.

Y este avance significó no solamente luz, a lo largo de este tiempo también significó telegrafía, telefonía, radio y televisión. Casi nada.

Hasta 1923 en la ciudad de Buenos Aires había faroles de gas; en 1880 se enciende la primer lámpara eléctrica, esa es una revolución espectacular en el uso y en la posibilidad de comunicación con los distintos lugares del mundo. Piensen en lo que significa la televisión y la televisión nació con el descubrimiento del uso de la electricidad.

El otro hecho que me parece importante es el motor de explosión interna, su hijo el auto y su nieto el avión.

En la Constitución de 1852 se dispone que las sesiones del Congreso de la Nación son del 1º de mayo al 30 de septiembre. ¿Por qué? porque un diputado salteño tarda-

ba dos meses en llegar en carreta y dos meses en volver, es decir, requerían un tiempo de traslado de más o menos cinco meses para participar de las sesiones del Congreso. Hoy va en dos horas y eso gracias al motor de explosión interna; ha cambiado las dimensiones físicas y de tiempo y, por lo tanto, ha achicado notablemente el tamaño de la tierra.

Este es un hecho muy importante, no podríamos concebir las ciudades que tenemos sino a partir del fenómeno del automóvil. Resulta claro que la configuración, el uso del espacio tienen que ver con la aparición del motor de explosión interna.

Estos tres inventos tienen una característica común: el uso del petróleo. El siglo XX tiene olor a petróleo. Desde la invasión de México por Estados Unidos en 1847, pasando por el desembarco en Suez en el '56, por el conflicto de medio oriente o la guerra del Golfo que vimos por televisión, todo es petróleo.

Fue posible esta tecnología, que es terriblemente utilizadora de energía, porque el petróleo permaneció constante en su precio de 3,5 dólares el barril desde 1850 hasta 1973.

Si la primera fue la revolución del carbón y de la industria liviana, ésta fue la revolución del petróleo y de la industria pesada y sólo fue posible manteniendo el precio del barril a 3,5 dólares durante 120 años.

¿Hay en 1880 alguna disputa hegemónica o no? Está claro que hay una disputa entre Estados Unidos y Alemania, que son los países de industrialización tardía.

Tal vez el productor alemán sea el productor típico del siglo XX: hacía un producto perfecto para que durara toda la vida. Era un argumento de venta, comprábamos una heladera SIAM para toda la vida. Así decía en los diarios "una heladera para toda la vida".

¿Comprarían una PC para toda la vida? ¿sería un buen argumento de venta? No. Es un elemento típico de la segunda revolución industrial. Esto es para toda la vida, una planta de acero tiene indivisibilidades tecnológicas, implica un nivel de inversión que impide amortizarlo en el corto plazo y genera -por su magnitud- un proceso de concentración industrial casi inevitable. Por eso la concentración productiva, se dan dos o tres centros industriales altamente concentrados -Buenos Aires, Rosario, Córdoba-. Hay un proceso de desequilibrio productivo derivado de un condicionamiento tecnológico que tiene que ver con la escala, con la magnitud de las inversiones.

Cuando estudiaba en la secundaria hacíamos simulaciones de contabilidad y nos permitían amortizar los bienes de capital descontando como pérdida un 5 por ciento por año. ¿Qué significa esto desde el punto de vista de la ley impositiva?

Que ese producto, ese bien iba a durar veinte años. En electrónica hoy se puede amortizar el 50 por ciento por año, quiere decir que el tiempo de vida de ese bien es de dos años. Este es el ritmo que ha cambiado.

La segunda Revolución Industrial es el tiempo de la producción en gran escala y de la estabilidad científica, tecnológica y productiva, y de un proceso de concentración de la industria pesada que caracteriza a la época.

Esta disputa hegemónica entre Estados Unidos y Alemania no es una discusión teórica, le costó a la humanidad dos guerras mundiales. Después se incorpora un tercer

actor, que es la URSS, que sigue el modelo de industrialización alemana. Los planes quinquenales soviéticos lo que plantean es: construir una industria pesada, como industria estratégica, a costo del consumo que sea necesario, porque implica el paradigma científico-tecnológico que va a caracterizar al siglo XX.

Otro fenómeno importante en este tiempo es que creo que aquí nacieron los estados-nación modernos.

Estados Unidos no existía. En 1866 tienen la guerra secesión, el norte contra el sur, los yanquis y los confederados, los de uniforme azul y los de uniforme gris, los esclavistas y los abolicionistas... ¿Por qué peleaban? por dos modelos de país: el norte industrial y el sur agrícola.

El sur agrícola pretendía mantener la mano de obra esclava, para poder garantizar la producción de algodón con que estaban insertos en el comercio internacional, abasteciendo las fábricas textiles inglesas -que eran las que habían desarrollado a lo largo del siglo XIX-.

El norte quiere un modelo de industrialización nacional y ganó el norte. Fue un proceso de industrialización en el que el norte asume la conducción hegemónica del país y funda la capital, Washintgon, para administrar el nuevo país.

Estados Unidos accede a la lucha hegemónica en el mundo en 1890, en la guerra con España por la posesión de Cuba. Eso se da al inicio de la segunda revolución industrial.

Alemania no existía. En 1870 fue la guerra franco-prusiana, eran Prusia, Bavaria, Bohemia... eran treinta y nueve estados, todos chicos, ninguno capaz de desarrollar por sí solo la industria profunda, pesada, altamente costosa de la segunda revolución y, por lo tanto, aparecen el Kaiser Guillermo y Bismarck y arman el estado nacional.

Italia no existía. No sé si recuerdan que cuando salió campeón Nápoles por primera vez, en la Argentina pasaron un video mostrando la celebración. Y apareció un "tano" todo vestido de celeste -para que no hubiera dudas de qué equipo era- que gritaba eufórico "este es un triunfo del sur contra el norte" es la respuesta al traidor de Garibaldi. El pensaba en el Reino de Nápoles, en Sicilia, Piemonte, la Lombardía, no en ese fenómeno nuevo de Italia

Argentina no existía. Éramos un conjunto disperso de provincias y tuvimos una guerra; teníamos un conflicto de importancia dado que la provincia de Buenos Aires permaneció fuera de la Confederación. No es poco lo que ocurrió.

Pero nos dimos un marco jurídico que es la Constitución; se produce la organización nacional y decimos cosas en la Constitución. Una de las cosas que decimos es "para nosotros, para nuestros hijos y para todos los hombres del mundo, de buena voluntad, que quieran habitar el suelo argentino". ¿Y qué significó? Un movimiento intercontinental de gente como nunca había ocurrido en la historia humana.

Acá hay dos similitudes entre la Argentina y Estados Unidos. Ambos extendemos la frontera, los dos con el mismo método, ellos mandan al coronel Custer a la conquista del oeste y nosotros mandamos al general Roca a la conquista del desierto. Los dos con el mismo método: exterminio de la población indígena.

Los dos poblamos el espacio vacío con migración intercontinental, los dos son países aluvionales.

El censo de 1914 en la Argentina, refleja que el 30 por ciento de los habitantes no habían nacido en este país; en la ciudad de Buenos Aires el 50 por ciento. Piensen la potencia social que tiene un cambio de esta magnitud, que engloba a millones de personas. Muchos de nosotros somos consecuencia de ese fenómeno de migración. Somos producto de ese fenómeno migrante importante que se produjo. Pero fíjense en la potencia que tiene que mueve a gente a miles de kilómetros de distancia de su casa, sabiendo que no vuelve a ver a su familia.

¿Cuál fue el rol de la Argentina en la segunda revolución industrial? Ocurría una cosa importante, Inglaterra enfrentaba una gran contradicción, tenía que pasar de la industria liviana -la textil- a la industria pesada.

Se dio cuenta de que había una disputa hegemónica en ese tiempo. Pero enfrentaba una dificultad política: hasta entonces los trabajadores comían tasajo, nosotros exportábamos tasajo; del puerto de Magdalena salían barricas con carne salada y esa era nuestra participación en el comercio internacional.

Pero resulta que en ese tiempo los trabajadores ingleses decían: está todo muy bien, somos el imperio británico, la reina Victoria es la mamá del mundo -a punto tal que impone una conducta, una ética- pero ahora queremos mejorar nuestra calidad de vida. ¿Cómo actúa eso?

Los argentinos tenemos algún conocimiento del tema. Aumentar el salario real es aumentar la capacidad adquisitiva efectiva, si yo digo que en abril del '89 ganaba 1.000.000 de australes y en mayo 1.200.000 ¿ganaba más o menos? La verdad es que no sé, porque depende de la relación entre el salario nominal y el costo de vida.

Entonces, los ingleses se enfrentan a este problema; las empresas inglesas tienen que transformarse para poder invertir en industria pesada. Si aumentamos los salarios baja la tasa de ganancia, pero había un reclamo de los trabajadores y los ingleses habían permitido una cierta forma de agremiación -a diferencia de lo que ocurrió en el continente europeo, que la reprimieron fuertemente-. Los ingleses, con el pragmatismo de siempre, la permitieron.

Pero, si aumenta el salario nominal baja la tasa de ganancia, no conviene. Esta ecuación cierra también si bajamos el costo de vida.

Y así invierten en los ferrocarriles, los puertos, los frigoríficos, la compañía de luz, de gas, de teléfonos... Nace Berisso.

Nace esta ciudad de La Plata. Esta ciudad es un producto claramente definido, políticamente diseñado para administrar el nuevo país inserto en el mundo a partir de la división internacional del trabajo. Se convierte en el administrador del granero del mundo.

Entonces, nos convertimos en granero. Claro, en realidad, cometimos un único error: nos asociamos con el que iba a perder porque en 1937 se declara la inconvertibilidad de la libra, en medio de la crisis.

Pero en ese momento hubo una decisión política clara, hubo una generación que define el país y su inserción; en la Constitución dice "para nuestros hijos y los hombres del mundo", Alberti dice "gobernar es poblar", se plantea una estructura en la que se inserta en el mundo exportando granos y carne... quiere decir que hay una transformación y esta ciudad se construye para administrarla, con una visión de

grandeza, evidentemente. Porque si uno sale y recorre la calle 7 y ve todos los edificios que se construyeron, forma parte de una autovisión de inserción en el mundo de crecimiento. Y no le fue mal, en el año '20 llegamos a ser el séptimo producto bruto del mundo.

Si uno analiza comparativamente el perfil de Argentina y el de los Estados Unidos en la construcción del ferrocarril, percibe lo que esto significa. Estados Unidos lo que hace es unir el este con el oeste e integra un país; nosotros lo que hacemos es un proceso radial de salida al puerto. Está claro, son dos formas de conseguir el desarrollo en que estábamos en medio de la revolución industrial; estaba naciendo la industria pesada, estaban cambiando los ejes de predominio en el mundo y hubo una generación que -no sé si bien o mal, lo podemos discutir- tomó decisiones políticas y construyó un país a la medida de lo que tenían armado. Somos la consecuencia de esas decisiones.

Con respecto a Estados Unidos, yo creo que hay dos diferencias importantes: las posibilidades de expansión de la industria agrícola y la relación intercontinental. En el caso de Estados Unidos, detrás del ejército venía gente y se plantaba bandera para indicar cuál era su terreno y por lo tanto, se generaron las bases de una democracia económica sostenida de la democracia política. En nuestro caso, detrás del ejército no venía nadie y se produce la concentración del único factor generador de divisas y, por lo tanto, este es un modelo político conservador.

Yo estaba convencido de que era un plan muy estructurado, pero hace unos años cuando fui a Trenque Lauquen a discutir el tema de las microempresas y demás, hablando con el intendente nos contaba que habían tenido que suprimir de Catastro un pueblo que nunca existió. ¿Qué había ocurrido? había un plan de colonización y se habían asignado tierras para colonos, que llegaban pero eran encerrados en galpones y hasta que no firmaban la cesión de tierras, no podían salir del galpón.

Vamos a ver qué pasó en términos productivos. Creo que hay dos aportes muy importantes, uno de Taylor y otro de Ford. ¿Qué hace Taylor? Dice: si tengo que fabricar un motor y tengo las piezas en el stand... el tiempo muerto de ir y volver, es mucho mayor que el que dedico a producir el bien. Entonces inventa la organización científica del trabajo, la ergonomía, procurando que las piezas estén al lado y, por lo tanto, que el tiempo muerto de tomarlas y ponerlas en el motor sea el menor posible.

Ford da dos pasos más. Primero dice: si es cierto lo que dice Adam Smith, que tenemos que dividir el trabajo para que cada uno se especialice en una fase, yo tendría que tener diez trabajadores alrededor del motor; entonces se van a pisar entre ellos, van a conversar sobre el partido del día anterior, etcétera... Entonces inventa esta lógica del hardware de la segunda revolución, que es la línea de montaje, que describe tan bien Chaplin en "Tiempos modernos" donde hay un tipo apretando una puerta permanentemente. Se especializa en esa fase del proceso productivo de la línea de montaje, pero hace un aporte mucho más importante desde el punto de vista social. Dice: si yo fabrico coches costosos como Roll Royce, voy a tener una tasa de ganancia muy grande por cada unidad, pero voy a ganar poco en términos absolutos porque voy a vender pocas unidades. Es así que plantea hacer un coche suficientemente barato y una política

salarial suficientemente expansiva, para que pueda comprar el coche la gente de producción. Y nace un fenómeno importantísimo que caracteriza al siglo XX, que es la producción en gran escala y el consumo masivo; cambia totalmente la lógica organizativa y nacen los grandes conglomerados productivos.

¿Qué pasa con el trabajo? Acá se producen dos fenómenos. Primer hecho, los trabajadores habían hecho todo un esfuerzo de organización, percibían que de algún modo tenían que alcanzar formas de defensa de sus intereses comunes y por lo tanto se habían sindicalizado. Pero por la parte funcional, nace un acto social nuevo que es el sindicato. ¿Por qué digo funcional? Porque yo podría discutir uno por uno el contrato de trabajo de treinta empleados de una fábrica textil inglesa, pero no puedo discutir uno por uno con los 40.000 trabajadores de la FIAT. Necesito este elemento fundamental de este siglo, que fue el contrato colectivo de trabajo o convenio.

El convenio refleja una cosa muy importante que es la forma de organizar la producción. El convenio de SMATA, por ejemplo, con las empresas automotrices, tenía 150 puestos de trabajo: pintor, ayudante de pintor, electricista, frentista, tapicero, chapista, etcétera y una descripción: este es el oficio, maneja tales máquinas, tales herramientas, sabe hacer tales cosas. Y en el momento en que a alguien le querían hacer una cosa que no decía en su descripción, él decía "un momento, no está en mi descripción de puesto, esto no me corresponde". Había una estructura productiva fundada en una división profunda del trabajo y una especialización.

La educación se generaliza en su cobertura y se especializa en sus contenidos, respondemos al patrón de especialización, particularmente en la Universidad. Sabemos cada vez más de cada vez menos; vamos focalizando nuestro ámbito de conocimiento a espacios cada vez más reducidos del conjunto de conocimientos. Hay un fenómeno de concentración en el proceso de articulación, del proceso productivo y del proceso de conocimiento, la enseñanza e investigación.

Y creo que la tercer revolución industrial nace en 1973. Ahí está el punto de ruptura ¿por qué? Porque la segunda revolución estuvo basada en el uso del petróleo, que costó durante 120 años 3,5 dólares. En 1973 pasa de 3,5 a 36 dólares el barril; la OPEP fija en 36 dólares el precio del petróleo, hoy está 18 ó 20. Quiere decir que en el '73 decuplica el valor de la energía en que se sustenta toda la tecnología del siglo XX, hace imposible la producción en los términos de dispendio de petróleo que habíamos utilizado. Estados Unidos fija un límite de 55 millas para los autos y en Europa se fija un límite de 17 grados para la calefacción, porque no hay petróleo que aguante a 36 dólares el barril.

Hay un libro interesante que se llama "El mundo tras la era del petróleo" y dice "tendremos que agradecer a la OPEP en el futuro, la tercera revolución industrial".

Nosotros desde luego, con la visión global que nos caracteriza, estábamos asistiendo a la muerte del mundo pero como teníamos autoabastecimiento de petróleo, no nos hacíamos ningún problema De las nuevas tecnologías que, a mi juicio, caracterizan el siglo XXI, la tercer revolución, voy a elegir cuatro. Primer elemento microelectrónico. Es

esto que nos llevó, en el término de cincuenta años, desde las válvulas de vacío y los transistores -que algunos conocimos- a la primer maravilla, que fue el transistor de germania. Logramos liberar la radio del cordón de la corriente, nació la radio portátil. De la misma manera que la imprenta hizo nacer el libro portátil; antes los libros eran tan grandes que no se podían llevar, estaban en su atril en las abadías. La imprenta permite el libro portátil y comienzan a circular el libro, el conocimiento y la idea.

Después aparecieron los circuitos impresos de silicio y fue una transformación extraordinaria. Hay un español que hace un trabajo y dice "si la industria automotriz pudiera bajar sus costos en la misma proporción que la electrónica, un Roll Royce costaría mil pesos". ¿Por qué? En 1946 una de las primeras computadoras, ocupaba tres salones grandes como este en el que estamos nosotros. Eran válvulas de vacío, kilómetros de cable de cobre, etcétera y costaba 600.000 dólares. ¿Saben qué capacidad de memoria tenía? 3k. Hoy tenemos 64k en una agenda electrónica y vale 100 pesos.

Para nosotros hay un proceso importante de desmaterialización del proceso productivo: con el mismo material estamos en condiciones de incrementar notablemente nuestra capacidad de procesamiento, recepción, archivo y comunicación.

Hace poco estábamos con dos de mis hijos viendo un equipo de computación, estábamos trabajando -lo habíamos comprado- y el más chico entraba en el sistema y se metía...y yo leía el manual de instrucciones. Entonces el mayor me dice: "¿te das cuenta cómo lo maneja?, lo que pasa es que vos sos un producto de la cultura del libro y él es un producto de la cultura de la imagen". Y tiene razón. Me siento diez minutos a ver un video clip y me mareo, para ellos es indispensable. Hay una dimensión diferente, desde el punto de vista del soporte de la transmisión del conocimiento y la información, a la que estamos habituados, en este punto de transformación profunda.

El segundo hecho que me aparece importante es la robótica; esta forma exacerbada de automatización. Quiero dar algunos datos.

En 1984 Japón tenía 64.000 robots y Estados Unidos 300. Considerando que la fuerza de trabajo de los Estados Unidos es más que el doble que la de Japón, significa 32 robots cada 10.000 trabajadores en Japón y 4,3 en los Estados Unidos. Quiere decir que en el Japón, en 1984, había ocho veces más robots que en Estados Unidos; eso explica, en parte, que el 30 por ciento de los autos que se consumen en Estados Unidos sean de origen japonés y que el 30 por ciento de los autos que se consumen en Europa, son de origen japonés. Explica también que Estados Unidos haya tenido un déficit de balanza de 130.000 millones de dólares el año pasado y Japón un superávit de 6.000.000 de dólares.

En 1992, Japón 141.000 robots y Estados Unidos 29.000. Esto no quiere decir que Estados Unidos haya perdido el liderazgo tecnológico, lo que pasa es que los japoneses lo convirtieron en producción y esta gran diferencia, después vamos a ver qué impacto tiene.

Después vamos a discutir qué significa esto en términos de empleo, por ejemplo.

En el '84 cuando hice el seminario en México sobre el nuevo sindicalista de Europa, una de las personas que

participó fue un sindicalista español de condiciones obreras -del Partido Comunista- que era el secretario general de una empresa francesa en España. Y trajo un artículo -escrito por él- que decía, en síntesis, "si robotizamos vamos a perder muchos empleos, si no robotizamos vamos a perder todos los empleos, porque no vamos a poder competir". Un tipo PC, que supuestamente tendría que tener una actitud muy distinta por estar enfrentados a una disyuntiva muy dura.

¿Cómo responder al imperativo del presente, a las demandas reales de la gente pero sin desconocer cuál es el impacto de largo plazo? ¿En qué medida responden las necesidades de la ética a las urgencias de hoy, pero mirando hacia una trayectoria de desarrollo que tenga que ver con la construcción de un mundo distinto? que es lo que está ocurriendo hoy. No es sencillo y menos en un marco de incertidumbre.

Hay un tercer elemento de enorme trascendencia, para mí más importante que la electrónica: la genética. Nos introducen una discusión extraordinaria.

Ustedes saben que genética es el aprovechamiento del fenómeno de transmisión de las características de los seres vivos, a través de los genes.

Nos plantean dos líneas de trabajo. Una es la clonización, es decir lo que hemos debatido en estos días; Europa inmediatamente prohibió la clonización humana. ¿Por qué? porque de un mismo ser se pueden sacar infinitas réplicas; no uno parecido, el mismo con las mismas características del ser que reproducimos. En el diario "La Nación" hay un artículo interesante cuyo título es "millones de Hitler, millones de Einstein". Nos plantea una disyuntiva ética extraordinaria porque cada uno puede pensar qué es lo mejorcito que ha hecho la naturaleza pero ¿quién decide? ¿cuál es el patrón ético que permite definir qué se reproduce y con qué propósito?

Y se plantean problemas espectaculares. ¿Se puede prohibir? ¿la prohibición va a detener la investigación? ¿qué es lo que ocurrirá?

Vamos a suponer: la vida del hombre se puede extender hasta 150 ó 200 años, en la medida en que podamos reemplazar algunos de los órganos que se deterioran más. Esto es el trasplante. Pero el trasplante tiene un riesgo que es el rechazo. Una solución sería tener un clon de cada uno de nosotros, el desarrollo de un ser equivalente que en el momento en que tengamos que reemplazar el corazón, se lo sacamos a él y lo utilizamos nosotros. Es terrorífico pero es real.

Se supone que nada de esto va a ocurrir porque está penado. Pero si alguien tiene un patrimonio de 16.000 millones de dólares, tiene la posibilidad de aportar 1.000 millones para que investiguen eso -que no es nada, simplemente los da a una fundación para deducirlo de impuestos- y define que hay que desarrollar los clones. ¿Y no lo van a hacer? No estoy seguro.

Nos plantea una disyuntiva de una enorme trascendencia. En Europa rápidamente salieron a plantear el problema de la prohibición de los clones humanos, y nosotros seguimos mirando para otro lado.

Y nos encontramos también con la ingeniería genética, que trata de cambiar el mensaje de los genes y, por lo tanto, cambiar la naturaleza del ser que se va a crear. Esto

lo hemos hecho siempre en el campo, con las vacas, lo que pasa es que seguíamos los tiempos de la naturaleza ahora se cambia esto de una generación a la otra.

En el campo se hace reproducción con embriones, y estamos contentos porque a una vaca de cuarta le ponemos el embrión de un campeón y sacamos un ternero campeón. Pero esto significa actuar sobre el comportamiento de los seres vivos.

Y acá también se nos plantea una disyuntiva. Si tenemos la posibilidad de eliminar el factor genético del Dawn ¿no sería lógico que se hiciera? Pero dónde vamos a parar.

Esta es una discusión de enorme trascendencia. Esta definición se está tomando en nuestro tiempo y tiene un potencial transformador superior -a mi juicio- al de la electrónica. Tiene que ver con las bases mismas de la concepción del hombre.

El cuarto elemento que tomo es: nuevos materiales. Se murió súperman. El acero ya no... porque es cierto. Por ejemplo ¿quién transporta agua con hierro galvanizado? ahora se utiliza el PVC.

Creo que en la Argentina tenemos una visión absolutamente endógena de nuestra realidad. Y hay otro hecho que refleja en qué medida tomamos decisiones, sin tomar en cuenta el contexto en que debemos hacerlo.

Los hechos tecnológicos de los que hablé, están planteando una nueva disputa hegemónica.

Si estas transformaciones tecnológicas formaron parte de la transformación de todas las dimensiones de la realidad; las transformaciones tecnológicas actuales ¿pueden resultar neutrales con respecto a toda la realidad? No parece razonable. Parece claro que la magnitud, la orientación, la profundidad de esta transformación tecnológica, viene formando parte de una transformación profunda de todas las dimensiones de la realidad.

En la medida en que más claro tengamos cuál es la orientación de las transformaciones, cuál es la necesaria adecuación de los marcos institucionales, de toda nuestra concepción de la organización de la sociedad, vamos a poder responder con mayor claridad, con mayor posibilidad de éxito a una transformación que está presente.

Detrás de cada uno de estos temas decíamos que hay una tesis posible, una discusión más profunda, como todos los temas simplificadores de la realidad.

Creo que esto nos da un marco como para que vayamos debatiendo las cosas. Es muy importante, nos debemos en el país ámbitos de debates.

La historia que hemos vivido recientemente ha determinado que tipo de ventajas y desventajas nos ofrece, pero una es muy clara, tiene que ver en una visión de corto plazo. Creo que estamos dejando de lado una visión más estratégica.

En el caso de la Universidad de Lanús hemos creado cuatro departamentos porque queremos debatir seriamente el rol del Estado. Parece que tenemos cierto apichonamiento ideológico, la realidad y el neoliberalismo son tan fuertes que resulta que admitimos sin discusión un conjunto de supuestos que no son tan ciertos. Creo que hay mucho para debatir.

Estoy haciendo un seminario sobre Revolución Tecnológica y Política Pública cuyo título es el Estado Omnipotente, el Estado Ausente y el Estado Orientador de De-

sarrollo.

Tenemos que plantear cuál es el rol que debemos cumplir, en qué campo, cuáles son los criterios que debemos utilizar para fijar esto y cuál es el rol que le cabe al municipio.

Muy importante es saber cómo encontrar los puntos de articulación entre el pensamiento y la acción.

Para darles un ejemplo puedo decirles que cuando creamos el Instituto, Pablo me preguntó: ¿venís a hacer lo que me dijiste que había que hacer? Le dije que sí.

Lo que necesitamos es un elemento de acción con direccionalidad política, el planteo fue: hagámoslo todos, con todos los municipios. Lo que quieran hacerlo, tienen las puertas abiertas.

Lo que quiero hacer en la primera parte es terminar de desarrollar esto para que podamos debatir cuál es la responsabilidad de la toma de decisiones contingentes respecto a este marco de interpretación.

Hay una nueva disputa hegemónica, hoy no se discute la relación Estados Unidos con etcétera, etcétera sino que pareciera que hay un espacio de otra magnitud, por ejemplo, la Unión Europea, el Nafta o el sudeste Asiático y espero, el Mercosur.

Quiero dar algunos datos. Cuando en 1984 hicimos un encuentro vino, entre los investigadores académicos, un alemán de la Universidad de Amsterdam. Trajo un trabajo interesante que planteaba un análisis de qué países estaban realmente disputando la hegemonía.

El decía que de acuerdo a su criterio los países que estaban peleando por la punta en el mundo eran aquellos en el que los productos con alto contenido tecnológico eran una alta proporción de las exportaciones.

Del mismo modo, para poder definir rápidamente si un país era desarrollado o no, veíamos si teníamos desarrollo industrial o sólo era exportador. Y esa era una caracterización.

El plantea que es un país desarrollado aquél en que los productos que exporta tiene un alto contenido tecnológico. Está exportando tecnología y, por lo tanto, el valor agregado más importante que es el pensamiento. Hizo una comparación, estudió en 1965 Estados Unidos, el Mercado Común Europeo y Japón. Llamando cien al promedio de todos los países en términos de prestación de productos con alto contenido tecnológico. Estados Unidos estaba en 129, el Mercado Común Europeo en 102 y Japón en 56.

Quiere decir que Estados Unidos exportaba proporcionalmente más elementos con alto contenido tecnológico. En el 80, 15 años después llamando 100 al promedio, Estados Unidos pasa de 129 a 120, el Mercado Común Europeo de 102 a 88 y Japón de 56 a 141.

Es decir que crece notablemente la exportación japonesa con alto contenido tecnológico.

Eso explica en parte lo que decíamos hace un rato, de que tiene un superávit de balanza de 100 millones de dólares por año y en tanto, Estados Unidos tiene un déficit de 165 mil millones de dólares por año.

Europa se dio cuenta y de esa época hay un artículo que dice: "...aquí yace Europa en desuso".

En Europa se plantean que bajar de 102 a 88 significa estar en desuso, en el año 1980. Alemania, Inglaterra, Francia, Italia dicen estar en desuso, piensen en nosotros.

Quiero decir que en este marco es donde se está dando la nueva disputa hegemónica. Estados Unidos lo ha advertido y se está planteando un proceso de reindustrialización que tiene dos ejes: la incorporación masiva de la tecnología de punta, piensen lo que va a ser el año que viene cuando se transformen 250 millones de aparatos telefónicos a tecnología digital. La inversión es de 150 mil millones de dólares. Ellos están incorporando tecnología de punta. Pero además está cambiando la distribución de la producción del noreste tradicional Detroit, Chicago, Nueva York que caracterizaron todo el siglo XX hacia el cinturón del sol. ¿Por qué se está yendo para este lado? Sólo el estado de California produce 800 mil millones de productos anuales, tres veces la Argentina casi. ¿Por qué se va para acá? Japón, Corea, Taiwan, Singapur, Hong Kong, Malasia y China son la potencia industrial del siglo XXI.

En tanto ellos se van hacia el pacífico, nosotros nos trasladamos 1500 kilómetros más al sur y trasladamos la capital a Viedma y no lo discutimos. No hubo una discusión estratégica al respecto.

No me caben dudas de que hay que trasladarla pero no a ese lugar. Yo la trasladaría a Córdoba o a Mendoza, más hacia el pacífico, que es el océano del siglo XXI.

Si hay un elemento importante en lo que ocurre en el Mercosur, como decía al principio, deja de ser un objetivo largamente frustrado, de 70 años de frustración del Mercosur, para convertirse en un requisito de sobrevivencia, porque el espacio geopolítico del siglo XXI es regional, no es de cada país aislado. Ahora lo tenemos con visión de corto plazo. Estas disputas que tenemos con Brasil, la reunión de hoy en Asunción son de una visión de corto plazo.

Es simplemente la respuesta a los intereses vigentes lo que está demorando este proceso, pero evidentemente el espacio es regional. Tiene que ser como una forma de asociación que nos permita competir en terceros mercados.

Este es el horizonte que se abre para el siglo XXI y que me parece que tenemos que construir. ¿Cuál es el rol de la Argentina? Esto lo dejamos en blanco. Me parecería magnífico que como conclusión de este seminario se pueda contribuir, de algún modo, con el pensamiento, con el trabajo y la reflexión de muchos de ustedes.

¿Qué pasa con la organización de la producción? En primer lugar la línea de montaje no es eficiente. ¿Por qué? Porque si estoy en un puesto en una línea de trabajo y mi puesto demanda cinco minutos y el que está al lado mío su puesto le demanda un minuto, él tiene que esperar cuatro minutos a que yo termine.

El tiempo muerto de la espera y los tiempos muertos que se suman a lo largo de la línea de montaje, son la suma de la ineficiencia que originó la línea de montaje, antes era imposible superarlo, era lo mejor que había, pero en este momento es posible, se está transformando y se sustituye la línea de montaje por un concepto que es automatización flexible. Es donde se rompe la estructura rígida y se meten los puertos robot.

El sistema es diseño asistido por computadora y proceso de producción asistido por computadora que determina un nuevo enfoque del proceso de producción.

El segundo componente importante en este campo es un nuevo fenómeno, además de la crisis del petróleo con un fuerte impacto sobre la organización de la producción,

que fue el primer "tequilazo" de los mexicanos en 1982. Ellos decían que no podían pagar la deuda y el dinero pasó a costar en el mundo 20 por ciento en dólares.

Los japoneses que se dan cuenta de las cosas mucho antes que los demás dicen: ¿cómo estamos comercializando Toyota? Hacemos un gran esfuerzo, incorporamos robótica, mejoramos el nivel de calidad, pero lo mandamos a los Estados Unidos a un consignatario que lo tiene un mes parado, esperando al comprador. ¿Cómo voy a tener parado el capital que significa un auto, un mes? Entonces, inventa lo que se llama la producción "justo a tiempo". Pero hay un paso posterior que es lo más significativo de todo. ¿Cómo hace Toyota para fabricar los coches? Hay un autopartista que le trae cajas de velocidad, las ponen en almacenes y a medida que las requieren, las utilizan.

Primer lugar: mantengo 15 días parado el capital de la caja de velocidad, con lo que vale. Y en segundo lugar, ¿cuánto vale el metro cuadrado de almacén? ¿Cuál es el costo de la tierra de un metro cuadrado para tener parado por 15 días un equipo? No tiene sentido.

Los autopartistas que entregaban las cajas de velocidad cada 15 días en Japón, hoy lo hacen cada dos horas. No hay almacén, no hay stock; stock: cero. ¿Cuál es el sentido? Un sentido de costo financiero por una parte, y por otra, la superficie utilizada en el lugar donde la tierra es cara.

¿En la Argentina cumpliremos en entregarlas cada dos horas?

Yo le pregunté a un gerente que entregaba ruedas cada quince días, cada cuánto lo hacía ahora; y me dijo que entregaba rueda armadas cada tres horas. Esto es un cambio de mentalidad. ¿Somos capaces de trabajar así?

La competitividad es un problema sistémico y depende del grado de responsabilidad del otro. Y esto nos plantea problemas políticos y culturales de una enorme profundidad para ver cómo hacemos para reconstruir las redes rotas de esta sociedad. Esto genera incógnitas en el comportamiento social y en el nivel de responsabilidad.

Perdimos una parte importante de las responsabilidades individuales. ¿Qué parte me toca a mí de este fenómeno? Vivimos en un chiquero porque queremos vivir así. ¿Cómo recuperamos esa parte de la responsabilidad que nos toca? Y esto es cultural, no es económico.

Segundo elemento importante que plantea la nueva tecnología. En gran medida el proceso de robotización ha hecho, por ejemplo, que Ford pueda variar los modelos de los autos sin disminuir el nivel de productividad. Estamos viendo un proceso de creciente diversificación del producto.

¿Cómo me imagino esta situación? Supongan que yo vivo en Estados Unidos y quiero comprar un auto, entro en mi computadora con una tarjeta de crédito y pido autorización para girar por 25 mil dólares. Elijo uno de cuatro cilindros, cuatro puertas, pintado de amarillo con lunares colorados, es decir, un producto personalizado. ¿Es una utopía? Fiat en este momento dice que piden una orden de producción y hacen el auto a medida, el que uno quiere. En el momento que aceptan la orden de producción, transfieren los recursos. Costo financiero de la espera: cero. En realidad lo pagué antes de que empiecen a producirlo.

Nos plantean un fenómeno muy importante, por una parte producción de pequeñas series y por otra, del consumo

masivo al consumo personalizado. Tiene facetas distintas, duplica la exacerbación del individualismo. ¿Por qué? Porque está creciendo en el mercado interno una demanda de los bienes con identidad de origen.

Por ejemplo, España tenía el gran drama de que iba a perder la industria láctea, porque Holanda y Francia lo superaban. Hicieron quesos con certificado de origen; quesos de un pueblo con características propias, casi artesanales.

Quiero dar ejemplos. Estuve en Santiago del Estero donde hay un programa de microempresas, y un microempresario me decía que era productor apícola, y como producía poco habló con ocho o nueve productores del pueblo, pusieron unos pesos cada uno y vendieron todos con un frasco común, con una etiqueta común: miel de tuna, Termas de Río Hondo, Santiago del Estero. Mezclaron dos cosas: identidad de origen, Termas de Río Hondo-miel de tuna, porque resulta que crecientemente el mercado está pidiendo miel en el que se puede identificar el vegetal del que es originario.

En el sur de la Provincia tenemos miel de alfalfa, que es clara y la compran en Alemania, si podemos identificarla bien, vemos que está creciendo en el mundo la demanda de productos personalizados con identidad de origen, porque estamos pasando hacia la producción orgánica. Estas son las ventajas que tenemos. Segundo elemento que es muy importante en este campo.

Los japoneses cuando iban a salir al mercado mundial dijeron: ¿cómo se compite? Hay que bajar el precio y ver el tema de la calidad. ¿Pero qué es esto de la calidad? Veinte años atrás los diarios hablaban sobre seminarios de control de calidad ahora hay seminarios de calidad total. En realidad, son dos cosas distintas. Los japoneses dijeron, ¿quién hace bien el control de calidad? Estados Unidos, entonces fueron para allá.

Los japoneses pensaron que debían entregar perfecta la calidad del producto.

Si yo no controlo en cada puesto de trabajo la calidad del producto y hay un producto malo, va a continuar el proceso y va a seguir el gasto de energía, de materia prima, de mano de obra en un producto que yo sé que no se va a vender. Entonces, tengo que parar el producto malo desde el momento que se produce el error. Ese es un problema de organización y configuración de la empresa.

¿Qué ocurre? Comienza a romperse en la estructura tradicional de una empresa piramidal que tenía dirección, supervisión y operación la diferencia entre el operario y el supervisor. El trabajador comienza a ejercer una función de supervisión. Comienzan los círculos de calidad, la participación de los trabajadores en el proceso de control de calidad. Hay un cambio en la organización industrial, pero adicionalmente plantea un problema más. Entonces hay que comenzar a conocer el conjunto del proceso productivo y nace el trabajador polivalente.

El convenio que tenía SMATA con las empresas automotrices era de 150 puestos de trabajo, lo firmó con General Motors el año pasado. ¿Saben cuántos puestos de trabajo tienen? Dos. Trabajador polivalente y técnico polivalente.

Esto indica un cambio en el rol del trabajador, pero en realidad está cambiando el rol de la empresa. Pero comienzan a plantearse problemas adicionales y volvemos, ¿por qué microempresas? Si yo tengo la empresa tradicional inte-

grada verticalmente, este monstruo que tuvimos en el siglo XX resulta que tiene acá adentro el taller de mantenimiento pero lo usa el 10 por ciento del tiempo o el 20 por ciento. No le resulta rentable tener dentro de la estructura de la empresa todas las actividades. Nace la terciarización o externalización o si ustedes quieren, la cosa sofisticada, como dicen los que saben las "fuentes externas". Comienza un proceso en el cual conviene transferir parte del proceso productivo a una empresa que está afuera.

Por eso en el documento ustedes verán de la empresa virtual, porque lo que uno puede pensar hacia adelante es que la empresa es un organismo de coordinación con distintas fases del proceso productivo, todas ellas descentralizadas.

Hoy las pequeñas y medianas empresas tienen un rol que no tiene que ver con el viejo discurso sino que, de algún modo, tienen capacidad de adaptación a un medio tecnológico. Es mucho más funcional la pequeña y la mediana empresa, que la grande.

Es muy difícil decir que existe una demanda y que nos juntamos para producirla. Culturalmente es así no económicamente. Hay algunos mecanismos.

En 1993 largamos un programa de incubadoras, hay una funcionando en Olavarría. Cinco intendentes presentaron propuestas, financiamos alguna de ellas, la de Olavarría está funcionando muy bien. ¿Cuál es la idea? La micro empresa es fácil o relativamente fácil financiarla porque existen, porque de algún modo han hecho la inversión inicial, más o menos funcionan. Pero crear nuevas para responder a las necesidades del trabajo es difícil, particularmente porque en el primer año tienen que pagar el alquiler del local, la trifásica, la habilitación municipal, tienen que comprar las máquinas, materia prima, contratar a la gente y todavía no conocen la producción. Nos planteamos bajar los costos en el primer o segundo año de vida para garantizar la sobrevivencia de la empresa. El costo financiero es imposible. Todavía no tenemos un sistema financiero que se dé cuenta que el único instrumento no es el crédito.

¿Cómo funciona la incubadora? En el caso de Olavarría nos propusimos reciclar un viejo galpón del Ferrocarril. Tenían un galpón de 1.100 metros cuadrados, le dimos un crédito de 50 mil pesos y reciclaron. Entonces, hacen espacios de 100 metros cuadrados cada uno en el que se instala la microempresa. El que se instala ahí tiene el compromiso de irse a los dos años.

La idea es que se vayan y entren otras que recién nacen, porque seguramente ya habrán alcanzado la fortaleza necesaria como para poder competir.

La idea básica es que se trata de un arancel que durante tres o cuatro meses es nulo, pero después va creciendo para que al llegar a los dos años sea equivalente a lo que tendría que pagar afuera. Es tentador no cobrar. Es políticamente atractivo. Pero al cabo de dos años esa inversión que hacemos es sólo para microempresas.

Otro beneficio es que tiene que participar de un curso de capacitación gerencial, porque tenemos gente que sabe un oficio pero no maneja una empresa en las condiciones difíciles en que tiene que hacerlo.

Tenemos que inducir a un proceso de mejoramiento de la capacidad de gestión de nuestros pequeños productores.

Para hacer este tipo de cosas adicionalmente lo que se plantea es que tiene una unidad de servicio, por ejemplo un fax; son 700 pesos, más una línea de teléfonos que tiene que pagar todos los meses, pero al instalarla hoy tiene que pagar 300 pesos para acceder al sistema y luego paga proporcionalmente al tiempo de uso. Es decir, convertimos los costos fijos en costos variables, lo que constituye una inversión, en realidad, proporcional a lo que realmente está en condiciones de pagar. Esto es una incubadora.

Recientemente estuve dando un curso en Italia, en la OIT, y en ese curso no había ninguna incubadora Argentina pero sí 30 de Brasil. Cebrae está propiciando la creación de la incubadora en toda Brasil con financiamiento de empresas de mayor tamaño, porque es una forma de apoyar el desarrollo del pequeño productor. Estuvo viendo la competitividad en un orden sistemático no la salvación individual de una empresa.

ASISTENTE.- ¿La incubadora forma parte del municipio?

Dr. TANGELSON.- Sí. Hay varias opciones. Una de ellas es las incubadoras diversificadas, es decir, que haya empresas de distintos tipos, porque los pueblos no dan para diez empresas del mismo rango.

El apoyo a este tipo de unidad transformadora se facilita a través de ciertos instrumentos. Plantea un municipio cumpliendo otra función. No es solamente la prestación del servicio sino la comprensión de que este tipo de realidad tecnológica permite la recuperación del espacio local como ámbito de desarrollo.

El producto personalizado, la identidad del producto de origen permite al ámbito local convertirse en el verdadero espacio de desarrollo y creo que es una forma extraordinaria de consolidación de la democracia. ¿Por qué? porque ustedes verán en el documento, desde el punto de vista del sistema político este fue el espacio de la conducción de las elites ilustradas, estaba el voto calificado.

Creo que este es el espacio de la participación social que tiene su expresión más adecuada en el ámbito de la municipalidad. Tiene que ver con una visión distinta de la participación política que forma parte de esta transformación.

Considero que esta relación es propicia por un mecanismo descentralizado y más equilibrado de producción. Tendrá que ver con superar viejos vicios de comportamientos económicos y políticos, pero está implícito en todas las limitaciones que tiene cambiar la cultura de hacer frente a este desafío.

Este tipo de esquema es el que nos hace pensar en la coincidencia, entre un modelo de mayor equilibrio en el desarrollo económico, y, por lo tanto, de mayor equilibrio en el desarrollo político. Me parece muy importante. Este es el desafío que tenemos por delante.

Cuánto requiere de modificar naturalmente el aparato jurídico que le da marco a este fenómeno para que estemos en condiciones de favorecer este tipo de transformación.

¿En qué medida buena parte del instrumento jurídico es la consecuencia de lo que hemos vivido durante todo el siglo XXI? Estamos enfrentados a problemas muy importantes.

Estuve invitado por el gobierno alemán a un curso en Berlín y ellos tiene a treinta personas pensando para dónde va esto. Frente a este tipo de esquema de robotización, todos van a robotizar.

Cuando volví de allá hubo un encuentro sobre la pobreza en la Argentina, en la mesa me tocó estar con el asesor de Mitterrand y me dijo que en Francia había una pobreza de distinto tipo, que estaban evaluando los instrumentos de lucha contra la pobreza.

No llegamos a ninguna conclusión, en definitiva, salvo una, que en Francia la lucha contra la pobreza no va a pasar por el trabajador sino por el ciudadano. Cuando me tocó a mí yo dije que esa era una distribución directa. ¿Por qué? Porque un alemán podía admitir que viniera un turco a hacer tareas de cuarta y pagarles, porque finalmente estaba haciendo un trabajo que él no hacía, pero si la distribución es por ser ciudadano no por trabajador...

Es lo mismo que decimos nosotros cuando vienen los "bolitas".

Los problemas más difíciles de solucionar son aquellos en que todos los involucrados tienen razón. Si en un problema uno no tiene razón, el problema es sencillo, pero si los dos tienen razón el problema es muy difícil de solucionar. Uno individualmente tiene razón pero está buscando una estabilidad que se corresponda con esta relación.

Mi abuelo era carpintero, lo que él sabía a los quince años le sirvió hasta que se murió. Había una estabilidad de paradigma científico tecnológico que duraba toda la vida. No hoy no es igual.

Hay un proceso de transformación tan intenso de conocimiento que lo que aprendimos al principio, no nos sirve. Tenemos un problema con el sistema de educación, tenemos un sistema vestibular. Un chico que se recibe de ingeniero electrónico a los 25 años, trabaja hasta los 64 años, 40 años sin ningún mecanismo orgánico de reciclaje. Supuesto: la tecnología no cambia en 40 años.

Antes, a los 25 años sabíamos todo lo que era necesario para esta vida de trabajo, en esta revolución no es posible.

La educación no es patrimonio del sistema educativo, es una responsabilidad colectiva.

La tercera revolución nos movió el paso, porque es otra lógica, tiene que ver con otra realidad. No nos sirve la Universidad cerrada. Lo que tiene que ser es un elemento habilitante para aprender a pensar.

¿Cuánto recambio cultural tenemos que hacer para aprender realmente que el principio de la autoridad que rige el sistema educativo tiene que ser suplantado por un principio de estímulo a la gente? Nos plantea un problema cultural articular. El maestro se baja del podio y se da cuenta que lo que conoce es transitorio, que hay que reelaborar el pensamiento y el conocimiento.

Este conjunto de elementos de este marco de interpretación es lo que hay detrás de un conjunto de propuestas educativas de políticas; el municipio cambiando su rol, creando microempresas locales, creando una unidad de principio de trabajo, planteándose la posibilidad de estimular la realización de estudios de mercado de productos con potenciales locales, cambiando el eje.

Creamos una base de información que era un banco de datos sobre microempresas. Hicimos un acuerdo con empresas de Mendoza y Córdoba para juntar las bases y condiciones. Existe la tecnología que nos habilita para eso. Tiene que ver con una posibilidad de que utilicemos los recursos disponibles en este país, que creo que es funcional a esta característica de transformación. ¿Por qué? Hace poco vino un japonés filósofo, matemático, físico y nos decía: en el anterior paradigma en el que la cosa era de muy largo plazo, de gran escala, la homogeneidad de un país era conveniente, en cambio, con la que hay ahora es una innovación constante, el aporte cultural y la diversidad constituyen un valor agregado importantísimo.

El problema de la Argentina, le decía, es que somos una realidad tan diversa y que se ha configurado con un nivel de conductas relativamente menor.

Acá tenemos un aporte cultural convulso, disperso, de alguna manera indisciplinado pero que articulado a partir de una propuesta que tenga que ver con esto, implica un cambio realmente en el comportamiento social e implica, asimismo, que somos capaces de sentarnos a conversar sobre qué estamos de acuerdo.

Creo que los argentinos estamos de acuerdo en un 80 por ciento de las cosas y el restante 20 por ciento es política. Pero entonces, ¿por qué nos peleamos por ese 20 por ciento y no hacemos las cosas que tenemos que hacer?

¿Cómo hacemos para romper este aislamiento de la Universidad? Discutamos matrices de formación para que no todos estemos corriendo detrás de la misma carrera por una moda. A la gente que estamos formando le estamos brindando una capacitación en un mercado saturado.

¿Por qué no desarrollar maestrías con aportes de distintas universidades? Hacemos las maestrías, cuatro o cinco materias son muy buenas en la ciudad de La Plata, hagámosla; otras tres o cuatro materias son buenas en otras universidades, comencemos a reconstruir eso. Hemos roto todas las redes solidarias, conceptuales, filosóficas, ideológicas, políticas en mérito a nuestra incapacidad de respetar al otro.

¿Cómo nos integramos al Mercosur y hacemos frente a esta transformación profunda? Creo que estamos realmente enfrentando un punto crucial y particularmente muchos de ustedes tienen la responsabilidad de la toma de decisiones políticas significativas, ya que tenemos la suerte o desgracia de estar vivos. De cómo respondamos a esto va a depender lo que seremos dentro de 25 años. Tenemos un tiempo como para debatir aspectos que tengan que ver con estos elementos de análisis de reflexión.

Cualquier pregunta que quieran hacerme, estoy dispuesto a contestarla.

ASISTENTE.- Cuando usted se refería a las microempresas, ¿se trataba de las productoras, es decir para producir algo, o de servicios?

Dr. TANGELSON.- En principio hay dos fenómenos. La incorporación de la nueva tecnología permite a la microempresa participar en el mercado.

El 30 por ciento de las exportaciones de Estados Unidos lo hacen empresas de menos cantidad de trabajadores, lo que nos señala una tendencia importante. Lo otro es muy claro y es que en todo el mundo está disminuyendo significativamente la creación de empleo en el sector industrial. Hay un proceso que está ahí. ¿Cómo lo manejamos? Este es uno de los debates.

En noviembre de 1995 hubo una reunión en la Argentina y el tema era el desempleo, pobreza y gobernabilidad. Evidentemente estamos enfrentados a un problema grave en el mundo vinculado a cómo sustituimos un sistema económico que distribuya el ingreso por vía del trabajo, como fue durante los últimos 250 años a algún otro mecanismo distributivo. Es muy complicado. No hay una respuesta categórica.

Ha habido un proceso en dos direcciones, en la primera se pasó del 80 por ciento trabajando en el campo a trabajar en el sector industrial. Hoy la ocupación en la Argentina en el sector primario no pasa del 6 por ciento. En Estados Unidos es del 2 por ciento, pero está cayendo sistemáticamente la ocupación en el sector industrial por incorporación de tecnología en todo el mundo.

El 70 por ciento de la fuerza de trabajo en Estados Unidos es terciario. Ahí hay un problema importante, tenemos un sistema educativo sesgado en tres sentidos. Hay un sesgo hacia la escolarización y no la transferencia de la educación fuera de la escuela. Hay un sesgo hacia el proceso industrial, formamos para la industria cuando ya no tenemos la posibilidad de educar a los chicos en ese sector y también, hay un sesgo al trabajo en relación de dependencia.

El jueves pasado estuvo en Buenos Aires un chileno que yo conocí en Ginebra, hoy en día forma parte del directorio de Telecomunicaciones de la Unión Europea y vino a hablar de la transformación tecnológica. Hizo planteos sumamente interesantes. El mencionaba que para que funcione el mercado libre y en los países que funciona, debe haber en algunos ámbitos, fuertes regulaciones, y dio algunos ejemplos.

La regulación y transparencia garantizada en el sector financiero y en la bolsa no puede mandarse en un papel del que no sabemos qué hay detrás de él.

El otro elemento es que tiene que haber una fuerte regulación en los aspectos que tienen que ver con la ley antimonopolio. Nos decía, cómo Estados Unidos que tiene una muy fuerte regulación antimonopolística, el mercado no funciona.

Asimismo, otro elemento es que tiene que haber una fuerte regulación de defensa del consumidor. ¿Por qué? Si me ofrecen dos heladeras, uno lo hace a precio más bajo y en el momento que la compro me doy cuenta que no tenía el motor y no tenga defensa. Hay una competencia desleal que impide que las empresas mejoren su nivel de calidad y de costos. Para

que funcione realmente el mercado tiene que haber fuerte capacidad reguladora.

Este país requiere un debate porque nos hemos pasado del estado omnipotente al estado ausente. Tenemos que volver al punto medio para mirar alrededor. Debemos tener los instrumentos necesarios que nos permitan garantizar el funcionamiento efectivo de las instituciones y en ese campo los servicios tienen un importante valor; realmente nos obliga a formar gente para ese ámbito y no tenemos los instrumentos como para hacerlo.

ASISTENTE.- ¿Cómo hace Japón para tener precios competitivos si tiene salarios tan altos?

Dr. TANGELSON.- Hay un claro problema de productividad.

ASISTENTE.- ¿Pero hay tanta diferencia? Tengo entendido que están en alrededor de tres mil o cinco mil dólares.

Dr. TANGELSON.- El promedio es alto. Los países más importantes desde el punto de vista productivo, tienen un nivel de costo y de mano de obra, alto.

Si el 30 por ciento de las exportaciones de los Estados Unidos son de empresas de menos de nueve trabajadores, significa un altísimo nivel de tecnificación, pero esto nos confronta con el problema de qué hacemos con el tema del desempleo.

Esto lo convertimos en un tema de debate político cuando es un claro tema de debate económico y social.

ASISTENTE.- El planteo que usted hacia de la producción en el momento justo, ¿no actúa a favor del desempleo?

Sr. TANGELSON.- Ese es el debate. ¿Qué respuesta tenemos frente a una realidad productiva que está exigiendo niveles de productividad y de costos de la naturaleza que es y paralelamente estar en condiciones de responder a las reales demandas que tiene la sociedad? Este es el gran debate que nos tenemos que dar. ¿Podemos plantearnos una red de contención? Es importante.

¿Por qué no se puede financiar el sistema previsional que se tiene? La pirámide de población de 1950: el trabajo se realizaba entre los 15 y los 60 años, 45 años de vida de trabajo, esperanza de vida: 65. Es decir, cinco años de promedio, el 11 por ciento del tiempo de mi trabajo financiaba los cinco años de mi expectativa de vida.

Pirámide de población de 1990: el trabajo se realiza desde los 20 y los 65 años, 45 años y esperanza de vida: 80; 15 años, ¿cómo lo financio?

No hablemos de los problemas del mal manejo de los recursos y demás, pero hay un hecho concreto: la estructura de la pirámide democrática hace inviable un sistema tradicional del financiamiento...

Lo real es que se está modificando la estructura de la pirámide poblacional y modifica la posibilidad de financiamiento del sistema. ¿Cómo hacemos para financiarlo?

ASISTENTE.- Esto tendría que tener un marco comparado con cualquier otro país. Acá para solucionar el problema de la cantidad de habitantes que somos, los problemas son mucho menores que en un país europeo, como Japón u otro país.

Dr. TANGELSON.- Es cierto. Analicemos este dato. Argentina, Japón y si quieren, Estados Unidos. Población: Argentina, 35 millones de habitantes; Japón: 100 millones de habitantes y Estados Unidos: 300 millones de habitantes.

Producto de Argentina: 300 millones de dólares; Japón: 3 billones 500 mil millones y Estados Unidos: 6 billones de dólares. Esta es la relación. Acá tenemos evidentemente en el menor nivel pero estamos hablando de 7 mil dólares per cápita y de este lado, hablamos de 20 mil dólares per cápita.

Hay un problema que tiene que ver con potencial productivo, con una historia de capitalización de un país. Es mucho más complejo.

Lo importante de todo esto es que no hay soluciones ni respuestas mágicas. Lo que nos debemos es un debate serio, debemos comenzar a trabajar sobre este tema, cargarlo de contenido político en la época de elecciones pero una vez superado eso, comenzar a transitar por algún camino con convocatoria a todas las áreas de pensamiento de este país para que, efectivamente, empecemos a posicionarnos. Creo que nos falta debate porque en realidad somos bastante superficiales. Damos respuestas casi de compromiso. Ver un programa de televisión debatiendo a los políticos, me preocupa.

Parciera ser que el que más grita, tiene la razón. Los países sajones estimular el debate, nosotros lo desalentamos.

En la anterior Feria del Libro había 700 docentes en la sala, cuando terminaba la presentación, una persona preguntó: ¿cómo podemos lograr que los jóvenes vuelvan a respetar a los mayores? Yo en realidad, no divido a la sociedad en jóvenes y viejos. Nos falta capacidad de convivencia, cuando discutimos no decimos lo convencí, decimos: lo maté, lo destruí. Tenemos una forma tan difícil de ver las cosas. Hay falta de respeto por el otro, hay una intemperancia sobre los otros.

La democracia implica la capacidad de sentarnos a debatir, a aportar ideas, a respetar lo que piensa el otro.

El respeto por el otro se vive, se aprenda en la práctica cotidiana.

Yo tengo una gran preocupación, debemos debatir los temas en un nivel de calidad académica suficiente. Esa es la forma en que podemos recuperar esa capacidad de entender la realidad, confrontando un marco de interpretación conceptual con la vida cotidiana.

Los que están en la intendencia todos los días son los que tienen los elementos para dar respuesta a esta realidad; son los que tienen que regir la vida de esta sociedad a partir de la comprensión de la realidad. Es un gran esfuerzo, no es fácil; hemos roto muchas redes en este país.

Esta sociedad tiene graves fracturas sociales pero estas cosas son las que nos permiten reconstituirlas.

La configuración de este mundo que se viene, se está dando muy rápidamente, hay diez años como máximo. Somos el equivalente a la generación del '80, quiero saber si estamos a la altura.

ASISTENTE.- ¿Quisiera saber por qué los créditos para microempresas eran hasta ahora del 15 por ciento en pesos y del 12

por ciento en dólares?

Dr. TANGELSON.- En el momento que planteamos el financiamiento de microempresas tuvimos una gran dificultad para que el banco entendiera por qué. Querían tasas subsidiables y no queríamos tasas subsidiables.

Creo que la tasa de interés en la Argentina es un reflejo de un ineficiente sector financiero. Pero la micro o pequeña empresa creo que tiene la posibilidad de acceder al crédito y eso le baja la tasa, aunque pague el 12 por ciento. Porque si no tiene acceso al crédito por vía del proveedor está pagando el 6 por ciento mensual.

Estamos en contra de los intereses del banco, en especial en éste en que está sometido a presión para que los privaticen y tiene que hacer buena letra, mejor que nadie. No vamos a contribuir a hacer una cosa distinta, queremos la tasa que le cobrar a cualquier empresa. Pensar en una tasa subsidiable es una solución a corto plazo.

Creo que el pequeño productor tiene problemas que tienen que ver con tecnología, organización del productor, conocimiento del mercado y calidad del producto. Hay un conjunto de factores que desconoce.

El gobierno italiano está propiciando un programa. El que vino es un ingeniero napolitano que está llevando a cabo un centro de desarrollo tecnológico en Calabria y decía, que en los últimos quince años han puesto mucho dinero en las micro, han creado centros de desarrollo tecnológico, sistemas de apoyo para comercialización pero se han dado cuenta de una cosa, están muy poco utilizados los recursos.

Están centrando esto en hacerle percibir al productor cuál es la naturaleza de sus restricciones que no son sólo créditos.

En este momento el sector minero argentino produce 400 millones de dólares de producto mineral; la principal provincia minera produce el 40 por ciento del producto mineral. Hoy producimos 400 millones de dólares y exportamos 70 millones de dólares. Poner en marcha estos tres proyectos significa que pasamos en tres años de los 400 millones de dólares 2.000 millones de dólares y de 70 millones de dólares de exportación a 1.200 millones de dólares. Parece espectacular. Pero no queremos que el bajo de la alumbra signifique sólo el yacimiento de cobre y oro.

¿Cómo propiciamos que la región crezca en términos de la producción, que les satisfaga las necesidades de alimentación a las miles de personas que trabajan abajo de las alubreras?

Entonces, seamos serios, no es sólo problema de créditos, establezcamos sistemas de formación, ayudemos a los pequeños productores, procuremos que no compren a lo loco equipos. ¡Una persona con 20 hectáreas quiere tener un tractor! Por esto es lo de la incubadora.

En Olavarría hay dos y se intercambian el uso de los equipos, de ese modo disminuye la presión financiera y los requerimientos de pago y, por lo tanto, le alcanza. Este es un campo en el que hay que trabajar.

Cuando empezamos con el tema de las microempresas fuimos a Bragado y había dos chicos que tenían un pequeño establecimiento y querían un crédito de cinco mil dólares. El banco no se los daba. Resulta que habían construido ellos y por lo tanto, no tenían capital demostrable. Dije que nosotros les íbamos a dar ese crédito porque nos pedían el 1 por ciento del capital que tenían instalado, tenían 200 mil dólares de capital.

Nos costó 70 mil dólares el ingeniero, 40 mil dólares el técnico mecánico y 60 mil dólares la contadora. Invertimos 200 mil dólares en los cuatro ¿y no le vamos a dar el 1 por ciento del capital que invertimos?

Hay otro establecimiento en el que quieren poner criadero de nutrias. El español les preguntó cuánto vale un criadero y ellos contestaron que 20 mil dólares. Y les dijo: ¿cuánto quieren de crédito? Los 20 mil, dijeron. ¿Y entonces?

Tenemos que ver en qué medida hay elementos que se relacionen con el sacrificio personal y no suponer que el riesgo es siempre del banco.

El establecer una política institucional y ser riguroso en la aplicación de esa política, constituye, primero, la forma de comprender la realidad y segundo, intentar transformarla.

Creo que hay una serie de debilidades de prácticas sociales incorporadas, de vicios incorporados pero también, hay una serie de fortalezas, construyamos alrededor de ellas. Creo que es posible.

ASISTENTE.- Hace rato hablaba de la formación profesional ¿cómo hacemos para relacionar una formación profesional que está básicamente limitada a conseguir operarios de determinado tipo en el mundo, en donde se van a necesitar cada vez menos operarios especializados y si tenemos alguna manera de engarzarlo con lo que está a nuestro alrededor?

Dr. TANGELSON.- Hay dos mecanismos. Creo que hay que diversificar la formación; hay que fortalecer los mecanismos que hacen a una equitativa vinculación con los proveedores, porque de la calidad de ellos depende nuestra eficiencia.

Estamos exportando una arcilla de Neuquén, Río Negro y La Pampa a Brasil. Los brasileños la usan para fundición metalúrgica; los belgas dijeron que para llegar a Bélgica tienen que cumplir con los productos.

La responsabilidad de la empresa más grande es la de transferir los criterios de calidad ¿cómo? Otro ejemplo interesante.

Cuando le pregunté a un empresario qué pasaba con toda esta historia, me dijo: mi problema es mi gerente de compras. ¿Por qué? El antes, y sigue haciéndolo, analizaba la calidad del producto que entraba a mi fábrica y sigue haciendo lo mismo. Cuando viene un producto malo, lo rechaza, pero si él rechaza el producto me quedé sin bienes intermedios a la producción. Tiene que lograr que mejore el nivel de calidad como para poder convertirse en un proveedor confiable.

Estamos formando gente para trabajar en relación de dependencia y no estamos formando gente que esté en condiciones de convertirse en un factor de transformación per sé, y la relación ocupacional del futuro no pasa por el trabajador en relación de dependencia, salvo en una parte menor de la población. Tenemos que ir diversificando la formación. Esto implica un cambio. Significa un nivel de especificidad del conocimiento.

ASISTENTE.- ¿Por qué no sentar en la mesa al sector de la educación intermedia que creo que está antes que el sector

universitario?

Dr. TANGELSON.- Uno de los esfuerzos es meter un corte transversal tecnológico en todo el proceso educativo y constituye un camino en ese sentido: procurar que se perciba la difusión tecnológica. También hay que sentar a los de la escuela primaria, hay que comenzar un proceso de transformación de la educación en su conjunto; tenemos un sistema educativo que fue un elemento innovador en América latina; el que tengamos desde hace cien años o más educación laica, gratuita para el conjunto de la población constituye una parte importante de ese esfuerzo. Es totalmente congruente y hubo un esfuerzo consciente en todos los niveles.

En este momento tenemos que replantear totalmente el sistema educativo. Una parte importante de eso es la comprensión de que la educación no es patrimonio del sistema educativo. Esto va a costar muchísimo entenderlo.

La Universidad debiera tener la capacidad de análisis crítico respecto a la formación de lo que va recibiendo. A lo mejor estaba bien en 1880 o en 1960, pero no ahora.

ASISTENTE.- Usted señalaba recién la falta de debate.

El diseño de imaginar un país, el diseño de políticas públicas en determinada dirección, pensando en estos cincuenta años, debería ser algo que queda fuera de cualquier discusión electoral circunstancial, debería estar en el debate cotidiano.

Vivimos al día, nuestras respuestas alcanzan a corto plazo y no estamos entrenados para mirar mucho más allá.

El desafío es encontrar cuál va a ser el ámbito en donde esa discusión se va a dar.

Hay una cosa curiosa, ¿por qué en este país no existen dos ámbitos o lugares como en otros países?

Mi preocupación es en qué nivel se debe dar ese debate.

Con respecto al tema de la tecnología y el empleo, a veces escucho a personalidades respetables caer en la facilidad de decir que acá tenemos severos problemas por culpa de la tecnología.

Desde acá no puedo parar lo que se está marcando en la tercer columna de la tercera revolución, tendré que anticiparme.

Con relación a esto de la tecnología hay que saber generarla sabiendo que es un bien que se compra, que se roba, que se copia, de qué manera utilizo aquella tecnología que es más coherente y plausible con respecto al proyecto que persigo. Hay otras cosas.

Debemos sentarnos a discutir la cuestión de la educación. La Universidad no tienta al graduado para que vuelva y se actualice. Probablemente también pase, sobre todo en el área de las ciencias, porque la Universidad no está. Lo mejor en la busca de herramientas de aplicación en el estudio, por problemas de recursos o por lo que sea.

Por último, esto requerirá necesariamente un proceso más dinámico de interrelación y creo que en defensa del capital científico o de los científicos es que quizás éste esté formado para dar respuesta a las dificultades que se le plantea.

La Universidad debiera generar una interfaz, si yo pongo en contacto estos dos elementos, no coinciden.

Por ejemplo, la existencia de este ámbito, de esta Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad, es una cosa innovadora, porque está apuntando a un objetivo: tiene un capital y un recurso enormes. ¿Cómo lo transfiere?

Dr. TANGELSON.- Algo más. No sólo lo transfiere, sino ¿cómo recoge conocimiento de la gente?

La idea es ¿cuánto capital hay fuera de la Universidad que tenemos que incorporar? Una respuesta es si el Estatuto no fuera tan rígido que pudieran venir a dar clases los ingenieros que están en el proceso productivo, sería una forma de apropiación por parte del alumno, de la Universidad y del adulto que se está desarrollando en el proceso de producción.

Además, que el concepto universitario no se restrinja de la clase en el aula sino que tengan que hacer una estadía durante un mes en una empresa, para ver si lo que sabe tiene que ver con el estado del arte en la tecnología que conoce. Entonces empezamos a generar intercambios.

Una interfase interesante es esta de la incubadora, pero el gran esfuerzo es romper con preconceptos. Somos el producto de lo que hemos aprendido.

Reitero, tenemos preconceptos incorporados, cuánto de esto es realmente el producto de mi experiencia. Es un esfuerzo muy difícil de lograr.

Para mí la experiencia de haber participado en el tema de la incubadora fue espectacular, porque me demuestra un tipo de Universidad con ganas de hacer algo diferente. ¿En qué ámbito? En el ámbito de la Universidad, sometiendo a reflexión todos los paradigmas a partir de los cuales se está transformando todo. Creo que esta es una enorme responsabilidad que tenemos.

Comencemos a ver si somos capaces de debatir en el ámbito de los partidos políticos no sólo la Constitución de la lista, sino la base programática a partir de las cuales les vamos a dar respuestas a la sociedad.

Uno de los intendentes con los que terminamos trabajando en esto no veía el tema de la microempresas. Yo recibí una carta del Concejo Deliberante diciendo de que ese municipio no recibía crédito. Mandé una nota al Concejo Deliberante enunciándoles las catorce veces que lo había intentado.

El intendente creía que el rol que debía cumplir era el del hospital, el cordón cunete, las condiciones de salubridad del pueblo; pero esto es propiciar la producción, desarrollar empresas.

Creo que ese debate está comenzando a transferirse, pero no es porque tuviera mala intención. Entonces dijo que tenía que encontrar una respuesta. El no se veía cumpliendo esa función. Para él era otro su rol.

Todos los preconceptos que traemos valen para la actividad. Creo que esto nos está obligando a un replanteo, pero tenemos poco tiempo.

Tenemos que tomar decisiones, hay cosas complicadas, el tema de la polivalencia y el de la flexibilidad.

ASISTENTE.- ¿Cuándo usted planteó el tema de que los supervisores están desapareciendo, hace quince días indemniza-

ron a quince supervisores, capacitaron a los obreros, pero no veo que les aumenten los sueldos a ellos?

¿No será que el Estado está facilitando una súper ganancia de las empresas antes de realmente cumplir con lo que deben hacer?

Dr. TANGELSON.- El debate está mal planteado. Realmente el debate centrado en el tema flexibilidad laboral, me parece insuficiente; lo tiene que hacer flexible la empresa, no el trabajador solo.

ASISTENTE.- Los del supermercado trabajan doce horas.

Dr. TANGELSON.- Por eso digo, para que efectivamente funcione el mercado como un asignador de recursos, tiene que haber marcos regulatorios. Esta es una parte importante del debate. Entonces, ¿cuál es el ámbito en que realmente hay que regularlo?

De nada sirve si la empresa es rígida y tiene una estructura de capital fijo que la ahoga y no puede competir. Se va a terminar muriendo.

Esto no es difícil, es muy complejo, pero es todo lo que había detrás.

ASISTENTE.- Yo provengo de las ciencias sociales, lo que observo es que hay como jerarquías de saberes, creo que históricamente las ciencias fueron las exactas.

A mí, en realidad, la Universidad me dejó más preguntas que respuestas.

La preocupación es, ¿qué es lo que está formando las ciencias exactas cuando prepara seres que piensan que la realidad no se modifica?

Quienes provenimos de las ciencias sociales tenemos absoluta conciencia de que el ser humano se modifica, porque la realidad se modifica.

Dr. TANGELSON.- ¿Está segura de eso?

ASISTENTE.- Sí.

ASISTENTE.- ¿Cuántos años hace que se habla de la educación permanente? Y, ¿cuándo se ha practicado? ¡Jamás! Es absolutamente antiguo, quizás ahí haya una dificultad en unir el pensamiento con la acción.

Dr. TANGELSON.- Reitero, esto no es imposible, pero sí complicado.

De esta manera, si es que nadie tiene más preguntas que formular, daríamos por finalizada la disertación.

Muchas gracias. (APLAUSOS)



módulo 2

Análisis de Políticas Públicas. El Ciclo de las Políticas Públicas. Los procesos de formación de las agendas locales. La formulación de políticas, planes, programas y proyectos a escala local. La adopción de políticas. Los problemas de la implementación de políticas municipales. La evaluación de los resultados e impactos de la acción del gobierno local.

Lic. Luis Fernando Calviño

Lic. Gerardo Strada Sáenz

Profesores del Instituto Nacional de la Administración Pública.

Lic. Calviño.- Les anticipo que no hemos venido a dar una clase, sino a entablar un diálogo con ustedes, desde una perspectiva estrictamente politológica, tal como lo anticipa el programa que debe desarrollarse en esta reunión, y que versa sobre políticas públicas. En esta línea, parecería sensato abordar en una reunión de estas características, temas tales como democracia, poder, legitimidad, autoritarismo, gobierno, los partidos políticos, el parlamentarismo y algunas variables asociadas como los procesos de movilización social en América Latina, la expansión de la participación política, los regímenes de movilización y la dinámica de transformación de los sistemas políticos.

Sin embargo -y adelantándonos a uno de los puntos que vamos a tratar luego -que es la distinción entre ciencia política desde una visión europea y ciencia política desde una visión anglosajona- hemos optado por un esquema más minimalista -por denominarlo de alguna manera más gráfica- para conceptualizar lo que nosotros denominamos política pública. En rigor de verdad, lo hacemos además por razones de obligada concisión, dados los límites de tiempo que rigen esta charla. Mi intención es dar una breve disertación abordando estos temas aparentemente postergados, y luego recibir sus inquietudes respecto a un segmento muy preciso del universo de los temas politológicos. Me refiero al universo de la alta responsabilidad pública del funcionario, su caracterización profesional y ejecutiva, la necesidad de ejercer un control sobre estos funcionarios.

Todo esto, teniendo siempre presente como valores rectores los principios de pluralismo, vocación de servicio, convivencia política y vocación republicana. En síntesis, pretendemos con esta charla facilitarles una serie de conocimientos que le permitan a ustedes encarar la acción pública -ya sea en el poder legislativo o en el poder ejecutivo, a nivel nacional, provincial o municipal-, a través de una identificación de los actores que participan de estas situaciones, con un estilo académico absolutamente divorciado del formalismo y alejado del claustro tradicional: queremos dialogar con ustedes. Sé que muchos de ustedes son funcionarios políticos con experiencia en trabajos partidarios y con capacidad para asumir responsabilidades de gobierno. Por eso -como dije- vamos a tratar de establecer un sistema interactivo de enseñanza-aprendizaje en ambos sentidos.

El primer tema que vamos a tratar es el relacionado a los problemas políticos y esferas de decisión gubernamental en los distintos niveles. Si nosotros logramos analizar y hacerles comprender temas que en principio son conflictivos, como identificar actores, contextos, relacionar dimensiones desde las distintas perspectivas, formular problemas en términos conceptuales, analizar situaciones particulares o manejar herramientas conceptuales, creo que habremos tenido éxito en nuestra idea de brindarles una propuesta gnoseológica -o inclusive metodológica-, de la gestión gubernamental. En este proceso interactivo trataremos de impartir unos mínimos conocimientos, ustedes tratarán de aprehender lo que les proponemos, y viceversa, nosotros nos nutriremos de su propia experiencia. Todo en un marco de dinámica grupal y de diálogo franco. En principio quiero pedirles disculpas a aquellos que no manejen el inglés, porque la mayor parte de la bibliografía que les hemos de entregar sobre políticas públicas están escritas en ese idioma, si bien hay algunos textos en castellano. De todos modos les anticipo que quedamos a disposición de ustedes para cualquier consulta que nos quieran formular.

Lic. Strada Saenz.- Retomando las palabras del Lic. Calviño, en cuanto a ciencia política, visto desde una tradición europea y desde una tradición norteamericana -no anglosajona-, creo que si hablamos de ciencia política, indudablemente la política pública no es otra cosa más que una disciplina o una especialidad dentro de la ciencia política. La noción de política pública está muy relacionada a la tradición norteamericana de ciencia política. Para los europeos, la ciencia política es una disciplina humanística de tipo crítico-especulativo. No en vano casi todas las facultades de ciencias políticas de Europa, en particular de Alemania, dependen de la Facultad de Filosofía. No tienen un análisis concreto en términos específicos de qué hacer desde la función de gobierno, sino son estudios de tipo macroteóricos, de grandes tendencias históricas y grandes lineamientos históricos. Así es la tradición europea, muy desarrollada actualmente por la ciencia política italiana, que ha avanzado mucho en estos últimos años. Los americanos -muy pragmáticos, por cierto- tienen una variante distinta, ya que empezaron a estudiar ciencia política no por una cuestión filosófico-trascendental, sino por una cuestión que hace al espíritu de los Estados Unidos: ellos la necesitaban. Y necesitaban recuperar una situación, resultado de una larga tradición de gobierno con manejo colonial que tenía tanto Francia como Gran Bretaña, Alemania o Italia, y además en muy poco tiempo. No en vano la primera materia de ciencia política se dictó en la Universidad de Columbia, hacia 1870. A los americanos no les interesa reflexionar sobre los grandes lineamientos históricos de las sociedades o los grandes regímenes políticos, sino que están preocupados por cómo gobernar. Ellos fundamentalmente estudian *government*, y esta característica de estudio les da una tradición muy concreta.

Para ellos la ciencia política no es otra cosa que un mecanismo o un conjunto de instrumentos científicos que les ayuda a procesar demandas y generar respuestas. Así arman la política pública. Por eso es que gran parte de la bibliografía que nosotros tenemos está en inglés. La tradición argentina en ciencia política no es de tipo americano, sino de tipo europeo. Cuando en nuestro país hablamos de ciencia política, debemos decir que básicamente es sociología política, filosofía política y algo de teoría política, en el mejor de los casos. Y la orientación del politólogo, por lo general, se circunscribe a ser docente o investigador, como lo son gran parte de nuestros intelectuales de la ciencia política.

La frase "hacer política" está mal vista, porque parece que fuera la única forma de vender la objetividad desde un objeto oscuro y turbio como es la política, en vez de ponerse a reflexionar sobre los grandes temas. Esto no tiene nada que ver con la tradición norteamericana, que prepara profesionales para que entren en el campo del asesoramiento. Acá lo hacen en el campo de la política pública. Hay un punto que centra dos situaciones con respecto a la política pública y que lo vamos a analizar posteriormente. La política pública tiene dos ejes, que los va a trabajar luego el Lic. Calviño, y que yo defino como *diseño y gestión de políticas públicas*. En la Argentina necesitamos básicamente empezar a consolidar la disciplina de la

ciencia política, y la especialidad de la política pública. Porque cada uno de nosotros, cuando estamos en la función pública, se encuentra con que hay profesionales de la ciencia política. Y si uno los convoca y no sabemos bien lo que les queremos pedir, ellos no saben qué es lo que deben dar, y terminan dando grandes lineamientos macro que no solucionan el problema de la gente.

Lic. Calviño.- Estas distintas opciones que planteaba Strada Saenz hace un momento, en el marco de la fundación teórica del *policy study*, requieren una ubicación histórica. Hasta donde yo sé, la primera vez que se habló de ese tema fue allá por el año 1951 y luego en la década del '60, con el presidente Johnson y sus programas sociales, que demandaron una gran cantidad de analistas para trabajar sobre el tema concreto de gobierno; allí es cuando esta visión de la ciencia política cobra más cuerpo.

Lic. Strada Saenz.- Para hacer política pública hay que empezar a pensar de otra manera: no sólo en la ciencia política, sino también en las disciplinas sociales. De hecho, habría que tratar de salir un poco del esquema típico de visión macro; ese esquema holístico que criticaba Popper, para así empezar a trabajar un poco con una visión micro. Algunos me podrán decir que esto significa hiperfactibilidad de los hechos, porque un especialista en política pública, en última instancia termina especializándose y sabiendo mucho de un hecho que es muy pequeño y pierde la visión de conjunto. Pero son absolutamente indispensables los funcionarios que conocen su área de trabajo. Es absolutamente indispensable que alguien esté especializado en política pública para, por ejemplo, trabajar sobre menores abandonados.

Algunos me podrán decir que es mejor pensar en las grandes crisis culturales que está sufriendo la sociedad argentina -lo cual no deja de ser cierto-, pero es interesante rescatar que lo micro no deja de ser importante por el hecho de ser micro. Si los individuos capacitados para trabajar no tienen en claro los microtemas, difícilmente podamos llegar a solucionar algún problema concreto de la gente. Sólo reflexionaremos muy bien los grandes lineamientos, pero las soluciones no vendrán.

¿Cómo abordar, entonces, el estudio de las ciencias políticas? Primero hay que hacer un paréntesis epistemológico. Popper dice, al hablar de los grandes pensamientos holísticos, que para solucionar un problema pequeño muchas veces se plantea la revisión de toda la estructura social, que generalmente conlleva a un interesante debate intelectual, pero muy pocas veces a solucionar el conflicto. En un texto que se llama "La Miseria del Historicismo", en el capítulo III, Popper trabaja un concepto que ha sido muy importante en lo que hace al aporte en las ciencias sociales, que es el concepto de ingeniería social fragmentaria. Los científicos sociales -me incluyo como politólogo y funcionario- debemos ocuparnos de realizar una ingeniería social, pero fragmentada. Los grandes diseños de ingeniería social son importantes, pero no debemos ocuparnos todos en abordar esos temas. La ingeniería social fragmentaria presupone abordar problemas concretos con el intento de darles una respuesta o alternativa. Así, Popper define lo que es una corriente o método que denomina "análisis situacional", que va a servirnos a nosotros para poder encontrar un problema de política pública y saber cómo enfrentarlo. Nosotros debemos concebir que cualquier política pública no es otra cosa que el intento de salir de una situación problemática. Y Popper define a una situación problemática como una situación en la cual el actor debe iniciar algún tipo de actitud para poder salir del problema.

El análisis de la situación problema, parte de descubrir cuál es la situación problemática y tratar de interpretar que ésta fue una alternativa capaz de generar una solución tentativa. Es decir que cuando nos encontramos frente a una política pública, debemos presuponer que ello partió de un problema primigenio; no es necesariamente una causa; a veces la causa está atrás. Nosotros tenemos que encontrar situaciones-problema para ejercer política pública y aplicarla. A partir de un hecho que genera una situación problemática, evaluamos qué actitud tomar, la política pública que voy a aplicar y diseñar una teoría tentativa. Hacer política pública no es otra cosa que hacer teorías tentativas para solucionar un problema. Y esto tiene que ver con un proceso al cual nos vamos a referir después, que es el diseño de la política pública.

Cuando aplicamos la teoría tentativa -a muchos de ustedes les habrá pasado-, no siempre el resultado es el que queremos. Ahí tenemos una segunda instancia que es la eliminación del error, y con ello un segundo problema. Tengan siempre en cuenta que ninguna política pública resuelve absolutamente todo el problema, sino que puede mejorar la situación o condiciones. Hasta acá, tenemos el proceso epistemológico de cómo pensar la situación desde la perspectiva de la política pública. Hay muchas definiciones de política pública. Los americanos le llaman *public policy*. Y para ellos el concepto de "policy" es distinto al de "politics"...

Lic. Calviño.- Hay una frase de Lowi que dice "the policy determines politics". La *policy* determina la *politics*. Es interesante evaluar esta dualidad...

Lic. Strada Saenz.- *Politics* es la actividad del político; la política como acción cotidiana. Y *policy*, es el diseño. Una política de defensa, para los americanos es una *policy*. Todos los políticos hacen *politics*. Hay muchas definiciones para poder trabajar el concepto de política pública. Desde maximalistas -como la de David Easton- que dice que una política pública no es otra cosa que la asignación autoritativa de valores; es decir darle rango a los problemas. Y las minimalistas -que son las que yo prefiero- sobre las cuales Thomas Dye dice "política pública es todo aquello que el gobierno hace o no hace".

Entonces, podemos decir que una política pública es básicamente una decisión que toma el gobierno. Puede ser la acción o la inacción; pero es la decisión frente a un fenómeno. De hecho, podemos decir que toda política pública surge de un problema, porque no es otra cosa que la recepción de una demanda. Hay muchos problemas o demandas que no se llegan a convertir en políticas públicas; es decir que no forma parte de la agenda. Y cuando un problema pasa a no formar parte de la agenda, hay que hacer un diseño de política pública. Así empieza a desglosarse lo que es el armado de las políticas públicas. Un problema complicado requiere de un rápido diseño de política pública, porque en la medida que no la diseña-

mos el problema se va a ir agravando, hasta llegar a la parálisis de las políticas públicas. Ello es así, porque cuando existen varios problemas, no se puede pensar en ninguno ya que quiero solucionar todo rápidamente. Y si soluciono rápidamente ya no estoy haciendo política pública porque no hubo recopilación de demandas ni selección de alternativas; es decir todo lo atinente al proceso de formación de una política pública. Lo único que estaré haciendo es tomar medidas aisladas que no solucionan un problema; lo único que hacen es agregar uno más.

Lic. Calviño.- Antes de avanzar en lo que es diseño y gestión, querría hablar unas palabras sobre el sistema político. Según Easton (ver gráfico 1), en el sistema político hay factores intra y extra societarios que definen un ambiente y se corporizan en lo que él llama *inputs* -o insumos- del sistema político, que son demandas o apoyos. La articulación de estas demandas o apoyos se presenta al sistema político que elabora medidas -o resultados- que son *outputs*. Esto es una versión muy simplificada de lo que para Easton es el sistema político.

Hay versiones algo más sofisticadas que se acercan más a nuestra idea de ir definiendo el marco de la política pública. Veamos a Randall Ripley (ver gráfico 2). Una serie de problemas para considerar, producen una agenda. Esto permite la formulación de proyectos y un proceso de negociación, relacionado con los objetivos del gobierno, que a su vez plantean la implementación de un programa con organización: esto es en definitiva, una política. Estas políticas conducen a un conjunto de medidas y programas que a su vez desatan una etapa de evaluación y decisiones sobre el futuro, que actúan realimentando el circuito.

En el ámbito de las políticas públicas hay dos etapas: una es la toma de decisiones y otra la implementación de las acciones que demanda esa decisión. En otros términos hay un diseño y una gestión. Dentro del diseño, está el proceso de toma de decisión, la selección de información, la negociación, la elaboración política, etcétera. En esta etapa el gobierno define si actúa o no. Yendo al otro nivel, dentro de la gestión está la implementación, apuntándose siempre a la máxima eficiencia. Acá hay que tener en cuenta a los actores encargados de ejecutar los distintos niveles. Y como recién decía el Lic. Strada Sáenz, hay muchas políticas públicas correctamente diseñadas, pero mal ejecutadas, cuyos resultados son negativos.

Lic. Strada Sáenz.- La primera etapa, que es la del diseño de la política pública, es la etapa más compleja en lo que hace a la generación, implementación y ejecución de políticas públicas. Los autores definen al diseño de las políticas públicas como el proceso de la toma de decisiones. Para trabajar políticas públicas, siempre necesitamos un grupo de trabajo. La política pública no la hace el secretario de obras públicas, el ministro de economía, o algún agente en particular. Sería absurdo suponer que una persona pueda llevar adelante todo el diseño de política pública en su área específica, por más pequeño que sea el municipio.

Por eso debe haber un equipo que se encargue de trabajar -los americanos le llaman *think tanks*, o tanques pensantes- formado por técnicos y profesionales de primer nivel, ya que son quienes va a generar alternativas y propuestas tentativas. De la capacidad que tenga el político para seleccionar este equipo, va a depender el alto o bajo nivel de efectividad de sus políticas públicas. Entonces el diseño de política pública consiste primero, en formar un buen equipo de trabajo y segundo, en llevar a cabo una tarea que es la identificación de demandas a través de encuestas, solicitadas, denuncias de grupos o sectores de la población que vienen con una demanda concreta. Y con la demanda, viene una propuesta de política pública, que muchas veces origina presiones.

Lic. Calviño.- En este sentido, muchas veces el universo de temas que se abre a raíz de una sola acción de presión sobre el funcionario público es enorme. Por eso estos procesos requieren gran cantidad de personal, y tienen que trabajar muchas personas: subsecretarios, directores, asesores...

Lic. Strada Sáenz.- En la tradición política europea, puede aparecer un grupo de presión que genera una demanda, por ejemplo sobre las instituciones democráticas, diciendo que ven un resentimiento del sistema en el cual determinados grupos presionan más que otros, lo que les demuestra que la democracia no funciona tan igualitariamente, y por eso proponen un modelo de democracia directa. Si bien este es un problema macro, de hecho hasta que nosotros podamos consolidar un modelo de democracia directa o semidirecta y generar todas las instancias necesarias para modificar las estructuras jurídicas, al problema lo vamos a seguir teniendo. Entonces los americanos, como de ingenuos tienen muy poco, analizan lo que sucede. Y lo que sucede es que hay demandas de grupo.

¿Qué pasaría si yo tomo una política pública que estimula la utilización del ferrocarril como medio de transporte de cargas porque es más barato? Seguramente al otro día van a venir a mi oficina gente del sindicato de camioneros, de Fiat, Good Year, Scania, YPF... Es decir que voy a tener un montón de agentes que me presentan un cuestionamiento de mi política pública y la demanda de otra política. Generalmente la demanda viene con un intento de condicionar la política pública. Hoy en día los medios de comunicación nos plantean muchas demandas con condicionantes; es decir que además de la demanda, presentan una propuesta de política pública. Y a veces aparece una situación de tensión entre los medios y las instituciones políticas. Porque los medios, como decía "Minguito", son el cuarto poder. Sin embargo, los tres poderes tienen medios de balanza y contrapoder, mientras que los medios de comunicación aún no la tienen. Por otro lado, los medios de comunicación son agentes privados: la libertad de prensa de Llamas de Madariaga, termina donde Eurnekian diga. Por lo general, entonces, desde la función pública se le presta mucha más atención a las demandas que provienen de los grupos de presión o de los medios, que la que viene desde los vecinos. Porque hasta que el vecino no instrumente su capacidad de presionar, podemos "patear" esa demanda para adelante.

La tercera etapa es el proceso de selección de demanda. Y la selección la hacemos por múltiples motivos: primero estudiando el tipo de presión que ejerce sobre nosotros quien nos demanda. Si tiene mucho poder, indudablemente esa demanda va a formar parte de la agenda. Y la demanda para arreglar un bache o colocar un semáforo, no va a formar parte de la agenda, hasta que vayan los medios. Otro motivo de selección es la urgencia temporal; si vence un plazo jurídico, hay

que tomar una decisión. Todos los elementos que condicionen la selección de una demanda, van a convertir una demanda aislada en una política pública. Cuando tenemos las demandas seleccionadas, viene el punto más conflictivo: el diseño de la política pública. En cuanto al diseño, debemos tener en cuenta que ninguna política pública es la óptima; hay subóptimos. Si nosotros tuviéramos el óptimo, sin duda se ejecuta y el problema desaparece sin existir el menor vestigio de error. Esto quiere decir que toda política pública significará un costo para alguien. ¿Quién paga el costo desde el punto de vista práctico? El que menos poder tiene, que traducido en otros términos es el que menor capacidad de represalia tiene contra mi política pública.

Lic. Calviño.- Un ejemplo claro de esto es la contaminación ambiental a raíz del funcionamiento obsoleto de los medios de transporte no dotados del equipamiento ecológico más actual. Con una política pública que permite que los colectivos sigan polucionando el ambiente, perjudicamos al conjunto de la sociedad, que es la que menos poder tiene (presuntamente) para hacer sentir su presión sobre el funcionario.

Lic. Strada Saenz.- En política pública es importante que nos demos cuenta y ordenemos todos los factores que inciden en su diseño. Y el diseño es una decisión combinada, por lo que habrá que compatibilizar criterios con otros organismos, ya que el diseño de una política pública se da a nivel nacional, provincial y municipal. Y si no compatibilizamos criterios, se va a dar la oposición de políticas con su consecuente parálisis gubernamental. Entonces, aunque trabajemos subóptimos para que al menos el costo sea el mínimo posible, siempre lo va a pagar quien tiene menor capacidad de represalia. En términos de gobernabilidad y sistema político es muy difícil que se lo pueda hacer pagar al otro. A eso lo vamos a poder hacer una vez que tengamos mecanismos procedimentales más sólidos que hagan posible la mejor distribución de los costos de las decisiones de política pública. En este sentido creo que nuestros mecanismos institucionales están en proceso de consolidarse, aunque todavía no lo estén.

Quien articule mejor la demanda para que llegue con más fuerza, es quien va a tener mayor probabilidad de incidir en el diseño de la política pública. Estados Unidos tiene un sistema de ordenamiento político muy particular en torno al municipio porque el poder viene de abajo hacia arriba: hay municipios que manejan hasta la policía y la justicia. Hay canales institucionales que ordenan la demanda de los vecinos. Por eso se subdividen en barrios, alcaldías, etcétera. Por otro lado, la representatividad del político es más directa por el sistema electoral que ellos tienen.

Los norteamericanos dicen siempre que para elegir a un concejal, hay que saber dónde vive para poder romperle la ventana de su casa de un pedrazo si hace las cosas mal. Acá tenemos todavía el mecanismo de listas sábanas, que hace que al final no sepamos quien nos representa. Hay que perfeccionar y purificar este modelo para que cuando aparezcan dos mil vecinos a plantearnos una demanda, haya mecanismos institucionales correctos por donde la puedan canalizar. Por lo general cuando evaluamos la selección de política pública nos vamos a fijar concientemente en cuál es la represalia que posiblemente tomen aquellos individuos que se encuentren afectados por mi política. Entonces, castigamos al que menos perjudicarnos puede. Una política pública también puede ser la inacción: es decir no hacer nada hasta que la cuestión llegue al límite o desaparezca...

ASISTENTE.- *¿No estamos como estamos porque nuestros gobernantes toman esa política pública?*

Lic. Strada Saenz.- Es difícil saber por qué estamos como estamos. Y nunca estaremos en una situación óptima; en todo caso estaremos algo mejor cuando tengamos más capacidad para seleccionar correctamente la política pública, hacer mejores diseños de políticas públicas y eficientemos la ejecución de las mismas.

Lic. Calviño.- Es obvio que una de las claves es mejorar el sistema de representación. Si yo voto a una persona que conozco, sé a quien voy a poder reclamar. Y la dinámica de todo el proceso político cambiará profundamente...

Lic. Strada Saenz.- Exacto. Un tema central es la autonomía municipal, por la que se garantiza mayor velocidad en la satisfacción de la demanda. Otro tema es el tamaño del municipio: hay algunos que son tan grandes que se convierten en monstruos inmanejables sin autonomía. Yendo a la pregunta que me formulara la señora, creo que estamos así porque tampoco tenemos tantos años de manejo de sistema democrático; no nos impacientemos. Yo tengo 31 años, y a lo mejor la gente que tiene 45 años votó sólo tres veces más que yo. No tenemos tradición democrática. Nosotros mismos, como funcionarios políticos, tampoco estamos acostumbrados a entender que en realidad el cargo político no es otra cosa más que un contrato de trabajo que un montón de gente renueva cada cuatro años. Y quien lo hace es el pueblo a través de su voto. Creo que el quid de la cuestión está en la falta de madurez institucional y no en la falta de consolidación democrática, que son dos cosas distintas. De todos modos, creo que la democracia Argentina ha empezado ese juego de consolidación, ya que hoy en día los actores no democráticos tienen muy poco poder. Pero ello no significa que tengamos las instituciones firmemente consolidadas; hay que desarrollarlas más todavía.

Asistente.- Nosotros observamos al municipio como mero receptor de presión, no de propuestas de políticas públicas. Si bien podemos reconocerlo como un ámbito donde hay una potencialidad para diseñar cosas nuevas, vamos a empezar a ver que también hay un montón de políticas públicas en las cuales el mismo funcionario se convierte en un grupo de presión de una política pública diseñada con anterioridad. Por ejemplo ello sucedió en la ciudad de La Plata cuando se asentó Carrefour...

Lic. Calviño.- El tema de los hipermercados es muy actual, muy candente. Por un lado está el enfoque de los pequeños comerciantes que se sienten perjudicados por la presencia del hipermercado. Así han desaparecido muchos mercados pequeños, almacenes, fiambrierías... generando una considerable cantidad de desempleados. Luego está el enfoque de los hipermercadistas, que dicen que por una cuestión de precio, variedad, porque dan trabajo, o porque pagan altos impuestos, es conveniente que estén. Esta es una política que aún no está decidida en la Provincia de Buenos Aires.

Con respecto a los hipermercados, hay un montón de análisis para hacer: por ejemplo el de los precios predatorios: el supermercado vende a precios menores que los precios de mercado, precios menores aún que los precios de costo. Eso es

una práctica de precios predatorios. Así desaparecen los negocios y luego queda una suerte de monopolio.

Este es un buen ejemplo para tratar que requiere un *approach* muy técnico. Hay una gran cantidad de *reports*, muy recientes, en los que se describen todas las ventajas y desventajas del hipermercado. Yo me comprometo a enviarles copia de alguno de estos materiales.

Lic. Strada Saenz.- Quienes diseñen políticas públicas deben presentar un menú de posibilidades y los políticos harán una evaluación rígida para rescatar el mejor subóptimo; aquel que menor costo posible signifique. Y ahí va a entrar en juego la creatividad de quien la diseñó. A veces se aplican modelos que conllevan un gran costo social, y es debido a que se aplican modelos estandarizados de políticas que no mejoran la cosa. La política tiene una calidad ética que articula todo el complejo sistema de toma de decisiones.

Lo que pasó hace pocos días en Perú con la decisión de Fujimori de tomar la Embajada, es un claro ejemplo de decisión política de alto riesgo, porque si hubieran muerto dos personas más, el operativo hubiera sido un fracaso. Sin embargo su imagen, a partir de ese hecho, se fortaleció notablemente. Recuerden que el óptimo nunca se halla, y aunque no querramos, llega un momento en el que hay que decidir porque como alguien dijo, lo peor que puede hacer un gobierno, es no decidir. Ese es el costo más terrible. Uno puede decidir y equivocarse, pero cuando no se toman decisiones, se genera una parálisis de gobierno. Y lo peor que puede suceder es que la gente sienta que el político no gobierna.

Si hay subóptimos múltiples, hasta el azar es una buena decisión. El mercado tiene una ética, la política tiene otra ética, y muchas veces cuando se mezclan las éticas, aparecen los problemas. Max Weber hablaba siempre de dos éticas: la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción. La ética de la convicción es una ética mucho más ligada a los ideales, a lo moral como valor ético de mi conducta. En cambio el político por lo general debe tener una ética de la responsabilidad, porque él no decide por sí mismo sino por los demás, ya que sus decisiones afectan a mucha gente. Es responsable de lo que le suceda a muchas otras personas. Puede ser que tenga un juicio ético que le impida tomar determinada acción, pero si la misma -aunque traicione su propia convicción- beneficia a más gente, deberá tomarla igual.

Lic. Calviño.- Para completar la cita que ha mencionado el Lic. Strada Saenz, Weber decía en su obra "El sabio y el político" que para hacer política, siempre hay que ingresar en un plano de cierta irracionalidad ética, y todos tienen que estar dispuestos -dicho en lenguaje casero- a "meter las manos en el barro".

Lic. Strada Saenz.- La ética debe ser una guía que debe estar siempre presente en el momento de la decisión. De lo contrario uno se convierte en un salvaje: Alemania en 1937 tenía una tasa de desempleo altísima -de casi el 30 por ciento-, y en 1940 tenía pleno empleo. Claro, se metió en una guerra y en un genocidio. Esas son decisiones salvajes. Por eso digo que el criterio ético siempre debe participar. En Europa la ciencia política es una ciencia humanístico-crítica, casi analítico-descriptiva: se dan grandes discusiones acerca de lo que debería ser. Los norteamericanos tienen una visión muy diferente. Ellos van al punto, lo estudian y generan alternativas. En diseño de políticas públicas el equipo de asesores trabaja en torno a modelos como fenómenos que simplifican la realidad, y como simplificación de la realidad tiene sus riesgos. Los modelos son variables: institucionales, de la teoría de los juegos, políticos, de toma de decisiones, incrementalistas, de élite, etcétera...

Lic. Calviño.- La realidad es infinitamente más compleja, en tanto el modelo es mucho más sencillo. Permite identificar un segmento complejo de la realidad y explicarlo en forma didáctica. Precisamente en el libro de Daniel McCool "Política pública, teorías, modelos y conceptos", se menciona que este profesor abrió una de sus clases mostrando una pequeña réplica de un auto deportivo. Consultados los alumnos acerca del auto, ensayaron varias respuestas. McCool fue descartando una tras otra, hasta que al final reveló que ése no era un *auto*, sino un *modelo* de un auto. Pero ese auto, que era un Lamborghini, tenía más de 20.000 piezas, mientras que ese modelo -susceptible de ser reconocido- tenía muy pocas piezas. Sucede que los modelos sirven para dar una descripción acotada, simple, sencilla, didáctica si se quiere, de la realidad, que es infinitamente más compleja.

Lic. Strada Saenz.- Traigo a colación el tema del modelo, porque muchas veces se toman políticas públicas, basadas en experiencias que de alguna manera vienen a comportarse como modelos. El modelo teórico de teoría de los juegos, por ejemplo. Son elementos sumamente importantes, porque los elementos y los modelos teóricos permiten simplificar situaciones más complejas que la que puede hacer mi propia experiencia. Si mi experiencia no está teorizada para que sirva para otros casos, simplemente servirá para el caso que pasó. Por eso decimos que la experiencia demanda una explicación teórica, que en última instancia es lo que tratamos de hacer cuando trabajamos con modelos. La política pública tiene un contexto de modelos muy amplio, y son los que usamos muchas veces para ejecutar la toma de decisiones. La experiencia no siempre alcanza, porque los fenómenos son nuevos, y hay que tener un elemento teórico capaz de procesar las variables que se han incorporado y ejecutar un nuevo modelo que nos dé una respuesta tentativa. De lo contrario, lo único que voy a estar haciendo es repetir circunstancias pasadas.

Lic. Calviño.- Hay una frase de un político argentino (cuyo nombre voy a mantener en secreto) que creo, ilustra bastante bien todo esto que estamos diciendo. Encontré esta opinión en un reciente reportaje: "En la Argentina hay muy poca gente que sabe gobernar. Ménem sabe, les guste o no. En la Argentina hay muchos políticos conversadores, muchos teóricos, pero nadie enfrenta un problema concreto y lo soluciona. Necesitamos más gente que se prepare para solucionar problemas concretos y no que recurra a los medios para amplificar o discutir los problemas."

Lic. Strada Saenz.- Es una frase que tiene muchas apreciaciones correctas y muchos errores internos.

Lic. Calviño.- Antes de referirme al equipo de trabajo o grupo de asesores que los norteamericanos llaman *think tank* -o tanques de pensamiento-, me gustaría decir algunas palabras acerca de un fenómeno más amplio, que no vamos a abordar ahora, y es quién gobierna a la sociedad. Hay un libro de Robert Dahl de 1961 que se refiere con mucha precisión a las

características de un sistema democrático consolidado, como el de los Estados Unidos. Sin embargo, Dahl menciona tres autores que son clásicos: Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Robert Michels, que son en realidad los teóricos del concepto de élite. Ellos -sobre todo Michels- produjeron una investigación acerca de los procesos de creciente concentración del poder en las sociedades. Michels propuso una creación teórica que se llama "ley de hierro de las oligarquías", que dice que a la larga siempre el poder se concentra en las manos de unos pocos.

Vamos ahora a los *think tanks*. Estos grupos poseen una serie de características: los integran una serie de personas altamente calificadas, con los más elevados niveles científicos y multidisciplinarios; orientado hacia los más diversos cursos de acción política en todos los sentidos, subrayando su diferencia respecto a productos de conocimiento puro. Una vez más estamos hablando de lo que nosotros hemos denominado, por comodidad, una visión europea y una visión anglosajona (o americana, como bien precisó Strada Saenz) de la ciencia política. Los funcionarios encargados de la gestión son, en líneas generales, secretarios, subsecretarios, directores, jefes de departamento, que cumplen ciertos requisitos formales de los cuales se ven liberados los asesores. A los asesores, en rigor de verdad, se les pide menos apego a lo personal y más creatividad. Sobre todo en estos momentos en los que hay un cambio muy vertiginoso y rápido de la realidad política, donde las nuevas disciplinas se están abriendo paso con mucha fuerza. Por ejemplo hace diez años era impensable que un funcionario político tuviera un grupo de asesores. Hoy en día, el avance de las comunicaciones hace que percibamos desde lejos el dramatismo de los cambios y ha abierto numerosos nichos en esta materia que deberían ser ocupados, aún desde niveles locales. Creo que las nuevas disciplinas van a tener un lugar asegurado en el campo del análisis político.

Lic. Strada Saenz.- Hasta ahora hemos estado hablando del proceso de diseño de política pública. Luego viene la etapa de la gestión de la política pública. En realidad quien está a cargo de la ejecución de la política pública es primero, el Ejecutivo y segundo, la burocracia. Todo el proceso de gestión se basa en la ejecución. Muchos diseños de política pública eficientemente realizados, con buen nivel de selección de alternativas, con minimización de costos, subóptimos que parecían óptimos, a veces fracasan rotundamente en la etapa de ejecución fundamentalmente por dos motivos: o bien encargamos la ejecución a una unidad burocrática equivocada, o bien por errores burocráticos como una falla en el cumplimiento de la instrucción.

Si yo me equivoco en la selección de la unidad que debe estar encargada de la ejecución de la política pública, tengo otro problema de política pública. Puede ser porque el organigrama está mal confeccionado o bien porque en el organigrama tengo superposición de funciones y no sé a quien debo encargar las tareas. Tener un organigrama bien diseñado, que no tenga superposición de misiones y funciones, es sustancial para la buena ejecución de la política pública. La burocracia es una especie de animal independiente de la política. El burócrata tiene vida propia y la burocracia tiene poder para contraponer al político. Este poder depende del tamaño de la burocracia y además -como decía Max Weber- de la posibilidad de monopolizar conocimientos. Debería tratarse de que no se llegue a un monopolio de conocimiento alto, porque apenas se tenga, se consolida, aferra y dificulta cualquier tipo de ejecución de política pública. La burocracia puede destruir la ejecución de una buena política pública. Por eso debemos ser amigos de la burocracia, pero saberla manejar: eso es vital.

En pequeños municipios donde siempre parece que todo es más fácil, la burocracia tiene mucho más poder porque el monopolio de conocimientos es mayor. Los errores de la burocracia pueden ser intencionados o no intencionados. Si nos oponemos al elemento de poder burocrático, habrá errores intencionados; y los errores que surgen simplemente porque nadie es perfecto, son los no intencionados. Estos son los errores potenciales de toda política pública. Ante esto, hay un paso importante: la eliminación del error.

¿Cómo eficientizar el tema de la gestión? Teniendo en claro las misiones y funciones de cada unidad burocrática. Si alguna de sus políticas públicas ha salido mal, tiene dos posibles causas: errores de asesoramiento o errores de gestión. Entonces, mi consejo es que vean los organigramas y tengan cuidado con las unidades burocráticas que tienen mucho poder o tamaño.

Lic. Calviño.- Todo el mundo cree que el *management* se origina en el sector privado, pero en realidad se origina en el sector público. En 1908 aparece en Estados Unidos el primer *manager*, en el estado de Virginia. Pero ya antes, Eliuh Root, Secretario de Guerra del presidente Roosevelt, reorganizó el ejército utilizando conceptos del *management*. En rigor de verdad, en la década del '50, la empresa General Electric es la que perfecciona las características actuales del *management*. En los años '30 y '40, los años del *New Deal*, no hubo necesidad de tanto *management* porque la depresión, y después la guerra fijaron condiciones muy precisas de las cuales era muy difícil salir.

Hoy los egresados en administración de empresas son contratados por el gobierno, porque en la actualidad -tanto en Estados Unidos como en Argentina- se está dando un proceso de toma de profesionales notable. Esto se debe a dos cosas: primero, el tema de las disciplinas que va tomando cada vez más cuerpo; segundo, el tema de la edad. Hace muchos años la edad para llegar a la presidencia era los 75 años; a nadie le sorprendía ver un primer mandatario de esa edad. Hoy en día, en cambio, tenemos a Bill Clinton que llegó a la presidencia a los 45 años. Quiere decir que hoy existe otra realidad. Quienes son de mi generación, tenemos un pie en cada época. Cuando yo era niño, por ejemplo, no existían los semáforos, y me ha tocado vivir todos los cambios hasta desembocar en la situación actual, que ya ha empezado a producir cuadros de jóvenes muy bien formados, muchos de ellos con postgrados en el exterior, que se incorporan al equipo de gobierno y que sin duda a corto plazo van a producir transformaciones decisivas.

Lo otro que quería decir está relacionado a un artículo de Peter Drucker, quien en 1983 dijo: "El diafragma de la administración debe reducir su dimensión". Drucker es autor de un libro que se llama "The practice of management" (de 1985) que yo les recomiendo que lean para que puedan interpretar más fácilmente lo que es el *manager*. El proceso de implosión del Estado como dice Drucker, en definitiva, avanza con mucha fortaleza; no creo que haya ningún reflujo de esta idea. Los aparatos administrativos se achican en todo el mundo; se reemplaza gente que no tiene formación por profesiona-

les jóvenes recién egresados, que como contrapartida no tienen mucha experiencia. Creo que esto va a dar lugar a un nuevo Estado y a mi juicio, a medida que se consolide, éste va a ser otro país.

Lic. Strada Saenz.- Los equipos técnicos y de asesores funcionan tanto a nivel de diseño como a nivel de gestión. Lo que hay que hacer con el nivel de gestión es eficientizarlo. El *management* pasa a ser un elemento importante para una parte del nivel.

Lic. Calviño.- Esto está relacionado con la idea de la productividad. La productividad es, en términos generales, la relación existente entre las unidades físicas que se producen en determinada organización de un bien o servicio y la cantidad de factores (o insumos o *inputs*) necesarios para su producción. Pero la cuestión no es tan sencilla cuando entran a jugar otros factores. Por ejemplo, cuando se trata de medir la productividad del aparato público.

Hay que clarificar la idea de productividad para que pueda ser aplicable a distintas organizaciones y reparticiones estatales o públicas en la era moderna. Antes, el Estado producía bienes y servicios para comercializar, ahora ha dejado de hacerlo. Las políticas de privatización que a esta altura se han generalizado en todo el mundo han despojado al Estado, que antes concentraba las funciones de integrar capital y distribuir recursos, pasando ahora a desenvolverse en la producción de bienes no transables en el mercado, y su producción busca, además, satisfacer necesidades sociales que se van a plantear en forma creciente, sobre todo de ahora en más, ya que el ámbito de la actividad privada no tiene estímulos para hacerlo.

Con esto quiero decir que la idea de la productividad de la organización pública es una idea sumamente compleja, pero imprescindible para el desarrollo de la política pública. En Argentina la primera vez que se habló de productividad fue allá por 1954, cuando Perón convocó al Congreso de la Productividad, y nadie sabía lo que era productividad. Como menciona -entre muchos otros- Lucio Geller, para analizar la productividad de una empresa privada tendremos que considerar estrategia de corto plazo y estrategias dinámicas, así como también distinguir entre perspectivas empresarias y perspectivas de los trabajadores. La productividad en el sector privado tiene una razón de ser que pasa por la maximización de utilidades, mientras que el criterio de optimalidad del sector público cambia, ya que los bienes que produce no son discretos, o por el mismo cambio de las necesidades sociales.

La productividad del sector público comenzó a ser medida y evaluada recientemente. No es casual que haya sido en los Estados Unidos, en 1960 a través de fórmulas matemáticas que permiten estimar *inputs* y *outputs*, para identificar los valores de las variables. Trabajos como los de Henry Litton en 1961 y los informes de la Oficina de Presupuesto de 1964 constituyen el primer intento por cuantificar la performance pública. A la hora de estimar la productividad del sector, hay una serie de requisitos que empiezan a manejarse: primero, establecer la actividad y decidir a quién va a estar dirigida; segundo, recopilar información al respecto; tercero, congrega especialistas en el tema y cuarto, tiempo para mantener la información actualizada.

Para Litton, la diferencia que hay entre la productividad de un organismo público federal y un organismo público municipal, es simplemente una cuestión de escala de producción o prestación. Esto tiene bastante importancia para ustedes, porque las estructuras de prestaciones aparecen con bastante similitud. Yo quisiera traer un caso para ejemplificar la situación, que es el de DEBA. Ver qué *inputs* toma DEBA y ver qué *outputs* tiene, para medir su productividad. Pero más tarde me voy a referir a ello.

Lic. Strada Saenz.- El último punto de este gran complejo proceso de las políticas públicas es "evaluación y ajuste", en función de la demanda que le dió origen. En toda política pública llega un momento en que deberíamos evaluar el impacto. Los americanos conciben que hay un proceso fundamental que llaman *delivery process*; es el proceso de envío de la política pública a la sociedad. Muchas veces hay que hacerle conocer a la gente que se tomó una política pública determinada que finalmente sirvió.

Porque a menudo sucede que uno toma una política que tiene una consecuencia importante y beneficiosa, y la comunidad no se entera que fue tomada. Es más, muchas veces creen que la demanda persiste. Entonces el *delivery process*, que es la forma mediante la cual yo como unidad política logro enviar y hacer saber a la comunidad que tomé una determinada política pública que dio resultados, es un elemento importante para poder evaluarla y hacer los ajustes. Y acá no deben funcionar bien sólo los hechos, sino también las palabras; las dos cosas son importantes. No hay que creer que por acreditar solamente hechos, la gente va a estar convencida. Si nosotros no estructuramos un buen discurso que nos garantice el *delivery process*, vamos a tener muy buenos hechos y nada más.

Lic. Calviño.- Salvando las distancias, Raúl Alfonsín en 1987 dijo que el radicalismo había perdido las elecciones porque no se había transmitido adecuadamente su obra de gobierno.

Lic. Strada Saenz.- El manejo del elemento discursivo, la construcción del discurso y la construcción del discurso argumentativo es un elemento sustancial para todos nosotros cuando trabajamos en política pública. Tenemos que saber cómo expresarlo; en esto es importante utilizar elementos visuales que contribuyan a fijar el contenido. Si yo tuviera que hacer una evaluación del *delivery process* del gobierno nacional, diría que no funciona. La oposición deteriora la imagen del gobierno con una muy buena estructura de palabras, y el gobierno la enfrenta con hechos. Pretender -y no poder- ganar con hechos a las palabras, cuando las palabras están demostrando que son eficientes, debe hacer que yo me replantee que también necesito palabras.

La etapa de la evaluación arroja como respuesta dos posibilidades: que haya habido buenos resultados o que haya habido malos o magros resultados. Si se da el último caso, viene la etapa del ajuste a través de encontrar el lugar del error que puede ser en el proceso de gestión, de diseño o fue obra de la burocracia. Es muy importante que el proceso de evaluación y ajuste se haga rápidamente para tener lo más fresco posible las situaciones que se han dado, y así encontrar más fácilmente dónde se cometió el error. Toda política pública no es otra cosa que un ajuste sobre otro ajuste. Y los ajustes los van a pensar

los *think tank*, ese grupo de asesores, cumpliendo los mismos pasos que en la etapa del diseño. Porque en definitiva, van a diseñar un ajuste. Las políticas públicas locales con respecto a los municipios es cada vez más creciente debido a la importancia del municipio como unidad organizativa y política.

Esto se debe a dos fenómenos: primero, porque permite la simplificación de los procesos de toma de decisiones y segundo, porque los municipios conciben mayor nivel de legitimidad político-democrática. Si un municipio tiene una mayor relación de representatividad, tiene una mayor solidez del lazo de legitimidad, que la que existe a veces a nivel nacional o provincial. Si hace las cosas bien, el municipio goza de una mayor solidez en la legitimidad, lo que le permite trabajar en forma directa, evaluando y solucionando más rápido los problemas. Creo que a nivel local habría que trabajar más en las instituciones municipales, cosa que a veces dejamos de lado. Por ejemplo, en el municipio hay asociaciones vecinales o consejos escolares, y a veces no sabemos para que sirven. Estas instituciones que están creadas para ciertos efectos, a veces no cumplen el papel que deberían, entonces se empiezan a crear otras instituciones en vez de ordenar las que tenemos y darles el real sentido.

Esto está ligado a una cuestión de tamaño. Mientras el distrito o el municipio es más chico, es más fácil manejarlo. Aunque esto también tiene un problema: tiende más al caudillismo -donde el intendente se convierte en el padre espiritual del distrito- motivo por el cual es necesario legitimar las instituciones para que pueda haber sucesiones. Hay un tema que hoy día está teniendo mucho auge: son las nuevas formas de democracia a nivel local, esto es mecanismos de participación semidirecta -como consulta popular o plebiscito vinculante- o directa a nivel local. Las experiencias relativas a la participación directa son muy escasas en el mundo. En un sistema de democracia directa, cualquier ciudadano puede presentar un proyecto de ordenanza, o de ley de cualquier naturaleza -incluso hasta de reforma constitucional- a nivel estatal. Así ocurre por ejemplo, en el Estado de Oregon, en los Estados Unidos.

Ustedes se preguntarán ¿esto es bueno o malo? Indudablemente hay un criterio de legitimidad en el que la gente tiene mayor posibilidad de participar. Luego de determinados requisitos, uno debe conseguir un montón de avales -el dos por ciento de la última elección- para poder presentar el proyecto de ley, el que será votado por sí o por no. Este es un mecanismo de democracia directa, porque el Poder Legislativo no participa. No hay que dejar de reconocer que este mecanismo también origina varios problemas. En una oportunidad que estuve en Estados Unidos, recuerdo que habían aprobado una ordenanza municipal en la cual era obligatorio el uso de los cascos para todos los que circulen en bicicleta. El tema es que quien más había apoyado esta ordenanza, era una empresa fabricante de cascos. También recuerdo que en la ciudad de Portland -Estado de Oregón, Estados Unidos-, una de las propuestas que había perdido, pero por muy poco margen, consistía en que en esa ciudad todos los homosexuales debían ser ubicados en un espacio determinado de la ciudad, como si fuera un ghetto. Insisto que esa propuesta perdió, pero por muy poco margen, porque como nadie condiciona o filtra las demandas, se puede plantear cualquier cosa.

Lo cierto, es que estos municipios tienen amplio grado de autonomía ya que se elige a través del voto a la policía, el sheriff, los jueces, directores de hospitales, etcétera. Estos son los mecanismos que hay a nivel local. Muchas veces la política pública genera mejores alternativas con buenos mecanismos institucionales que posibiliten un contacto más directo entre los políticos, su grupo de asesores y la comunidad. Otra de las cosas que recomendaría para trabajar bien, está ligado a la cuestión del presupuesto. Los municipios a veces no tienen bien afilados los mecanismos de recaudación, evaluación ni elaboración de presupuestos.

Lic. Calviño.- Como les dijera hace un rato, me voy a referir ahora al tema de DEBA, y lo haré por varias razones. En principio, porque existe un trabajo sobre el tema, de Germán Coloma, titulado "La productividad global de las empresas públicas: teoría y aplicación al caso de la DEBA 1983-1988". Este trabajo avanza sobre el papel que debe cumplir cada uno de los subsistemas que integran DEBA, y así determinar los bienes y servicios que se ofrecen a la comunidad. Luego porque participé activamente en el proceso de transformación de DEBA en ESEBA y fui uno de los directores nombrados por el Estado provincial en el primer directorio. Finalmente, porque lo que DEBA produce es discreto y se puede cuantificar fácilmente. Simplificando al extremo la situación, DEBA produce energía eléctrica. La ecuación es así: DEBA compra gas y otros combustibles, los procesa y entrega kilovatios a la red. Para medir la productividad puedo decir idealmente que compra gas por cien pesos, y vende electricidad por ciento veinte pesos, con un diferencial a favor.

Pero la situación nunca es tan sencilla. DEBA compra gas y lo procesa, principalmente, en la central Luis Piedrabuena. Este fue uno de los proyectos más prolongados, ya que la central se empezó a construir en el año '76 como central de la red nacional, y en el '78 pasó a la Provincia. Este proyecto acumuló una cantidad brutal de deuda, tal como se ha señalado estos días en los diarios a través de la privatización de ESEBA. Y la empresa puede llegar a ser rentable, pero sin la deuda. Por otro lado, debemos mencionar también las necesidades sociales o las relaciones con las cooperativas que cubre la empresa. Hay ejemplos claros de necesidades sociales: por ejemplo, hay gente que está "colgada" de la línea, que roba electricidad, pero no se la puede retirar del consumo eléctrico por una cuestión social. Y eso significa un costo.

Entonces la ecuación final no es tan fácil como para decir que ESEBA compra equis cantidad de gas y vende equis cantidad de kilovatios; es una ecuación mucho más compleja. El número final no va a resultar de comparar el *input* con el *output*; hay que hacer un análisis muy profundo de todas las circunstancias que operan sobre esta empresa. Recuerden que en cuanto a la fijación de tarifas, hubo un momento en que por la situación del país, el gobierno autorizaba a que las empresas tengan un déficit, y este déficit era cubierto por éste, pero cuando había una comunión política entre ambos, lo que llevaba a la fijación de una tarifa política. Es decir, una tarifa que no remuneraba los costos de la empresa. Este es un buen ejemplo que yo les quería mencionar. ¿De la experiencia que han tenido ustedes, qué otro ejemplo podemos llegar a manejar en lo que hace a aplicación de políticas públicas?

Lic. Strada Saenz.- Creo que sería importante que en el tiempo que queda, planteen ustedes los grandes temas o problemas que tienen en sus municipios, con respecto a las políticas públicas. **Asistente.-** ¿Por qué se está tomando como política pública comprar gas -que es un recurso no renovable- para producir energía? Este es un elemento que en algún momento se va a acabar, y la energía eléctrica se puede producir de muchas otras maneras como a través del viento, sol, agua, etcétera.

Lic. Calviño.- Esto nos saca del tema de las políticas públicas, pero cre que vale la pena detenerse en este punto. Si bien el gas se va a acabar, es la fuente más económica de todas las existentes. Para satisfacer las necesidades de nuestra provincia con energía eólica a nivel industrial, tendríamos que llenarla de molinos. Por otro lado no funcionaría en esta zona, porque es necesario que haya vientos constantes. Si se podría usar en la Patagonia. Para producir energía hidráulica, se necesitan ríos de gran caudalaje, cosa que en nuestra provincia no hay... Repito: el gas es el combustible que mejor equilibrio de condiciones presenta, ya sea por disponibilidad, precio o impacto ecológico.

Lic. Strada Saenz.- Cuando se acabe el gas, tendremos que hacer otra política pública, pero por ahora es el mejor subóptimo.

Lic. Calviño.- Es lo que los americanos llaman el *second best*...

Asistente.- ¿No se puede instalar una usina nuclear?

Lic. Calviño.- Esa es una alternativa espectacular, pero ¿quién de ustedes se anima a instalar una usina nuclear en su distrito? Recuerden que para instalarla, primero deben prever el destino de los desechos nucleares... En la Argentina aún no se ha creado la necesidad imperativa de construir un repositorio de desechos nucleares, porque los elementos combustibles quemados están albergados en piletas que se construyen al lado de las centrales. Pero cuando haya que procesar esos desechos y disponerlos de manera segura en un lugar telúricamente estable, en condiciones perfectas de estanqueidad y sin humedad, ahí viene el problema. El decaimiento de los productos radioactivos lleva muchos años. Y no hablo de cien ni de ciento cincuenta, sino de hasta ochocientos años. Fijense el regalo que le dejamos a las generaciones que vienen, si no procedemos concientemente. Este es un ejemplo clarísimo de política pública.

Para el año 2.020 o 2.030 el petróleo se va a acabar y entonces vamos a tener que estar prisioneros de la energía nuclear. La Argentina tenía una política nuclear bastante envidiable en los años '50, década en la que obtuvimos el primer reactor de investigación hecho por nosotros mismos; y lo inauguramos veinticinco días antes que los brasileros. En la 1974 Argentina fue el primer país en América Latina en tener una central nuclear, Atucha I. En 1982 se inauguró la segunda central, que es Embalse. La tercera central nuclear, que teóricamente tendría que estar terminada en 1984, no se finalizó porque la atacó un proceso de descomposición de la política nuclear, ya que el gobierno radical desaceleró en gran forma el desarrollo nuclear argentino, y luego el gobierno del doctor Menem terminó de matarlo, aunque sus razones hayan sido atendibles. En fin, este sería tema de otra reunión. **Asistente.-** Si bien este es un tema importante, quisiera proponer que trabajemos sobre la temática del empleo. En este sentido creo que la mayoría vamos a coincidir en que es un tema básico en la realidad social argentina.

Lic. Strada Saenz.- Estoy absolutamente convencido que el tema de la política pública de empleo no se puede concebir a nivel nacional sino que debe ser dividido, porque el fenómeno del empleo no es el mismo en todos los lugares del país.

Lic. Calviño.- Hay dos o tres factores que hay que tener en cuenta. Uno de ellos es la disponibilidad para deslocalizar la fuerza de trabajo. Hace días escuchaba a la gente de Cutral-Có decir que se quedó sin trabajo porque YPF paró su producción. Si esa situación se diera en Estados Unidos -hablo de este país porque es el que más conozco, después de la Argentina- no habría ningún inconveniente, porque los norteamericanos se mudan hacia donde haya trabajo. En cambio los argentinos no queremos irnos del lugar en el que vivimos, nacimos, o tenemos nuestra familia, por muchas razones que podrían resultar atendibles. Pero eso nos habla a las claras de un condicionante cultural: los argentinos somos atados a la tierra; esto es un fenómeno cultural muy importante.

Lic. Strada Saenz.- Como mencionaba Calviño, cuando trabajamos el tema del desempleo, hay que analizar algunas variables. Primero hay que evaluar el crecimiento y características de la Población Económicamente Activa -PEA-. Y la tasa de la PEA en Argentina está creciendo a una velocidad mucho mayor de la que crecía antes, y a una mayor tasa de lo que crece la población. Esto se debe a varias razones: primero por el fenómeno de la mujer incorporada al trabajo y segundo, por las migraciones fronterizas. ¿Puede nuestra tasa de empleo crecer al ritmo de la PEA? Hay que formularse esta pregunta para ver si podemos generar un crecimiento de la tasa de empleo a nivel de la PEA. Si esto es así, lo único que vamos a lograr es absorber a la nueva masa. Para que no sea así, la tasa de empleo tiene que crecer más aún, de manera que sea capaz de absorber a la nueva que se incorpora año a año, más a la que hoy no tenemos ocupada.

Lic. Calviño.- Aparte hay otro fenómeno central para considerar, que es el aumento de la productividad laboral...

Lic. Strada Saenz.- Exacto. Eso también recorta empleo. Para intentar solucionar un problema de un distrito o municipio, tenemos que ver cuál es la característica de la PEA. La demanda de trabajo de hoy, es absolutamente distinta a la de hace veinte años. El actual mercado laboral demanda algunos trabajos para compensar muchos otros en los cuales la oferta está sobrecargada. En esto, el tema de la capacitación es vital. La PEA crece por cuestiones cíclicas; hay gente nueva que se incorpora y que empieza a demandar trabajo, a los que se suman los que tenían trabajo y lo perdieron. Así, en la PEA tenemos al empleado y al desempleado. Nuestro problema son los desempleados y en este rango, tenemos a dos tipos de desempleados: el nuevo que no encuentra trabajo, y el viejo que quedó sin empleo. Lo que yo debo hacer es darle trabajo a esa gente o conseguirle un espacio, lo cual significa en primer lugar, cambiar un criterio: hasta la década del '80 el principal empleador en el país era el Estado.

Y no siempre el Estado tiene recursos como para mantener dentro de la función pública a tantos empleados. Hay una vieja teoría económica que dice que el estado no quiebra, pero el tiempo ha demostrado que ello no es así. El estado puede

quebrar. Entonces la mejor alternativa que el estado puede hacer es capacitar a la gente. El desempleo se resuelve con educación, educación y educación.... Y cuando me refiero a capacitar, lógicamente a la hora de decidir se opta por los más jóvenes. Esto da como resultado un grupo de desempleados coyunturales, de gente sin posibilidades de competir -como son los individuos de cincuenta años que no saben leer ni escribir- y que como análisis de política pública, nunca van a conseguir empleo. Para ellos hay que generar una malla de contención social o tomar una política pública de tipo social a través de empleos rotativos o seguros de desempleo rotativos por despido.

Lic. Calviño.- Esto está relacionado con el crecimiento de la productividad laboral. El crecimiento de la productividad laboral en Argentina en los últimos seis años fue del 55 por ciento. Es una cifra brutal. Cuando la gente que viene del exterior se entera que en seis años la productividad laboral creció un 55 % en Argentina, dice ustedes no tienen una desocupación tan elevada. El crecimiento de la tasa de desempleo sigue al crecimiento de la tasa de productividad laboral. Y la productividad es una demanda de cualquier tipo de empresa, porque todo empresario quiere productividad, y la productividad genera desempleo hasta que la economía alcanza un nuevo equilibrio.

Lic. Strada Saenz.- Si yo tuviera que darles algún consejo, diría que cuando regresen a sus distritos se reúnan con sus equipos técnicos y empiecen a pensar que el tema no pasa por aumentar los puestos de trabajo, sino por generar nuevos empleos. Si hace veinte años alguien me hubiera dicho que trabajaba paseando perros, más de uno se hubiera muerto de risa. Sin embargo hoy en día, hay gente que gana mucho dinero paseando perros. Es una actividad nueva, que antes no existía y ahora sí. El ser modelo; chicos que reparten pizza, son actividades nuevas. Hay que proponer políticas de empleo que tiendan a generar nuevos empleos y no más puestos de trabajo.

El tema del desempleo, en síntesis, es una cuestión complicada. Estados Unidos tiene una tasa de desempleo baja, ya que es del 5 por ciento. Pero si uno desagrega esa tasa de desempleo, se encuentra con una situación altamente preocupante; la tasa de desempleo entre los jóvenes negros es del 20 por ciento, y la tasa de desempleo entre los jóvenes blancos no llega al 1 por ciento. Ello se debe a que los blancos acceden a una mejor educación, por lo tanto tiene mejor capacidad de conseguir empleo. A mis alumnos en la Universidad les digo todos los días que están equivocados si piensan que termina su preparación cuando obtienen el título universitario; si no van a cursar un postgrado, quedan afuera en poco tiempo. Si empezamos a ordenarnos y detectamos en dónde tenemos los problemas para la generación de nuestras políticas públicas, podemos llegar a encontrar respuestas. Lo que pasa es que la realidad es tan compleja que a veces paraliza.

Lic. Calviño.- Otra cuestión de fondo, sobre la que podríamos armar una charla en el futuro, es la inclusividad del sistema político; es decir si el sistema incluye a todos o deja afuera a algunos. Desde las personas preparadas hasta las que no tienen preparación alguna, todos tienen derecho a ser parte del mercado. Eso, por lo menos, es lo que yo creo. Y creo además, aunque sé que esto va a ser controvertido, que este modelo es incluyente, es decir, que crea condiciones para que toda la población pueda acceder a una vida mejor. No participo de la visión que afirma que este modelo es excluyente, vale decir, que es condición necesaria de su vigencia la marginación de millones de argentinos.

Lic. Strada Saenz.- El sector servicios es el que produce trabajo y no la industria. La industria lo producía hace muchos años, cuando el agro era la principal actividad económica. El servicio demanda mayor nivel educativo. Si no, miremos los datos: los grupos poblacionales con niveles educativos más altos, tienen más rápida inserción en el mercado de trabajo.

Lic. Calviño.- El problema de Argentina se ha visto agravado en los últimos tres o cuatro años, por el brutal impacto del aumento de la productividad. En Argentina consumíamos cosas a un nivel de productividad absurdamente bajo; si la productividad aumenta un 55 por ciento, insisto, necesariamente debe producirse desempleo.

Lic Strada Saenz.- El quid de la cuestión está en lograr mejores estructuras teóricas de análisis. La poca experiencia que tengo me basta para entender que si no tenemos profesionales con grandes niveles de capacitación teórica, no vamos a solucionar el problema de trabajo. La estructura teórica y el manejo personalizado es lo único que nos va a sacar del problema. Los recursos económicos a nivel mundial no son inagotables, y el primero que se sintonice tomará los recursos; los otros quedarán atrás. En el ámbito de la capacitación en ciencias sociales, peor que nosotros está Somalia, pero mejor que nosotros está México y lo está empezando a estar Brasil. Estos son temas sustanciales para manejar los equipos técnicos. La responsabilidad política pasa por la responsabilidad que el político tiene cuando designa a quienes van a diseñar la política pública, en función de los problemas que hay que superar. **Asistente.-** ¿La posibilidad de crear empleos, hoy en día es más limitada que hace cuarenta años?

Lic Strada Saenz.- La inventiva para generar nuevos empleos ha aumentado, pero el generar nuevos puestos de trabajo se ha complicado, ya que toda actividad tiende actualmente a trabajar con menos puestos de trabajo. Lo que hay que hacer entonces es aumentar la producción de esas actividades, con lo cual se puede compensar y estimular al sector externo. Porque nadie puede embarcarse en inversiones para aumentar la producción, si no tiene garantizado que su demanda va a crecer.

Rescaten esto que dije hoy sobre crear nuevas actividades. Muchos de ustedes son de la Provincia de Buenos Aires, y una de las alternativas que se podría fomentar es el pequeño turismo. En Capital y Conurbano la gente se desespera por salir un fin de semana a comer un asado en zonas campestres, y en nuestra Provincia bien se podrían utilizar grandes espacios verdes -que los hay- para esas actividades. En Entre Ríos, por ejemplo, están haciendo una campaña en turismo muy buena que les está dando excelentes resultados. **Asistente.-** Provengo de Adolfo Alsina, y por fenómenos naturales nosotros perdimos Epecuén hace doce años -en 1985- y ahora estamos reflotando la situación de a poco. En estos últimos tiempos hemos desarrollado una actividad turística propia de aquella geografía, que es la pesca deportiva.

Lic. Strada Saenz.- Esa actividad va a generar empleo y recursos, sin duda alguna. Yo me pregunto ¿De qué viven los arubeños o los españoles? Del turismo.

Lic. Calviño.- Está llegando la hora de finalizar esta reunión. Quiero pedirles disculpas si ustedes entienden que avanzamos más o menos de lo esperado, o si nuestro estilo no les agradó por nuestra excesiva agresividad. Hemos tratado de entablar un diálogo que creo ha sido fecundo. Una vez más les decimos que estamos a disposición de ustedes para lo que necesiten, y quiero que sepan que nos interesa preservar este contacto que hoy hemos iniciado. Nuestros teléfonos están en poder de los organizadores de este encuentro. Muchas gracias a la Universidad ya ustedes por soportarnos.

módulo 3

Gerencia Pública Municipal. La gerencia pública y su expresión a escala local. Las funciones gerenciales y la formación de los equipos de gobierno. Los estilos de gestión y las habilidades gerenciales. Las Tecnologías de Gestión. Gobierno Local y desarrollo de competencias gerenciales.

Cr. Agustín Gatto

Profesor del Instituto Nacional de la Administración Pública.

Versión sin corregir por el docente.

Como ustedes sabrán, mi nombre es Agustín Gatto, soy contador público. Mis tareas son, habitualmente, de control de gestión y diseño de sistemas de información y de control de gestión.

El sistema de control de gestión apunta a cómo saber si las cosas andan bien o mal, es decir, cómo verificar si lo que se exige se cumple o no. Esto sirve, indistintamente, en la administración privada o en la administración pública. A esto está muy ligado el tema de las funciones gerenciales porque, en definitiva, el que dirige algo es el responsable del cumplimiento o no y, además, es responsable por el éxito o el fracaso de la gestión. Entonces, dentro de la gestión tiene la función de control, porque el gerente puede decir que se haga pero si no se hace...

Ustedes tienen un material que dice "Funciones gerenciales y estilos personales"; la primer página es de objetivos y habla, primero, de reconocer la importancia del ejercicio de las funciones gerenciales como clave del éxito de una organización, que puede ser una municipalidad, un concejo deliberante, de alguna dirección, etcétera. Y segundo, conocer la importancia que tienen los estilos personales, los estilos de cada uno para poder realizar adecuadamente el ejercicio de esas funciones gerenciales. Este es el primer objetivo de la reunión de hoy.

El segundo objetivo es conocer determinadas herramientas para poder gerencial. El intendente es un gerente, ya vamos a ver que la palabra "gerente" no significa un cargo, está utilizada como alguien que es responsable de algo.

El tercer objetivo de la reunión es la aplicación práctica, vamos a ver algún ejercicio para pensar.

Y el último objetivo es elaborar un diagnóstico sobre lo que nosotros hacemos y sobre en qué podríamos mejorar, dónde podríamos aplicar lo que nosotros hacemos.

En toda actividad educativa -desde la de un niño hasta la de un adulto- tenemos cierta teoría y cierta práctica simulada. Acá nosotros vamos a ver cierta teoría y, además, vamos a ver cierta práctica simulada, porque vamos a hacer algún ejercicio.

¿Qué ocurre? para que esta educación formal -constituida por la teoría y por la práctica- tenga efectividad, lo primero que tenemos que pensar es un diagnóstico respecto a lo que proviene de la actividad, relacionado con nuestra actividad. Lo que proviene de la reunión de hoy, relacionado con la actividad, en qué lo podemos aplicar. Y al preguntarnos en qué lo podemos aplicar, vemos si estamos aplicando eso u otra cosa; pero vamos a tratar de aplicar esto ¿a dónde? al trabajo, a nuestro trabajo diario. Pero hay una realidad, cuando aplicamos lo que nosotros aprendemos o vemos al trabajo diario, nos vamos a encontrar con que no es exactamente lo que necesitamos. Lo que yo digo es aplicable en un lado pero no en otro, además, depende de la personalidad de cada uno. Una vez que lo aplicamos al trabajo, requiere un proceso de reflexión, pensar en qué medida es útil, en qué medida es inútil y en qué medida lo podemos utilizar y modificar.

Esé proceso de reflexión lleva al verdadero proceso de educación formal. Si no existe el ciclo, no existe aprendizaje, nadie puede aprender si no realiza el ciclo. Si viene una persona acá, hace una exposición y ustedes pretenden aplicarlo, en la práctica van a tener millones de problemas. Además que en la primera de cambio se van a olvidar y van

a perder lo que están haciendo. Lo que se requiere necesariamente es: en qué lo puedo aplicar, aplicación y reflexión sobre la aplicación para adaptarlo a la propia realidad de cada uno de ustedes. Una vez que lo apliqué, ahí se dio realmente el proceso de educación.

En el material que les entregué tienen doce preguntas; se trata de una tarea que tienen que realizar y que van a evaluar ustedes mismos, porque después hay un cuestionario de autoevaluación con respecto a esto. Son doce preguntas y ustedes, puntualmente, deben decir con respecto a ese tipo de actividad si le dan importancia 0, importancia 1, 2, 3, 4, ó 5; en qué medida asignan importancia a eso en su vida diaria real. Como nadie lo va a ver, traten de responder lo que corresponde, si alguien asigna importancia 0, pónganlo, porque después cuando se autoevalúen, van a saber en dónde están flojos.

La primer pregunta es: "la organización de las tareas y el cuidado de los detalles son mis principales preocupaciones cuando encaro un proyecto". Alguien puede pensar que eso para él no es una preocupación y le pone 0, otro dice: me preocupa algo y le pone 1, a otro lo preocupa un poco más y le pone 2 y así sucesivamente. A cada una de las doce preguntas le ponen la evaluación y después hay una tabla para colocar esto y les va a dar la explicación respecto de en qué hacen hincapié y en qué no.

La municipalidad -cualquier municipalidad- es una organización como cualquier otra. Esa organización tiene alguien que la dirige o conducción, por lo tanto, esa persona se ubica arriba. ¿Saben de qué depende esa dirección? de los recursos humanos -cómo es el recurso humano que dirige- y de la información que tiene, porque los recursos humanos con mala información normalmente se equivocan, pero simplemente porque no tienen información. Si una persona quiere ir de acá a Buenos Aires y no sabe dónde queda, probablemente no va a llegar por más que tenga mucha intuición, mucho olfato... o va a tardar mucho en llegar y le va a resultar mucho más costoso. O sea que de la calidad de la información que tenga, depende la calidad de la dirección.

Esa conducción ¿qué es lo que realiza? un proceso operativo, realiza una actividad. Esta actividad está destinada a producir resultados y esos resultados pueden ser medidos en pesos o no. Podemos hablar de pesos, de participación o de satisfacción.

Recuerdan lo que les dije: una conducción realiza una operación para obtener resultados. Y los resultados pueden ser de tipo intangible, por ejemplo, satisfacción de los clientes; la municipalidad presta servicios, no necesariamente tiene que ser un servicio de limpieza, puede prestar distintos de servicios, variados servicios. ¿Qué pasa? origina satisfacción o no en el cliente; puede ser un resultado pretendido por la municipalidad. Pero también podemos pensar que la municipalidad pretende la satisfacción de la comunidad, porque no solamente pretende la satisfacción del cliente puntual -al que le presta el servicio- sino qué piensa el conjunto de la población respecto de esa municipalidad. Es otro resultado que puede ser pretendido por la municipalidad.

También puede pretender otro tipo de resultado como ser, el desarrollo del personal, satisfacción del personal, en qué medida la gente está identificada con el lugar donde trabaja o en qué medida la gente odia el lugar donde trabaja. Porque la gente puede estar motivada para que la municipa-

alidad vaya para adelante o para que se caiga.

Entonces, puede haber tres tipos de satisfacción; yo no digo que la municipalidad debe tenerlos, porque depende del momento, pero son tres tipos de objetivos de satisfacción.

También puede tener objetivos de participación. Un ejemplo de participación puede ser crecimiento en las actividades que realiza la municipalidad. El crecimiento puede ser directo o indirecto, porque puede ser a través de la misma municipalidad o a través de descentralizaciones u organismos privatizados pero, en definitiva, es el que conduce el crecimiento de la municipalidad, el crecimiento de los servicios en general.

Y dentro de la participación encontramos la imagen de la municipalidad. En qué medida los clientes tienen una buena imagen de la municipalidad o piensan que es un desastre.

Pero puede ser que en lugar de tener estos objetivos de participación, la municipalidad tenga un objetivo de rentabilidad en pesos. ¿Qué pasa? la rentabilidad en pesos, en definitiva, sería pensar en menores costos - mayores ingresos.

Vale decir que el que está arriba en la municipalidad, la conducción, persigue resultados.

Cuando uno piensa en pesos hoy, actualmente hipoteca el mediano y el largo plazo. Cuando uno hoy piensa en imagen, en crecimiento global, está pensando en pesos en el mediano plazo; porque si crece la imagen y crece la municipalidad ¿qué es lo que va a ocurrir? en el mediano plazo va a obtener menores costos - mayores ingresos. Y si hoy piensa en el más largo plazo, está pensando en la satisfacción de los clientes; ¿por qué? para tener en el más largo plazo, pesos; satisfacción del personal: para tener en el más largo plazo, pesos; satisfacción de la comunidad, para tener en el más largo plazo, pesos.

Estos son objetivos de tipo estratégico. Pero cuidado porque yo estoy hablando, en definitiva, que para lograr esto hay que hacer inversión y gasto. Pero esa inversión y gasto tiene que tener relación con esta operación, porque en esta operación -a pesar de que piense en satisfacción y en crecimiento- el producto tiene que ser de la calidad que quiere el cliente. Y además la operación tiene que tener otro atributo clave: la productividad; debe haber una relación adecuada recurso-producto, porque si invierto una barbaridad para tener un producto que satisface a pocos clientes o que los satisface mal, es preferible que invierta en otra cosa o que no invierta. Quiere decir que los recursos deben ser aprovechados correctamente, para obtener productos acorde con la calidad de la inversión realizada.

O sea que, a pesar de que se pretenden resultados, esos resultados son teniendo en cuenta una adecuada relación de productividad con la calidad del producto que tengo que entregar.

Por último tengo que decir algo más. Los resultados se pueden controlar; la municipalidad puede controlar si están satisfechos los clientes, hace una encuesta y averigua. La municipalidad puede averiguar si está satisfecho el personal, hace una encuesta y averigua. La municipalidad puede saber si crece o no, en la medida de la cantidad de servicios que está prestando, puede hacer un relevamiento de imagen, puede saber si redujo sus costos, puede saber si au-

mentó sus ingresos, etcétera. Todos esos resultados los puede relevar, pero también tiene que relevar cuál es la calidad del producto que entrega al cliente y con esto hay que tener mucho cuidado. Porque el que define la calidad es el cliente, no es el que lo entrega.

Hay que tener cuidado porque cada uno de nosotros, de acuerdo a la actividad que tiene, pretende entregar lo mejor en función a lo que él sabe y resulta que el cliente quiere otra cosa. Insisto, la calidad es la que quiere el cliente y no la que yo pretendo darle, porque le puedo dar lo mejor y el cliente estar insatisfecho. Le tengo que dar lo que él quiere y si no le voy a dar lo que él quiere, previamente se requiere una campaña educativa para cambiar sus gustos. No puedo introducirle por la fuerza el gusto que yo quiero porque no lo va a recibir, lo va a rechazar.

Esto es la lógica de lo que ocurre, independientemente de qué se haga. Si yo le quiero vender una heladera a alguien que no la conoce, no va a apreciar los beneficios de la heladera, porque no sabe para qué es. Y en este caso pasa lo mismo: si yo le quiero dar un servicio con una calidad superior y él no se da cuenta, no lo alcanza a percibir, no lo va a apreciar nunca. Va a rechazar lo que yo le doy simplemente porque no lo conoce.

Es decir, para cambiar la calidad de los productos, primero tengo que educar al cliente.

La productividad es interna, es la relación de los recursos que invierto con los productos. Esto también es controlable: la productividad es una cuestión controlable de adentro y la calidad, mediante la percepción de afuera.

Pero hay un elemento más que debo apreciar en toda municipalidad. ¿Saben cuál es el atributo principal que tiene que tener la conducción de cualquier organización, no sólo de una municipalidad? La innovación. Hoy día el atributo principal es la innovación. Si yo no cambio, no me adapto a las transformaciones que se producen afuera, termino por sucumbir.

El sistema de integración mundial que se está produciendo, hace que cualquiera tenga acceso a distintos datos. Si yo pretendo mantenerme como hace treinta años atrás, voy a tener problemas. ¿Por qué? porque la gente empezó a conocer, principalmente por la revolución de las comunicaciones.

La revolución de la tecnología avanza a pasos muy agigantados. Cuando se privatizaron las compañías de teléfonos uno dijo: "total... fijamos tarifas bajas en Buenos Aires, medianamente altas en el interior y las tarifas internacionales muy altas. Total... todo el mundo va a tener que pagar las tarifas internacionales". Resulta que la tecnología en tres años avanzó con tal magnitud, que para llamar de Buenos Aires a Córdoba la comunicación pasaba por Estados Unidos sin pagar a la telefónica de acá. Es evidente que cuando hicieron los contratos de teléfonos, no tenían en mente el avance de las comunicaciones. El avance de la tecnología supera la capacidad de cualquiera de nosotros.

¿Qué es lo que tenemos que hacer? Tratar de ir captando los avances externos y producir internamente las innovaciones que correspondan. Si no producimos internamente las innovaciones que corresponden, finalmente nos terminan desplazando ¿por qué? porque no nos adaptamos al cambio.

Lo que está ocurriendo -cosa contraria a lo que ocu-

ría cinco años atrás-, no por un problema de la Argentina sino por un problema mundial, es que todo se está tomando un cambio permanente. Venimos de una época conservadora y estática y estamos pasando a una época de avance permanente. Eso exige que quien dirige esté capacitado para adaptarse al cambio, que esté capacitado para introducir el cambio en la organización donde está desarrollando su actividad.

Este cambio ¿de dónde proviene? Fundamentalmente proviene de afuera, del entorno. y ¿quiénes son el entorno, quiénes cambian? Cambian los clientes; los clientes son las personas a las que le prestamos el servicio o los atendemos. Esas personas cambian, cambian sus gustos, cambian las características, pretenden otra cosa... hay que atenderlos con otra cosa, no puedo darles lo mismo que antes; tengo que ir cambiando, adaptarme a ellos.

Podemos observar la palabra "propietarios" que está dicha en un sentido genérico. ¿Quiénes son los propietarios de la municipalidad? el nivel inmediato superior; no sé de quién depende la municipalidad. Debe ser de la Dirección de Asuntos Municipales. Ese es el propietario; se habla de propietario en relación a dependencia, todo el mundo rinde cuentas a alguien. ¿A quién le rindo cuentas? al propietario; no significa que es el propietario físico, es aquella persona a la cual le rindo cuentas. La Dirección de Asuntos Municipales a su vez le rendirá cuentas a alguien de nivel superior; ese es el propietario de la Dirección de Asuntos Municipales.

ASISTENTE La palabra competencia en el sentido genérico.

Cr. GATTO.- No está dado en el sentido genérico en el modelo. Lo que ocurre es que antes de contratarlo, constituye una competencia potencial. A partir de que lo contratás, es un proveedor.

ASISTENTE.- Para mí el municipio es un monopolio de hecho.

Cr. GATTO.- Lo que dije recién, de que la desregulación no viene dado por marcos legales.

En 1995 un señor descubrió cómo se podía llamar a Córdoba pasando las comunicaciones por Estados Unidos y sin llamar.

ASISTENTE.- Dentro de un marco jurídico es un monopolio.

Cr. GATTO.- En la medida en que alguien pueda hacer lo que vos hacés, antes de hacerlo, es competencia potencial.

ASISTENTE.- Por ejemplo, si la red vial está mejor mantenida por una cooperativa de productores, lo más probable es que no lo vuelva a tener nunca más.

Cr. GATTO.- Estoy hablando de competencia en la tarea y no competencia en que hay dos personas que compiten para lograr un mercado.

A.- ASISTENTE.- Puede ejercer una competencia obligando a bajar las tasas.

Si la competencia viene y te dice que te puede ofrecer un mejor servicio, está casi en la obligación de contratarlo y regular las tasas de otra manera.

Cr. GATTO.- Por eso hablé de lo que es el avance tecnológico, de cómo influye sobre las actividades.

El avance tecnológico tira abajo cualquier actividad. Yo no puedo regular legalmente contra dicho avance. La tecnología entra por cualquier lado, vía Internet y se puede obtener muchos datos, los están transfiriendo a nivel mundial. Esa es la innovación.

El que está a cargo de esa Dirección es innovador y tratar de relacionarse con el de afuera y ver qué puede aplicar, o termina teniendo problemas. Los problemas también los tienen las urnas, decían. ¿Por qué? Porque evidentemente no es competente para hacer lo que hace. La palabra competencia habla de competente y no de competencia a nivel de personas.

Queda claro que la función del de acá arriba es relacionarse con lo de afuera y cambiar. Y hay datos que el que está acá arriba los tiene que tomar como tales. Por ejemplo, donde dice ramo de la actividad se está refiriendo al marco tecnológico y legal.

El marco tecnológico tiene que tomar los avances tecnológicos y no puede cambiar, en cambio la tecnología la tengo que tomar porque si no al final me desplazan a mí. Porque si los municipios de al lado lo utiliza y yo no, voy a tener problemas porque los clientes de mi municipalidad saben lo que hacen los de la municipalidad de al lado. Y el marco legal, es un marco en donde muchas veces el encuadro municipal no depende de una municipalidad, cada uno de esos en forma individual no puede cambiar el marco legal conceptual, se maneja a nivel provincial; depende de la interacción de muchas personas, son datos que le vienen dando. Tiene que tomarlos e implementarlos.

Las municipalidades tienen fuentes de recursos, son los proveedores de ellas, aquellos que se interrelacionan en forma directa.

Las municipalidades tienen proveedores de servicios y de recursos, el lápiz es un recurso, lo compra. Además la municipalidad debe tener organismos de influencia que son los de auditoría. El Tribunal de Cuentas lo controla. Esos organismos de influencia, en alguna medida, condicionan a las municipalidades, lo tengo que tener en cuenta, no puedo ignorarlo.

Y finalmente competencia. Esto quiere decir que el que lo hace mejor, es el que lo llevará a cabo. O porque no está incapacitado para hacerlo o porque lo hace mejor el otro. Esa es la competencia. Competencia en el sentido de que si no lo hago, voy a terminar por dejar que lo haga otro.

Si tengo una red vial y doy el mantenimiento a un tercero, se lo estoy dando a la competencia, otro lo hace, no lo está haciendo la propia municipalidad. A todos estos que están alrededor de la persona que está dirigiendo, lo tienen que tomar en cuenta, porque en alguna medida interactúa, puede negociar. La municipalidad puede negociar con sus clientes para prestar un servicio o no; puede influenciar a la comunidad, negociar con la Dirección de Asuntos Municipales, si cumplió o no. Con los proveedores negocia diariamente y con la competencia, evidentemente negocia. Son todos los actores externos de la organización.

Finalmente, evidentemente la municipalidad, ahí donde dice: macro entorno, son las políticas globales de la gobernación, del gobierno nacional, y si la política es reducir costos, a partir de ahí tengo que empezar a pensar cómo lo hago, porque es un dato que me viene dado. Tengo cierta elasticidad, pero relativa, si el Tribunal de Cuentas impone determinada norma, tengo que aceptarla, tengo que adaptar.

El que está acá que es el que conduce, el que gerencia su municipalidad, gerencia una operación para darle resultados a los clientes y a su vez para obtener resultados de tipo estratégico que satisfaga a los niveles superiores, ¿qué es lo que tiene que hacer? Tiene que relacionarse con todos los que está afuera y con el ramo de actividades o entorno medio o el macroentorno, para innovar, porque la única forma de realizar esta operación con una calidad adecuada, es innovar.

Los avances tecnológicos permiten mejorar la calidad que le entrego a los clientes, las relaciones de productividad y, en definitiva, permiten lograr mejor estos resultados. Las personas de las cuales vamos a hablar, son éstas y las funciones que deben ejercer para lograr estos objetivos. Conducir con éxito la operación es obtener los resultados pretendidos.

ASISTENTE Hoy tenemos municipios que tienen su manejo manual y otros que tienen manejo computarizado y no lo van a cambiar.

Cr. GATTO Estoy hablando de que me tengo que adaptar al reclamo del cliente.

Si el cliente está más satisfecho porque tiene mejores servicios de la municipalidad de al lado, el que está en esta municipalidad, va a terminar teniendo problemas.

ASISTENTE.- No, porque es un municipio distinto.

Cr. GATTO.- Hoy en día el manejo de las organizaciones no tiene un sistema autoritario. ¿A quién le afecta?

A otras municipalidades. Esta, le presta un servicio, mantiene bien los caminos, los clientes están contentos. Y esta otra en que los caminos los mantiene la municipalidad, es un desastre. ¿Empieza a tener problemas esta municipalidad con sus propios clientes o no? Ese es el planteo. Comienza a tener problemas internos propios. Todo esto se debe, fundamentalmente, a los avances del sistema de comunicación. Antes, la gente no sabía qué pasaba. La verdadera revolución en el mundo es la de las comunicaciones. Esa es la clave. Ahora la gente sabe qué es lo que pasa en Europa.

El avance ha sido vertiginoso y supera a aquellos que están pensando en cómo manejar las comunicaciones.

No se tenía previsto un avance en las telecomunicaciones antes del 2000 y entonces dijeron: “total, las telecomunicaciones vía indirecta empezarán en el 2000 y resulta que empezaron en 1996”. El avance de la tecnología en las comunicaciones es la clave. Esto es una organización, esto es lo que conducen cada uno de ustedes. No solamente el intendente conduce, vamos a cambiar de nivel.

¿Hay alguien que sea Director de algún departamento dentro de la municipalidad?

ASISTENTE.- Yo soy secretario.

Cr. GATTO.- Este modelo es aplicable a otro nivel dentro de las municipalidades, ¿qué pasa? Secretaría de Obras Públicas: esto que está acá, es la Secretaría; esto que está acá, es la conducción de la Secretaría y esto, es él. La calidad de la conducción de la Secretaría de Obras Públicas depende de él y de la información que tiene, y si la información que tiene es mala, tendrá problemas, aunque él sea de excelente calidad.

¿Qué es lo que conduce la Secretaría de Obras Públicas? Un proceso. ¿Para qué? Para prestarle servicios a los clientes y esa Secretaría toma recursos de afuera, proveedores, ¿para qué? Para obtener resultados. El podía obtener como resultados, por ejemplo: “quiero rentabilidad en el corto plazo, quiero reducir mis costos al máximo, independientemente del servicio que presto”. Sus objetivos pueden ser reducir sus costos al máximo, pero puede ser que, en realidad, diga: “no quiero eso, lo que quiero es crecer o ganar imagen, que todos piensen que yo presto un eficiente servicio. En realidad lo que quiero es que los clientes estén satisfechos, que el personal esté satisfecho como asimismo la comunidad en su conjunto”. Son objetivos que él se plantea.

A partir de la definición de estos objetivos, de esa manera realiza la operación, porque si él se plantea menores costos posibles, reduce todo, y se va a resentir la calidad del servicio que presta al cliente. Si plantea menores costos posibles voy a dar una adecuada relación recursos-productividad, reduciendo lo más posible, trato de ser lo más productivo posible.

En lugar de plantearse eso se plantea satisfacción de los clientes, aumenta los recursos aplicados acá para satisfacer a los clientes. Cada uno de ustedes lo está haciendo.

Esos tipos de objetivos que cada uno de ustedes los tienen, hay que tratar de bajarlos al consciente.

ASISTENTE.- La estrategia de los resultados la fijan los intendentes.

Cr. GATTO.- El acaba de decir algo sumamente importante. ¿Sabe a quién están destinados estos resultados que usted obtiene? Al propietario. Y el propietario, es el intendente municipal o el municipio, que tiene a su vez otro modelo como este.

El propietario de esa Secretaría de Obras Públicas, es el municipio, entonces pretende determinados resultados. ¿Quedó claro?

ASISTENTE.- Usando su esquema, ciertas partes de la municipalidad tendría clientes externos y otras, clientes internos. Eso en la Argentina es difícil de manejar, porque no tratamos a los clientes internos con la misma voluntad que a los externos. ¿Cómo hacemos en un municipio para poder enfocar eso?

Cr. GATTO.- Cuando yo voy a plantear, lo primero que tengo que plantearme como el modelo, es el municipio.

El Concejo Deliberante está acá al costado, no es el que ejecuta. Acá está el que ejecuta. Cuando voy a plantearme el municipio en su conjunto, éste es el que ejecuta. Este intendente debe pensar en su conjunto cuáles son los recursos y los productos que quiere de la municipalidad y cuáles son los resultados estratégicos que quiere de las municipalidades. Además, qué pretende el nivel superior, que puede ser la Dirección de Asuntos Municipales o quien tenga en el nivel superior.

Porque él lo puede condicionar.

A partir de ahí, él dice: "voy al director de Asuntos Municipales a plantear el modelo organizacional, pero los resultados estratégicos que quiero son estos, A, B y C". A partir de ahí él plantea.

Evidentemente hay un problema con los clientes internos, no solamente en un municipio, en cualquier empresa, en la Argentina también.

El propietario es aquél a quien le rendís cuenta. Las cuentas no se las rendimos al cliente sino al nivel superior.

Yo les diría que el modelo es muy útil para plantearse cómo funciona cada uno de ustedes respecto a una organización. Primero para ubicarme digo: "soy el que conduzco la organización, qué información necesito para lograr conducirla bien".

Después digo: "qué tipo de recursos tomo, qué actividad realizo y qué productos entrego a mis clientes y a partir, de ahí, qué resultados pretendo obtener en función a los requerimientos del nivel superior".

En el caso de la Secretaría de Obras Públicas la intendencia pretende determinados resultados.

¿Escucharon algo sobre planificación estratégica? El que está acá arriba define la operación que tiene que realizar para obtener determinados resultados, que no están materializados en productos o servicios. Estos resultados están materializados en objetivos.

¿Saben lo que es planificar la operación? Defino cuáles son los recursos, procesos y productos.

Cuando él planifica estratégicamente la actividad de la Dirección de la Secretaría de Obras Públicas, está definiendo primero qué información necesita, cuál es la operación en su conjunto, qué va a hacer, a qué se dedica. Una vez que define a qué se dedica, define qué resultados va a obtener, ¿está conforme el del nivel superior o propietario con esos resultados?

Si eso es así, a partir de ahí puedo hacer mi planificación estratégica operativa, porque si planifico tengo que adaptarme a estos resultados estratégicos.

Si el resultado estratégico es gastar lo menos posible, la persona que está a cargo de la Secretaría de Obras Públicas dice que tiene que aumentar la productividad y la calidad a lo mejor tiene que bajarla, porque tiene definido recursos limitados. En definitiva, esta operación pretende obtener estos resultados que se retroalimentan a los propietarios.

El propietario define resultados y puede ser que la haga modificar a él esta política de Obras Públicas. Es utilísimo el modelo como para poder pensar en qué organización, tratar de ubicar piezas en una organización, quien tengo adentro y afuera, a dónde me sitúo; porque si el que está adentro es el intendente municipal, los que están afuera, los clientes, son los externos; pero si me sitúo en la Secretaría de Obras Públicas puede ser que ella también tenga clientes internos, en definitiva, una Dirección de Administración dentro de la municipalidad habitualmente tiene clientes internos también. Hay que tener mucho cuidado, hay que identificar a los clientes y a los proveedores, a quien le tenga que rendir cuentas, porque a quien le rindo cuentas, en definitiva, me condiciona estos resultados.

Estos resultados se llaman estratégicos porque tengo que establecer como un camino crítico entre ellos, porque no puedo dejar de satisfacer al cliente. No puedo pensar en menores gastos, no puedo dejar de pensar en crecer, en dar mayor servicio a los clientes. ¿Por qué son estratégicos? Porque, en definitiva, hay que establecer un camino crítico entre ellos. Si bajo en un lado, tengo problemas, si bajo en el otro, también tengo problemas.

¿Qué hay que hacer? Hay que hacer política, porque estos son resultados estratégicos. Si yo no defino adecuadamente estos resultados estratégicos y los defino en forma política, que es una redistribución de los recursos para lograr estos resultados, que no implica que va a satisfacer a todos y pretendo lograr la satisfacción de la mayoría, pero no de todos; esto implica resultados de tipo estratégico.

El modelo es muy útil para quienes están a cargo de un sector de la organización. Ustedes pueden plantearse que están acá arriba. A partir de ahí, qué información necesitan, qué tienen que hacer, qué resultados pretende el superior.

ASISTENTE.- Me parece que para adaptar en este esquema a la municipalidad, el cliente y el propietario, quien le brinda el servicio es la misma persona.

Cr. GATTO.- Yo le rindo cuenta a alguien que me impone condiciones. Por ejemplo, debes reducir tus gastos, pero el cliente es el que soporta la reducción de esos gastos.

Si vos reducís los gastos, reducís los servicios, entonces con esa reducción de gastos que me exige el que legalmente está en condiciones de exigírmela, tengo que dejar conforma a éste, porque si no voy a tener problemas cuando vote.

Estos resultados son de tipo estratégico-político, porque yo tengo que, en alguna medida, establecer cómo hago para lograr que estos clientes me voten, planteándome los resultados como los que quiere la persona que me los puede exigir.

Pone un vendedor, a él le fijan un precio, ¿cómo haga para que esta persona me compre el producto si el otro me exige que le diga un precio determinado? ¿Cómo lo dejo conforme?

ASISTENTE.- Creo que estamos pensando en que es una empresa y no un municipio.

Me parece que el municipio tiene el problema o la peculiaridad de que el propietario y el cliente, son la misma persona.

Cr. GATTO.- La palabra propietario está definida, desde el punto de vista legal, a quién le rindo cuentas.

ASISTENTE.- La rendición de cuentas es a la comunidad.

Cr. GATTO.- Nosotros estamos trabajando en base a un modelo de análisis organizacional que es aplicable a cualquier tipo de actividad; las palabras que se utilizan están de acuerdo al autor del modelo -por eso les explico lo que representan- pero es independiente de dónde pertenecen, se puede aplicar a una fundación, a una empresa o a una municipalidad.

La palabra "propietario" no significa que es el dueño, se habla de propietario en el sentido de que condiciona; si un tipo dice: los gastos no pueden superar los ingresos, ya condicionó y a esa persona hay que satisfacerla con el condicionamiento

que él pone. Entonces ¿qué tengo que hacer? política para obtener esos resultados y establecer un camino crítico-político. El que acierta a hacer el mejor camino crítico con esos resultados, es el que tiene éxito; si no todos tendrían éxito. Y no estoy diciendo que esos resultados sean buenos o malos; estoy diciendo que el que hace el mejor camino crítico es el que tiene éxito en política porque además de hacer el mejor camino crítico, deja conforme a la mayoría de los clientes que lo van a votar. Independientemente de que haya clientes insatisfechos.

Entonces, el propietario es el que condiciona, porque si no tengo ilimitados recursos para satisfacer a los clientes. Cuando me dice que sólo puedo gastar hasta mis ingresos, soné. Y si me dice que sólo puedo gastar hasta mis ingresos, tengo otro problema ¿es ilimitado el cobro de tasas para lograr los ingresos? No, tiene un límite, no puedo hacer cualquier cosa; el tipo me está condicionando fuertemente.

O sea que el que está arriba debe plantearse los resultados a través de una operación razonable. Es un modelo útil para situarse, primero, cada uno lo tiene adaptarlo...¿Recuerdan lo que dije al principio? lo que aprenden acá tiene modificaciones para cada ustedes, no es una cosa exacta; nada es exacto. Todo lo que sea organización no es un modelo matemático, es un modelo de origen humano y por ende, tiene distintas modificaciones para cada uno.

ASISTENTE.- Quería aclarar que nosotros queremos la satisfacción del cliente, no sólo para que nos vote sino también para que pague las tasas.

Cr. GATTO.- Es totalmente acertado. Si los clientes no están satisfechos, terminan no pagando porque la tasa, en definitiva, es retributiva de un servicio y la persona quiere que le presten ese servicio. Si uno le cobra una tasa para arreglarle el camino y resulta que no lo puede transitar, evidentemente va a estar muy enojado, vamos a tener problemas y va a dejar de pagar.

ASISTENTE.- *En un concejo deliberante ¿quién es el propietario?*

Cr. GATTO.- El concejo deliberante no cumple funciones ejecutivas. Está a un costado estableciéndole un marco al que está arriba; tenemos el intendente y el concejo deliberante le establece un marco. La organización es dirigida por una o varias personas que tienen función de ejecución, por ejemplo, una asamblea de accionistas no cumple funciones ejecutivas pero es indudable que condiciona al tipo que dirige. Y el concejo deliberante también condiciona pero -repito- no cumple funciones ejecutivas; condiciona para que la persona encargada de dirigir no lo haga a su libre albedrío.

Pero el concejo deliberante puede tener su propio modelo de análisis organizacional dentro de su ámbito...

ASISTENTE.- ¿En ese caso el propietario es la Legislatura?

Cr. GATTO.- Sí. Siempre hay alguien a quien debo rendirle cuentas.

Recordando que el que está arriba es aquella persona a la que tengo que satisfacer, vamos ahora a las funciones gerenciales.

Vamos a ver el concepto de gerente, para que nos entendamos. Gerente es el intendente pero también, por ejemplo, es gerente el secretario de Obras Públicas y también es gerente aquella persona que dirige a dos operarios, o sea que un supervisor también es gerente. La palabra gerente, a partir de acá, no la vamos a usar como si se tratara de un cargo honorífico: es aquella persona que tiene que conseguir resultados a través de la gente; cómo logro que los que están abajo mío hagan lo que yo quiero, que se encaminen voluntariamente al logro de mis propios objetivos.

Hay un factor que condiciona fundamentalmente a todo gerente, a todo conductor: es el tiempo. Las cosas se tienen que hacer en un tiempo determinado porque el que no lo logra en ese tiempo determinado, termina siendo inútil porque la gente no lo aprecia. Para que las cosas sean apreciadas tienen que estar hechas dentro de un tiempo razonable. Es un condicionamiento de la personas; no es un condicionamiento legal ni del propietario.

Después tenemos los roles que desarrolla un gerente. Para explicar esto vamos a tomar como ejemplo un secretario de Obras Públicas, vamos a cambiar de nivel.

El secretario de obras públicas a veces tiene un rol de operador; eso significa que a veces, a pesar de ser el gerente, el que conduce, el que logra objetivos a través de la gente, tiene que hacer tareas del empleado que está abajo. Ya sea porque no la hizo, para asegurarse de qué va a hacer o porque la persona faltó; vale decir, no puede desconocer la tarea porque el que dirige tiene que tener una noción acabada -no exacta- de las tareas que se realizan abajo, y a veces las tiene que desarrollar. Cuando él desarrolla las tareas es porque está buscando el cumplimiento del objetivo o, eventualmente, porque el subordinado lo hizo mal. Entonces piensa "si lo hago yo, estoy seguro de que voy a lograr el objetivo en un tiempo razonable, porque si se lo doy de nuevo para que lo haga, voy a conseguir que tarde más tiempo y tener problemas". Trata de lograr los objetivos, la satisfacción del cliente él mismo; se planteó un objetivo y trata de lograrlo. Esa es la función de operador que tiene un gerente.

Esto de tratar de lograr los objetivos por él mismo tiene un problema. Cuando alguien trata siempre de lograr los objetivos por sí mismo, se convierte en un tipo que realiza la tarea en lugar de pensar en como todos deberían realizarla. Pierde la función porque dedica mucho a ello. Hay que tener mucho cuidado. Esto generalmente ocurre cuando alguien nació con esa actividad, es habitual que le moleste como lo hace otro porque le parece que no lo hace como él quiere; entonces se engancha con la actividad, la quiere hacer y en lugar de cumplir con su función cumple con la del que está abajo. Este es un problema muy normal en los seres humanos.

La segunda función que tiene que tener un gerente es la de administrador. Fijense lo que hace el administrador: planifica, organiza, coordina y controla a la gente para que realice la tarea. Las tres primeras van juntas, la cuarta es ver si lo hicieron; porque no es que el gerente planifica que hagan algo y no se fija nada, planifica y controla que se cumpla si no es un desorden.

Otra función del gerente es liderar recursos humanos para lograr el objetivo; motivar y desarrollar a la gente para el logro del objetivo. Si yo pongo a una persona que no sabe nada y no lo capacito, no estoy encima para lograr el objetivo, no

lo enseño, evidentemente no lo voy a lograr. ¿Por qué? porque para que la gente se encamine a mis objetivos, la tengo que motivar y desarrollar; debo liderar gente, influenciarla. Este es el rol de líder; en el material que ustedes tienen figura la palabra interpersonal, es equivalente a líder, son sinónimos.

El cuarto rol que debe cumplir un gerente es ser innovador, cambiar. Si tengo un sistema actual en la municipalidad, cambio algo, busco el sistema del futuro, por ejemplo, privatizo o concesiono la red vial. Pero si la red vial no anda, desprivatizo o desconcesiono, estoy innovando. Se trata de cambiar para lograr mejor los objetivos. Esta es la función clave del que dirige.

Después hay una tarea para realizar en grupo. En cada grupo, a través del intercambio de ideas entre sus miembros, se tratará de llegar a una conclusión acerca de las siguientes cuestiones: 1) ¿cuáles son los principales atributos personales que se necesitan para ser exitoso en el ejercicio de cada uno de los cuatro roles gerenciales? Habíamos hablado de que los roles son: operador, administrador, operador, líder e innovador. Por ejemplo, para ser exitoso en la operación se necesita ser un técnico; para convencer a la gente se necesita un tipo que venga, hable y los convenza, porque una persona puede ser brillante pero resulta que no convence a nadie. Es decir, hay que determinar cuál es la cualidad que se necesita para ser operador, para ser administrador, para ser líder y para ser innovador.

2) ¿Puede una misma persona ser sobresaliente en todas y cada una de las cuatro funciones gerenciales indicadas previamente? Es decir, si alguien puede sacar diez en todo, si es posible. Evidentemente, las excepciones existen pero estamos hablando a nivel general.

3) Proyecte en grandes etapas la carrera típica de una persona dentro de la pirámide organizacional, y trate de bosquejar la importancia relativa de cada rol en cada una de las etapas proyectadas. En definitiva, para el que es operario ¿qué es importante? ser operador o ser innovador; y para el que es intendente ¿qué es importante? ser operador o ser innovador.

Y por último el 4) ¿en qué medida la capacitación formal puede contribuir al desarrollo de las habilidades correspondientes a cada uno de los cuatro roles? Es decir, en qué medida a una persona la puedo formar como técnica y en qué medida la puedo formar como innovadora; si le doy un curso de innovador ¿cuánto aprende? y si le doy un curso de matemáticas ¿cuánto aprende?

Un gerente tiene que ser operador, tiene que tener condiciones técnicas, tener habilidad, experiencia... pero también tiene que ser administrador y para ello tiene que tener otras condiciones como ser ordenado, metódico, sistemático, administrar bien los recursos, planificar, verificar si se cumplió el objetivo, etcétera. Son dos tipos de condiciones que tiene que tener un buen gerente, pero además debe cumplir la función de líder y para ello debe ser carismático, saber interpretar a los demás, debe ser participativo y no autoritario, persuasivo...

ASISTENTE.- ¿Usted dijo que no tenían que ser autoritarios?

Cr. GATTO.- Estamos hablando del momento actual. El modelo político actual es liberal y en este tipo de modelo el funcionamiento autoritario no entra, si cambia el entorno cambia el sistema de liderazgo.

ASISTENTE.- Pero puede haber líderes autoritarios que cumplan las demás condiciones y sean legitimados. Y pueden ser buenos gerentes, aunque no estaría acorde con los tiempos actuales.

Cr. GATTO.- La condición de autoritario o de no participativo, también depende de lo que interpreta el otro; porque alguien puede ser muy autoritario pero el otro interpretar que eso es ser participativo porque, en alguna medida, es lo que quiere.

Hay otra condición que tiene que tener el líder, tiene que motivar a la gente para el cumplimiento del objetivo y - volviendo a lo anterior- a veces una persona autoritaria, en determinada situación, motiva para el cumplimiento del objetivo. ¿Cómo motiva el líder? hay líderes que motivan dando participación a las personas y otros que lo hacen dando una orden y amenazando. Depende de la situación.

¿Cuáles son las cualidades del innovador? hay que estar informado, tener un criterio amplio, ser creativo, audaz pero, fundamentalmente, tiene que ser un transgresor, porque la única forma de cambiar es transgredir la norma. El innovador generalmente rompe los esquemas; aunque no transgreda una ley, transgrede reglas normales de formas de comportamiento.

En general, todo tipo innovador transgrede normas. La norma no es una normativa legal, las normas de conductas son simplemente normas, es un marco de referencia de que la cosa es así.

Cuando una persona es innovador, reitero, transgrede las normas; lo que hace es cambiar el eje de rotación de todos nosotros.

Una de las condiciones esenciales de un gerente es ser innovador, por lo tanto, las condiciones esenciales del tipo que está arriba es transgredir normas, que no son sólo legales, son normas de pautas de conductas que tenemos.

Después hay algo que dice: ¿Puede una misma persona ser sobresaliente en todas y cada una de las cuatro funciones gerenciales indicadas previamente? Algunos pensarán que sí y otros que no.

Piensen lo siguiente: el común de los mortales no es sobresaliente en todo. ¿Qué pasa? Para lograr que alguien realmente sea bueno, la única forma es trabajar en equipo. Porque hay uno, dos o tres pero no hay mil genios.

¿Cuál es la forma de que sea bueno el producto de una actividad gerencial? Que haya un tipo arriba que sea bueno, pero además los que están al lado también tienen que ser buenos, y ese debe trabajar en equipo con los otros.

Si no trabajamos en equipo es imposible hacer cosas buenas, porque nadie es perfecto, además cuando se trabaja en equipo habitualmente debe pasar, si alguien dice algo no es que ustedes tomen lo que el otro dijo, sino que éste les dispare una idea a ustedes. Porque nosotros tenemos cosas que están a nivel consciente y cosas que están a nivel inconsciente. Las que están a nivel inconsciente, si alguien no larga un disparador, no salen nunca. A lo mejor las hacemos incluso, pero no las

transmitimos, las tenemos nosotros. Si queremos que realmente las cosas se apliquen y sirvan a todos, tenemos que transmitir las. Si alguien es buen gerente no puede ser operador. Escucha las cosas, pero si no se transmiten y las podemos hacer sólo nosotros y si las podemos hacer sólo nosotros, no sirve.

La pregunta siguiente: proyecte en grandes etapas la carrera típica de una persona dentro de la pirámide organizacional y trate de bosquejar la importancia relativa de cada rol en cada una de las etapas proyectadas.

Lo importante es que sabe hacer las cosas. Lo importante es que planifica para saber cómo hacen los otros; pero además de planificar tiene que tratar de liderar a los otros. ¿Para qué? Para lograr de cumplir con el objetivo de él, porque si no los otros trabajan para cualquier lado. Y finalmente sobre quien está más arriba, lo importante es que sea transgresor, innovador. ¿Para qué? Para cambiar las cosas, modificar, adaptarse al entorno. Si algo está cambiando lo agarro en el momento que está cambiando.

Hoy día en el entorno el cambio es permanente, o me agarro de lo que pasa afuera o trato de cambiar. Me hago muy sólido en lo que estoy e innovo, pero no puedo seguir siendo lo que soy.

El tema de los votos es la clave. La gente hoy tiene acceso a información que antes no tenía. En cualquier lugar hay videocable y están pasando información del exterior. Empieza a ver las cosas.

El que está arriba empieza a innovar o se agarra del entorno y lo empieza a traer hacia adentro o comienza a tener problemas, no legales, problemas con la gente.

A medida que avanza la información, va a ser peor, habrá más problemas, porque la gente empieza a ver lo que no conoce, empieza a evaluar. Es bueno o es malo. Hoy en día se puede saber lo que pasa en Europa. El avance que se espera en comunicaciones, es terrible.

Las compañías telefónicas se tienen que fusionar porque si no es imposible. Telefónica de Argentina no puede trabajar acá, porque queda fuera de circulación. O se liga con una compañía norteamericana o no hay forma de trabajar. Cada una de las personas puede saber lo que pasa dentro del país y el saber, implica posibilidad de evaluar.

Si tengo un solo auto para comprar, voy y lo compro, pero en la medida que sé que hay diez autos más, digo: este es bueno por esto o por lo otro.

El rol innovador es que a medida que voy subiendo, dejo de ser operador para ser innovador. Un tipo que está arriba se dedica a hacer todo, pero tiene que estar las 24 horas y no puede estar todo el día. Ya con sólo 24 horas tiene una limitación. Si trabaja ese tiempo puede morir de un infarto o puede tener una úlcera. Tenemos que pensar de que arriba tenemos que dedicarnos a otra cosa.

La siguiente pregunta: ¿en qué medida la capacitación formal puede contribuir al desarrollo de las habilidades correspondientes a cada uno de los cuatro roles?

La educación formal es esto. Si a alguien yo le tengo que enseñar a ser técnico y lo entreno; si lo quiero ubicar como innovador y le doy un curso, tendrá cinco, seis o siete; un tipo operador puede partir de cero llegar a diez. Hace más a condiciones personales. Eso no quiere decir que si educo a una persona como líder, por lo menos, tenga siete y sepa manejar recursos humanos. De cero puede llegar a siete, si tiene dos puede llegar a nueve, pero alguien que no sabe de matemática, lo entreno y pasa de cero a diez.

En cambio, si no sabe nada de liderazgo, lo entreno y puede llegar a siete. Pero la realidad es que pesa la educación. Este es el esquema de las preguntas. Cuanto más arriba, más innovador y cuanto más abajo, más operador. Y en todos lados, planificación es lo que hago.

Hay una diferencia entre educación y entrenamiento. El entrenamiento puntual es que la gente aprenda a hacer algo. La educación general es aprender a pensar e implica que alguien pueda generar sus propios conocimientos, que solo vaya disparando sus propios conocimientos.

Hoy en día es más importante la educación que el entrenamiento, en otros años era al revés. Antes era necesario el entrenamiento. ¿Por qué? Porque nada cambiaba. Actualmente el entrenamiento hace que una persona se quede relegada porque el cambio en el entorno hace que finalmente quede fuera de lugar. Hay que aprender a pensar para cambiar uno mismo. Ese es el innovador.

En la escuela primaria nos enseñaban cosas técnicas, hoy en día hay que aprender a pensar. No sólo en la escuela primaria, sino en la secundaria, en la Universidad, en todos lados. Hay que generar cada uno nuestro propio conocimiento. ¿Para qué? Para poder cambiar. La educación en general, permite innovar. El entrenamiento lo único que permite es hacer bien las cosas.

Es cierto que la educación ha ido cambiando en la Argentina y lo que antes se estudiaba en la escuela primaria hoy se estudia en la secundaria. Esto es producto del deterioro del sistema educativo.

Actualmente hay gente de 60 años que sabe pensar perfectamente. Pero todo pasa por la educación que hemos recibido.

Pasamos a la próxima hoja. Este es un cuestionario individual sobre formas de actuar.

El operador es más bajo y el innovador es más alto.

Quería hacerles un comentario sobre las cuatro funciones para tratar de ver qué problemas tiene cada uno. Cuando alguien es muy operador, hay un esquema que dice, en general, que es un solitario, porque el tipo trabaja solo. Además no transmite lo que hace, lo que genera problemas. Es una patología. El tipo quiere hacerlo, es muy perfeccionista y trabaja solo, porque lo dejan solo. Porque si es tan perfecto, entonces lo dejan solo y nadie trabaja con él. Termina siendo un solitario.

El día que se muera nadie lo puede reemplazar. Es un problema porque no generó, no expandió.

Cuando alguien es excesivamente planificador, ordenado, metódico, se transforma en un burócrata, controla nada más que las formalidades. Cuando una persona se plantea el control, la formalidad por la formalidad en sí, es un desvío a la función de planificación.

La patología del innovador es la de aquel tipo que todos los días viene con ideas nuevas pero llega un momento en que la organización no lo aguanta. Ese tipo es un incendiario.

En cuanto al líder, hay una patología, el tipo que vive en las nubes, el que deja que todos hagan lo que quieran y el que anda bien con la gente. Nadie se puede pasar de línea en estas funciones, cualquiera de ellas lo llevan a un problema. Creo que el líder lo llaman complaciente.

Este es el esquema y las patologías de las funciones.

Antes de continuar les voy a dar un test, el que quiere lo hace, y el que no quiere, no lo hace.

¿Qué identifica el test? Las características personales y la relación con los demás. Es bueno conocerlas, simplemente porque hay personas con las que no me llevo bien porque son distintas, y no puedo pretender que el otro sea igual.

En grandes líneas hay 16 tipos de personas, muchas de las cuales normalmente resultan incompatibles, salvo que cada uno sepa su propio problema y lo entiende al otro.

Es un cuestionario que tiene un lugar para responder las preguntas, cada pregunta tiene A o B y tienen que contestar eso. Cuando dice dos palabras, ponen las que más prefieren.

El 60 por ciento de las preguntas no responden a ningún objetivo. Pueden demorar como máximo 40 minutos. Cuando terminen les doy el esquema de desarrollo sobre qué es el test, cuáles son las características personales y cuáles son los pros y los contras de cada uno.

Les voy a dar la característica de esto y para qué se usa. Primero: lo que les voy a dar como resultado es un modelo de preferencia respecto al procesamiento de la información, de cómo procesa el cerebro la información que recibe.

Segundo: eso no es un cuadro total de una persona. Este conjunto de partida explica por qué una persona es de determinada manera y no es de otra. No se está refiriendo a la calidad de una persona, no significa ni bueno ni malo, ni mejor ni peor, de una forma o de otra y las dos formas, las cuatro o las ocho, son buenas y malas, de acuerdo a la situación. Lo que hace es indicar cuáles son las preferencias.

El modelo que utilizamos es uno que se llama Myers Briggs, que es el autor.

La persona con respecto al mundo exterior con la información se relaciona de una determinada manera. Esta es una de las características.

Hay una característica en la forma que la persona percibe la información del exterior. La forma que la recibe, que la toma, que la percibe.

Hay una manera en que la persona larga la información hacia afuera, puede ser A o B. Después hay personas que prefieren percibir y otras, largar la información; hay personas que prefieren escuchar y otras, quieren decidir en forma inmediata. Es el cerebro que actúa así.

Si uno conoce el problema lo trata de mejorar, pero si no lo conoce, siempre lo hace de la misma manera.

En general, el modelo llega a la conclusión de que la mayoría de nuestros defectos son las exageraciones de nuestras virtudes. Cuando alguien es excesivamente innovador, se transforma en un incendiario. A partir de ahí maneja el mismo esquema. Cuando alguien exagera la virtud, se convierte en un defecto. El primer cuidado es no exagerar la virtud. Lo que creíamos que era perfecto al pasarnos de línea pasó a ser un problema. Además este tipo de cosas, virtudes o defectos, se agudizan con el transcurso de los años.

En consecuencia, a medida que transcurren los años si soy perfecto y me paso de la línea, me voy a convertir en imperfecto, porque exageré el perfeccionamiento.

Además, como siempre tuve éxito con eso, estoy convencido de que es lo mejor.

Las palabras que se usan, son una traducción del inglés. Por lo tanto, ya tiene un problema porque no hay una palabra exacta. El término es lo que yo le digo que significa, porque lo dice el libro, y no lo que nosotros comúnmente entendemos por ese término. El término a lo mejor acá, entre nosotros, significa otra cosa.

Una persona, teniendo en cuenta cómo se relaciona con los demás, puede ser extravertido o introvertido. Extravertido significa que a esa persona, en general, le gusta la relación con la gente; le gusta trabajar y generar información con la gente, le gusta trabajar acompañado. En realidad, lo que le gustan son las relaciones humanas y como consecuencia de eso, trabaja cuando está con gente. Y el introvertido es un tipo que trabaja solo; le gusta trabajar solo, prefiere trabajar solo con información. Esta es una condición que tenemos: preferir trabajar con gente o trabajar solos. Se puede preferir trabajar con gente porque nos gustan las relaciones humanas y como consecuencia, de esa manera trabajamos. Y si nos gusta trabajar solos, tratamos de meternos en lo que estamos para que no nos molesten.

Estas son características que hacen a cómo generan ideas y cómo trabajan las personas. En general la persona extravertida -para identificarla- si suena el teléfono corre a atenderlo, está contento porque lo llamaron, lo interrumpieron; si está trabajando y viene alguien y lo mira por la puerta, lo primero que hace es levantar la cabeza y ponerse a hablar, porque le interesa estar con gente, le molesta estar solo. El introvertido es exactamente al revés; si está trabajando y suena el teléfono piensa "esta porquería me está molestando"; si viene alguien y se asoma por la puerta, en lugar de levantar la cabeza sigue mirando para abajo, como diciendo "andate porque me estás molestando".

Hay que identificar esta característica porque, por ejemplo, si la persona es introvertida y yo le tengo que contar algo, si se lo cuento en el momento en que está haciendo otra cosa, lo más probable es que lo rechace como idea, no porque

sea mala sino porque le dio tanta bronca que me haya metido en su lugar, que no me soporta. Entonces, hay que tener mucho cuidado con la reacción de la gente cuando le tengo que dar información; al introvertido no le puedo dar información verbal porque le molesta, generalmente este tipo de individuos la reciben por escrito. Si le tengo que contar algo, lo pongo sintéticamente en un papel, lo dejo y el tipo lo lee; está contento porque lo lee y no lo molesté.

En cambio al extravertido si le tengo que dar información, lo tengo que hacer por vía oral, porque evidentemente lo que le gusta es estar con gente y si voy a contarle algo, me escucha.

Cuando le tengo que dar instrucciones a un subordinado pasa lo mismo. Tengo que detectar si es introvertido o extravertido. Si es introvertido y lo llamo a una reunión para informarlo, va a salir con la mitad de los datos porque no me escucha, a esa persona le molesta estar en una reunión, se quiere ir. Pero si es un extravertido y le quiero dar un papelito, no lo entiende y no lo hace porque sus características hacen que entienda cuando está relacionado con la gente. Esta es la forma en que se relaciona respecto a la información con los demás cada uno de nosotros, de una forma o de otra, tenemos tendencia a hacerlo de una manera o de otra.

Otra cuestión es cómo percibimos información desde afuera, cómo tomamos los datos. Hay personas que toman los datos en forma sensorial, perciben con todos los sentidos y hay otras que lo hacen en forma intuitiva, generan la información en la mente.

El intuitivo tiene un archivo adentro, entonces, cuando lee algo saltea pedazos y llega rápido al final. No es que se saltea pedazos, no tengo que pensar que se salté pedazos, lo que hizo fue con lógica generar lo que le faltaba. Porque no le faltan los párrafos que no leyó, lo que hizo es encontrar la lógica entre el primer párrafo y el último. El sensorial no tiene archivo, la única forma que tiene de encontrar los datos es leyéndolo.

Si le doy a leer la ley de impuestos de la Argentina a un intuitivo, seguro que hace líos. ¿Por qué? porque la ley de impuestos, en un lugar que no tiene nada que ver y sin lógica, pone una excepción; como la excepción no tiene lógica... el intuitivo lo único que tiene en el archivo es lógica, porque no tiene el párrafo completo. Entonces, hay que tener mucho cuidado cuando le doy algo a un subordinado porque si el tipo es un intuitivo y le doy a leer un contrato, seguro que se va a saltar la parte importante ¿cuál? la que no tiene lógica porque no la ve. El intuitivo no lee, lee con lógica que es distinto.

En cambio un sensorial, tardará una hora, pero empieza en la primera palabra y termina en la última. No hay probabilidad de que se saltee nada, lee todo. Si hay una excepción en el medio o si alguien escribió una palabra que no correspondía, seguro que la encuentra.

No son ni buenos ni malos; uno es bueno para una cosa y otro es bueno para otra. En general el sensorial, por su forma de ser, es muy detallista, va al detalle y el intuitivo es muy generalista. El que va al detalle es muy presentista, muy realista, aprecia la realidad, es sensorial, ve lo que está ocurriendo. El otro, como es generalista y genera en su propia mente, lo que ve es lo que quisiera que ocurra en el futuro, no aprecia la realidad.

Si yo quiero saber lo que pasa, quiero hacer una encuesta, tengo que mandar al sensorial porque va a preguntar con lujo de detalles qué pasa, no va a ser lo que quiere, va a ser lo que es. El intuitivo me puede contestar lo que él piensa que los otros querían y no lo que es en realidad.

Entonces, cuidado, porque para tareas distintas necesitamos personas distintas. Hay que identificar las características para saber qué tareas asignar a cada uno. En general, podemos identificar si alguien es intuitivo o no de acuerdo a cómo lo molestan o no las cosas. Si a un intuitivo, por ejemplo, se le acerca un vendedor y empieza con los detalles, el intuitivo a los diez minutos de escucharlo dice "mirá las pavaditas que me está diciendo este tipo, para qué me sirve si yo ya lo sé" y a los quince minutos lo quiere echar, no le compra porque lo molestó. El intuitivo es un tipo que se molesta con el detalle.

Al sensorial le gusta el detalle, si va un vendedor y le cuenta las generalidades del producto, va a pensar "si él no conoce el producto, cómo me lo va a vender a mí". Como es sensorial quiere el detalle, sino no compra.

En general, el 25 por ciento de las personas es intuitiva y el 75 por ciento es sensorial; son datos derivados de un sistema estadístico que no corresponden a este país, pero si las adaptamos no deben ser muy distintas.

Hay una tercera dimensión ¿cómo largan los datos, cómo resuelven? Hay personas que resuelven en forma lógica, objetiva e impersonal. El tipo dice lo que piensa sobre una situación independientemente de quién se trate y es el razonador. Pero hay otros que resuelven en forma emocional, sensible a los sentimientos y valores personales; esto quiere decir confío o no confío en quien hizo el trabajo, pero no la persona sino el sistema. Si el tipo desconfía del sistema de computación, lo va a hacer de nuevo; si confía en el sistema de computación no lo mira, porque confía en el sistema.

Uno decide en función de una lógica totalmente racional, A+B+C con un soporte matemático; y otro en forma sentimental, confianza, quién lo hizo, un valor.

Pero además de esto hay personas que prefieren percibir datos -lo cual es bastante grave- y hay personas que prefieren resolver. Entonces, hay que tener mucho cuidado en la función donde los ponemos. El que prefiere resolver pregunta ¿qué alternativas tengo? A, B y C... listo A, tomó la decisión. Se juega por una, porque en realidad la cualidad que tiene es el coraje.

El otro, que es perceptivo, en realidad no tiene coraje para tomar la decisión; lo pone nervioso porque tiene miedo a equivocarse. ¿Saben lo que hace? se dedica a percibir datos. Cuando está llegando al final dice ¿no habrá otra alternativa mejor? ¿no habrá otro dato que me haga cambiar? La consecuencia es que el tipo sigue percibiendo datos y nunca resuelve. Imagínense si en un puesto ejecutivo tienen a un perceptivo, lo único que consiguen es vivir en un incendio permanente, porque ¿cuándo decide? cuando la situación lo superó. En puestos ejecutivos no pueden estar los perceptivos, en cambio sí pueden estar los juzgadores.

Un perceptivo cumple funciones de asesor y son perfectas. En cambio un juzgador como asesor es terrible, porque

no busca otras alternativas, se juega por la que él quiere porque le gusta decidir. En definitiva, el perceptivo hace lo que le gusta, no toma decisiones, averigua y el juzgador hace lo que le gusta, tomar decisiones.

Hay un ejemplo que dice: cuidado, porque las personas cuando se llevan muy bien, es porque tienen características similares si no, normalmente van al choque. Si un juzgador sale de vacaciones, un mes antes programa a qué hora se va a ir, en qué va a ir, a dónde, qué ruta va a seguir, en qué hotel se va a alojar, qué va a hacer cuando terminan las vacaciones, qué hace cuando vuelve... programa todo, cierra, juzga.

Pero si un perceptivo sale de vacaciones, lo que va a decir es "bueno, cuando termino de trabajar ese día, me voy", ¿por dónde vas a ir? veo; veo si voy en auto o en colectivo... ¿dónde te vas a alojar? veo cuando llego; ¿y si no hay alojamiento? me voy a otro lado; ¿y cuándo volvés? veo, si me cansé vuelvo, si no me cansé... Les puedo asegurar que si mandan de vacaciones juntos a un juzgador y a un perceptivo terminan mal; simplemente porque son distintos y no es que uno sea bueno y el otro malo, no es cambiante, uno es de una manera y otro de otra. La única forma que tienen es interpretarse, tratar de comprender al otro, es así, no hay forma de arreglarlo.

Generalmente, si van al escritorio donde está trabajando un perceptivo, está lleno de papeles, con cualquier orden o, mejor dicho, con un orden lógico para él. Porque lo que hace es juntar papeles, para resolver cuando no tenga más remedio, entonces va apilando.

El juzgador ¿qué hace? tiene todo ordenado, cumple, trata de no tener papeles, resuelve todo rápido... En general, son características que hacen a cada uno de nosotros.

Con respecto a esta característica de juzgador y perceptivo, si yo no entiendo al otro se hace incompatible la relación.

Un ejecutivo, alguien que está ejecutando, tiene que ser juzgador; el tipo que está asesorando tiene que ser perceptivo. Uno tiene la condición de jugarse por una cosa y el otro la de buscar la mayor cantidad de alternativas para que el otro resuelva. No son ni buenos ni malos, pueden cumplir distintas funciones.

¿Se acuerdan que les dije que la condición esencial, hoy día para poder trabajar, es el trabajo en equipo? Cuando en el equipo son todos iguales, el trabajo que sale es de una calidad mediocre; porque como se llevan fenómeno... todos se equivocan de la misma manera, porque son todos iguales. Cuando todos son distintos, hay discusión y por eso el trabajo que sale es de muy buena calidad, nada más que porque son distintos. Conociendo el problema -que hay gente distinta- tratamos de entenderlo y solucionamos el problema; si no nos entendemos no podemos trabajar en equipo y no podemos hacer cosas de buena calidad.

Quisiera hacer una síntesis muy breve de lo que vimos y de lo que significa todo esto.

Recuerden que todo lo que dijimos es aplicable a las personas que están arriba, y como esas personas conducen gente y operaciones, son responsables de los resultados. Si la persona que dirige no sabe ejercer las funciones de operador, administrador, líder e innovador y, además, no sabe relacionarse y entender a los demás respecto de sus características personales, no va a hacer bien la operación y, por lo tanto, no va a obtener buenos resultados. El que cumple con las funciones adecuadamente y se sabe relacionar con los demás, habitualmente hace bien la operación y obtiene los resultados pretendidos. Y los resultados pretendidos, son intangibles, se miden en menores egresos o ingresos y egresos equilibrados, en la imagen que tiene la organización, en el crecimiento... y el crecimiento tiene que ver con pensar que la municipalidad o la dirección de que se trate pueden hacer otras cosas y no sólo las que hicieron siempre. Se miden en satisfacción ¿los clientes están satisfechos? ¿el personal está satisfecho? ¿la comunidad está satisfecha?

Ese tipo de resultados estratégicos es el que logra la persona que está arriba a través de la información que tiene pero, básicamente, ejerciendo las cuatro funciones gerenciales adecuadamente y entendiendo a las personas, sabiendo relacionarse, sabiendo a quién le pide cada cosa. Si pide que lean una ley de impuestos, no se lo puede pedir a un intuitivo, se lo tiene que pedir a un sensorial. Si es algo de detalle a un sensorial, si es algo general a un intuitivo; si hay que percibir el futuro se necesita un intuitivo, si se trata de percibir el presente se necesita un sensorial.

Esto ayuda a que cada uno de nosotros cumpla mejor con su función y es aplicable tanto a la municipalidad como a la secretaría de Obras Públicas de la municipalidad. No hay límites en esto, cada uno, cuando cumple una función ejecutiva, está arriba en el modelo de análisis organizacional y a partir de ahí veo cómo me muevo.

ASISTENTE.- ¿Hay que poner como jefe de personal a un sicólogo?

Cr. GATTO.- No necesariamente, el que está también puede usar estas herramientas.

Además, todas estas cosas se están aplicando. La persona que inventó el modelo, en realidad no inventó nada, lo que hizo fue percibir la realidad, observó cómo era cada uno y lo escribió. Normalmente lo hacemos, pero es importante hacerlo a nivel consciente para no equivocarnos, para no darle a leer una ley de impuestos a un intuitivo porque después, cuando lo hace mal le echamos la culpa; pero él no es el culpable porque jamás lo hubiera leído bien, dado que sus características no le permiten hacerlo.

Si tomamos, por ejemplo, un ingeniero, habitualmente es sensorial; es evidente que puede haber un ingeniero que sea intuitivo porque algunos se equivocan de carrera, pero eso no quiere decir que nosotros, de acuerdo a las características, no elijamos.

Además, las características se acentúan con el correr de los años; a medida que nos ponemos más viejos lo único que conseguimos es exacerbar las características que tenemos. Por supuesto que esto es genérico, hay personas que no las exacerban, van cambiando, pero en el 95 por ciento de los casos es así.

Nada más, muchas gracias. (APLAUSOS)

módulo 4

Liderazgo Efectivo. La gestión municipal y el liderazgo. Estilos de liderazgo, motivación y formación de equipos de gestión por objetivos. Liderazgo y articulación de redes sociales e institucionales. El contexto del liderazgo: clima y cultura organizacional. Desarrollo organizacional y conducción del cambio

Lic. Juan J. Tramezzane

Profesor del Instituto Nacional de la Administración Pública.

Versión sin corregir por el docente.

El premio para los que llegamos temprano es que les voy a contar los supuestos con los que vamos a trabajar estas cuatro horas y al resto se los iremos participando.

Con esos supuestos vamos a desarrollar un trabajo juntos y a lo mejor nos permite conocernos algo.

Mi nombre es Juan José Tramezzane y vengo del área de Educación, soy de la primera y penúltima promoción de la Licenciatura en Educación Permanente, una carrera que se dictaba en la Universidad de Luján, una experiencia bastante innovadora desarrollada por los años '70 y uno de sus logros principales es que fue una de las pocas universidades nacionales cerrada en la historia del mundo.

Los supuestos tienen que ver con cómo cuernos los adultos aprendemos las cosas. Un poco por inercia estamos acostumbrados a que tenemos que estar sentados así, con una tiza o algo parecido, y uno cree que aprende en aulas, pero no estamos seguros que este sea el modo con el que uno aprende. Pero como la cosa viene armada así, trataremos de solucionarlo de esta manera.

Parte del supuesto que ustedes son gente de acción, ustedes se preparan *para* y el tema es que estén imaginándose la situación de acción. Cuando uno prepara un viaje se imagina en el viaje.

Hoy el tema que nos convoca es el de liderazgo y conducción. Más allá del frío que a cada uno le dé estas palabras, la idea es que ustedes, que son gente de acción, y nosotros hagamos todo lo contrario, que de alguna manera es no hacer nada, sino pensar.

Por eso les propongo sistematizar y conceptualizar las cosas que ustedes hacen y las que quieren hacer; yo les valoro la acción y ustedes valoren las ideas. Me parece que las dos cosas merecen un ir y venir de uno y otro.

El segundo supuesto es una cosa bastante obvia: uno aprende a su modo. En general estamos acostumbrados a una educación armada como los modelos de producción en serie de *Tiempos Modernos*, con Carlitos Chaplin.

En los sistemas de producción en serie, como se producían cosas bastante parecidas se pensó también que se enseñaba y aprendía en serie. Pero puede suceder que no todos aprendan igualmente porque a unos les interesa y a otros no.

Entonces, lo que les propongo como salida alternativa es que durante un rato voy a estar mostrándole puertas distintas, entradas al aprendizaje y espero que cada uno por lo menos encuentre una o dos puertas que le sirvan.

Esto tiene una conclusión que a lo mejor no es buena. Mientras una puerta le sirve a uno quizás no me sirva a mí. Les pido que tengan paciencia porque no todas las puertas y camino que les voy a ofrecer les van a servir. No puedo suponer que van a estar aprendiendo las cuatro horas porque sería una utopía de mi parte.

El tercer supuesto es que así como ustedes vienen de la acción, van a la acción, es decir que esto que hoy veamos pueda ser transferido a su tarea, cosa que es imposible de saber cuando nos vemos por primera vez.

En general cuando digo esto me dicen que estoy buscando trabajo para una próxima vez, y sí lo es porque creo que esto sirve cuando dentro de seis meses todos no vemos nuevamente y podemos decir si sirvió o no de algo.

Por eso no vamos a hacer una evaluación al final porque mi experiencia me dice que luego de cuatro horas hay gente eufórica que puso en práctica cosas muy buenas y no les sirvió para nada, y gente que se fue insultando al poco tiempo me dijo que le había servido.

ASISTENTE.- ¿Cuando hablaba de educación se refería a adultos?

LIC. TRAMEZZANE.- Sí, hablo de adultos.

En líneas generales mi supuesto es que la educación en los últimos doscientos años se dio para chicos y los adultos son chicos inflados, que por ejemplo no entran en las sillas. La aberración más grande es que se supone que el adulto tiene que recorrer el mismo esquema que recorre un chico de 6 a 12 años, que sí necesita hacerlo, pero el adulto no tiene porqué hacerlo.

Lo que proponemos unos cuantos es que la educación sea exactamente lo contrario, que el antes sea una preparación para ver cómo va a seguir aprendiendo después el adulto. El modelo es que tengo que aprender como adulto y desde chico me tengo que ir preparando para hacer la vida que voy a tener como adulto, donde se va a jugar mi vida laboral y afectiva.

Ahora estamos llegando por una diagonal con lo del *aprender a aprender* que está muy de moda e implica que más que saber contenidos debo saber procesos. Y es lo que nos pasa con los programas de computación, aprendo uno y viene Bill Gates después de dormir una siesta, saca un nuevo programa y cinco millones de personas del mundo tenemos que salir a cambiar lo que sabíamos, porque no nos sirve lo anterior, sólo el proceso.

Tengo un programa por delante y espero que nos junte algo más. La idea es que tengo que sintonizar con ustedes lo que nos dice el título: liderazgo efectivo, gestión municipal y liderazgo, estilos de liderazgo, modificación y formación de equipos de gestión por objetivos, liderazgo y articulación de relaciones institucionales, proyectos de liderazgo, clima y estructura organizacional, desarrollo organizacional y muchas cosas más.

Hice una cosa que me parecía útil, vi lo que hicieron antes y lo harán después de esta jornada. Y me encontré con cosas interesantes que podemos compartir.

Para el antes encontré algunas palabras como contexto, desafío y oportunidades, nuevos roles, funciones y habilidades gerenciales. Las hallé en el listado previo, en lo que recorrieron medianamente hasta hoy 8 de mayo y me parecen buenos antecedentes para meternos en lo que vamos a incursionar.

Y para el después encontré palabras como: necesidades, planeamiento estratégico, proyectos y presupuestos, evaluación, gestión, comunicaciones y algo que no está dicho con la palabra con la que lo rebauticé, normatividad, o sistema de normas.

La idea es que hoy haga algo con ustedes para retomar aquello y hacer un aporte en este camino. Para ello voy a usar tres palabras: liderazgo, herramientas y organización. Éstos son los tres ejes sobre los que pretendo que trabajemos esta tarde.

Por supuesto que no hay una medianera fuerte entre ellos, voy tomando temas, sobre todo de herramientas, que están muy vinculados con los nuevos roles y habilidades gerenciales. En nuestro país el tema gerencial, la comunicación y la organización a veces -digo esto en chiste- como a Sarmiento no se le ocurrió ponerlo en la currícula, nos olvidamos hasta mañana del tema.

Nosotros no vemos estos temas en la escuela secundaria y en este momento parece que habría que aprenderlos para que dentro de unos años se haga el polimodal, lo sepa todo el mundo y los más grandes no estemos sin saberlo.

Cuando me refiero a organización lo hago en el sentido de entidad, instituciones, realidades institucionales, municipios, direcciones, concejos deliberantes, escuelas, hospitales, etcétera.

La primera nota fuerte de liderazgo que tenemos que ver para hacer el puente con el tema de gerenciamiento es la del liderazgo metido en la organizaciones. El tema del liderazgo tiene sentido hablarlo en función de organizaciones.

Ése es el punto, no el liderazgo de Perón o de Yrigoyen sino el liderazgo en organizaciones, donde empezamos a tomar gerenciamiento y a hablar de otras cosas más importantes pero también con límites, sus ventajas y desventajas.

La ventaja de los límites es que si bien por un lado no me deja ir más allá de lo que es mío, o las paredes no me dejan hacer algo más, por otro lado si alguien viene a hacer otra cosa aquí, me permite decirle que no porque ese lugar es mío.

Entonces, la organización para el liderazgo tiene esa ventaja y desventaja. Cuando me siento muy limitado en la organización atengo que pensar en todas las ventajas que me da ese límite.

La organización, el contexto limitan terriblemente al liderazgo pero a su vez potencian el cómo avanzar sobre esos límites.

Un tema que me parece crucial para el liderazgo en sí -que no encuentro en los escritos sobre el tema- es la fuerza, la idea de que la organización también potencia el liderazgo. O sea que defino cuál es mi terreno.

Esto me trae la imagen del *perrito pillando su terreno*. Lo primero que hace quien conduce una institución es definir cuál es el ámbito donde su conducción está legitimada, dónde se tiene que mover para ejercerla. Definir el campo de mi liderazgo implica definir qué depende de mí en la organización y qué no.

Y ésto es una carencia nuestra, siempre sabemos qué es lo que yo haría si estuviera en el lugar del otro; estamos en el barcito con los amigos arreglando el mundo mientras nuestra familia se viene abajo.

Llevando el tema a quienes están aquí, siendo intendente si me llamara *Eduardo* sabría qué hacer, el que está en la dirección que depende de mí dice qué haría él si fuera intendente; y así todos estamos haciendo lo del otro y nadie hace lo suyo.

Repito que hablo de organizaciones con lo rígido de sus estructuras, con personería jurídica. Si hablamos de la formación de líderes para el cambio no diría exactamente lo mismo. Estoy tratando de fijarlos en situaciones organizacionales donde la gente está metida obligadamente y dice que podría estar en otro lado pero permanece "*por el pan de mis hijos*" o bien están quienes dicen no me gusta, dan media vuelta y se van.

Por supuesto estoy hablando de gente que se siente atada a reglas de juego y que no puede decir *le doy una patada y voy a otro trabajo*.

¿Estoy acertando en esto que les hablo del liderazgo y gerenciamiento en organizaciones con muchos frenos, trabas y límites?

ASISTENTE.- Además hay organizaciones dentro de la organización.

LIC. TRAMEZZANE.- Ni qué hablar de ello. Además estamos en una red burocrática.

Por ejemplo, los directores de escuela tienen su límite en la escuela pero a su vez tienen los inspectores del ministerio.

La relación entre conducción y liderazgo es dialéctica y el único ejemplo complicadísimo y epistemológico que voy a usar es el del *sube y baja*; aprendo tanto cuando estoy arriba como cuando estoy abajo, no puedo explicar el fenómeno del sube y baja si no es en su conjunto.

En relación al liderazgo, aprendo al tiempo que estoy padeciéndolo, sufriendolo. Los militares decían que obedeciendo aprendían a mandar. Aprendo del fenómeno de conducción en la medida que sé ser sensible, aceptable y consensuador de los liderazgos de otros.

Les voy a proponer que para aprender esta tarde de estas tres palabras -liderazgo, herramientas y organización- no pierdan de vista quiénes van a ser sus cuatro docentes: primero ustedes mismos, y lo digo sin demagogia, tienen que aprovechar las propias experiencias para ir bajando temas y en esto espero una participación activa.

Lo otro que voy a proponer en el trabajo grupal y el plenario es que aprendan de pares, de otros que tienen problemas o dicen cosas.

Uno de los refranes más nefastos que existe es "*mal de muchos, consuelo de tontos*". Muchos de nosotros cuando nos enteramos que a otros les pasa lo mismo, primero nos baja la ansiedad y nos sentamos con ellos para acompañarlos o generar algo para salir de la parálisis; si no, no existirían los grupos como alcohólicos anónimos, no sé si existe el de intendentes anónimos, quizás podría ser líderes sin poder anónimos. (RISAS)

Por eso postulo que se abran francamente al aprendizaje entre ustedes.

El tercero es un grupo de cuatro a cinco autores que invité a venir aquí a muy bajo costo trayendo una hojita.

Uno es Peter Drucker, que se preocupa de todo el tema organización. Otro es Juan Carlos de Pablo con un artículo sobre Kissinger. Otro es un libro sobre Lincoln, bastante bueno, y otros libros sobre estrategia. Otro es un artículo de un chileno, Arnold Hacks, que habla sobre estrategia.

Por último, espero tener también algún rol en esta historia. La idea sería poder sacar en limpio algo de ustedes, de

sus compañeros, de estos autores y de mí.

Vamos a trabajar sobre el tema liderazgo. Este texto les pido que lo copien.

Las tres primeras ideas dicen: quiero-puedo; nace-se hace y estilo propio-modelo a seguir. Estas son tres pares de ideas que van juntas. Luego está lo estratégico versus lo espontáneo y lo estratégico versus lo operativo.

Otro par de ideas es: del "hacer" al "hacer hacer"; de lo particular a lo general; discernir-balancear; lo dialéctico; Paternidad y Tupac Amaru.

Estas tres ideas son tres caras de la misma historia. Esto lo repito como loro y convencido. Yo no lo investigué, escuché que otros lo decían, compré la idea y se las transmita.

Dice los que estudian el tema del liderazgo que la humanidad se movió mucho tiempo con un modelo que decía: "...hay un modo único de ser líder y conductor." Pero siempre con un paradigma donde algunos son los que conducen y otros no.

Entonces estamos proponiendo de que cada uno en su lugar tiene un poco de conducción.

Yo digo que no hay un modelo único de conducción, por lo tanto, no es que yo tenga que hacerme a ese, sino que casi postulo exageradamente que el liderazgo se aprende desplegando al máximo mi propio estilo y proponiéndoselo al grupo con el que yo quiero tener una relación de conducción.

En vez de decir: me disfrazo al identikit dado, digo que tengo que irme corriendo hacia ella hasta llegar a tenerlo.

Entonces, en este modelo, uno puede hacerse. ¿Por qué? Porque profundizo el estilo propio. Yo puedo hacerme desarrollando mi propio estilo. Puede mejorarse el propio estilo y están todos convocados a mejorar su estilo de liderazgo, estén en la situación que estén. Esto que es una afirmación general, lo que apunta es a eso. Yo tengo que conocer mi propio estilo y así puedo mejorarlo. Esto lo vamos a repetir cuando veamos las herramientas.

Yo puedo decir frases de este tipo: cada uno tiene su propio estilo de delegación, puede mejorarlo. Lo mejora siendo fiel a su propio estilo y entrando en relación con el grupo que conduce.

Cada organización tiene su propio estilo y es muy difícil decir cosas genéricas de todas. Paralelamente al movimiento de la globalización hay otro movimiento que es el de la particularización, donde cada uno desarrolla su propio estilo. Así como las personas tienen su autonomía, también sus organizaciones.

La teoría dice que la conducción no es sólo de personas, es de grupos pero en general, me parece que todos tenemos un modelo bastante personalista.

Hay un estilo propio de la persona que conduce de uno de los dos polos. Un polo es quien tiene a su cargo la conducción y los conducidos. Hay una realidad del que conduce y una realidad propia de los conducidos, y como consecuencia de eso, la realidad propia de este fenómeno. Habría tantos modos de "subibaja" como "subibajas" hay.

ASISTENTE.- Entonces, ¿los dos modelos sirven?

LIC. TRAMEZZANE.- Sí y necesitan servir en función del sistema mayor.

ASISTENTE.- Puede haber polos opuestos que sirvan.

LIC. TRAMEZZANE.- Volviendo a lo puntual. Se acuerdan del tenis, cuando decían: "...qué casualidad, justo cuando Gabriela empezó a jugar peor, Mónica Seles empezó a jugar mejor..." No es qué casualidad, es un fenómeno que nadie puede discriminar, por el cual el otro pudo agarrar esa pelota difícil y el que creía que estaba ganando empezó a "pincharse" un poquito, porque pensó que con ese pelotazo le ganaba. Una se agranda y la otra comienza a achicarse. Es un fenómeno que es el mismo a la vez.

Quiero que quede claro que esto tiene que tener una convalidación del otro. Por ejemplo, mi hermano me tiene ahí arriba hasta que yo no decida arriesgar mi vida y tirarme de allá y le rompa el sistema. Me corro del sistema y le complico la vida.

Mientras el sistema esté, alguna forma de convalidación hay.

Hay situaciones en que las cosas no van más, en donde uno no tiene nada que ver con el otro. No son fáciles los modelos de desvinculación civilizados ni en la familia, ni en las empresas ni políticos. Pero algunos aspiramos a que un día dos personas se puedan reunir para decir que algo se acabó. Le buscamos una nueva forma o cada uno busca su propio horizonte. Yo puedo querer y no poder.

ASISTENTE.- ¿Usted está planteando el tema del liderazgo cuando una persona es líder en todo o el liderazgo en situaciones estancas en cada departamento?

LIC. TRAMEZZANE.- Esto me lo había olvidado.

En el modelo del que hablamos dijimos que el líder era líder en todo. Yo supuestamente soy líder en esto y lo llevo a todos los roles en los que jugamos.

Por ejemplo, una cooperativa donde alguien dice hoy conduce él, mañana conduce el otro, pasado el otro, ahí tenemos el liderazgo rotativo. Esto es imprescindible para este modelo.

Por ese tema del liderazgo rotativo, por esa posibilidad de liderarlo, es porque cada uno puede tener su cuota y aprendizaje del rol. Si yo nunca voy a tener ninguna posibilidad de ejercerlo, en ninguna situación, ¿para qué voy a aprenderlo?

Los deportes están virando fuertemente de un modelo a otro. El fútbol tenía un modelo de rol prescripto muy fuerte en la figura del arquero. Pero, por ejemplo, Chilavert e Higuitas son arqueros que hacen goles ahora y que además atajan, lo cual es más complicado. ¿Esto qué es? Es una rotación de roles.

Miremos el voley y la NBA, son modelos mucho más dinámicos, para algunos es un milagro que siga sobreviviendo y que no va a durar mucho porque el modelo del deporte parece estar yendo al voley de NBA. Se juega tan rápido que a mí

me hace acordar a los Mc Donalds.

Estamos yendo a organizaciones donde la rotación entre los roles y personas cada vez es más alta, versus un modelo social donde cada uno tiene un rol. Toda la vida para todas las cosas. Curas y milicos son buen ejemplo de esto. El cura y el milico usan ese uniforme todo el tiempo, están diciendo que en todas las situaciones están haciendo de eso. No pueden ir a ver una película porque tienen que hacerlo desde ese rol, para él y para todos los que lo rodean. Esto sería el máximo de adscripción de rol a persona.

Hace doscientos años la gente tenía el apellido del oficio y hasta le daba identidad familiar.

Para ocupar más roles puedo tener mi estilo propio, puedo cambiar, puedo hacerme, puedo mejorar. Estoy convocado a decir si quiero o no asumir estos roles de liderazgo. Si alguien no quiere asumir la situación de liderazgo, todo lo que vamos a decir no sirve para nada.

Algunas de las crisis que viven las instituciones tienen que ver con esto.

Además, la gente percibe rápidamente y cuanto más se disfrazo, peor. Esto tiene que ver con lo del estilo propio y vale para todas las herramientas que vamos a ver después. No veamos las prácticas si primero no sacamos esto.

ASISTENTE.- Vuelvo al ejemplo de fútbol, el caso de Chilavert, él juega de arquero y de pronto, patea un tiro libre o penal, en ese caso ¿no está poniendo en riesgo el resultado final? Es distinto el caso del voleo o del basquetbol.

LIC. TRAMEZZANE.- Acá hay una cierta transgresión pero los modelos sociales van cambiando por estos juegos. Va a haber un cambio de reglas y de conductas del resto de los compañeros.

ASISTENTE.- Algunos de los compañeros van a tener que aprender.

ASISTENTE.- ¿Y para cobrarle un penal?

ASISTENTE.- Le van a cobrar penal tanto la falta la cometa el arquero como el jugador. ¿Cuál es la diferencia?

Que el arquero puede patear con las mismas reglas que el delantero pero el defensor no puede atajar con las mismas reglas que el arquero.

LIC. TRAMEZZANE.- Están hablando de dos cosas distintas y complementarias: una es cómo reacciona el cuerpo orgánico frente a eso y la otra es el cambio de las reglas.

ASISTENTE.- Pero hay que ver si lo hace en beneficio del grupo o para sí mismo.

ASISTENTE.- Como hincha de Vélez, puedo decirle que la primera vez lo hizo por estrella y después le siguieron pagando para que continúe haciéndolo.

LIC. TRAMEZZANE.- Está bien el ejemplo. De nuevo tienen conclusiones bastante claras.

Hasta ahora a ningún arquero le fue mal y ningún equipo reaccionó tan rápido, por eso el sistema está equilibrado. Dentro de poco cualquier pusilánime se va a animar, no va a necesitar ser un osado, se rompe el sistema hasta que se pegue un susto y se ajusta el sistema.

ASISTENTE.- El modelo no es aplicable a cualquier organización política.

LIC. TRAMEZZANE.- Yo arranco de las reglas de juego y cualquiera transfiere estos modelos a las organizaciones en las que está.

Hoy por hoy la organización se muestra más flexible para que cada uno pueda hacer de todo y que hay un achataamiento de la pirámide. Un modelo con pirámides altas implica mucha categorización, mucho movimiento, y con este achataamiento hay crecimiento lateral, la gente no puede aspirar a crecer hacia arriba sino al costado. Por ejemplo, paso de gerente de banco tipo 2 a gerente de sucursal tipo 1; ascendí a la gerencia de al lado pero no con más cargo.

ASISTENTE.- Este tema me tiene confundido.

Están dando aptitudes físicas del liderazgo y yo lo veo como un desarrollo intelectual ¿me puedo hacer la idea de un buen futbolista o una persona que tenga liderazgo sin tener aptitudes físicas?

LIC. TRAMEZZANE.- Un sordomudo puede ser líder en una situación donde ese rol regula todo eso. Es muy difícil que sea presidente de la Nación, aunque nos falta probarlo, pero hay situaciones en las que el sordomudo puede llegar a ser un líder.

Lo otro es que lo de los físico, si tomara cuerpo la palabra aptitud, no sé si física pero sí aptitudes distintas.

ASISTENTE.- En el ejemplo del fútbol se puede citar como ejemplo a Maradona, que ahora no se puede atar un zapato pero sigue siendo líder. Y su liderazgo no es porque juegue bien al fútbol -jugó bien- o porque dirija bien, sin embargo tiene un poder en los medios, un poder económico que lo convierte en un líder.

LIC. TRAMEZZANE.- Lo primero que subrayo y amplifico a todas voces es que todos los ejemplos que demos son incompletos.

El otro tema es cómo funciona una organización. No estoy entrando para nada en lo técnico sino en lo organizacional. Tomo las chicanas de Chilavert para darle color a la cosa, pero en una organización digo una persona tiene una función A y nunca cumple la de los otros y estaba aceptado así, hasta que alguien empieza a moverse y decir que se puede sacar ese rol y cumplir el rol de otro.

Acá usted dice que hay liderazgo y el tema es si lidera aquel que mejor hace la tarea de los liderados o el que mejor lidera. Es toda una polémica mundial en la que no se va a sacar una sola respuesta

Sí hay que reconocer que hay gente con capacidad de gerenciar. Siendo bueno en lo mío puede que crezca en la pirámide metafórica de la conducción desprendiéndome de habilidades operativas para hacer cada vez más generador de que otros hagan otras cosas.

Puedo ser hábil y crecer en la organización y no ser capaz de lograr que otros sigan siendo hábiles en el resto. Hay gente que en la medida que crece logran que cada vez más gente lo haga hasta el punto que dice que se olvidó cómo se hacía

aquello.

No digo que haya un dogma para esto, ni siquiera desde lo técnico. Lo que sí digo es que la regla es que hay habilidades distintas. No puedo argumentar con ingenuidad que cualquier persona que hace bien su tarea creciendo va a ser buen conductor de grupos.

Hay una pirámide conceptual de crecimiento en las tareas que no es igual que la pirámide de la organización en el sentido del organigrama. Pero hoy como son las organizaciones piramidales aunque quienes escriben dicen que están dejando de serlo, hago dibujitos y personalmente veo que son más piramidales que nunca, entonces estas dos cosas a pesar de haber dicho que son conceptualmente distintas después se confunden en la práctica.

Explica gráfico de pirámide de crecimiento de tareas con pirámide organizacional en tres niveles.

En distintas organizaciones hay roles distintos y quien está conduciendo va trepando, a medida que va subiendo en roles de conducción, desde lo conceptual a lo fáctico. Va del *hacer* al *hacer-hacer*, a *controlar el hacer* y cada vez hace menos.

La habilidad que debe tener quien crece en la cúspide de la pirámide es una fuerte habilidad de manejo de incertidumbre, de manejo de lo no rutinario y de otras que van a ir saliendo después.

Nada me garantiza que el que sabe hacer bien los hechos sepa bien de lo otro. Insisto, creo que tenemos el viejo dicho de que pierdo una maestra y tengo una mala directora y una mala maestra, la que era buena maestra la paso a directora y perdí la buena maestra -porque ya no la tengo más y no tiene vuelta- y además tengo una mala directora.

Lo que diría en esto de la ingenuidad porque tengo algunas respuestas posibles, es que tengo que empezar a ver la potencialidad de las personas en función de otras cosas. En la medida en que vamos hablando de la sociedad como organizaciones de personas empezamos a tener pistas de qué prueba me puedo ir haciendo, por ejemplo, si tengo que trabajar un ascenso, qué habilidades puedo ir teniendo para que haya una chance de que cumpla bien ese rol.

Sabiendo que estamos en el cambio de lo incierto, no hay reglas de oro. La misma persona puede hacer diez veces lo mismo y bien pero una vez puede hacerlo mal; no hay reglas fijas para nada.

La pregunta indiscretas ¿alguien no encontró las puertas o las está siguiendo?

ASISTENTE.- ¿Para entrar a dónde?

LIC. TRAMEZZANE.- Para entrar al aprendizaje del que hablamos al principio.

Estamos hablando bastante de que se pasa del hacer al hacer-hacer, paso a planificar, paso a diagnosticar y por más estructurado que esté pasa en cada nivel. Les pido que dejen de ser menos lineales en creer que hay lugares únicos para alguno. En la medida que voy creciendo voy dejando lo particular para ir hacia lo general, hacia una mirada de conjunto, una mirada por encima.

En el extremo de este dibujo viene también el tema de la visión de las organizaciones, la misión y la formulación de los proyectos que son lógicas y típicas del conjunto. Si hablo de la base, también hay misiones y aprendo a plantearlas arriba si fui capaz de hacerlo en los niveles de más abajo.

ASISTENTE.- A su vez sucede que el dinamismo de las personas no se condice con el dinamismo de las organizaciones por el tema de las reglas. A veces la burocracia de la organización te deja paralizado en el terreno de los hechos y es difícil acceder al área de las ideas y hacer planificación.

LIC. TRAMEZZANE.- Es cierto y eso me abre la puerta para hablar de este ítem: Tupac Amaru.

¿Ustedes recuerdan como murió Tupac Amaru? Cualquier persona que tiene un nivel de conducción tiene un jefe (por encima), un equipo de trabajo (por debajo), un proveedor y un cliente (a los lados).

La idea es que una organización tiene profesores que le dan insumos y un producto que lo consume un cliente o un destinatario. El cambio que va a destruir la noción de organigramas que tuvimos hasta ahora y en el que tengo más fe, es producir en toda la organización una red donde cada uno imagina el proceso de la organización tomando los insumos de afuera, de un proveedor externo, haciendo algo adentro y generándole un producto al cliente externo.

Es un modelo de caja negra y estamos diciendo con esto que nos metemos adentro de la caja negra, cada persona se arma todo un funcionograma por el cual cada uno tiene un proveedor interno y un cliente interno.

Por supuesto que el que está parado en el epitelial de la organización tiene al proveedor externo y el que está en la ventanilla está con el cliente externo.

Pero lo que quiero decir es que cada persona -o también cada sector- tiene un jefe, un equipo de trabajo, un proveedor externo o interno y un cliente externo o interno.

¿Qué es lo de Tupac Amaru? Que aquel con un mal liderazgo es el que muere descuartizado entre estos cuatro. Y aquí más de uno se va a sentir identificado: un jefe no presta atención, un equipo que no cumple, un proveedor que no entrega lo que se pide y un cliente que nos vuelve locos preguntando cuándo se entrega algo.

La persona que está en esta situación, por cuestiones personales u organizacionales, termina descuartizado. ¿Cuál sería el objetivo a lograr? Poder ser el artífice, un articulador de los cuatro sectores con los que estoy y tener en claro que lo peor que puedo hacer es reaccionar para un lado y no tener en cuenta hacerlo para el otro.

Esta persona tiene que lograr contratar, acordar con estos cuatro sectores para satisfacerlos a cada uno con los que se involucra.

En el otro extremo de Tupac Amaru está el hombre invisible, que es aquel señor cuyo trabajo consiste en *pasarle la brome* de uno a otro cuando mirándose estos dos se la podrían pasar. Esto es lo que se llama que no agrega valor.

Las organizaciones están mirando duramente hoy no a la persona sino al puesto que no agregue valor, burocracia o tecnología mediente.

Esto lo vi por primera vez en la realidad en una cadena de sucursales de un supermercado que yo atendía. El gerente

de cada una de las quince sucursales lo único que tenía que hacer era sumar los totales de caja hasta que un día llegó un gerente general con una computadora y un programa que dice si las ventas del día se hicieron a mujeres viejas o jóvenes.

Y el buen señor que había sobrevivido y ganado dinero y prestigio, con esta nueva situación dos renunciaron, tres se suicidaron y el cuatro dijeron *¿qué tenemos que hacer?*. Dicen los que saben que la información está yendo por canales rápidos, y lo que está quedando en manos de los mandos medios es la relación.

Lo que por ahora no puede hacer otro es la motivación, la delegación, el trabajo de la gente, la resolución de los conflictos y por eso en su programa hay más ávidos por manejo de relaciones, porque esto no lo está haciendo la tecnología.

Hasta ahora las relaciones humanas no han sido reemplazadas. Aquel que no sabía que se quedó sin saber qué valor agregar, el que está agregando es la productividad del equipo de trabajo o la armonización de las relaciones entre dos sectores peleados entre sí. Entonces hace valer su puesto allí porque está articulando a dos que no se podían entender y agrego valor.

¿Por qué lo dije? Porque lo que en general la organización pide está personificado en lo que baja el buen jefe, más allá de que guste o parezca lo más adecuado. En general lo que decide mi jefe no debería ser lo decidido yo. Teóricamente lo que debiera ser es que no debería ocuparme de lo que se ocupa él y si a mí no me gusta el tipo de organización que tengo, me tengo que ir de la organización porque no lo puedo cambiar.

No digo esto en un sentido conformista, si el buen señor que tengo arriba me dice que no es mi terreno, mi rol es traducir eso para todos los demás sectores y, por supuesto, también lo contrario, traducirle a él lo que le pasa al equipo.

Si no soy capaz de agregar valor en esta ida y vuelta este rol empieza a entrar en crisis. Y si estos señores (proveedor y cliente) pueden entenderse entre sí directamente puenteándome, mi rol entra en crisis.

Les pido que acepten que es una terrible simplificación, pero como es más operativo lo estoy poniendo para que cada uno revise su posición, desde donde están ustedes, si están capacitando para que cada uno comprenda cuál es su rol. Todos los comentarios que haga sobre lo pedagógico es porque estoy convencido de que quien capacita a su equipo es el propio jefe.

Cada jefe en el nuevo modelo de liderazgo tiene que ser un capacitador interno de su gente.

Lo que puede lograr el jefe con su equipo, no lo logra con muchos años de búsqueda, para esto tiene que ponerse en posición de capacitador. Esta era la idea de Tupac Amaru.

Lo de la paternidad es simplemente decirles que, por más que hay muchos colegas míos que se oponen a eso, a mí me sigue siendo muy productivo analizar el liderazgo en donde se pueda jugar con esto de la paternidad y del paternalismo.

Es muy fácil identificar a un mal líder o conductor con una actitud paternalista y es para mí muy sano, volviendo al tema de los roles, que el que conduce, que tiene una situación de liderazgo, tiene muchas de las cosas de lo que tiene una buena paternidad y hablo del rol de padre-madre.

El tema de lo dialéctico creo que ya lo vimos bastante, el de discernir-balancear, lo voy a hablar más tarde.

A continuación formaremos grupos y haremos una tarea. El propósito de este trabajo personal es de transferirlo a la tarea.

Aquel que esto lo moleste muchísimo es porque está suponiendo que la capacitación es como ir al cine o al teatro.

Cada uno escribe tres problemas que tiene respecto el liderazgo y conducción en su situación.

Ahora, cada uno lee y todos los demás escuchan. Cada uno va a oír unos quince problemas de conducción de los otros.

ASISTENTE.- Grupo 5: necesidad de capacitación del personal y el problema de las tareas de liderazgo y conducción se convierten en operativas.

La coordinación de tareas operativas con la política.

LIC. TRAMEZZANE.- Es decir, cómo coordinar y articular las tareas que son definidamente operativas con las tareas de conducción políticas.

ASISTENTE.- Grupo 4: cómo lograr el trabajo en equipo circulando la información correcta entre todos los integrantes.

Cómo obtener a través de la motivación y la capacitación una mayor productividad y eficiencia del equipo. Por último, falta una delimitación y definición de roles y competencia entre los que forman parte de un equipo.

ASISTENTE.- Grupo 3: delegación y trabajo en equipo.

En el tema de los funcionarios políticos, por ejemplo, delegamos tareas pero no hay especialistas que reserven su trabajo y nos cuesta delegar.

Liderazgo de los funcionarios políticos versus los de carrera.

Nos dicen que los políticos somos aves de paso y no nos dejan cambiar cosas, porque como ellos se quedan y nosotros nos vamos...

La resistencia al cambio. Percibimos los cambios que se dan en el exterior y la burocracia, no.

LIC. TRAMEZZANE.- Hay un tema muy pendiente que es, cómo plantearse esto de cliente y proveedor externo e interno en función de los destinatarios. Aquél que le da sentido a toda la organización. De ahí, cómo armar la cadena interna y cómo se articula el tema de los funcionarios políticos y los de carrera.

Esto obligaría a repensar el tema y ver quiénes son los que ven el cambio. Una de las riquezas de este tema es que supuestamente el cambio lo ve quien está más cerca del destinatario.

Este tema a mí me apasiona y tiene que ver con este punto, porque la resistencia al cambio tiene dos puntas. Si me dicen que está pasando tal cosa, yo no lo veo, entonces, es distinto cómo actúo.

ASISTENTE.- Grupo 2: la dificultad en "hacer hacer", pues no podemos dejar de hacer.

Creo que en cierta medida, los que tenemos alguna actividad de responsabilidad con gente a cargo, nos parece que si no lo hacemos nosotros, no está bien hecho. Por lo menos, esto es lo que me pasa a mí.

Esto también nos pasa por no tener estructuras intermedias, sobre todo con los municipios que son chicos. Acá hay

municipios, como Mar del Plata que tienen cierta estructura, pero los municipios chicos tenemos poca estructura y nos cuesta más el "hacer hacer" porque no tenemos a quién hacerle hacer.

La gente de Mar del Plata planteó la inercia burocrática, que es el problema de la estructura intermedia.

Después, se encuentran dentro de las áreas que tienen que interrelacionarse para la toma de decisiones el permanente choque o la confrontación más que el consenso, buscando siempre que prevalezca la cuestión que me lleva a mí a plantearlo a un superior, a un colega o a un par. Lo resumíamos: el problema no existe si no me pasa a mí.

LIC. TRAMEZZANE.- Esto también está enganchado con el tema de los roles.. No sólo tiene el tema de los cortes de los niveles sino también de las áreas.

El peor problema que uno ve es cuando le está pasando a uno mismo y esta dificultad de renunciar a lo propio para arrimarse a los demás, tiene que ver con la formación de equipos.

ASISTENTE.- Grupo 1: el primer punto en el que encontramos coincidencia es en la exigencia forzada de la verticalidad ascendente. (APLAUSOS)

Casi todos somos empleados de políticos, de modo que existe una relación hacia nuestro líder donde la verticalidad que existe es muy forzada.

Habíamos hablado de la demarcación del terreno propio. Ahí se produce la dicotomía y el espacio del líder es tan amplio, es casi todo, que la responsabilidad de los particulares, de cada uno de los que pertenecemos a esa estructura modifica nuestra posibilidad de accionar horizontalmente, con un exceso de respuestas que nos exige el liderazgo de los superiores.

Esto está relacionado con el punto 2: imposibilidad de motivar al grupo de trabajo.

Esto surgió en relación a que tal vez esa falta de espacio horizontal nos impide motivar a nuestros conducidos en el ámbito particular donde nos desempeñamos cada uno.

El otro tema es la falta de formación que se relaciona con los puntos anteriores y a la vez, hablamos de una reducción particular que están sufriendo los concejos deliberantes que impide un desarrollo del ámbito legislativo municipal.

LIC. TRAMEZZANE.- El propósito de la actividad apunta a tres cosas.

Acá hay un ejercicio de ustedes que si alguien lo subestima, es problema de él. Llévense esos tres puntos para cada uno y aspiramos que los traigan antes de venir a una actividad de capacitación.

La idea es que tengo que tener a mano cuáles son los problemas del lugar de donde vengo, para luego poder sacar las cosas que necesito. Luego tenemos que ver qué cosas ven otros y rescatar estas similitudes y diferencias.

En la medida que el grupo crezca pueden también con planteos más fuertes y consensuados ir sacándole el "jugo" a la actividad.

Con respecto al tema del consenso, creo que fuimos construyendo algo que está a la vista y que a mí me sirvió para algunos de los temas que vamos a ver ahora.

El siguiente punto son las herramientas. Pueden llamarse herramientas de conducción, gerenciales y en general, son los temas de los programas de formación, pero que me parece que sirve que lo veamos en su conjunto

Ponemos: comunicación, motivación, delegación, toma de decisiones, asignación de prioridades, negociación, uso del tiempo, manejo de conflictos, armado de equipos, conducción de reuniones.

Ex profeso no estoy poniendo todo el tema del planeamiento estratégico. En conducción de reuniones algunos incluyen el tema de manejo de entrevistas. De estas herramientas, mi lectura de esto, es una cierta priorización sobre delegación; veo todo este tema del "hacer hacer"; el tema de motivación de los otros y de uno, que no juega aquí lo que es la capacitación real de los equipos de trabajo que tengo. Yo hago esta primera selección.

Voy a trabajar sobre motivación y delegación.

Sobre este último tema me gustaría hacer algunas reflexiones primero y después bajarlo a la práctica.

Yo sé que en general a algunos de ustedes les gustaría saber cómo operar. A mí personalmente me parece que tengo que estar bien posicionado en el lugar y después usar las herramientas.

Le temo mucho al tomar herramientas sin tener claro dónde estoy parado, primero hay que posicionarse y después hay que avanzar.

Me parece que el tema de delegación, en el fondo, tiene la dificultad de delegar; la dificultad de aceptar que yo no puedo, no quiero y no debo hacer todo. Esto se llama tradicionalmente omnipotencia, el acaparar todo o el evaluar que nadie hace las cosas mejor que yo. Esta es la primera pata del problema. Llega un punto en donde no puede hacer todo y ahí, recién, se me ocurre empezar a delegar. Ese método científico que yo llamaré, delegar por deporte. No suele ser muy práctico, cuando se desborda hay que ver qué es lo que se desborda, hay que ver dónde están los otros que van a recibir esa delegación, en qué condiciones estoy delegando esto que delego por deporte.

Esto es lo primero que conocemos, la omnipotencia, que hace todo hasta donde puede y cuando no puede más, empieza a delegar. Este ejemplo lo único que hace es ratificar que es imprescindible.

ASISTENTE.- Me gustaría que analice una situación que yo he observado y vengo observando hace algún tiempo. ¿Quién es el que tiene la primera responsabilidad de delegar, es el intendente o no?

El intendente ha tenido predisposición en no delegar, pero lo que más fácil ha delegado -cuando ha tenido que hacerlo- es lo que no tenía ni idea cómo se hacía. Eso es por una fuerza mayor.

Pero cuando se tocaba un tema que el intendente de alguna manera conocía por su actividad privada, tenía una propensión directa a seguir haciendo eso.

LIC. TRAMEZZANE.- Volviendo al triangulito que tenemos acá y sin ser demasiado freudianas las respuestas, uno

vuelve a hacer aquello que sabe hacer. Tenemos muchas personas que están en la cima de la pirámide que, en forma disfrazada, terminan haciendo lo que saben hacer o por lo que triunfaron.

Por ejemplo si triunfé como maestra y me subieron a directora, y como directora no estoy andando bien, como cualquier hijo de vecino vuelvo a hacer lo que sé hacer. Las explicaciones que vienen después pueden ser que lo sigo haciendo porque no hay más remedio o porque la que está no sabe hacerlo.

Este es el modo que tiene cada uno de hacer marketing personal: vuelvo a la situación en que estaba cómodo. El principio en este tema es quién es el responsable.

Estamos hablando del delegar hacia abajo pero también hay mucha gente que tiene habilidad para delegar hacia arriba. Como el que está por encima es un poquito omnipotente y le gusta agarrar la pelota, la toma y el otro vuelve a hacer lo mismo y todos están "contentos".

El no delegar tiene que ver con que no lo puedo hacer o por falta de tiempo o falta de capacidad, porque se me acabaron las veinticuatro horas o porque se me viene la tarea que no sé hacer.

Así nunca el otro va a tener capacitación porque se le pasan los problemas en un momento crítico. Con esto vuelvo a lo de *paternal*; una persona me dijo que nunca dejó manejar a su hijo porque le daba miedo hasta que un día en la ruta tuvo un infarto y su hijo tuvo que empezar a manejar, se dio cuenta que tendría que haber empezado a dejarlo manejar antes y que ésa no era la mejor situación para ambos.

En general no existe la situación ideal para delegar. Cuando estuve por los pagos de algunos de ustedes dando seminarios de empresas familiares este tema era fortísimo, los padres esperaban que los hijos estuviesen capacitados para hacerse cargo.

Aquí viene el esquema de que aceptar que no puedo, ni debo ni quiero hacer todo. Primero digo que no puedo, después que no puedo y tercero, si no estoy dispuesto a delegar o empiezo a hacerlo es porque no quiero hacer algo, porque me desbordan las cosas. Ahí empezamos a entrar por el camino más sano y es que acepto que algún día no voy a poder ni a querer hacer algo, entonces empiezo a delegar.

La segunda parte de ésto es más difícil: aceptar que haya otro que lo pueda hacer. Con esto viene el pensar que no lo van a hacer tan bien y empiezan las delegaciones perversas, lo dejo hacer para en el fondo ratificar que el único que lo sabe hacer soy yo.

No es lo mismo una organización donde soy el director que una municipalidad donde, por más que haya reelecciones, un día se me va a acabar la historia. Esto sucede en el sistema general, me hago a un lado por cuatro años y después vuelvo a actuar, cosa en la que los argentinos somos bastante expertos, siguiendo con el apotegma de que "*no es que yo haya sido bueno sino que los otros fueron peores*".

Si acepto que no lo puedo hacer, voy a capacitar, a potenciar, a motivar al otro; si tengo que pagar voy a pagar, si tengo que dar beneficios los voy a dar, pero quiere decir que cumplí con esos dos pasos, el eje está en esos dos puntos, mientras no superemos estas dos actitudes todo lo demás es maquillaje.

Dichas estas dos afirmaciones generales vamos a las recetas: ¿qué delego?, ¿en quién delego? y ¿cómo delego? Las recetas no son respuestas sino preguntas que ayudan un poco.

En cuanto a la primera pregunta se me ocurrió que está mal hecha, quien conduce se cuestiona ¿qué retengo? y no es un juego de palabras. Cuando delego lo primero que tengo que saber es que cosas en situaciones críticas debo retener, si tengo consciencia plena de ésto lo hago mío y lo comunico a toda la organización para que sepan qué retengo.

Y la delegación la hago desde adentro hacia afuera y no al revés, porque si no da la sensación que delego lo que no sé hacer, lo que no me gusta, lo más pesado. Primero tengo que sacar para afuera lo que me quiero reservar en situaciones traumáticas, críticas y generales, así voy hacia lo que sigue que es la asignación de prioridades. De esta manera retengo más.

Esto que hago en forma personalizada puede ser trasladado a un grupo o a un cuerpo colegiado porque la lógica es la misma y hay mucho más para trabajar.

Respecto del ¿a quién delego? hay una palabra que en nuestro idioma genera confusión: confianza. Cuando hacemos un seminario más largo jugamos media hora a ver que acepciones le encontramos a esta palabra que todos decimos entender cuando escuchamos "*te delego por confianza...*".

Juguemos por un minuto. ¿Qué es para ustedes la confianza?

ASISTENTE.- Creer en el otro.

ASISTENTE.- Lealtad.

ASISTENTE.- A quien le puedo dar crédito.

LIC. TRAMEZZANE.- Si me dicen *creer* y *dar crédito* me dejan la pregunta sin responder.

ASISTENTE.- Depende de lo que delegue.

LIC. TRAMEZZANE.- Ahí viene el problema, depende del qué viene el quién.

ASISTENTE.- En realidad cuando uno dice voy a delegar algo en alguien por confianza está diciendo se lo doy a quien me lo va a poder solucionar de una manera confiable para mí.

LIC. TRAMEZZANE.- Voy a tomar dos palabras que me dieron ustedes, lealtad y capacidad, y les doy algo más *el que lo hace del modo que lo haría yo*, que lo mismo que decir *con la misma ideología*.

Hay gente que es capaz y leal pero no garantiza que lo haga bien. Es cierto que para determinadas tareas quiero lealtad y es válido eso, pero hay otras donde requiero capacidad y hay otras situaciones donde alguien tiene que reaccionar como lo haría yo.

Estoy hablando para los que tienen que solucionar este tema, en quién delegar, después va a venir el problema del

cómo delegar.

Detecto en quién delegar y viene el bendito tema de si es primero la delegación o la capacitación. Si no tengo gente capacitada no puedo delegar hasta que esté capacitada.

ASISTENTE.- Pero si vos delegas, de acuerdo a la urgencia que tengas vas a capacitar o no, vas a ver quién está capacitado o alguien para capacitar. Si hay que contestar una demanda y en la Municipalidad hay un abogado, hay que resolver el tema con alguien que sea capaz y no que no esté capacitado.

LIC. TRAMEZZANE.- De acuerdo, el problema es si no lo tenés.

ASISTENTE.- Eso es lo que tenés que contestar vos.

LIC. TRAMEZZANE.- Ahí viene el tema del cambio.

En general creo que una de las dificultades más serias es determinar cuándo algo es realmente urgente o no. No es fácil de detectar y no estamos dispuestos a pasar del hacer al hacer-hacer, no estamos dispuestos a capacitar a otro. Uno dice, como estoy apurado lo hago yo, mañana como también estoy apurado lo hago yo y así hay que calcular 365 por tantas veces que lo hago yo y termino igual que cuando empecé.

Repito que esto lo estoy planteando para aquellos que le cuenta solucionar ésto. El punto central que quiero plantear es la relación entre la delegación y la capacitación, no delego porque no estoy capacitado y no estoy capacitado porque no delego.

Sería la misma trampa de creer que estamos capacitamos porque hicimos este curso, si me fuera de este curso creyendo que todo el mundo está capacitado porque dijimos algunas verdades o cosas que pueden servir y se las llevan; para nada. Hasta que no lo hacemos no estamos seguros si dimos este paso.

Entonces nadie está efectivamente capacitado hasta que no hace la tarea delegada.

Obviamente tengo márgenes de tolerancia, pongo un sistema de acompañamiento a la delegación en puntos críticos. Si una persona no está capacitada viene el problema de las tareas de capacitación, de confianza y de estilo. Si damos este paso, le podemos agregar el tema de la motivación.

ASISTENTE.- El tema se ve pero no se adecua a los máximos niveles gerenciales municipales.

ASISTENTE.- Me da la sensación de la persona que delega todo. Estamos los que podemos delegar y los que no tienen nada que ver porque la responsabilidad es de otro pero me preocupa mucho más el que delega todo porque me parece un "chanta", ya que cuando vienen los palos nunca le toca. En todos los equipos de gobierno los hay.

LIC. TRAMEZZANE.- La palabra que soluciona el problema, que cierra el tema, es *responsabilidad*.

Si lo que delego es la tarea y la acompaño con la autoridad suficiente para que la haga hacer, no me *borro* de la responsabilidad que me corresponde.

ASISTENTE.- Si yo delegué, el que tiene que rendir cuentas soy yo.

LIC. TRAMEZZANE.- En las empresas privadas hay gente que está en el medio pero en general si hay un sistema de control y siempre puedo puentear al del medio y termino hablando con el otro extremo, en esa cadena su puesto está de más.

Si del control surge esto no estamos hablando de una perversión en el sistema de delegación sino de una perversión en la estructura.

ASISTENTE.- ¿La estructura o quien debe delegar tiene que saber cuándo hacer la evaluación y cómo evaluar?

Pienso que en algún momento hay que hacer un corte y evaluar.

LIC. TRAMEZZANE.- Tiene que formar parte del acuerdo de la delegación. Se delega una tarea en alguien, con plazos, recursos y autoridad.

ASISTENTE.- Pero me parece que son cosas distintas. Se está planteando si delego o no. Por ejemplo si nos sentíamos omnipotentes cuando nos llegaba el agua recurríamos a los expertos...

LIC. TRAMEZZANE.- Ése es un extremo, el otro es el delegar todo.

ASISTENTE.- ... pero qué tiene que ver con solucionar ese problema con buscar a la gente capacitada, pero si todavía no me decidí a delegar.

LIC. TRAMEZZANE.- Esto lo puedo ver un poco en el aire. Debe tener alguien encima de él a quien rendirle cuentas.

ASISTENTE.- Delegar todo es no hacerse responsable de nada.

ASISTENTE.- Quizás estamos hablando de cosas distintas

LIC. TRAMEZZANE.- Lo que se decía acá es que si esto pasa es porque las organizaciones permite que haya alguien que no se haga responsable.

ASISTENTE.- Yo partiría de una premisa, que la delegación es imprescindible. Y eso lo está demostrando la política actual y los resultados que se obtienen en las compulsas electorales. ¿Quién gana? El candidato que tiene el mejor equipo, y ese equipo es la gente en quien el candidato va a delegar.

LIC. TRAMEZZANE.- Cada vez se está evaluando más. Pero con ese ejemplo estás introduciendo otro tema que va con la delegación y es la descentralización.

Ello implica seguir siendo responsable a nivel superior y no abdicar de la responsabilidad. Si abdicar de la responsabilidad es porque algo no funciona bien en el sistema que estamos planteando.

Con la delegación le concedo la autoridad necesaria, los recursos físicos, los medios para obtenerlos y la posibilidad de tomar decisiones.

El punto central del esquema de delegación es el tema de la capacidad para la toma de decisiones. Muchas veces se habló de los recursos y de la autoridad, pero el tema crucial para lo que estamos tratando hoy es la capacidad de tomar decisiones.

Si desde una organización yo no le concedo, no le doy los recursos, las posibilidades, el ámbito para que pueda decidir, no estoy haciendo bien la delegación.

¿Me puede ayudar con la pregunta? Me sirve que me diga que esto no va.

ASISTENTE.- El interrogante principal es ¿quién tiene la iniciativa con la delegación y del trabajo en equipo?

LIC. TRAMEZZANE.- Para mi gusto, en todo corte que hacemos, de mí para abajo. Lo tengo que pedir, reclamar, negociar pero creo que uno no puede poner excusas. Es de mí para abajo. Esa es mi opinión.

ASISTENTE.- Yo soy secretario de Gobierno y Hacienda. Desde un punto de vista uno tiene la responsabilidad prácticamente técnica de manejar estructuralmente la municipalidad y ayudar políticamente al intendente. Pero yo puedo pensar con un grupo de colaboradores que lo que más conviene técnica y políticamente es terciarizar ciertos servicios.

LIC. TRAMEZZANE.- Va perfectamente. El tema de la delegación hoy no es solo aquí sino para el proveedor.

La terciarización es un modo de resolver el paquete de lo que yo recibo, puedo o darlo a mi equipo de trabajo o comprarlo.

ASISTENTE.- En esa toma de decisiones que son muy importantes, si a lo mejor yo espero o le planteo al intendente en abstracto que me parece bien terciarizar los servicios, esto tiene sus pro y sus contras y el resultado sigue ahí. Considero que lo ideal sería presentarle al intendente una carpeta con un desarrollo de un trabajo bastante minucioso para llegar a resultados puntuales.

No quiero correr el riesgo de que el intendente me diga: “qué linda carpeta, pero la vamos a tratar dentro de seis meses”.

LIC. TRAMEZZANE.- En lo que usted plantea veo dos temas: el resultado y las políticas.

En cualquier toma de decisiones los políticos son los que le dan el marco de qué alternativas puedo elegir. Concretamente la política de si se terciarizan cosas y qué, es un ejemplo claro de que yo no puedo definir en esa situación.

Me parece que es una definición de política, salvo que el otro diga que se lo delega a uno.

ASISTENTE.- En este momento es líder y tiene la propuesta que se la está presentando a su grupo de trabajo, la arma y al pasarla al intendente, es asesor de él. El tendrá que tomar la decisión política. Si la toma o no, es problema de él.

Uno lo asesora como corresponde, si él lo quiere hacer o no, reitero, es un problema de él.

LIC. TRAMEZZANE.- Cuando tengo un problema de ese tipo debo ir y preguntar, porque si me puedo paralizado, no sirvo. Voy y pregunto, con lo cual pueden pasar dos cosas: dice sí, dice no, o no contesta.

Mientras no conteste, yo ya le planteé el problema, ese terreno y la responsabilidad es de otro.

El otro puede no contestar porque no sabe o porque cree que el problema no se lo tenés que pasar a él.

Un artículo de Kissinger dice, más o menos, que el que está cada vez más arriba le llegan menos decisiones, porque yo las voy filtrando. Si yo me corro y le paso el problema al de al lado, mi rol frente a eso es claramente es simplificar o llevarlo a la cosa más estratégica posible.

Insisto, para mí el tema es terciarizar o no. Para mí lo tenés que llevar arriba.

ASISTENTE.- El diálogo entre el intendente y sus secretarios es cotidiano.

LIC. TRAMEZZANE.- La acción de hacer o no, es mía, no la delego a nadie, pero si el de arriba no me contesta... Si yo puedo actuar en eso, arriesgo.

Si yo decido no hacer me hago solidario con el de arriba y digo: “no hay consigna”. Y si me hago cargo bajo la consigna hasta que me desautoricen.

Lo que quiero decir muy fuerte es que mientras yo estoy, estoy haciendo; no existe el no hacer, yo estoy decidiendo no hacerlo. Para mí esto es muy fuerte y no siempre se visualiza así. Lo peor que puedo hacer es decir: “no decido porque el otro no decide”.

Estamos en el tema de cómo, qué cosas delego, a quiénes y en qué, cómo se vincula fuertemente entre la capacitación, si la gente se capacita, cuánto tiene de capacitación anterior y cómo la completa mediante una delegación efectiva.

El único modo organizacional de aprender a hacer algo, es haciéndolo. En otras situaciones podemos hacer matices. El “haciéndolo” es lo que cierra el ciclo de capacitación. No hay ninguna capacitación potencial hasta que no se efectúa.

Esta frase sigue siendo una trampa por más que no nos guste, yo nunca puedo decir como traba general que no delego porque la gente no está capacitada. Porque si yo espero que la gente esté capacitada para delegar, no voy a delegar nunca. Y parecido a esto, en el caso de la motivación, puedo decir que no delego a la gente porque no la veo motivada. Pregúntense si se motivan cuando algo no lo hacen nunca. El modo de irse incorporando a la motivación es haciendo las cosas.

Diría que, ni la falta de capacitación y de motivación debieran ser obstáculos para delegar, sino que tienen que ser incorporados en el mismo proceso y jugarlos sucesivamente.

ASISTENTE.- *¿No le agregaríamos el cuándo delego?*

LIC. TRAMEZZANE.- Sí. Si toma en cuenta el cuándo tengo que pensar en el cuándo de tres. Cuando veamos el tema de la organización veremos que hay momentos en la vida de ella.

ASISTENTE.- Esto que está diseñado como estándar para la actividad privada, el tema del marketing, de la calidad y la necesidad de que lo incorpore en el estamento público -imprescindible necesidad- peca por ahí de algún grado de falencia, a mi entender.

En lo privado si el personal no entra en el esquema o si la empresa no entra, se funde. En el Estado, el personal que no está capacitado o que no asume una decisión que toma un superior, está ahí hasta que se jubila.

Hay que crear un mecanismo de premio y castigo para lograr introducir estas nuevas técnicas en este esquema público.

LIC. TRAMEZZANE.- Usted está poniendo un supuesto que me parece muy bien que se plantee. No creo ni remotamente que las burocracias y estas cosas de ineficiencias sean patrimonio del Estado. Primera cosa es esta.

Segundo: no creo que por una cuestión determinista las organizaciones públicas deban ir a parar hacia donde están

las entidades privadas. No lo creo como un deber ser. Juega al revés: tomo elementos de allá que me parece que sirven para esta situación, y creo que el riesgo es, caer en un tema sólo economicista

Si una persona sobrevive en una organización hasta la jubilación sin ningún grado de nada, la organización ya no existe, no lo cuenta y en su cuenta real, el que conduce no lo tiene que poner.

ASISTENTE.- ¿Y quién lo hace?

LIC. TRAMEZZANE.- O lo ignora o lo trae. Si lo trae, no estoy hablando de la organización privada, es rol mío ver qué hago con la persona que está ahí. O lo ignoro o lo traigo para trabajar.

A mí me gusta usar la palabra: incentiación. La motivación es lo que el tipo trae, lo que puedo hacer yo es incentivarlo.

Yo trato de incentivar, que es convocar a la motivación que él tiene. Por qué razón este señor está ahí y en las empresas privadas hay más de lo que ustedes creen. ¿Por qué está aquí? O lo traigo o no. Es decir, lo tengo o no dentro del equipo, en realidad. Se puede lograr un esquema por el cual no viene. Lo saqu. y lo que quiero es que cobre y no me complique a los demás.

Si lo traigo, lo tengo que traer con todo lo que tiene y tengo que encontrar la intersección -un desafío casi imposible- entre la poca motivación que tenga por sí mismo y lo que yo le pueda dar como cambio de la motivación. Esto no es ni la jubilación ni el sueldo, porque eso ya lo tiene. Esta es mi impresión.

Lo que yo creo es que la gente, además de eso, no viene sólo por ese sueldo y esa es la tarea que me queda para incorporar a mi equipo. El sueldo se lo lleva igual, haga lo que haga. Si no es así, es problema mío no hacer algo para que se vaya.

Si yo no puedo encontrar la motivación, es una limitación mía. Pero, insisto, sin ningún juicio de valor descalificante sobre nadie. Nadie es capaz de incentivar a todo el mundo.

ASISTENTE.- Respeto y comparto la mayoría de sus expresiones y comentarios pero creo que hay un fuerte condicionamiento economicista en el incentivo.

LIC. TRAMEZZANE.- Entonces, o rompo el esquema economicista y pienso que la gente...Esto lo dice un amigo justamente al revés: hoy la gente no trabaja por la plata, pero paradójicamente, ¿cuánto hace que nadie escucha pedir aumento? ¿Qué es lo que estoy planteando? Que la gente está recurriendo a pedir otras cosas.

ASISTENTE.- ¿Cuántos de nosotros entendimos que la capacitación nuestra era necesaria? Ningún intendente llega con cuadro formado para gerenciar municipios.

ASISTENTE.- Esto surge porque hay una ley que dice que los municipios no pueden tener déficit.

ASISTENTE.- Recién estamos entendiendo que la capacitación es necesaria para nosotros.

LIC. TRAMEZZANE.- Hay un tema central que nos cuesta entender sobre la motivación. No se puede pretender que los demás estén motivados, si yo no lo estoy.

Si yo no quiero encarar esto y lo hago, porque no me queda más "remedio", todo esto se cae. Si yo estoy motivado tengo que empezar a ver una frase que la usaba la empresa familiar y es que no me puedo enojar porque al otro lo motivan cosas distintas a mí. Este es un tema personal muy complicado.

Y acá pasa lo mismo, tengo una opción política y si estoy en el quiero seguramente voy a tener un quiero que no es igual al del otro.

ASISTENTE.- Pero el quiero lo debo tener incorporado.

Lo que vos planteás es la inercia. Yo subo con el quiero, mi plataforma es lo que tengo para subir, subo con ganas de querer y ahí empiezo a hacer.

LIC. TRAMEZZANE.- Lo que pongo como condición para desarrollar esta clase es que no está personalizada, apunta cada uno para saber si cada uno quiere.

Si alguien no quiere lo que está haciendo, todo lo demás se cae como un flan, no sirve para nada, que siga poniendo la cara en esta actividad de capacitación como la pone en su función pública todos los días.

Esta es la primera puerta que yo abro hasta que un día seamos sinceros, le firme el papel y le diga váyase.

Si quiero viene todo lo demás, que es saber mi propia motivación y empezar a averiguar las motivaciones del otro. Y ahí hago el corte, ni arriba mío, ni del otro ni de los colegas ni del vecino, no pretendo cambiar a los demás.

Si quiero sé cual es mi motivación y entro a preguntar cuál es la motivación del otro. Ése es el único trabajo en equipo, lo demás -para mí- es tecnología pero en la motivación de equipos tengo que saber qué motiva a cada uno y a partir de ahí puedo dar las recompensas dentro de estrecho margen que para ello, porque no puedo mejorar los salarios, o por ahí saco la silla de al lado de la venta, que lo que el otro quería.

ASISTENTE.- ¿Cómo logro saber qué puede motivar a varias personas a mi cargo? Tengo que saber de sus problemas íntimos y para eso tendría que tener una charla personal, íntima.

LIC. TRAMEZZANE.- Hay un autor que dice directamente *pregúntele*.

Si la única persona que llamé es para echarla, y mañana le digo que venga acá porque quiero que haga el curso, sale, tropieza con la silla y algo por el estilo.

La única forma de saberlo es preguntando. Hagan el efecto espejo. ¿A ustedes no les gustaría que les pregunten en el contexto adecuado? Y además no digo saber lo íntimo, sino la motivación respecto del trabajo, si se incorpora lo personal extralaboral es porque está dado lo demás, pero lo primero es saber qué motiva al otro para hacer mejor al tarea.

La gente deja de pedir lo que no se le puede dar. Si el otro quiere pedir algo y ese algo es imposible, no lo pide y si lo solicita está haciendo una trampa.

ASISTENTE.- O porque cree que es posible.

LIC. TRAMEZZANE.- Si pide algo que no sabe que es imposible viene algo que es muy fuerte de la conducción y es la credibilidad. Si no soy creíble para mi gente todo lo demás se cae. Si no soy creíble para la gente esto no funciona.

Si me piden algo que saben que puedo dar y le digo que no, de ahí en adelante no me van a creer. Si le doy lo que me pide, el día que le digo que no puedo, sabe que no puedo. Esto es así. Pero si por tenerlo cortito a alguien le digo que no puedo, el otro sabe que es mentira y no me va a creer.

El tema de conducción de equipo, formación de equipo está muy relacionado con motivación. La cuestión es saber que lo motiva al otro en lo laboral, no en lo íntimo; si el otro abre lo íntimo lo hace el otro y será mi decisión si quiero abrirme o no, pero sí saber qué quiere, generar un clima donde se pueda decir y saber si se puede o no se puede.

Una cosa cierta es que a veces la gente no siempre quiere lo que pide, quiere saber si se lo podemos dar o no. Y también es cierto porque lo hacemos para arriba y nos quedamos no sé por qué razón con que si me dijo que no hace veintidós años, para qué le voy a volver a preguntar.

ASISTENTE.- Estoy planteando encontrar la mejor solución respetando absolutamente al superior jerárquico, al intendente pero trabajando en equipo.

Entonces una situación de hecho es que el intendente electo se muere y lo reemplaza el primer concejal que, por esas cosas de la vida, de la política, no tiene la más remota idea de cómo conducir una municipalidad porque no venía siguiendo el programa de gobierno...

ASISTENTE.- Creo que eso es negligencia de la propia organización.

LIC. TRAMEZZANE.- Si tengo un esquema de organización donde la sucesión nada más que de un intendente implica ser reemplazado por tal y todos vivimos tranquilos porque el que lo va a reemplazar en caso de que se muera, es un inepto, y es más, formamos esquemas donde se nombre al inepto, entonces todos somos corresponsables de esto.

Pero no corresponsables en el sentido de dividir las culpas. Hoy nadie que se va a poner en manos de inútiles, nadie en su sano juicio se subiría a un micro si sabe que el segundo del chofer es un borracho o un mogólico; quien sea, llama a la esposa y le dice que llega mañana.

Pero a la intendencia no subimos, es un problema de estructura. Si al que conduce le pasa algo que ya le ocurrió, no puede decir que era imprevisible.

ASISTENTE.- Estamos hablando de política.

LIC. TRAMEZZANE.- Pero organizacionalmente es un método suicida. Llamemos las cosas por su nombre. No digo que no puede suceder lo que es.

ASISTENTE.- Dentro de la organización habrá personas que desesperadamente traten de señalar esto y sin embargo no logran que el resto mire lo mismo. Entonces ¿qué pasa en una organización que a veces pareciera que busca métodos suicidas, hay una explicación lógica?

LIC. TRAMEZZANE.- Sí, los psicólogos sociales lo estudian, yo no me dedico a eso.

En el tema de las organizaciones se habla de la salud de las organizaciones y, en consecuencia, de que éstas pueden estar enfermas. A tal punto que hay un libro que se llama "Las organizaciones neuróticas".

Si un señor se tira del décimo piso no digo que no se tire, puedo decir que lo más probable es que haga *pelota* y eso no quiere decir que niegue la realidad.

ASISTENTE.- Estas cosas no son casualidades porque en esa intendencia pasaron muchas cosas.

LIC. TRAMEZZANE.- Frente a esto me parece que la intervención institucional en su conjunto y la capacitación personal descarto además el tema de una mayor conciencia democrática que posibilite el acercamiento.

ASISTENTE.- Y mayor conciencia cívica.

LIC. TRAMEZZANE.- Mi opción es trabajar con gente que pueda hacerlo directamente sobre el tema. Mi objetivo fundamental puede aumentar nuestra conciencia de que ese método suicida que lo usamos, que la gente lo elige y viene durando más de treinta y dos años es otro problema, pero tenemos que llamar las cosas por su nombre.

Tomo la opción del liderazgo y conducción de la que me hago cargo de acentuar y darle espacios al caso personal para los que necesitan esa puerta.

Entonces dejamos algunos temas y planteo lo siguiente: me gustaría que hagamos un ejercicio breve que llamo Plan de Mejora. Nos va a llevar más o menos quince minutos.

Presenta el trabajo a realizar. Al cabo del mismo el Lic. TRAMEZZANE da las siguientes conclusiones:

Primero. Presentar opiniones y criterios cuya visión merece ser tenida en cuenta.

Segundo. Proponer encuadres que ayuden a sistematizar y enriquecer la práctica cotidiana. Esto se refuerza con el punto cuarto.

Tercero. Disparar el pensamiento y la creatividad hacia mejores y nuevas alternativas de acción.

Y cuarto, algo que me gusta mucho. Ofrecer listados y esquemas que sirvan para mejorar la comprensión del fenómeno del liderazgo y chequear cantidad y estrategias propias de los equipos de trabajo.

Con estos elementos en la mano, ustedes con sus

colaboradores, pueden hacer la sistematización de una cuestión.

Y lo otro es generar debates. Una parte ya la hablamos, probablemente se corresponda con las propias apreciaciones y la otra con las realidades que se enfrenten.

Algo que me olvidé decirles y quiero que lo tengan en la hoja de liderazgo es uno lidera en función de lo que percibe.

En pocos segundos les voy a contar la historia del mundo. Durante mucho tiempo la gente creyó que el sol giraba alrededor de la tierra, después vino un señor y dijo que era el revés. Ahora ustedes y el señor premio Nobel de As-

tronomía, cuando se levantan a la mañana, dicen “*vieja ¿salió el sol?*”.

En el primer momento se percibe sin saber cuál es la realidad. Hubo un segundo momento en el cual la realidad se advierte de tal modo. Y en el tercer momento, por más que uno sabe como son las cosas, habla y valora lo que percibe; aunque uno sepa que es la tierra la que gira alrededor del sol, uno y el premio Nobel de Astronomía se levantan y dicen “*vieja ¿salió el sol?*” no van a decir “*vieja, la tierra está girando alrededor del sol, de modo que las nubes...*”... (RISAS)

Aunque los seres humanos se motivan por algunas cosas, hay un momento de sinceramiento personal de decir “*la realidad la veo así*” y si no parto de esa percepción mía, todo lo demás se va al tacho.

Por otro lado, los artículos son los siguientes: el primero son tres páginas de un libro de Peter Drucker “Administración y futuro desde 1990 en adelante”, de Editorial Sudamericana. No estaría mal que leyeran todo el libro, donde habla de liderazgo en forma un poco maniquea -bueno o malo-, dice que hay líderes buenos y malos, eficaces e ineficaces, usándolos como parámetros para analizar. Si mi síntesis les resulta confusa, lean estas tres páginas.

El segundo es de Juan Carlos de Pablo sobre las memorias de Kissinger sobre su relación con Nixon. Está planteado en términos de Kissinger, no le modifica nada. Les recomiendo que lo lean entero porque muchas veces fuera de contexto pueden ser malentendidas.

Me gustó mucho la introducción con estas tres ideas:

- la negociación como elemento fundamental de la toma de decisiones. A lo largo del libro dice cómo el tomar decisiones es una negociación. Da vuelta toda la teoría tradicional de la toma de decisiones y la plantea en términos bastante novedosos.

- La tensión entre el respeto debido y la necesidad de hacer ver derechos, decisiones y políticas con claridad al presidente con el cual uno trabaja. Plantea muy fuertemente la obligación de decirle al otro porque esa es la base del contrato, de no hacerlo se haría cómplice.

- La actitud que tiene que desarrollar todo aquel que pretenda salir. Dice que cuando uno llega no hay tiempo para pensar, y cuando uno sale, sale sabiendo menos que cuando uno entra, porque no tuvo tiempo de aprender nada, salvo la información a la que uno no tiene acceso cuando está afuera.

Y acá tienen un listado que les va a venir bien para el tema de planeamiento estratégico. En este listado tienen seis principios fundamentales para la gestión, son los que siempre se han sostenido y seis aptitudes que se están proponiendo tener.

Los principios son: profundidad y creatividad, para plantearse las oportunidades; tacto, sensibilidad para tratar los temas; perspectiva, crear futuro; flexibilidad, sumarse al cambio; concentración, poner en marcha el cambio; y perseverancia, para vivir a largo plazo.

Con esto les propongo que ustedes puedan hacer un cuadro de evaluación de su esquema. Con esto tienen un marco conceptual.

Respecto de las aptitudes, hay tres que son fundamentales: orientación al corto plazo, mentalidad superficial

y planteamientos simplistas.

También se plantea que lo excelente en el liderazgo es mezclar la estrategia con la cultura. Como esto lleva a confusión, se me ocurrió un párrafo por la vía del absurdo: se han visto casos en que una cultura fuerte ha sido capaz de resistir a una estrategia estúpida o una estrategia astuta ha prevalecido pese a la debilidad de la cultura donde se movía.

Pero no hay que confiar tanto en la suerte del mundo tan competitivo y tan complicado. Es cierto que a veces se han logrado éxitos sin mezclar buena estrategia con buena cultura pero es muy arriesgado tirar de la suerte.

La cultura tiene estos momentos: despegue, creación de la estrategia y cultura; el crecimiento, mantenimiento de la armonía entre estrategia y cultura; la crisis, alteración radical de la estrategia y la cultura; y la evolución de la estrategia y la cultura.

Uno de los temas que teníamos escrito acá era “*discernir y balancear*”. Hay todo un modo de encarar el liderazgo y les propongo que trabajen con ésto. Quien conduce es una persona que está permanentemente discerniendo cosas y equilibrándolas a corto y largo plazo, viéndolas en esos horizontes.

Inmediatamente comienza a balancear, cuando el equipo de trabajo piensa poco en el largo plazo tiene que sacarlos del corto plazo; y cuando están chato; y ven sólo el mañana, su trabajo es mostrarles el largo plazo.

Pero esto requiere primero discernir y después balancear. Si el grupo está pensando y no actúa tengo que inyectarle acción, y si está permanentemente en acción tengo que copiarle y hacer un retiro espiritual como Cavallo.

En cuanto a “*contenido y cambio*” si hay mucho estatismo tengo que meter cambio y si hay mucho dinamismo tengo que poner algún freno.

Respecto a “*roles y personas, contenidos y procesos*”, tengo que poder ver en la gente qué es lo que hace.

“*Lo estratégico y lo operativo, lo espontáneo y lo previsto*”. En este libro hay una definición de liderazgo, hay todo un estudio sobre la personalidad de Lincoln.

El índice dice: “En relación con las personas: salir del despacho y mezclarse con la gente. Establecer alianzas sólidas. Persuadir en vez de obligar.”

“En relación con el carácter: la honestidad y la integridad son la mejor política. No actuar nunca por despecho o por venganza. Tener valor para afrontar las críticas injustas. Dominar el arte de la paradoja.”

“En relación con el esfuerzo: actuar con mano firme. Ser decidido. Conducir dejándose llevar. Establecer objetivos y obtener resultados. Buscar hasta encontrar la persona adecuada. Fomentar la innovación.”

“En relación con la comunicación: dominar el arte de hablar en público. Influir en las personas mediante la conversación y las anécdotas. Predicar una visión e insistir en ella.”

En la última hoja verán un listado con doce frases sobre el auténtico liderazgo, si a cada uno de ustedes les gusta una frase de ese listado, les propongo que trabajen con ese.

Muchas gracias.(APLAUSOS)

módulo 5

Comunicación social. Teoría de la Comunicación. Comunicación institucional. Imagen institucional. Comunicación interna. Comunicación y ciudadanía. Formas. Oratoria. Participación ciudadana. Encuestas de opinión. Estadística. Información institucional. Campañas institucionales y políticas. Marketing institucional.

Lic. Adolfo L. Negrotto

Lic. Irma E. Tosi

Profesores de Universidad Nacional de La Plata.

Exposición del Lic. Adolfo L. Negrotto

Voy a comenzar con una explicación teórica sobre los procesos de comunicación y luego vamos a tratar de identificar las líneas generales dicho proceso y su importancia en la organización institucional.

Sí nosotros tenemos dificultades para coordinar las actividades en una organización compleja, se nos presenta necesariamente un problema de comunicación, porque lo que coordina a las distintas partes, que conforman una institución son los procesos de comunicación. Con esto me quiero referir a información de distinto tipo que circula en la organización, como por ejemplo: las notas de pedidos, los memorandos, órdenes verbales, expedientes, etc..

No obstante es necesario diferenciar dos tipos de comunicación: al interior de la institución-que tendría que ver con la interdependencia entre los distintos departamentos, como grupos, talleres, servicios y la articulación de la organización con el entorno.

Sí bien las dos están interconectadas, se pueden distinguir desde el punto de vista del análisis.

La comunicación llamada interna o interinstitucional y la comunicación con el entorno, son dos subsistemas cuya coordinación permite hablar de la eficacia o ineficacia del funcionamiento institucional.

El problema es que cuando nosotros hablamos del proceso de comunicación hay una cosa que resulta absolutamente obvia, pero que muchas veces no es percibida. La comunicación esconde una gran complejidad y quien no reconozca la complejidad del proceso de la comunicación, tampoco le va a dar importancia dentro del funcionamiento de la institución.

Digo que oculta una gran complejidad porque en una situación de comunicación intervienen múltiples factores. Y a mayor cantidad de factores que intervengan, el proceso de comunicación se vuelve más intrínseco para resolver un proceso de comunicación.

En una situación de comunicación nosotros deberíamos tener en cuenta algunos factores. En principio quiero hablarles de los significados (códigos lingüísticos) que utilizamos: hay que tener en cuenta que cada individuo interpreta « lo dicho » de distinta manera, y por lo tanto le puede otorgar significados muy diversos..

Otro aspecto importante es el tema de los códigos lingüísticos utilizados, éstos códigos pueden ser amplios o restringidos.

El código restringido es básicamente empleado por individuos que se adhieren a un contexto inmediato y particularista, costándoles comprender otros contextos que no forman parte de su vida cotidiana. Como ustedes habrán visto, muchas veces en las organizaciones se eleva un informe de una sección a otra con un lenguaje muy técnico, y quienes trabajan en esa otra sección no pueden decodificarlo, - comprenderlo con el sentido con que fue emitido-. Este es un concepto absolutamente clave en comunicación, porque sí no se traducen estos códigos restringidos en códigos amplios, en el sentido de que todos lo puedan entender, pueden afectar directamente la toma de decisiones de la organización y el funcionamiento operativo de la institución..

Por dar un ejemplo, hace un tiempo nos llamaron de una empresa siderúrgica para hacer un estudio de comunicación sobre los códigos lingüísticos utilizados en los informes,

porque el problema que se presentaba a nivel gerencial, era que los informes que eran elevados desde las diferentes secciones y departamentos por profesionales con distinta formación, como ingenieros electrónicos, mecánicos o químicos, eran confeccionados con distintos criterios, y no se comprendía claramente la información que contenían, lo cual trababa la comunicación, e impedía al nivel gerencial tomar decisiones.

Por eso, el tema de los códigos es absolutamente central. Hay que intentar traducir en un lenguaje más o menos comprensible los mensajes de distinto tipo que circulan en el interior de la organización.

Otro tema que está relacionado con éste, es el referido a los distintos sentidos que utilizamos, cuando comunicamos lo hacemos suponiendo que todos descodifican, (entienden) de la misma manera: Y en realidad dentro de la organización hay jerarquías establecidas, que tienen diferentes formas de procesar y descodificar una información.

Entonces, cuando produzco un mensaje desde un nivel jerárquico hacia abajo, ¿estoy pensando en cómo comunico o, qué tipo de lenguaje tengo que utilizar o simplemente utilizo la rutina de solicitar un determinado informe sin poner de manifiesto las características que debe tener?

Sí estas cuestiones no se prevén, estamos contribuyendo a que se produzca un proceso que nosotros llamamos "entropía comunicacional", que es la falta o pérdida de la información. Así, la institución funciona con grandes pérdidas de información y cuanto más información significativa se pierde, más se empobrece su funcionamiento y su eficacia.

Por eso el proceso de análisis y elaboración de los códigos comunes, comprensibles, es uno de los aspectos que se debe tener muy en cuenta en una organización.

También hay que pensar que en los diferentes niveles de la organización hay distintas estructuras del conocimiento, y que por otra parte todos aquellos que reciban un mensaje, lo decodifican según su propia percepción, motivación e intereses, como dijimos hace un rato.

A veces sucede que el mensaje no está mal comunicado, sino que no hay interés por parte del receptor de escucharlo. Esto no forma parte de un problema de lenguaje, sino de las estrategias del poder.

Michell Crozier, un conocido sociólogo francés decía que a las organizaciones hay que estudiarlas como estrategias de poder, porque «como es el poder lo que está en juego, es lo central y es lo que se debe analizar».

Siempre es necesario comprender las diferentes lógicas de poder que se juegan en una organización.

El empleado que tiene un conocimiento experto dentro de la organización, hace valer ese conocimiento ante sus superiores -por ejemplo reparara una máquina, solucionando un problema, pero pidiendo a la vez algún otro favor a posteriori en pago de lo que resolvió rápidamente.

Estos son los sistemas de lógica de poder, que se juegan en los distintos sectores y que pueden estar afectando a la comunicación.

Lo que hay que preguntarse es ¿ qué estrategias de poder subyacen en los diferentes sectores, como para que estén afectando la comunicación ?. Éste es un tema insoslayable. Crozier decía que por más que haya un poder jerárquico formal, establecido, siempre hay algo de incertidum-

bre y lugares en donde las cosas no se pueden determinar con claridad. También decía que por más bajo que uno esté ubicado en la escala jerárquica, siempre tiene un margen de libertad para moverse y para desarrollar una estrategia de vida

Muchas veces en el nivel operativo también se pueden deformar y cambiar decisiones que se han tomado en el nivel superior. Y existen esos pequeños márgenes de autonomía o libertad, donde se vuelve necesario una negociación, porque hay una zona de incertidumbre donde no está del todo claro, quien puede ejercer un determinado margen de libertad o de poder.

Comprender la comunicación es comprender también estas relaciones de poder, y saber "qué lógicas" están en juego por parte de los supervisores, operarios, niveles directivos o intermedios, y cómo la combinatoria de estas lógicas produce como resultante, un sistema de negociaciones para mejorar una posición relativa dentro de la estructura, que afecta también a la situación de la comunicación.

Por ejemplo el hecho de no dejar pasar determinado tipo de información, es una estrategia de poder. Porque si yo conservo una información relevante y no la comunico, tengo algo muy importante que lo puedo manejar y utilizar en el momento que más me convenga.

Cuando uno analiza las cuestiones de la comunicación dentro de una organización, otra de las cosas que se debe preguntar es: ¿cuáles son las relaciones de poder que están en juego en la organización y cuáles son las lógicas -es decir los sentidos- que cada grupo da a sus haceres cotidianos?.

No se trata de descubrir cual es la mejor o la peor lógica, lo importante es saber que hay diferentes lógicas en juego, que en buena parte condicionan el proceso de comunicación interna de la organización.

Otro aspecto importante es el soporte utilizado para comunicar. Por ejemplo el tema de los "memorándum" estos son un soporte rutinario y a veces hay rutinas que no necesitan de mayor explicación; Pero a veces hay necesidad de comunicar información de mucha relevancia, pero como esta relevancia no está explicitada quien la recibe la respuesta demora, o bien no le da el tratamiento en tiempo y oportunidad

Una característica importante a considerar, es el funcionamiento de la **comunicación interna escrita** de las organizaciones. Los funcionarios solicitan información, pero al no explicar la necesidad de la misma, el pedido pierde sentido para quien lo recibe. Y cuando se pierde el sentido lo que hacemos, empobrece el sistema de relación de comunicación interna.

Así como es importante que en toda organización el individuo comparta el objetivo de la institución y que se vea alguna vez involucrado, si no se trabaja sobre los sentidos y las explicaciones de muchos de los mensajes escritos que nosotros remitimos y no explicamos, no podemos pretender pedirle al otro que entienda qué es lo que hay que hacer, ni tampoco le podemos pedir que comparta nuestro punto de vista, porque en teoría no lo conoce.

En ese caso nosotros estamos tratando al que recibe el mensaje -el receptor- como un ser totalmente pasivo, como un ser que en todo caso no requiere ninguna explicación.

Acá es cuando aparece el concepto de razón, de dar cuenta de lo que se pretende. Si nosotros queremos recuperar el

sentido de alguna institución, de alguna manera hay que hacerlo a través de la comunicación. Para eso es necesario dar cuenta de **por qué se hacen determinadas cosas**.

La teoría de las relaciones humanas dice que cuando los individuos participan en discusiones referidas por lo menos al nivel operativo, se involucran de una manera mucho más directa en la organización, y al mismo tiempo cómo conocen en detalle la tarea que hay que hacer, se crea la posibilidad de optimizar la imagen de la institución. Esto es recuperar el sentido. Es decir, si pretendemos hacer un cambio en la organización, primero tenemos que tener en claro hacia dónde queremos cambiar. De lo contrario puede haber problemas que proceden de los trabajadores, producidos no porque ofrezcan resistencia al cambio, sino porque no saben para dónde deben ir o por que deben hacerlo.

Robert Merton, sociólogo americano de la línea funcionalista, decía **que una de las características que tienen las organizaciones burocráticas** -digo así no en el sentido negativo del término sino como organización formal-, **es el de desarrollar lo que él llama la "incapacidad adiestrada"**.

Esto se produce cuando un individuo hace siempre más o menos lo mismo, cuando desarrolla una tarea rutinaria y está apegado a lo que hace siempre; Y si se pretende introducir un cambio es muy probable que el individuo se resiste porque ese cambio le genera angustia, inseguridad, ya que históricamente no estaba acostumbrado a incorporarse a un proceso creativo de transformación.

Entonces, paradójicamente en contextos socio-económicos productivos muy cambiantes como los actuales, si las organizaciones se siguen manejando con este sistema llamado "de incapacidad adiestrada", por un lado se produce la paradoja de querer acomodarse al cambio, pero por el otro desde el punto de vista normativo, estamos creando un proceso de incapacidad que ofrece progresivamente resistencia al cambio, y así se produce un desajuste entre la velocidad del cambio que necesita la organización y el entorno.

Todas estas cuestiones tienen que ver con la comunicación, porque la **incapacidad adiestrada** es justamente la pérdida del sentido; es «no pensar en distintas alternativas para desarrollar las tareas». Esto también va de la mano del concepto de alienación, es decir de la pérdida del sentido del todo. A mayor descontextualización de la parte en relación al todo, menor posibilidad de comprender la necesidad del cambio. Esto se manifiesta en términos, el negarse por ejemplo a la incorporación de tecnología, a través de justificativos de distinto tipo

Otro tema muy importante a tener en cuenta es el referido al status social.

Así como la sociedad estratifica socialmente, también lo hace la organización a través de sus niveles jerárquicos lo hace, Y la relación entre niveles jerárquicos es una relación asimétrica; es una relación de poder.

Puedo tener un poder formal sobre el que estoy ejerciendo precisamente poder, ya sea en forma consciente o inconscientemente.

Todo esto afecta al sistema de comunicación. Está probado que las comunicaciones ascendentes -las que van de subordinado a superior-, por lo general son de carácter más favorable que negativo. Porque al ser de carácter favorable

la comunicación, lo protege a éste último de cualquier problema que se pudiera generar por debajo de su jerarquía. De manera tal que a veces en determinados niveles jerárquicos se produce un desconocimiento de lo que pasa en la base de la pirámide institucional.

Generar un proceso de confianza a pesar de la diferenciación de status, favorecería la elaboración un conocimiento mucho más acabado de lo que pasa en la base de operaciones de la organización.

Otro problema está relacionado con los niveles horizontales de la organización. Si tenemos niveles jerárquicos de arriba hacia abajo, también hay -hay niveles horizontales donde en realidad nadie tiene sobre el otro una dependencia formal-, es lo que a veces sucede con por ejemplo, con el nivel de los directores entre sí.

Por consiguiente acá se produce un proceso de comunicación confuso donde cada uno juega su espacio de poder y en el que no está definido con claridad el ámbito específico, porque cada uno pretende avanzar sobre el otro.

En teoría organizacional eso se llama "ambigüedad de rol", que consiste en que no se sabe exactamente, los límites de lo que hay que hacer. Se genera entonces una puja de poder que va neutralizando y obstaculizando las decisiones.

En una situación de comunicación tienen mucho que ver las experiencias anteriores de los miembros. Esto se nota cuando, por ejemplo, hay un individuo que estuvo sometido durante mucho tiempo a un sistema demasiado autoritario dentro de una organización y de pronto viene otro jefe que le permite trabajar más libremente. Sucede entonces, que como está apegado a la experiencia anterior no logra comprender bien la situación actual y actúa como estaba acostumbrado. Esto también afecta el proceso de comunicación.

Otro tema a tener en cuenta es el relacionado a la personalidad de los miembros de una organización, este aspecto es de carácter mucho más psicológico e individual.

En las instituciones se suele decir en general, que los individuos «las sienten» en función de dos aspectos polarizados: creen que la institución los autoprotege, tomándola como una especie de resguardo materno que los salva de todo, incluso del contexto externo, o bien la pueden ver como algo agresivo hacia sí.

Merton decía «que el individuo que atiende al público se enviste de la representación del espíritu de cuerpo de la institución».

Durante la segunda guerra mundial un autor inglés hizo un trabajo por el que comenzó a distribuir tareas y asignar roles, y se dió cuenta que esta proyección de la responsabilidad hacía afuera se va reduciendo progresivamente en tanto y en cuanto éstos individuos se hagan cargo de la tarea y se den cuenta de lo que hacen.

Es importante porque por ejemplo: a veces sucede que cuando se ofrecen horas extras en la organización, nadie da cuentas de con que criterio lo hace. No se sabe bien cual es el objetivo de productividad que se debe tener, entonces todos igualan para abajo, porque no hay criterios de evaluación. claros. Y cuando no hay criterios de evaluación, lo subjetivo adquiere un valor muy significativo, ya que la culpa la tiene cualquiera.

Bion dice que hay tres tipos de grupos en una organiza-

ción. Uno que lo denomina "ataque-fuga", en el que hay un líder que lo único que hace es atacar o huir, siempre ve problemas o siempre se escapa de los problemas. Pero el problema no es del líder sino del grupo. Éste mecanismo de atacar o huir a veces le permite al grupo atacar más, porque siempre habrá un culpable o siempre se escapará de un enemigo real o imaginario. No importa si existe; la cuestión es crearlo.

El otro tipo de grupo es el de "dependencia". Este grupo depende de un líder del que se nutre. Y la única función que tiene el líder en ese caso, autoproteger al grupo actuando como si fuera un colchón que no contamine al grupo de la realidad que lo circunda.

A veces las organizaciones favorecen el desarrollo de estos grupos de dependencia, y es cuando existen niveles de dirección demasiado obsesivos que no dan márgenes de libertad, eso hace que se contribuye a la creación de los grupos de dependencia.

El tercer tipo de grupos lo denomina de "emparejamiento", y es el que siempre está esperando que venga alguien a resolver las cosas. Pero cuando aparece ese alguien, automáticamente lo dejan de lado porque la característica de funcionamiento del grupo es que exista la creencia de que alguien va a venir a solucionar las cosas, como si fuera el Mesías.

Esto se observa claramente en los procesos comunicacionales de las organizaciones y en la diagramación de tareas.

Habría otro tipo de grupos que son los "cerrados", que siempre se están contraponiendo a grupos de trabajo que tienen una tarea asignada, que pueden evaluar, que tienen ideas o que se relacionan eficientemente con otros grupos.

Es importante estudiar qué pasa en la comunicación grupal y ver cómo estas características de los grupos permiten identificar diferentes procesos comunicacionales.

Una cuestión de otro carácter, pero muy relevante, es el tema de la distribución física espacial. Habría que pensar en la mejor distribución del espacio físico en el interior de la organización en relación al tipo de funciones del departamento, o de la organización. Muchas veces la distancia física es un impedimento bastante significativo para llevar tareas a cabo. La distribución del espacio en una organización refleja claramente la estructura de poder. Y es indicador de lo que pasa dentro de ella.

Podemos decir que el espacio comunica lo que pasa dentro de la organización. Sí no, fíjense lo que pasa en muchas de las instituciones con el espacio asignado al público. Muchas veces se les otorga espacios reducidos e incómodos, y eso es porque nadie en la institución "piensa" en el público.

En esos casos se produce lo que se llama "inversión de perspectivas", se cree erróneamente que el público depende de la institución y en realidad la institución depende del público.

Otro punto importante tiene que ver con las motivaciones para comunicar, que sin duda están relacionadas con todo lo que vengo hablando.

El conocimiento del hecho es otro tema importante. Muchas veces los procesos comunicacionales se ven afectados por desconocimiento de determinadas situaciones; por ejemplo el desconocimiento del entorno de una organización, o del sistema que tiene para diagnosticar ese entorno.

A veces es necesario tener muy afilados los radares para saber lo que pasa en el entorno. ¿Hay alguna estrategia para localizar estos problemas? ¿Se sabe cuál es el discurso respecto de la imagen institucional que se va construyendo? ¿Quién hace los informes? ¿Para qué sirve la información que se recoge? ¿Qué significado tiene esta información?

Sí tenemos en claro estos aspectos, va a valer más el criterio que tengamos para procesar la información, que la información en sí.

Estas cuestiones indudablemente tienen que ver con captar un entorno complejo, cambiante e incierto, que fácilmente le permiten a la organización reacomodar su funcionamiento interno, Y por lo general son muy pocas las organizaciones que lo tienen en cuenta.

Hay dos tipos de conocimiento del hecho. Uno es el conocimiento externo: si soy intendente del municipio y camino todo el día por la ciudad, hay una presunción de que conozco lo que pasa, y a veces puedo caer en la soberbia de no diagnosticar por creer que el diagnóstico no es necesario, ya que conozco todo lo que pasa. Esto es un error porque sí

LA COMUNICACIÓN INTERNA

Prieto Castillo, autor de *Diagnóstico de Comunicación*, habla en su libro de las "anarquías organizadas", y da como ejemplo a una organización en donde cada departamento funciona con una relativa autonomía sin dar cuenta al otro de lo que hace, y sin pensar en un sistema de organización de la información que le permita a la organización la toma de decisiones.

Todas estas cosas más otras que se podrían agregar, tienen que ver con comprender de las *situaciones de comunicación*.

Yendo al proceso de organización interna de la institución, en lo que se refiere a la comunicación interna tenemos dos grandes formas de comunicarnos que tenemos que tener en cuenta: **la comunicación lateral y la comunicación recíproca**. Estos dos tipos de comunicación tienen sus ventajas y desventajas.

La ventaja de la comunicación lateral es la rapidez y la desventaja es que, que no garantiza la comunicación con el otro.

Cuando el tipo de tarea es extremadamente rutinaria, ésta comunicación lateral funciona ya que la rutina no ofrece modificaciones, pero cuando las situaciones son cambiantes, dificulta la adaptación.

En el caso de que haya dos planos para compatibilizar o buscar soluciones, hay que utilizar la comunicación recíproca. Porque sí comunicamos algo de lo que debe hacerse, en el caso de que alcance una comprensión significativa de lo que se pretende, obtendremos resultados satisfactorios. Pero esto es algo que no siempre se puede garantizar que las múltiples interpretaciones dan lugar a que a que cada individuo perciba las cosas de un modo diferente. Por lo tanto ahí es necesario utilizar la comunicación recíproca.

La comunicación recíproca tiene otra ventaja, genera más satisfacción en la gente, porque el individuo no se siente considerado como un objeto.

Esta mayor participación por parte de los individuos permite también una decodificación o comprensión más ajustada de lo que se pretende hacer, es decir que la función de

yo me pusiera a hacer un diagnóstico sistemático de las estrategias, objetivos y percepción de las necesidades, me voy a dar cuenta de que inmediatamente eso me va a ayudar a cambiar la idea que tenía.

Por eso digo que es necesario indagar el entorno. Hoy día el que no piensa en armar un sistema de este tipo -no basado sólo en encuestas- difícilmente pueda llegar a redefinir la organización.

También está el conocimiento del hecho interno. Recuerdo que en una municipalidad de la Provincia de Buenos Aires, para que se aprobara **la caja chica**, los papeles tenían que pasar por cinco firmas, lo cual generaba un retraso y un cuello de botella impresionante en el sistema operativo de la municipalidad. Finalmente, cuando consultaron con los técnicos, venidos de afuera para indagar esto, se planteó una alternativa de solución, que agilizó el trámite y lo normativizó.

A veces estas cosas suceden por el desconocimiento de hechos que son de práctica cotidiana, y tiene que ver con la comprensión de los procesos de comunicación, de los pasos que se siguen, y de su real sentido.

protección presente en la comunicación lateral, no existe en la comunicación recíproca.

Otra desventaja de la comunicación recíproca es que compromete mucho tiempo y dentro de una organización el tiempo tiene un valor incalculable.

No se puede estar discutiendo cada orden que se imparte, entonces hay que buscar el punto más conveniente de coordinación entre la comunicación recíproca y la lateral.

Diría que para los temas que deben definir políticas funcionales o trabajos más complejos la comunicación lateral no funciona porque ello requiere mucha interrelación.

Hay dos barreras importantes a la comunicación en las instituciones: una de ellas es la segregación adaptativa y la otra, la segregación inadaptada.

La segregación adaptativa es, por ejemplo, cuando uno va a una institución a solicitar algo y le contestan con un informe. Allí se produce un tipo de barrera en cuanto a la comunicación, ya que impide al usuario o al que pide información, la posibilidad de recorrer oficinas o departamentos para indagar y obtener más información.

La segregación inadaptada se produce cuando se generan conflictos entre grupos o personas que impide que haya un intercambio comunicacional directo. Entonces hay que proceder al tratamiento y resolución del conflicto.

En lo que hace a la tarea de la organización, se pueden adoptar diferentes modelos. La tarea básica de la organización es programarla de una manera racional, ajustando medidas y estilos para todas las tareas, desde las más simples a las más complejas. Establecer un sistema jerárquico rígido, donde se apliquen órdenes de arriba hacia abajo, pautando tareas, y dándole participación al grupo en la planificación de dichas tareas. De ese modo se va a alimentar la solidaridad y cordialidad haciendo que el grupo se autoproteja y prevalezca.

Una línea del estudio de las organizaciones está relacionado con el tema del poder; otra más actual trata de indagar acerca de las representaciones que los individuos tienen sobre lo que sucede en la institución. Sí en realidad quiero

saber lo que pasa en la institución primero tengo que comprender cómo se representan estos grupos en la organización y detectar sus características psicosociales, para comenzar a pensar en hacer una reforma desde adentro.

Estas líneas de estudio o de trabajo hablan a las claras de un contexto complejo, donde luego de hacer una evaluación general habrá que preguntarse cuál de todas es la forma de organización que deberán adoptar las instituciones en el actual contexto de cambio social.

Un tema que está muy relacionado con la comunicación, es el *concepto de representación*. En realidad la representación es la idea que tenemos de las cosas». En este tema el acento se pone en las diferentes formas que los grupos se representan las cosas.

La realidad es mucho más diversa de lo que nos imaginamos, por lo tanto no nos queda otra alternativa que aceptar el modo de comprenderla que tiene cada uno.

Si yo pretendo introducir cambios organizacionales, lo primero que debo hacer es diagnosticar las representaciones para saber cuáles son los niveles de resistencia. Necesito saber qué es lo que debo cambiar.

El INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), para dar un ejemplo concreto ahora está trabajando con los pequeños y medianos productores, y lo que señalan a veces los técnicos, es que el productor es reactivo a los cambios. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria está haciendo actualmente propuestas basadas en experiencias anteriores que no en todos los casos son aceptadas porque el productor no puede aceptar esas modificaciones, porque incrementaría sus costos y, porque no sabe a quién le va a poder vender luego su producción.

Es decir que la propuesta puede ser viable, pero el problema está en la incertidumbre que se le genera al productor por aceptar un cambio sin saber a qué lo va a conducir. Y hoy día, la producción se define por la comercialización, lo cual requiere un previo conocimiento del mercado.

Es decir que hay que indagar más la representación para saber en qué punto se ofrece resistencia, y trabajar para poder cambiar la situación.

Ya que he tomado como ejemplo a un instituto como el INTA, tengo que decir que creo que la institución está cambiando y ello tiene que ver con la redefinición de sus objeti-

vos institucionales.

Dentro de la representación, es importante ponerse a pensar *en cómo imagina el otro el contexto que estamos estudiando*. En este aspecto lo más importante es no prejuizar. Tratar de tomar distancia y ponerse en el lugar del otro para visualizar, de alguna manera qué y cómo está pensando.

Este tema de tomar distancia es sumamente esencial y la parte más difícil de la comunicación.

Dentro de este tema, podemos hablar de distintos tipos de representación. Se puede hablar de representación completa: -en realidad esto es una expresión de deseo porque prácticamente no existe- pero se refiere al hecho de que alguien pueda dar cuenta de las variaciones del entorno y sepa explicar cómo se debería relacionar la institución en tal o cual contexto. Es decir que se debe tener una visión global y además debe saber explicarla.

La representación completa está cerca de una concepción ideológica totalizadora. Generalmente los políticos tienen representación completa, justamente por eso pueden orientar a mucha gente. Esa visión es la que permite una descripción más rica sobre el contexto social.

Luego tenemos otro tipo de representación, que es la errónea. Son aquellas representaciones en las que uno podría demostrar fácilmente que no resisten el menor análisis. Son erróneas fundamentalmente porque no analizan en profundidad la dificultad de un proceso.

Luego tenemos las representaciones estereotipadas, que son las más rígidas, por no ser susceptibles al cambio y a veces van quedando atrapadas en representaciones equivocadas. La representación estereotipada se caracteriza por su falta de movilidad y por no considerar otra posibilidad de una alternativa.

Hay otro tipo de representación que son las llamadas incompletas. Ocurre, por ejemplo, cuando en las organizaciones varias personas se ponen a discutir un tema en particular, como cada uno tiene una visión particular del área que manejan y carecen de una visión general, pretenden interpretar el problema global a partir de una particularidad.

En función a estas características que he mencionado, podemos tener varias estrategias de comunicación para introducir el cambio en la organización.

EL UNIVERSO DISCURSIVO

Para poder funcionar en una organización, lo primero que tenemos que intentar reconocer es el universo discursivo del mundo en que pretendemos movernos.

Por universo discursivo no vamos a entender como se hace habitualmente nada más que lo que está referido a lo que se dice «, porque en realidad todas las cosas, los distintos lenguajes, forman un universo discursivo.

Por ejemplo si entramos en una municipalidad y observamos dónde está ubicado el despacho de un área, y vemos que es un espacio grande como éste salón y, sólo está su escritorio y, en la oficina de al lado están todos los empleados apretados, con sus escritorios uno junto al otro. El uso de este espacio nos comunica también algo, que el espacio es también demostración de poder

Entonces, cuando hablamos de universo discursivo nos estamos refiriendo a los recursos expresivos y los temas

centrales que se tratan: el lenguaje verbal, las imágenes y las expresiones espaciales, viviendas, trazado urbano, costumbres, artesanías, etc.

Por ejemplo, cuando uno camina por un municipio y no ve marcadas las líneas en las calles para el cruce de los peatones, eso también nos está comunicando algo. Por lo menos la no consideración de espacio para el peatón, y aunque parezca insignificante son pequeños indicadores que están comunicando.

Por lo tanto, cuando hablamos de comunicación no tenemos que reducir éste concepto nada más que a lo que se dice, a lo puramente verbal, porque sí no como ustedes sabrán podríamos establecer una distancia entre lo que se dice y lo que se hace y, a veces la distancia es bastante grande.

Un primer elemento que hay que tener en cuenta para comprender el universo discursivo en el cual nosotros nos

movemos, es que todas estas cuestiones que recién citamos como : las viviendas, el trazado urbano, las costumbres, más los discursos y el hacer cotidiano, constituyen el universo discursivo de una comunidad, porque están diciéndonos algo

Algunos se expresan con mayor claridad y otros hay que indagarlos de una manera más sistemática porque aparecen como ocultos, como no identificables.

Por ejemplo, el no poner un semáforo en un cruce donde habitualmente hay choques, también está queriendo decir algo. como no tener estudiadas las ondas verdes de los semáforos, etc., son formas muy chiquitas, muy insignificantes, que están comunicando el nivel de la imagen institucional.

Entonces no basta con que uno aparezca en un medio masivo diciendo que la Municipalidad hizo esto y lo otro, porque después, a través de estas pequeñas cosas que **comunican** ,que se viven diariamente, ésa imagen que se pretende dar por una difusión masiva puede ser contrastante y opuesta a la real.

EL DISCURSO INSTITUCIONAL

Cuando estamos en una institución tenemos que proponernos indagar, reflexionar e investigar **sobre qué discurso propone la institución a la comunidad.**

Y qué discurso se le propone desde el presupuesto, la salud, la educación, en sí, desde todas las áreas, porque puede ocurrir que la propia institución esté comunicando cosas contradictorias.

Entonces, la no compatibilización de ciertos discursos más o menos comunes sobre la base de algunos criterios, tiene efectos contradictorios en la comunidad. Y sí uno no lo piensa , es como que no lo percibe, que no se da cuenta..

Este sería el primer punto: ¿qué discurso propone la institución a la comunidad, en el área de salud, educación, etc, y cómo se lo propone en términos de discurso verbal y en términos de acciones concretas.

La otra cuestión que tenemos que ver en la idea de

La idea que me parece importante destacar, **es que toda acción comunica**, no sólo se lo muestra a través de una campaña de publicidad.

Ésta es una primera idea, porque hay muchos que creen que basta con una campaña de publicidad para resolver la imagen institucional. Primer corte grande de lo que se trabaja habitualmente de publicidad ,con el concepto de comunicación institucional.

También podemos preguntarnos nosotros ¿qué discurso propone la institución municipal a la comunidad? ¿Qué le está proponiendo, qué le está comunicando, qué le está diciendo? Qué le está diciendo de diferentes maneras. ¿Qué le está diciendo a través de las campañas de salud, a través del tipo de obras que construye ¿ para quién son ¿ en qué lugar?; ¿ a quien benefician?;¿qué le está comunicando de todo lo que hace?, ¿se lo da como forma de publicidad , o se lo da como parte de que esa comunicación es de interés para todo el municipio?

discurso -y me voy a referir especialmente ahora a los discursos verbales- **es sí el discurso que proponemos es autoritario o abre posibilidades para pensar otras cosas.**

Sí yo le digo: "...señor vecino, si usted no paga tal cosa le cierro el comercio..." Es una manera, una forma de comunicarme con él. Y es distinto sí yo digo: "...señor vecino, acérquese a la Municipalidad para discutir las condiciones para poder llegar a un acuerdo sobre este tema."

El discurso autoritario se caracteriza fundamentalmente porque no da posibilidades, porque cierra el universo de los posibles, **es una y sólo una alternativa.**

Muchas veces estos discursos autoritarios tienen un efecto boomerang porque la gente los rechaza en el plano inconsciente, lo ve como órdenes a cumplir, y en muchos casos tiene un efecto contrario al deseado.

ASISTENTE.- ¿El discurso autoritario habría que marcarlo como un trazo grueso?

Lic. NEGROTTO.- Yo creo que en general es un trazo grueso, porque está la idea de que sobre la base de la repetición de una idea y su machacamiento el otro va a hacer lo que uno quiere...

ASISTENTE.- Lo que pregunto es sí pueden coexistir.

Lic. NEGROTTO.- Sí, por eso estoy diciendo que generalmente en el discurso institucional hay algunos discursos que por un lado son autoritarios, y por el otro mucho más participativos, dentro de la misma organización.

Entonces hay que tratar de compatibilizar y encontrar una coherencia en lo que se está comunicando y esto requiere decir sentarse a pensar qué es lo que se está comunicando y cómo se lo hace.

Otra característica del discurso autoritario es que no brinda información sino que enumera cosas, describe pero no explica.

Es muy común en los afiches que dicen "*haga tal cosa*" o "*vayan a tal lado*", es decir, no hay ninguna contextualización de por qué eso tiene que ser así, y cuando uno menos razones da de algo y menos explica, menos posibilidades tiene de comprender que lo que se pretende hacer, está generando en la mayoría de la gente.

De cualquier manera, esto tendría que ver con análisis de discursos que deberían ser estudiados en cada caso puntual y en función de las producciones concretas de cada municipio. Pero a estas cosas hay que prestarle atención y tienen mucho que ver con la construcción de la imagen institucional.

ASISTENTE.- Cuando se dice "*vacúnese*" o "*vacune a su hijo*", en ese caso ¿está mal el discurso autoritario?

Lic. NEGROTTO.- "*Vacúnese*" es como un mensaje comprendido, hay un presupuesto de comprensión en la comunidad donde uno puede señalar.

Ahora habría que preguntarse: ¿qué le aportaría eso a la comunidad?. Esa es la pregunta, porque en realidad, hay conciencia en casi todos que se tiene que vacunar.

En el caso de la salud por ahí hay ciertos niveles de autoritarismo en los códigos que son necesarios. Pero lo que me parece, es que cuando los mensajes no explican lo que se pretende con ellos, a lo mejor pueden tener un efecto inmediato, pero no hay en la población una comprensión de fondo del problema.

En general, la mayoría de las publicidades y de las cosas que se comunican son descriptivas, describen pero no explican. Y al no dar cuenta tampoco se logra que el otro comprenda el sentido, del porqué..

Es como en educación, tenemos que aprender de la raíz cuadrada y cuando preguntamos por qué es así, nos dicen "y no se debe hacer así". Pero ¿para qué sirve, quién lo creó, cómo se explica?. Entonces cuando uno piensa en la formulación de un discurso tiene que preguntarse si es comprensible, si tiene sentido para alguien y si está contextualizado.

Lic. TOSI.- En el caso de la vacunación, si uno le explicara a la mamá por qué es necesario vacunar al chico o qué consecuencias le traería no vacunarle, la mamá puede entenderlo y además va a hacerlo, porque se trata de la salud de su chico, y ella quiere lo mejor.

Es distinto decirle "vacúnelo" simplemente, con un mensaje autoritario, no contextualizado, a transformarlo en un mensaje que de los por qué y explique ¿cuál es el sentido de hacerlo?, ¿por qué lo tiene que vacunar?, ¿Porque ahora?....

Lic. NEGROTTO.- Hay que contextualizar el sentido de lo que se quiere decir, explicar las causas, las consecuencias, las razones.

Esto que parece absolutamente obvio, en la mayoría de los casos no aparece, por ejemplo dicen: se asfaltaron catorce calles del municipio; pero no dan cuenta ¿en qué lugares? ¿por qué era necesario hacerlo allí y no en otro lado del pueblo?

Entonces, cuando hablamos de los discursos en un sentido amplio como señalamos recién, también tenemos que decir que los discursos no conviven de manera pacífica.

Hay discursos que van en un sentido y otros que se le contraponen, porque no sólo emite discursos la institución municipal, también los otros organismos gubernamentales, la gente, los medios.

Una cuestión importante es hacer un análisis de cómo los discursos se complementan o entran en conflicto entre sí.

Porque tampoco puedo elaborar estrategias de comunicación de imagen institucional si no hago un análisis de los discursos que están jugando en la comunidad alrededor de la institución. Y esto también requiere ponerse a pensar en un discurso que no tenga que ver sólo con el discurso del político que es mi oposición, sino que vaya también a los diferentes sectores sociales.

¿Qué es lo que cada sector social critica? porque a lo mejor pueden criticar todos, pero cosas distintas.

Entonces, hay que diferenciar las respuestas también en función del tipo de crítica diferenciada que se hace.

Estos son análisis que necesariamente llevan tiempo y también una metodología. No digo que haya una sola porque no es real. Tampoco hay que caer en la cosa académica de que todo tiene que estar superestudiado, pero se requieren unos criterios mínimos.

Un buen espacio de los universos discursivos lo llenan las instituciones gubernamentales, que es lo de lo que estamos hablando: hospitales, escuelas, etcétera. Uno también tendría que ver qué discursos emiten las diferentes instituciones que hay en su comunidad y cómo se complementan, y si no entran en contradicción con el discurso municipal.

El otro aspecto que hay que identificar en los discursos es, cuáles son los temas centrales que se están tratando.

Así como en la comunidad se identifican las necesidades prioritarias, acá hay que identificar cuáles son los temas centrales que aparecen en los discursos y cómo se expresan: en un lenguaje coloquial, en un lenguaje muy formal, muy poco comprensible, un lenguaje que responde a las características de determinados sectores socio culturales o no...

Las campañas de salud son un claro ejemplo. La mayoría de la gente a quienes están dirigidas no entiende cuáles son los términos que están usando, son términos médicos que nadie puede decodificar.

Esto requiere todo un reajuste no solamente para determinar los temas preferenciales y centrales, sino también para preguntarse cuál es el formato expresivo que hay que utilizar, *de qué manera lo tengo que decir*.

Las situaciones sociales están caracterizadas por el entrecruzamiento constante de los distintos discursos. El conjunto de estos discursos en determinada situación, constituyen el universo discursivo, y también determinan buena parte de la imagen institucional que una organización..

El análisis de los discursos implica analizar las diferentes partes: salud, educación, economía, etc. Las partes que en su conjunto van a ir conformando una determinada imagen institucional.

Comprender las diferentes partes que construyen la imagen institucional es vital para ir pensando y anticipándose las diferentes estrategias comunicacionales que habría que adoptar.

A partir de aquí podríamos empezar a formularnos algunas preguntas de carácter muy general. Una sería: *¿cómo funcionan nuestras propuestas discursivas en relación al discurso cotidiano?*

Es decir, cuál es el discurso que está en la comunidad y cómo funcionan nuestras propuestas discursivas, qué correspondencias o divergencias hay.

Esto implica conocer bien quién es el destinatario de los mensajes, porque cuando comunicamos algo tenemos que, previamente definir e identificar las características del destinatario, sino estamos comunicando a todos y a nadie y sabemos que hay diferentes grupos sociales en una comunidad..

Entonces ¿tenemos pensado un discurso diferenciado según los destinatarios?, ¿Qué relación tienen estos discursos municipales con los otros discursos que difunde el estado?, porque a veces uno comunica desde una municipalidad, "más o menos bien", pero como se comunica mal desde el nivel provincial o nacional esto empieza a generar una serie de "ruidos comunicacionales" que no pueden atribuirse a lo local, sino que tienen que ver con lo nacional. Esto también es necesario diferenciarlo.

En términos de comunicación un esfuerzo que hay que hacer ,es diferenciar la acción municipal local, de la provincial y de la nacional.

Cuando nosotros hablamos de una campaña de comunicación necesariamente tenemos que tener en cuenta algunas cuestiones puntuales. En el caso particular de una campaña de comunicación en un municipio equis , sí necesitamos consultar a la gente para conocer que turistas que concurren a los balnearios del partido?, y además que además los residentes estables conozcan la importancia de la tarea a emprender, deben saber que se va a realizar el trabajo y el porqué del mismo, sólo así responderán confiados a los censistas y encuestadores, sabiendo del futuro uso de los datos por ellos dados y para que son necesarios.

Esto quiere decir que habitualmente se hace una encuesta de interés municipal y nunca previamente alguien explicó el sentido, por qué se requiere esa información, esto puede generar un sistema de resistencias y también una serie de respuestas incorrectas que a veces, el que va a hacer la encuesta no lo prevé.

Otro tema a destacar: la elaboración de mensajes escritos. que pueden para seguir con el ejemplo del municipio turístico, ser cartillas para ser entregadas a los turistas en distintos punto de entrada al partido, en las inmobiliarias, restaurantes, bares, balnearios, afiches para ser colocados en todos los lugares de acceso al turismo. Es importante en las campañas de comunicación es determinar cuáles van a ser los lugares de distribución de los materiales.

No es en cualquier lado, hay que estudiarlo muy sistemáticamente y también, acá convendría -en términos de cartillas- usar diferentes formatos porque, a mayor variabilidad en la forma de presentar un mismo mensaje, mayor probabilidad de que sea comprendido.

Me acuerdo que hace unos años, en La Plata en dos cuerdas había pegados 26 afiches iguales, con el mismo mensaje.

Acá se presenta una cuestión de regulación, hay que cuidar la sobresaturación de información, porque también genera rechazo.

Hay toda una estrategia comunicacional de las formas de regular la intensidad de las campañas. Esto también me parece importante decirlo.

Otro aspecto que me quiero señalar es, que un espacio de construcción -creo yo- clave de la imagen institucional es **la atención al público**. Porqué es donde la relación institución-comunidad se plantea más directamente.

Calculen qué cantidad de gente pasa diariamente por la municipalidad y fíjense con qué imagen se van, con qué percepción de lo que está pasando se van.

Digo esto porque a veces, se ubica para atender al público a aquella persona es la que peor hace las tareas y la que está castigada, cuando en realidad debería ser al revés, debemos colocar a la persona que mejor pueda atender al público.

Estas son algunas ideas generales que tienen que ver con la construcción de la imagen institucional. Me parece que cuando uno está en presencia de pensar el tema de la imagen institucional, mínimamente tendríamos que pensar en esto: qué cosas se comunican, qué cosas no y a partir de allí comenzar a pensar qué hacer, es decir, cómo organizo la encuesta, la información pero no como cosas aisladas sino con una visión totalizadora.

La segunda consigna de trabajo no la vamos a poder desarrollar hoy y tiene que ver con la imagen institucional que ustedes tienen de la organización a la que pertenecen, etc.

El otro tema que está relacionado ,es cuál es la imagen que tiene el público -que es la otra cara de la cosa-, donde hay toda una serie de representaciones que las podemos contrastar con opiniones identificadas a través de encuestas, de representantes claves o de instituciones. A partir de ese juicio podemos ir viendo los grados de correspondencia o de divergencia de las imágenes que el público tiene de la institución y que la institución tiene del público.

En ese cruce es donde podemos formular estrategias de comunicación a seguir.

Esto sería un tema para tratar en profundidad en otra oportunidad, lo que implica ponerse a discutir métodos puntuales de cómo construir esto. Es un tema para continuar hablando en otra oportunidad. Ahora vamos a trabajar en grupos.

módulo 6

Planeamiento Estratégico. Diferencias entre el planeamiento tradicional y el planeamiento estratégico. Los pasos del planeamiento estratégico. Análisis de situación. Investigación de Problemas. Formulación de la misión y desarrollo de la visión. Construcción de Escenarios. Formulación de Programas de Acción. Análisis del Campo de Fuerzas y Construcción de Viabilidad. Programas Operativos.

Ing. J. L. Calderón Izaguirre.
Profesor Universidad Nacional de La Plata

Al hablar de un planeamiento estratégico debemos conocer las reglas de juego y metodología a ser empleada. La estrategia debe definir claramente en qué marco y condiciones nos vamos a mover.

El cuadro sobre nivel de recordación que veremos nos permite introducirnos en el camino y el porque de la metodología empleada para el dictado del módulo en cuestión:

Camino hacia la enseñanza

HAY DIFERENTES FORMAS DE HACERLO

Algunas son más efectivas que otras aunque las más frecuentemente empleadas no son necesariamente las mejores.

El "DECIRLE" a una persona como hacer el trabajo es generalmente uno de los métodos más empleados. No debemos sorprendernos si el resultado está muy lejos de la perfección "DECIR NO ES ENSEÑAR". Esta modalidad permite retener solo el 10% de las instrucciones recibidas luego de tres días.

El "MOSTRAR" es otra forma de instruir a una persona. Estudios realizados indican que este método permite recordar un 20% tres días después de la instrucción. "EL MOSTRAR NO ES ENSEÑAR".

EL QUE APRENDE TIENE UNA TENDENCIA A RECORDAR:

10% DE LO QUE LEE

20% DE LO QUE ESCUCHA

30% DE LO QUE VE

50% DE LO QUE VE Y ESCUCHA

70% DE LO QUE DICE CUANDO HABLA

90% DE LO QUE DICE CUANDO HACE UNA TAREA.

Una combinación de "DECIR" y "MOSTRAR" es mucho mejor. Estudios realizados revelaron que el método de "DECIR" y "MOSTRAR" permite recordar hasta el 65% tres días después de la instrucción.

La combinación "DECIR, MOSTRAR Y PROBAR" se presenta como la forma más efectiva de enseñanza. Quién arriba a la prueba práctica de realizar una tarea, tiende a recordar el 90% de los conocimientos recibidos.

¿De dónde surge? Surge de gente en la cual la importancia de la capacitación hacía que quién estuviese escuchando del otro lado, del nivel de recordación de los conceptos recibidos dependiese su vida. Organizaciones o actividades donde la persona está altamente expuesta a perder su vida.

Los comunicadores en el área de seguridad han hecho bastante experiencia y han recopilado este tipo de situaciones, con lo cual, creo que somos unos cuantos los que como docentes hemos tomado esa línea de comunicación. Independientemente que sea riesgo de vida, esto es cómo aseguro mi trabajo, cómo paso a ser eficiente y productivo en mi trabajo y cómo incorporo en un curso el máximo de conocimientos. Esto es un flash de por qué en esta materia vamos a ir jugando con cada uno de los conceptos, jugaremos en los distintos talleres a realizar.

Hay dictados formales y dictados amistosos, estos últimos generan mucha participación y recordación por lo realizado.

Siempre que doy clases digo: "quien se aburre puede irse" lo cual es coherente con un dictado amistoso. Yo disfruto como docente la transferencia de conocimientos pero lo importante es que alguien recepcione y a su vez pueda aplicarlo a una situación de su realidad.

Saliendo del cuadro de recordación, otra situación importante es conocer el perfil de quienes participan en el curso.

Si vemos cómo estamos integrados en este curso uno empieza por lo que es un concepto de ABC. Es la metodología con la cual priorito y ordeno desde la mayor participación hacia la menor y en forma acumulada, lo cual permite conocer quiénes dominan el universo de los participantes.

PERFIL DE LOS PARTICIPANTES

Posición	Cantidad	% Individual	% Acumulado Secretario
	12	27.3	27
Concejal	6	13.6	41
Director	6	13.6	55
Asesor	6	13.6	68
Diputado	3	6.8	75
Subsecretario	2	4.5	79.4
Cont. Municipal	2	4.5	83.9
IFAM	2	4.5	88.4
Mrio. Economía	2	4.5	92.9
Senador	1	2.3	
Intendente	1	2.3	
Subdirector	1	2.3	
TOTAL	44		

En las estrategias una de las cosas que deben hacer todos es, si tenemos que dedicarnos a todas las cosas que administramos, lo que vamos a hacer es partir en forma muy alta nuestro tiempo y vamos a atender mal a todas las tareas. Para no hacer eso debemos caracterizar el perfil de los universos con el cual uno va a estar trabajando y asignarle tiempo a las tareas por importancia.

Si no tengo errores en la información que me suministraron, el 27 por ciento de los participantes están en el nivel de secretario en los municipios; tenemos un 14 por ciento formado por concejales lo cual nos dice que casi la mitad de la población del curso está entre secretarios y concejales, cuando seguimos vemos directores en municipios y ya estamos pasando el 55 por ciento. Cuando llegamos al 75 por ciento que uno lo ha subrayado, tenemos a quiénes estamos formando y cuál es el universo, el tema es si ese universo en el que genera un planeamiento estratégico. Si ese universo no lo genera tendremos un enriquecimiento de situaciones personales, pero no una base de organización para generar un plan estratégico.

Vemos que todo el resto tiene una participación, por lo menos en este curso, pequeña. Esta etapa forma la parte estratégica de saber, a quién le dirigimos los mensajes.

Si uno quiere trabajar dentro de un área de planeamiento estratégico, la cual básicamente nos dice: señores, vamos a generar buenas estrategias si somos buenos administradores. El ser buen administrador es hacer un uso adecuado de los recursos. Vamos a ver algunas reglas estratégicas que hacen a una gestión de planeamiento.

REGLAS ESTRATEGICAS

- 1.- RETENER EL MAXIMO DEL PRODUCTO BRUTO GENERADO EN LA REGION
- 2.- LIMPIAR AL MAXIMO LAS IMPRODUCTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA ORGANIZACION.
- 3.- RETENER EL MAXIMO POSIBLE DE LA POBLACION MEDIANTE EDUCACION TERCIARIA EN LA REGION, ADAPTADA A LOS REQUERIMIENTOS DE LA MISMA.
- 4.- CONOCIMIENTO CIERTO MEDIANTE INVESTIGACION PROFESIONAL DEL PERFIL DEL CLIENTE-PROVEEDOR (Vecino).
- 5.- CONTAR CON UN FRENTE DE MOSTRADOR MUY BIEN CAPACITADO.
- 6.- TODOS LOS PROGRAMAS OPERATIVOS DEBEN CONTAR CON RECURSOS CIERTOS.
- 7.- PRESENTAR ANUALMENTE AL CLIENTE-PROVEEDOR (Vecino), LAS METAS ANUALES DE ACTIVIDAD FUTURA Y EL NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LAS YA REALIZADAS.
- 8.- TRABAJAR CON UNA ORGANIZACION FLEXIBLE ADQUIRIENDO DISEÑOS Y NO EDIFICIOS. INCORPORAR ESTRUCTURAS PUNTUALES Y TRANSITORIAS PARA LA GENERACION DE LOS CAMBIOS (Fusibles).

La primera dice: retener al máximo el producto bruto de la región. ¿Porque hablamos de esto? Si los dineros generados como riquezas en la región se van, creo que estamos haciendo un mal negocio. Si uno analiza esos municipios, debe ser una estrategia de los mismos tratar de retener al máximo el producto bruto de su zona.

Tenemos un ejemplo sencillo, Chascomús, Saladillo, donde sus habitantes en edad de estudios terciarios, abandonaban la zona, sacaban producto bruto, lo llevaban hacia otra región, entonces, tanto municipios como cámaras en forma muy inteligente decidieron tener sucursales o formación en el lugar, lo cual hace que los recursos se retengan, la personas queden

en el lugar y el nivel aplicable del producto bruto regional aumente.

Creo que si uno genera estrategias por las cuales no se vayan esos valores, el de la educación es uno y como él hay varios más, damos un importante paso estratégico.

La segunda dice: limpiar al máximo las improductividades administrativas de la organización.

Una de las improductividades más importantes que uno encuentra en las organizaciones es lo que uno llama, las aves de paso. Esto es, como no voy a estar en forma permanente dentro de la organización, genero procedimientos y tareas con una visión personal.

En muchas organizaciones donde trabajamos pedimos que listen las tareas que se hacen, se reciben, se emiten y después les pedimos que las cuestionen. La cantidad de tareas improductivas que aparecen es muy alta.

Cuando uno dice improductividades es, podemos protestar por el mal funcionamiento y la falta de recursos de una organización, cuando estamos seguros que hemos trabajado el nivel de improductividades. Uno asume que lo que se hace es porque los procedimientos así lo indican y no deben ser cuestionados.

Creo que las actividades y procedimientos cuando uno no los cuestiona y no tiene un sentido crítico, se aleja en forma importante del concepto sobre lo que son reglas estratégicas.

Esto sucedió en una industria privada en una relación importante con gobierno. Era una empresa productora de vacunas aftosas donde dentro de la estrategia de la Dirección de Compañía para el gerente de producción, su principal ocupación era el desarrollo y el mantenimiento de vacunas. Cuando se hace un trabajo de limpiar improductividades lo que surge es que el 60 por ciento del tiempo de ese gerente estaba destinado a tareas administrativas para cumplir con todos los requerimientos del ente oficial a los efectos de liberarle las partidas de vacunas.

Entonces, entramos a analizar y efectivamente era un mamotreto cada protocolo para la aprobación, lo cual parecía loco. Cuando algo el sentido común lo rechaza y dice esto no tiene lógica debemos generar un cambio. Porque muchas veces uno dice, si es un ente oficial el cual lo solicita, entonces es válido y uno no lo cuestiona.

Una actitud muy importante en la estrategia es, cuestionemos todo aquello que nos perturba y nos hace ser ineficiente. Fuimos a ese organismo, preguntamos qué hacían con el informe, el mismo tiene una hoja resumen de carátula que es la que se toma y el resto se archiva, se tira. Le preguntamos al responsable, por qué habían pedido tanta información. Lo que explica es, debido a que hay distintas categorías de laboratorios, algunos muy ordenados y otros no tanto, dimos una normativa general para que todo el mundo la cumpla. Quién tiene su sistema y puede generar el informe resumen no necesita cumplirlo, aquellos que no lo tenían, que lo tomen. Sin cuestionamiento, personas de mucha formación técnica lo que dijeron fue: lo pidió el ente oficial, hay que hacerlo.

Entonces, para la segunda partida se toma información de los registros de la empresa, se completa la planilla resumen, ello no le llevaba más del 5 ó 6 por ciento del tiempo a esta persona. Fuimos con esa información al ente oficial, lo miran y lo aceptan... Cuando uno dice, limpiemos las improductividades, tenemos que cuestionar cada una de las situaciones que nos molestan.

Conocimiento cierto mediante investigación profesional del perfil del cliente-proveedor. Un municipio independientemente de ser un organismo oficial debe entender profesionalmente que tiene un cliente y éste es quien le demanda. En todos los procesos de planeamiento si no hay alguien que está demandando o requiriendo, el planeamiento no tiene sentido. Pero si hay un cliente ¿quién es? La población. ¿Es solamente cliente o es proveedor?

En el caso particular de los municipios la población es proveedora de recursos y la función municipal es administrar eficiente y productivamente esos recursos para devolverlos como demanda, pero no la demanda que quiero, es la demanda que el perfil del cliente pide. Cuando uno analiza, participa y se mueve en toda la Provincia, yo diría que existe muy poco contacto en saber qué perfil tiene la población, y ese perfil de la población es al que el municipio tiene que dar las demandas necesarias o las que requieren. El uso de recursos para demandas que nadie pide termina en un montón de situaciones ridículas y mala utilización de los recursos.

Todos los programas operativos deben contar con recursos ciertos. Creo que son muchos los casos en los cuales uno se embarca en programas operativos y no cuenta con los recursos, entonces, alguien proveerá. Esto no sirve.

Presentar anualmente al cliente-proveedor las metas anuales de actividad futura y el nivel de cumplimiento de las ya realizadas.

Si nos preguntamos cuántas veces debemos explicarle a ese universo de clientes que tenemos, qué pensamos hacer con el presupuesto o con el año calendario que iniciamos, cuáles son las metas y cómo las cumplimos... Si me dicen que todos las cumplen, me parece bien, estamos dentro de una de las pautas de la estrategia, pero si no las explicitamos, no tenemos varas de medidas.

Mi experiencia en las organizaciones públicas es que las varas de medidas son de goma, pongo una vara, no la alcancé y la cambio. Cuando uno mira, eso no es una vara de medida. Esto es, me pongo un valor, me pongo una meta y contra esa meta, pongo la cara cuando no la cumpla.

Trabajar con una organización flexible adquiriendo diseños y no edificios. ¿Qué nos dice esto? Muchísimas veces nos metemos en un proyecto donde no me alcanzan los recursos y crezco y crezco. Creo que entre las pautas estratégicas lo que uno tiene que tener bien claro es que empiezan a haber estructuras flexibles que son, cómo incorporo y saco tareas, con ello empieza a tener sentido lo que se llaman estructuras temporarias, y los diseños son: si tengo un problema y ese problema tiene especialistas, contrato a ese especialista, me diseña y luego yo adecuo una organización transitoria para resolver temas coyunturales o puntuales.

Uno tiene la costumbre de meterse en todo lo que viene en vez de parar la pelota y emplear tiempo para analizar la

situación.

Cuando tengo que incorporar estructuras temporarias? Cuando tenemos la necesidad de hacer trabajos con organizaciones flexibles, a las que podemos considerar organizaciones fusibles. Las mismas no deterioran lo que es la vida o la buena salud de una organización. Cuando hay que hacer cosas en una organización no nos tenemos que pelear entre los que trabajamos juntos.

Si nos metemos en el planeamiento estratégico debemos ir definiendo etapas. Y una de ellas es si quiero planear estratégicamente, necesariamente debo tener muy claro cual es el rol de un buen administrador o será una linda frase la del planeamiento estratégico. Esta es la definición que uno le da al rol de un administrador.

Todas las definiciones que vamos dando son aquellas con las cuales uno está trabajando en el seguimiento de esta exposición.

Uno puede decir: tengo todo el derecho a cuestionarlo, tiene todo el derecho. Lo que tiene es un ordenamiento lógico que parte de cómo definió cada una de las cosas. Decimos que es el que tiene la responsabilidad de explicitar con claridad los objetivos de la organización. Uno puede decir: ¿es un solo objetivo? No, normalmente es un conjunto. Cada uno va definiendo objetivos en el área de sus responsabilidades, pero si definió un objetivo, es el administrador del mismo.

Debemos: fijar políticas coherentes para su logro. A veces no existe la política de cómo lo voy a lograr. También debemos: tomar decisiones que dinamicen los objetivos transformándolos en metas de trabajo.

Este es un tema en donde uno entra a jugar si la política de objetivos realmente la realizan y uno dice: sí.

Uno se pregunta si se trabaja con mayor cantidad de objetivos o de metas.

Normalmente uno tiene muchísimos más objetivos que metas. El objetivo es cuantificar qué quiero, cuánto quiero y ubicarlo en la variable tiempo. El tema es que podemos tener infinitos objetivos pero podemos cumplir solo los que los recursos nos lo permiten; pero para utilizar los recursos estoy obligado a tomar decisiones. Esto quiere decir que el objetivo es estático.

La dinamización del objetivo es: cuando hemos analizado y priorizado los objetivos, los hemos ubicado y decimos, hasta acá me dan los recursos. Para esos recursos, al tomar la decisión de que estos objetivos serán alcanzados recién se transforman en una meta.

Un administrador que no analiza los recursos y que todos los objetivos los incluye en un plano operativo, diría que está trabajando mal y sin estrategias definidas.

Generar capacitación del personal en todos los niveles de la organización. Si queremos organizaciones eficientes lo que necesitamos es un buen nivel de delegación y esto, con gente que no está capacitada es imposible.

Generar y controlar la correcta "delegación". Otras de las fallas estratégicas que existen cuando uno habla de trabajar con alto nivel de delegación es no fijar cuáles son los elementos de control. Si delegamos algo a alguien y estamos permanentemente arriba del mismo, no sirve. Delegar es transferir la responsabilidad y definir los indicadores por los cuales uno va a dar explicación de sus resultados. Normalmente digo que cuando no se puso un sistema de control, solo le pasamos la pelota a alguien, quién puede pararla o nó.

Planear la utilización de los recursos necesarios y disponibles. Los recursos disponibles son aquellos que van a ser ciertamente generados. ¿Por quién? Por quien los provee y los necesarios son los que vamos a analizar en función de una priorización de objetivos.

Cuando en base a esa priorización de objetivos lo que necesitamos supera esa disponibilidad, más allá de los recursos, es imposible cumplir con los mismos.

Programar la asignación adecuada de los recursos necesarios y disponibles y controlar la utilización "eficiente" y "productiva" de los mismos.

¿Qué es más importante, ser eficiente o ser productivo?

ASISTENTE.- Los dos son importantes, pero primero, productivo.

Ing. CALDERON IZAGUIRRE.- El concepto de eficiencia es el uso correcto de los tiempos y nada más que eso. La responsabilidad de un administrador primero, es ser productivo. Hacer un uso correcto de los recursos y segundo, utilizar bien el tiempo. Si uno fue muy eficiente pero, ¿cómo fueron utilizados los recursos? No lo sé. Muchas veces la variable tiempo no es la de mayor impacto en el uso de los recursos o en la administración de los recursos, entonces, tenemos necesariamente que ser productivos, usar bien los recursos y luego ser eficiente es, que las cosas estén acotadas dentro del tiempo que uno establezca.

Vamos a ver qué reglas le recomienda uno respetar a un administrador. Primero: trabajar sobre información precisa y concreta evitando en lo posible estimaciones subjetivas.

Yo diría que un buen administrador a la subjetividad la tiene que dejar afuera.

Mirando esta imagen, cada uno imaginense cuántos centímetros hay recorriendo este perímetro. ¿Cuánto mide el rojo?

ASISTENTE.- Catorce centímetros.

ASISTENTE.- Cuarenta y cinco centímetros.

Ing. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Cuánto mide? Es lo que menos me importa. Cuando uno dice trabajar sobre información precisa y concreta lo que está obligado es a cuantificar, a medir y a valorar con precisión, porque si esto lo voy a ingresar al sistema y obtener información para tomar decisiones, la subjetividad no sirve. La información tiene la calidad del ingreso de los datos.

Creo que jugando es como vamos a entender por qué queremos fijar conceptos.

Luego dice: dar instrucciones y capacitación previa, antes de la realización de las tareas. En todas las organizaciones

una cosa común es, si esta es una nueva tarea, a partir de aquí hay que trabajar. Ahí está qué es lo que le va a pasar.

Ustedes tienen dos informaciones, una es la que estamos desarrollando y la otra es la de los talleres.

Les voy a pedir a ustedes que realicen la tarea de esa sopa de números que tienen a su alcance.

Esto es como cuando uno dice "conseguí tal software y lo pongo...", pero ¿tenés un manual? No", entonces empieza a descubrir. Normalmente los software operativos no se utilizan en más de un 10 por ciento de su capacidad ¿por qué? Porque uno no se capacitó, no tiene manuales y no puede obtener todo lo que brinda.

Trabajando organizaciones lo que vemos es: invierto en equipos y software porque es la moda, pero el tema es cómo puedo maximizar el uso de los mismos. Esa es otra de las pautas con las cuales un organizador debe trabajar.

La tercera dice: incorporar a las tareas los límites que fueron definidos y no asumir límites mayores (tendencia natural). El individuo se autolimita por naturaleza, se pone límites que nadie le dijo y, por las dudas, no lo hace. Eso es utilizar mal los recursos. Cuando uno tiene procedimientos y están claros, tiene los límites claros y sabe hasta dónde llegar. Lo que yo digo es que soy una persona que en mi vida trabajo al límite hasta que me dicen "no"; y mi experiencia en las organizaciones es que los "no" hay que convertirlos en "sí". Y los "no" se convierten en "sí" buscando software y dialogo.

El individuo por naturaleza necesitan que le muevan un poco su escenario o su actualidad de trabajo. Cuando le vienen con algo nuevo "ah no! No me vengán con cosas porque estoy saturado..." Eso es no. ¿Qué cosas necesita para poder convertirlo en sí?

Normalmente, cuando es analizado por el otro cuáles eran los impedimentos para el no, en general son pequeños, son chicos y uno puede tener una gestión mucho más eficiente y productiva si convierte ese no en un sí. Cuando consigue apoyar y darle lo que le faltaba -que era nada- a quien le hizo el requerimiento, normalmente busca un socio. Cada vez que hay un no el tema es ver en qué condición es sí; lo otro es "vos me decís que no y hablo con tu jefe", eso no sirve. Uno tiene que buscar socios en las organizaciones, esto quiere decir que vamos a armar un diálogo y a partir de ahí uno empieza a tener la cultura con la cual estará trabajando.

Exigir objetivos claros antes del inicio de cualquier tarea. Esto es el qué, el cuánto y el cuándo y normalmente lo claro es el qué. "¿Lo tenés listo? No; Pero lo quiero para mañana. Pero no me dijiste nada..." Cuando se empiezan a pedir las cosas y no se acotan, eso es no tener objetivos claros. Hay que tomar en consideración todos los factores del entorno y el entorno somos nosotros y el medio que tiene acción y puede condicionar.

Por último "sólo podemos administrar lo conocido". Si nosotros no tenemos precisión en los requerimientos, no conocemos el cliente, no conocemos el proveedor y trabajamos por aproximación, lo que tenemos son organizaciones ineficientes. Si queremos aplicar conceptos estratégicos, conozcamos las cosas; esto es como cuando existen problemas y los tapamos en vez de administrarlos, lo único que se hace es ir generando niveles de presión. Los conflictos en las organizaciones tienen que ser administrados y no tapados.

Hay un juego, que consiste en unir los nueve puntos de un rectángulo con cuatro rectas consecutivas.

Lo importante de un administrador es que no se ponga límites que no le definieron. Este juego trata de mostrar que si uno se pone límites que nadie le definió, es muy difícil resolver las cosas; lo que se hace es utilizar mucho recurso ineficientemente.

Cuando observo la experiencia de estar caminando organizaciones, y veo a los que dicen "no mirá, no lo hago por las dudas, a ver si al cliente no le gusta" la primer pregunta que surge es ¿qué dice el cliente? Y cuando uno empieza a relacionarse con el cliente se da cuenta que se puso límites que nadie le definió.

Recuerdo una empresa productora de vidrio definía que tenía la mejor calidad y por esa mejor calidad, su producto costaba un 20 por ciento más. Lógicamente perdió mercado y decía "yo no los entiendo, le compran al que tiene peor calidad". El tema es quién define la calidad ¿la define uno o el cliente?; cuando se consultó al cliente éste dijo "esa calidad de vidrio para mi producto, no es importante. La variable precio es la importante". Entonces ¿para qué hago calidad? No sé, es un problema tuyo, no un problema definido por el cliente.

Cuando uno asume el rol del otro y empieza a definir lo que al otro le gustaría, puede que acierte o no, pero el tema es que la calidad se define en los términos del cliente y si no uno está afuera. Es como que uno está jugando un rol que nadie le propuso y entonces empieza a hacer cosas que no sirven.

Hoy decíamos que teníamos que ser eficientes y productivos. Al decir "eficientes" estamos hablando del uso correcto de los tiempos y cuando decimos "productivos" -incluyendo el concepto de los recursos-, también se llama eficiencia global, que es el uso inteligente del tiempo y los recursos disponibles.

Cuando se trabaja en organizaciones y lo que se hace es recolectar datos, la administración en base a datos se hace lenta, ineficiente, pesada. Si no tenemos el mecanismo de proceso para transformar los datos en información, normalmente vamos a tomar malas decisiones. Pero si la toma de decisiones es la que dinamiza las cosas que vamos a hacer, estamos obligados a contar con buena información para tomar las decisiones; si queremos tener organizaciones eficientes tenemos que saber que la acumulación de datos, son kilos de papeles que no sirven para nada.

Puedo tener un intendente que trabaja por datos, tapado de datos y esa es su imagen. Pero también puedo buscar un intendente con información o sea, datos procesados que me permiten una ágil toma de decisiones y lo que voy a tener es una buena velocidad en el uso de los recursos y de los tiempos y, por lo tanto, ser productivo.

Vamos a analizar cuáles son los principales distinguos entre una gestión pública y una privada.

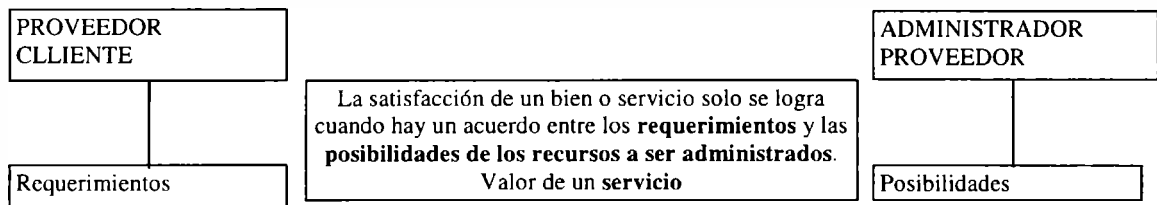
En las organizaciones privadas normalmente uno tiene un cliente, que es el que está requiriendo y le da sentido a la organización. Es lo que llamamos la demanda, o sea, la cuantificación clara de esos requerimientos es lo que se llama el mercado o es la demanda de la cual uno participará de acuerdo a la actividad que tenga.

Pero por otro lado, para que exista una actividad de planeamiento, tanto como la necesidad de un cliente existe la necesidad de un proveedor y ese proveedor es el que tiene posibilidades y esas posibilidades van a demandar el uso de recursos.

A veces uno pregunta cómo se define el precio de venta o la satisfacción de un servicio. Dejemos un poco los libros y usemos el sentido común; cuando lo que alguien me demanda como requerimiento está satisfecho por las posibilidades que tengo y las dos se encuentran, estoy definiendo el precio de un bien o el precio de un servicio, si no no tiene sentido. Cuando tenemos ese acuerdo es cuando estamos encontrando ese valor.

Cuando uno mira y quiere hacer un planeamiento, está obligado a conocer con certeza el perfil del cliente, esto es las características, el mercado, lo que llamamos la estacionalidad... ¿En los municipios la estacionalidad es importante? Uno puede decir que sí o que no; yo les diría decididamente sí, salvo que uno tenga como característica de municipio, que el valor de ese producto bruto es constante e independiente de cualquier situación.

Si estamos en una zona agropecuaria y dependemos de determinadas condiciones, lo que vamos a ver es que esos ingresos tienen una estacionalidad de generación y si lo que estamos haciendo es demandarlos en forma constante, vamos a tener momentos en los que no nos pagan y momentos en los que sí. Cuando uno toma determinadas provincias que dependen de la zafra o del tomate, que son elementos muy puntuales, la generación de riquezas va por flashes. Y la zona industrial también depende de cómo se estabiliza y compatibiliza; si uno no caracteriza en la zona o región que tiene la estacionalidad y cómo vienen los fondos, si uno no trabajó por lo que se llama un sistema de acolchonamiento para poder sacar eso, es un poco difícil manejar los recursos, generar y ordenar todo un planeamiento



En la administración pública aparece la figura del cliente-proveedor; creo que esa es la característica que tiene la población que es atendida por cualquier municipio: es cliente demandando servicios y es proveedor aportando recursos. Y si nos vamos al otro lado, decíamos que en la industria privada normalmente teníamos un proveedor, y acá lo que tenemos es un administrador y proveedor de servicios. Como administrador es: administrador de los recursos que provee la población, y lo que va a tener que dar es servicios o ser un buen administrador de los recursos.

Si yo no incorporo el perfil de las posibilidades para generar recursos y los requerimientos que tiene como demanda y no tenemos claridad de la caracterización de la región, no estamos haciendo nada que se llame estrategia.

ASISTENTE.- Me quedé pensando en el tema de la estacionalidad, lo veo como concepto...

Ing. CALDERON IZAGUIRRE.- Si un municipio depende del campo, cuando viene una sequía tiene problemas. Tiene el problema de cómo generar producto bruto en la zona porque si no se genera ese producto bruto es muy difícil recaudar impuestos; y si no se recaudan impuestos y a su vez no se controla cómo viene la recaudación, es medio sonado.

Por ejemplo, si tomamos los municipios de la costa, en el verano tienen un nivel de ingreso totalmente distinto en la zona. Ese tipo de caracterización es lo que se llama la estacionalidad, entonces, cuando uno está generando un plan anual, tiene los objetivos y quiere elaborar un presupuesto, lo que tiene que hacer es considerar si todos los meses va a disponer de ingresos o tiene que estar centrado en función de la estacionalidad de los recursos. Si no llega un momento que uno empieza con una bicicleta, un endeudamiento y alguien va a tener que proveer porque no puedo terminarlo, entonces, uso mal los recursos.

Es condición obligatoria para cualquier proceso de planeamiento contar con un perfil bien conocido del cliente, es decir, de la población. Hoy vamos a trabajar viendo ciertos temas estratégicos que hacen al perfil.

Estas definiciones son las que marcan la línea por la cual tienen que ir, si las quieren cambiar están en todo su derecho, pero lo que veamos acá va en este camino.

Decimos que queremos planear, esto es anticiparnos a todos los recursos que vamos a emplear, o sea, el tema de un planeamiento es horizonte lejano de eventos que van a suceder; en los planeamientos no hay compromisos de recursos, son estrategias, se trata de ubicar eventos que después me van a requerir recursos. Es en la parte táctica donde realmente comprometo los recursos, el planeamiento es el juego más barato para ser eficiente en el uso de los recursos. Yo necesito gastar mucho tiempo planeando, pero cuando empecé a tomar decisiones pongo en juego recursos.

Decimos que estrategias son un conjunto de decisiones que involucran a las organizaciones, entonces, todas las bases o las pautas con las cuales uno va a trabajar definiendo estrategias, van a tener que ser adecuadas a la característica de cada organización, en función del perfil del mercado que tienen, que ese es el cliente. Si nosotros no entendemos o no nos queremos poner en ser administradores profesionales de organismos públicos donde juegan las mismas reglas, o similares, que tiene la industria privada, es un poco difícil ¿por qué? porque tenemos que ser buenos administradores y esas son reglas generales, que son independientes de que las empresas sean públicas o privadas: o queremos ser eficientes o no.

Hablamos de la misión. Dice: definir con claridad y perspectiva amplia las actividades de una organización. ¿Cuál es la misión? La misión desde el municipio es mientras dura el tiempo que mi partido está... yo diría que es una misión mezquina, pobre y política; no sirve. O los municipios empiezan a definir misiones para dar servicios, ser buenos administradores y eso va mejorándose, cambiando la proyección de la misión como una alternancia, entonces tiene mucho sentido, pero uno debe definirla.

Acá hay muchos concejales y yo creo que los concejales son como los accionistas de la industria privada, o sea, normalmente una empresa privada está formada por accionistas y hoy cuando miramos la gestión pública vemos que hay un Ejecutivo pero también un Concejo, el cual va a convalidar porque representa a ese cliente y al hacerlo está incorporado de la misma forma que los accionistas están exigiendo y deben ser consultados para tomar decisiones. Entonces, cuando uno empieza a hacer paralelos, son muchos los que surgen.

Cuando decimos que el planeamiento es un horizonte amplio lo que estamos diciendo es: señores, queremos ubicar en el tiempo recursos a ser utilizados. Entonces es qué, cuánto y cuándo; como concepto estratégico si no tenemos buena definición en los objetivos no vamos a poder prioritarlos, porque la prioritación es cómo voy a utilizar eficientemente los recursos. Después de analizar y tomar decisiones, van a poner en juego lo que tenemos que administrar.

Hablamos de la meta. Cuando tenemos hecho ese análisis o esa prioritación de objetivos y tomamos decisiones, las transformamos en metas de trabajo o metas operativas.

También hablamos de lo que llamamos fuerzas. Las organizaciones están formadas por fuerzas y debilidades y fuerzas son las ventajas competitivas que dan credibilidad a una organización. Cuando uno mira municipios donde su ejecutivo pasó una vez, dos veces, tres veces... es porque debe tener fuerzas que son reconocidas por el medio. Un medio que no reconoce tiene la posibilidad de remover y punto.

Si quiero tener organizaciones eficientes y que perduren en el tiempo, estoy obligado a tener ventajas competitivas. Pero las ventajas competitivas ¿para quién son?, son las ventajas de la eficiencia que tengo en interpretar a la población, en tomar sus demandas y ser buen administrador de sus recursos. O soy buen administrador o estratégicamente me va a durar poco el horizonte de la estrategia.

Si uno mira en forma ordenada cómo son los pasos de un planeamiento estratégico, lo primero que dice es: definamos con claridad cuál es la misión de la organización que tenemos; la misión o el alcance con el cual la estamos definiendo. Debemos, necesariamente, incorporar el perfil del cliente, su caracterización y dónde estamos; definir las características de la región a ser analizada -si es comercial, industrial o agropecuaria-; relevar la característica estacional de la generación de los recursos en la región analizada. O sea, cada región tiene su universo, tiene sus características y muchas veces municipios distantes lo que tienen que hacer es generar estratégicamente cómo tenemos un polo de ciertas cosas.

Dice: identificar indicadores macroeconómicos que condicionan la generación de los recursos a ser administrados. Sabemos que de cada región una parte va a Nación, otra parte va a Provincia, otra parte a la municipalidad y después algunas vuelven; pero si no tenemos caracterizado el peso que tienen tomando ese producto bruto de cada una de esas áreas, es muy difícil trabajar en la generación de los recursos.

Proyección del presupuesto anual con apertura mensual de los recursos teóricos disponibles. ¿Por qué apertura mensual? porque si la estacionalidad está definida y conocida, lo que necesito es ubicar el planeamiento como estrategia, en función de las posibilidades, a la generación de recursos.

Estado general de objetivos acorde con los requerimientos relevados según las necesidades de los clientes. Cuantificar prioridades del universo relevado. Ese listado de objetivos es para poder trabajar en la prioritación.

Definir metodología mediante requisitos obligatorios y deseados para la prioritación de la lista general de objetivos. ¿Qué son obligatorios y deseados? Hay un tema que se llama "análisis de problemas y soluciones" y cuando uno toma decisiones lo que va a ver es, si tengo que prioritar objetivos habrá elementos obligatorios -que son aquellos demandados-, los cuales para transformarse en metas deben poder satisfacer lo que yo le obligo. Entonces vamos a tener una primera depuración de todo el parque o de todo el listado de objetivos porque cumplen con los obligatorios que uno le impuso. Uno empieza con qué cosas son las obligatorias, una vez que las tiene cuantifica lo que pide como recurso y si el presupuesto, la generación o los recursos no le dan, empiezan lo que uno llama los deseados.

Son formaciones y técnicas; normalmente en las organizaciones que quieren ser eficientes se hace lo que se llama el análisis de problemas y toma decisiones como metodología. Si los municipios lo hacen o no, no sé, pero es una de las cosas que uno recomienda como estrategia ¿por qué? porque se gana muchísimo tiempo, se analizan muy rápido los problemas y no se diluye el uso de los recursos.

Comparación de los recursos necesarios versus los teóricos disponibles. Conocer teóricamente cuántos podrán ser cumplidos, asumiendo el real cumplimiento de las pautas empleadas para la generación del presupuesto anual teórico. Esto es ver qué es lo que podemos cumplir.

Análisis de las posibles condiciones adversas. El mismo nos indicará el margen de seguridad que debemos tomar para la confección del plan estratégico de actividades anuales. Uno normalmente toma los objetivos, los analiza y asume que todo va ¿por qué? porque cuadra en los papeles.

Todo buen análisis, estratégicamente, de una situación dice: trabaje como abogado del diablo después de haber seleccionado las cosas que dijo que va a ser. Entonces, condiciones adversas quiere decir probar la sensibilidad de cada uno de los objetivos que va a llevar a programas operativos, viendo las condiciones adversas en las cuales se puede llegar a trabajar. Ahí sí se está trabajando en armar un planeamiento estratégico.

Dentro de las organizaciones, la privada tiene lo que se llama el tablero de control, que es aquel en el cual uno ubica todos los indicadores con los cuales administra y controla una organización.

En el caso de una gestión pública lo que vamos a necesitar es conocer cuál es la matriz de situación a los efectos de poder manejar de la misma forma que utilizamos para un tablero de control.

Acá lo que les pido es con el mejor conocimiento que tengamos de la región que tiene cada uno, tratar de completar lo que llamaríamos una matriz de situación.

PASOS NECESARIOS PARA ARMAR LA MATRIZ DE SITUACION

1	Cientes demandantes (Total de la Población)	
2	Cientes económicamente activos (Pob. Activa)	
3	% de población activa	
4	Nivel de desempleo (Del área en análisis)	
5	% histórico de recaudación Vs. proyectado	
6	Impactos impositivos (Sobre los ingresos)	
7	Nacionales	
8	Provinciales	
9	Municipales	
10	Características de la actividad económica	100
11	Industrial	
12	Comercial	
13	Agropecuaria	
14	Servicios principales requeridos (Base 100)	100
15	Salud	
16	Educación	
17	Empleo	
18	Servicios públicos	
19	Vivienda	
20	Otros	

Lo que decimos es: clientes-proveedores, estamos hablando de un perfil del cliente, pero ¿de qué población estoy hablando? No tengo la menor idea, sería bueno que la conozcan. De ellos, cuantos son económicamente activos. ¿Por qué? Porque son aquellos generadores ciertos de recursos que tengo la necesidad de administrar. Si mi población activa es de 20, 30, 40 ó 50 son situaciones totalmente distintas, si no sé cuáles son es un poco difícil trabajar.

Quando hablamos de los niveles de desempleo es para el área en cuestión.

Si el nivel de desempleo es del 15 por ciento y tengo una pauta de recaudación y pasa por situaciones particulares, climáticas o por lo que fuere, a un 30 por ciento de desempleo, mi presupuesto y generación de recursos no corre y el planeamiento tampoco. Entonces lo estratégico dice: señor, tenga las pautas claras en una matriz de situación y monitorea, porque cuando esos factores macroeconómicos se alteran, usted tiene un problema, usted no va a generar lo que pensaba y no podrá cumplir con los planes operativos.

Después decimos: los impactos impositivos sobre los ingresos. Esa población activa ¿qué le toma la Nación, qué la Provincia y qué le tomo yo? Tenemos que ver qué es lo que quiero. ¿Existe la posibilidad o no?

Creo que acá cuando uno dice fijo un precio, el tema es cuál es el valor que alguien está dispuesto en forma cierta a pagar por lo que recibe. La relación del impuesto municipal tiene mucho que ver con la satisfacción, con las posibilidades y cómo me estoy manejando, pero eso es un ida y vuelta.

Característica de la actividad económica. Haciéndolo en una base 100, soy 100 por ciento industrial, comercial, agropecuario, ¿cómo caracterizo lo que tengo? Y cada uno de ellos es con qué indicadores uno lo tiene que relacionar.

Servicios principales requeridos. Ahí listé algunos y puse otros. ¿Cuál es el impacto? Porque eso lo conozco o no. Esto es hacer gimnasia de los elementos estratégicos que uno debería tener conocido para poder trabajar en las etapas de planeamiento. Entonces, si terminamos el primero, podemos seguir con esto.

Continuamos con el análisis del problema, hecho que nunca sucede. Yo diría que esto no lo tenemos cuando no queremos reconocer. Uno a qué llama problema dentro de lo que es el área estratégica en una organización.

El problema es todo lo que se aparta, lo que uno dice: debiera ser.

Dijimos que para trabajar en forma ordenada dentro de un planeamiento estratégico tenemos que tener claridad en los objetivos, tenemos que saber priorizarlos, saber tomar decisiones y luego contar con metas de trabajo. Pero esa metas, dijimos que no pueden ser de goma sino que son testigos que nos van a mostrar cuán bien o mal trabajamos.

Entonces los apartamientos de no poder alcanzar esas metas es lo que uno define como problemas.

Si lo desmenuzamos, uno dice: ¿tomamos decisiones, para qué? Para ser eficiente. Y el concepto de eficiencia en la toma de decisión automáticamente introduce el concepto de delegación. Quiere decir que vamos a tomar decisiones inteligentes, que vamos a ser eficientes si tenemos correctas delegaciones. Quien arma bien una estructura capacitada va a poder trabajar con recursos adecuados y eficientes o va a tener algo sobredimensionado e ineficiente. Cuando mediante una decisión fuimos a una meta, lo que decimos es, el no cumplimiento o el apartamiento, es lo que definimos como problema.

Todo problema responde a una causa y esa causa automáticamente nos lleva a generar acciones. Si esas acciones no dan correcciones permanentes, no estamos atacando los problemas. Si los problemas se repiten es porque no tomé acciones estratégicas y éstas son, cómo voy a corregir esos errores o cómo voy a evitarlos.

Uno tiene muchos caminos de acción, uno de ellos es prueba y error hasta que descubro, eso tiene un costo. Puedo ser muy intuitivo. ¿Por qué? Las personas en función del tiempo incorporan lo que es llegar con mayor velocidad a una

solución que alguien que no estuvo expuesto ese tiempo.

Si nosotros decimos: estamos en una organización que tenemos una garantía de empleo permanente y lo que hacemos es pasar esa cultura, yo diría que es cierto. No creo que sea el tema de la función pública, donde vamos teniendo cambios y son accidentes que estén ciertas personas en una función determinada.

El prever es trabajar con metodologías que permitan atacar las causas de los apartamientos y tener una metodología que es lo que uno llama: el análisis profesional del problema.

Las organizaciones eficientes dentro de la formación y capacitación de su personal incorporan dicha formación profesional.

Si queremos prever algo, necesito experiencia, capacitación y una metodología. Uno tiene dos opciones. Una es olvidarse de la estrategia y trabajar con organizaciones intuitivas. ¿Qué hacen? Normalmente es una gestión ineficiente y una estructura sobre dimensionada.

Si me pregunta qué opina uno sobre la gestión pública, es que normalmente estuvo sobredimensionada por trabajar en forma intuitiva e ineficiente. Si lo que queremos es ser profesionales en la administración de la gestión pública que tenemos estamos obligados a trabajar con estructuras ajustadas a recursos.

En este tema de toma de decisiones, lo que uno recomienda es formar a las personas que tienen una parte activa en los resultados y en la gestión de la administración para poder llegar rápido a la corrección, a la prevención en forma permanente de los errores.

Todos hemos escuchado hablar de un concepto de calidad total y esto no habla de un cero defecto, de lo que habla es de asumir responsabilidades serias y entender que hay un concepto de cliente-proveedor en cada una de las etapas de una organización y lo que hago yo, que lo recibe otra persona, cuando cometo errores o estoy trabajando en forma ineficiente, hace que se nos escape la eficiencia del conjunto. El concepto de calidad total es integrar uniendo engranajes para que todos vayan en la misma dirección.

Cuando ese concepto no está, podemos decir que si tenemos que dimensionar el eje motor de una organización cuando existe la posibilidad de usar lo que yo llamo el embrague. Cuando uno aprieta el embrague en su automóvil, lo que hace es desenganchar el motor de empuje.

Si cada uno empieza a desenganchar y tiene la posibilidad de hacerlo, alguien para que continúe tendrá que tener un motor o un eje muy grande.

Dentro del concepto de calidad total vamos a ver qué situaciones son las que se nos van a dar. Si uno baja en cascada lo que ve en el concepto de calidad total es que apunta básicamente a satisfacer las necesidades del cliente.

Factores básicos a ser considerados para ser exitosos en la administración de un sistema de "CALIDAD TOTAL" en la provisión de servicios
--

Satisfacción por CALIDAD
INCORPORAR AL CLIENTE
Definir y Documentar el PROCESO
INDICADORES DE CALIDAD
PROBLEMAS/ERRORES
GENERAR PREVENCIÓN
ASEGURAR LA CALIDAD

Si queremos satisfacer las demandas dándole la prestación que el vecino espera, lo que estamos obligados es a incorporar al cliente, a conocer su perfil, sus requerimientos, sino, nunca incorporaremos el concepto de calidad total.

Si queremos incorporar al cliente y satisfacerlo, estamos obligado a definir y documentar los procesos con los cuales nuestra organización va a trabajar para poder satisfacer sus requerimientos. Las organizaciones que no documentan sus procedimientos no tienen puntos de control, no pueden ser auditadas, no sirven, son intuitivas. La formación profesional requiere: documentar las operaciones.

Si documentamos los procesos ello nos permite contar con indicadores de calidad, entonces tenemos una vara de medida. Si no la tengo, no existe el concepto de calidad. Uno debe siempre incorporar un indicador.

Si tenemos indicadores automáticamente podemos conocer los apartamientos o las desviaciones, eso es lo que uno llama los problemas o los errores. Si no tenemos con qué medir, todo va bien si el indicador es de goma y se ajusta, nunca existen problemas, entonces no sirve.

Si conocemos los problemas, errores o desviaciones podemos generar prevención, lo que significa anticipamos a la ocurrencia de hechos que no queremos. Si generamos prevención recién vamos a asegurar la calidad del servicio que estamos dando.

Esto está escrito así porque lo puedo leer al revés, si queremos asegurar la calidad del servicio que prestamos estamos obligados a generar prevención y si queremos hacer esto, necesitamos conocer los problemas y los errores. Para conocer dichos problemas, estamos obligados a tener indicadores, éstos surgen de la capacidad que tiene mi proceso. Entonces, tenemos que documentar los procedimientos en función de incorporar los requerimientos del cliente y si los incorporamos, realmente vamos a poder satisfacer lo que es su requerimiento como calidad.

ASISTENTE.- Si bien dialécticamente esto es exacto porque la misma vara que me permite medir los deseos de calidad del usuario o del cliente es la que medirá los problemas similares del día de mañana, esto llevado a la realidad, me hace ver que el cliente cambia de expectativas constantemente.

Ing. CALDERON IZAGUIRRE.- Creo que los municipios nunca incorporaron al cliente. Yo asumo y defino qué es lo que quiere el cliente. Si usted me dice que alguna vez los municipios incorporaron, encuestaron y armaron un perfil y trabajaron de acuerdo a lo que le demanda su cliente, creo que no existe. Y los pocos que lo hicieron, son aquellos que dice: estoy trabajando con el concepto de calidad total.

ASISTENTE.- Usted dice que los municipios no incorporaron al cliente, vamos a suponer que los incorporaron, esto no deja de ser una concepción dialéctica.

Ing. CALDERON IZAGUIRRE.- Los clientes, los mercados y los universos son muy lentos en sus cambios. La necesidad de satisfacer a los universos le permiten estrategias no menores de cuatro o cinco años, que uno va monitoreando. Pero el tema es, si no lo tomo, tengo una base, si usted recuerda lo que dijimos, en el plan anual de lo que quiere hacer un municipio va a tener que explicitar a dónde va a llegar y hasta dónde dieron los recursos.

Sobre el planeamiento estratégico, estoy hablando de un horizonte de tres a cinco años. Yo estoy dando pautas que hacen a una estrategia. Es muy bajo el porcentaje que realmente utiliza planeamiento estratégico.

ASISTENTE.- Además son cosas que no se contraponen.

Ing. CALDERON IZAGUIRRE.- Para nada.

Si miramos desde el punto de vista estratégico y táctico lo que vemos es que en el planeamiento no tenemos una misión bien definida para la organización en la cual estamos trabajando, sí necesariamente incorporar el perfil de ese cliente. Tenemos que entender que las misiones estratégicas son estáticas porque las voy a dinamizar solamente en la etapa táctica. Esto es como tener declamaciones que uno las utiliza en un juego de proyección. Pero yo dije que en lo estratégico no comprometo recursos.

Vamos a tener la administración por objetivos que nos va a permitir armar todo ese plan, lo tenemos que prioritar, analizar los recursos, tomar las decisiones y ahí llegamos a metas. Cuando digo metas, éstas son compartidas. Pero compartidas ¿por qué? Tenemos un Ejecutivo, un Concejo, representantes, esto es cómo armamos las metas, cómo tenemos los procedimientos.

Esto es, ¿dónde estamos, quién me lo requirió, que tengo como sentido de satisfacer? Tengo un plan y empujamos todos ese plan.

Luego de eso, si partimos de que llegamos a esas metas, ahí sí nos introducimos en la parte táctica, donde tengo un escenario, una visión táctica, planes operativos, los flujos de fondo que me validen que realmente ese plan lo puedo cumplir; los indicadores de control, voy a tener las desviaciones que voy a tener que monitorear, indicadores macroeconómicos que me muestren que mi recaudación se está cumpliendo.

Lo estable es el cambio y dentro de éste lo que hay que hacer es monitorear para ver cuándo las cosas se mueven. Ahí sí podré llegar a lo que uno llama, las acciones correctivas.

El escenario de trabajo da la sensación de un teatro. Uno tiene lo que se llama escenario fijo y variable y en las organizaciones pasa exactamente lo mismo.

El escenario fijo es toda la parte edilicia con la cual construí un teatro.

El decorado variable que es la ambientación va adecuado a cada una de las obras.

El escenario en el cual trabajamos en función de los cambios que tienen los tiempos dicen que las organizaciones deben adecuarse al igual que las obras no pueden desentonar, las organizaciones están obligadas a estar en sintonía con los tiempos en los cuales uno vive.

Dentro de los dos escenarios, el variable es el importante y que las organizaciones deben prestarle atención.

Si todo esto se mueve hacia un proceso de informatización en las gestiones administrativas o en la administración de cualquier tipo de organización, pensar que los municipios no se informatizan, que no van a poder entrar en una red, es como decir que estamos perdiendo el tiempo.

Hay una frase que dice: frente de mostrador. Frente de mostrador es aquel que tiene contacto con el público, que tiene contacto con el que demanda. Normalmente hablamos de muchos planeamientos estratégicos y el frente de mostrador no existe.

El frente de mostrador es la persona más importante dentro de las organizaciones para tenerla formada. Cuando hablo mal de un intendente, de un municipio, es porque un empleado me atendió mal. Esta es la municipalidad, esta es la administración pública. Entonces, los frentes de mostradores son aquellos peores pagos que están en una transición porque encontraron algo hasta que puedan cambiar, porque tengo tal cosa, y ese es el que pongo en contacto con el público.

Estratégicamente los frentes de mostrador son aquellos a los cuales tengo que darle mayor capacitación, tienen que tener muy claro qué es. Para no decir: "...a no sé, esto vino de arriba, hable con el jefe". Esto no existe.

Estos son todos mensajes que hacen a lo que uno llama el frente de mostrador, cómo direcciono, cómo atiendo y demás.

Me tocó hacer un trabajo en el correo en donde para cada servicio Había una persona y lo que se vio es que del uno al diez estaban todos los giros, de tal fecha a tal fecha. Se armó lo que se llamaron ventanillas polifuncionales. Lo que se hizo es atender los requerimientos del cliente e incorporarlos a la forma de la estructura del trabajo; son formas estratégicas de decir cómo estoy dando satisfacción a los requerimientos del cliente.

Si nosotros tenemos definido ese escenario, otra de las cosas importantes es el concepto de calidad, cómo lo define el cliente. Y el cliente lo define en sus propios términos y me guste o no, yo no puedo definir si mi organización trabaja bien

o mal y es el mejor servicio en cuanto a la calidad. Esa es la evaluación del cliente y es en los términos del cliente y todo lo que uno elabore al margen del cliente, no sirve.

Hace dos años estuve en Bragado dando unas charlas y cuando termino se me acerca un señor y me dice: me parece muy interesante lo suyo pero yo no estoy de acuerdo. Este señor plantea: yo soy el mejor colocador de membranas de techo pero nadie me compra y me están invadiendo de otros pueblos y están colocando. La primera pregunta es quién definió que él era el mejor colocador de membranas. Yo, respondió. Entonces ¿por qué lo están desplazando?. Porque cobran mucho más barato, pero el trabajo de ellos dura tres años y el mío dura diez. ¿Qué opina el cliente? No sé, yo defino la calidad. No, el cliente ha definido que quiere un costo bajo y un tiempo corto, por la incertidumbre que tiene y no está dispuesto a pagar un alto costo por algo de larga vida que no entra en sus pautas de calidad.

Este hombre me preguntó: ¿entonces, yo estoy equivocado? Sí. ¿Yo debo cambiar? Usted puede hacer lo que quiera, fundirse o tener cada vez menos trabajo pero las pautas del mercado están definiendo tal cosa. A los seis meses recibo una nota de este señor diciendo: he vuelto a ser el número uno y, efectivamente, ahora coloco más barato que ellos y utilizo un material de menor espesor.

Por eso si queremos definir la calidad de un municipio en nuestros términos, sin incorporar al cliente, hagámoslo pero no es lo que se llama estrategia. Con la estrategia se incorpora y lo que se tiene es un socio al cual consulto y yo diría que es mucho más fácil recaudar, hacer un montón de cosas y tener una relación totalmente distinta con las personas.

Vamos a las decisiones estratégicas. En cualquier organización tenemos dos escenarios: uno interno y otro externo. Esto qué quiere decir: el interno es hacia adentro de la organización, el escenario en el cual nos movemos y estamos trabajando. Y el escenario externo es todo aquello que tiene relación y que condiciona el funcionamiento del municipio.

Si vamos a la industria privada, una cosa es la empresa y otra cosa es el sistema empresa; la empresa es hacia adentro y el sistema empresa es todo el entorno, son los sindicatos, los bancos, los proveedores... pero todo esto la condiciona e interactúa con la organización. En el escenario interno tenemos la estructura funcional de la organización -que la debemos diseñar nosotros y hacerla eficiente-; conocimiento y ajustes de la cultura organizacional. Cultura de una organización son los usos y costumbres por los cuales uno permite que la gente trabaje y también son mecanismos de defensa de la gente para estar más cómoda y segura en su trabajo. ¿Es bueno o es malo? Son las culturas que se arman, mientras no se monitorean y analizan no se sabe si son buenas o malas.

El dimensionamiento de la misma debe ser realizado en base a los recursos; matriz de responsabilidad; sistema de administración y control y al diagnóstico organizacional. El diagnóstico de una organización es conocer el estado de salud, las organizaciones son seres vivos y como tales o se las mantiene con un buen estado de salud o entra en una decrepitud. Esto pasa mucho en las pequeñas y medianas empresas que nacen con una persona, la persona va madurando y llega el momento del decaimiento. Si no preparó, no capacitó y no generó un proceso de transferencia a otra generación, muere la pyme con su dueño. Y muchas veces muere en la segunda generación cuando empieza lo que se llama la sucesión por herencia: tengo tres hijos, el mayor tiene que hacerse cargo y la toma; resulta que a ese hijo no le interesaba, no le gustaba y por no ofender a su padre toma algo que no le interesa. Ese tipo de problemáticas hace que muchas veces se mueran organizaciones ¿por qué? porque alguien no se planteó ninguna estrategia, no dijo: bueno, tengo tres hijos, a cuál le interesa, a cuál de ellos preparo. No, es como que decreto herencias. En los comportamientos de las personas, hay algunos que son más subordinados y los aceptan y hay otros que decididamente dicen que no. Cuando se profesionaliza este aspecto la vida de las organizaciones es mucho mejor.

En el escenario externo tenemos el perfil de las necesidades de los clientes, el nivel de desempleo en el área, el nivel de ingreso en el área... El nivel de ingresos tiene una relación directa con la captación de recursos, no todos los municipios están en las mismas zonas y tienen los mismos poderes adquisitivos, los niveles de desempleo no son los mismos.

Nivel de satisfacción por el servicio recibido. Si nosotros monitoreamos que hay una insatisfacción sostenida, mantenida y permanente del área que estamos atendiendo, algo estamos haciendo mal. Hacer más de lo mismo y mal es utilizar mal los recursos de por vida.

Nivel de insatisfacción por los servicios esperados y no recibidos; nivel histórico de cumplimiento de los proveedores. Esto es si tenemos expectativas, si realmente el nivel de recaudación está dentro de esas pautas o no.

Perfil de la generación de ingresos para los proveedores-clientes (industrial, comercial, agropecuario, etcétera); estacionalidad en la generación de ingresos para los proveedores clientes. Si no incorporamos este tipo situaciones como decisiones estratégicas, es un poco difícil poder movernos y trabajar.

Vamos a ver esto que uno llama "Formulación de programas de acción". Acá hay una propuesta que hace dos años se trabajó con el Conurbano y esto era con los seis municipios nuevos de la provincia de Buenos Aires. La idea era generar organizaciones bien paridas desde el inicio y quedaron en la intención porque el Conurbano nunca lo concretó.

ETAPAS CORRESPONDIENTES A UN MODELO DE GESTION EN EL CONCEPTO DE CALIDAD TOTAL.

Etapas	Actividades
1	Seminario sobre Calidad total - Conceptos y taller
2	Definir perfil de los responsables del proyecto
3	Selección del personal a capacitar
4	Curso sobre Análisis de Problemas y Soluciones
5	Documentación del proceso en cuestión
6	Definir indicadores de control
7	Capacitación del personal involucrado
8	Definir y asignar responsabilidades
9	Auditoria s/la marcha de los Ind. de gestión
10	Prevención de los errores. Metodología de trabajo
11	Seguimiento y apoyo.

Lo que les estoy mostrando es un programa de trabajo preparado y discutido en su momento por el Ente del Conurbano; era sobre el concepto de calidad total, lo primero que tenía era: hacer una sensibilización y colocar un lenguaje donde se pudiesen entender todos los conceptos de calidad total, para esto había un seminario con un taller.

A partir de ahí había que definir el perfil de los responsables del proyecto y esto era entre una serie de intendentes. Se iba a empezar a definir cómo eran las áreas operativas, qué es lo que necesita un municipio, cómo hacemos una administración profesional por indicadores.

Se iba a seleccionar el personal a capacitar, se iba a hacer un curso sobre análisis de problemas y soluciones, es decir, ayudarnos a -metodológicamente- pensar en una forma ordenada para poder ser eficientes. Documentar los procedimientos para las áreas operativas que se definían como modelo de gestión; definir los indicadores de control; capacitar al personal; definir y asignar responsabilidades y después venía una auditoría sobre la marcha.

Esto llevaba un periodo en el cual uno ponía bajo el concepto de calidad total y un concepto estratégico de administración profesional a seis municipios en la provincia de Buenos Aires.

También podemos observar las etapas de un modelo de gestión municipal. La etapa política: esto era la fijación de los objetivos con los cuales íbamos a trabajar en este proyecto. Etapa estratégica: introducir a los responsables del desarrollo y administración municipal en el concepto y objetivos a ser alcanzados mediante un modelo de gestión en el concepto de calidad total. Esto quiere decir, trabajemos para empezar a armar una base; hoy no existe una base para que yo pueda comparar municipios, no hay indicadores de comparación. Entonces, si uno empieza a desarrollar un modelo de gestión municipal lo que puede tener son premios, castigos, puede tener indicadores de control y puede relacionar.

Después había una etapa táctica: se trataba de buscar a los que estaban involucrados para imbuirlos y llevar adelante un proyecto. Cuando uno arma estas cosas estratégicamente, otra cosa que hay que tener en cuenta es ser formador de formadores, incorporar personal de la gestión pública que vaya en paralelo porque a partir de ahí va a ser capacitador o facilitador para poner en marcha todo esto.

Había un plan general, un plan de trabajo y al final llegábamos a una metodología de control.

Uno puede trabajar en organizaciones privadas o públicas, pero tiene etapas lógicas y procedimientos lógicos. El de calidad total como concepto, es muy aplicable y puede desarrollarse muy bien, el tema es cómo lo aplico sin pedir permiso, lo que tenemos que hacer es tener la decisión y avanzar. Y diría que normalmente se comprometen menos recursos de los que uno piensa y son muchos más los beneficios que uno tiene, por ser profesional en la administración y la dirección de algo. Si lo que se hace es encarar la solicitud, pedir permiso y demás... yo creo que no se hace nunca.

Todo lo que hemos trabajado en un montón de municipios haciendo cursos, no necesariamente con los municipios, son municipalidades y cámaras de comercio. Y diría que trabajaron mucho más las cámaras que los municipios, por ejemplo, la falta de formación profesional de los empresarios en las regiones que uno tiene, hace que sean ineficientes, pierdan oportunidades y desperdicien tiempo en negocios y en crecer y mejorar el producto bruto de la zona.

Nosotros normalmente hemos conseguido hacer trabajos con incorporación de alumnos de distintas universidades; lo hicimos con San Juan en un proyecto que se llama PRODEPYME de la Facultad de Ciencias Sociales de San Juan. Lo que se hizo es tomar alumnos, trabajaban como secretarios de empresarios, buscaban información, tomaron una formación profesional y a partir de ahí la mitad de esos alumnos quedaron trabajando en todo un cambio de expectativas y de control profesional de empresas. Lo que hicieron es dar vuelta una relación y en vez de estar siempre jugando al descubierto bancario, a estar llorando y a pedir plata, empiezo a ser profesional.

El año pasado hicimos una investigación en esta zona, un montón de gente me llamó -algunos de buena manera otros de mala manera- y lo que dijimos es que al 80 por ciento de los empresarios de la pequeña y mediana empresa de La Plata, Berisso y Ensenada, nunca un banco les puede dar plata porque no saben qué hacer. Lo único que pueden hacer es perder. Un montón de gente llamó enojada, a algunas de ellas le explicamos el porqué y después seguimos monitoreando durante seis meses. Las clasificamos en buenas, regulares y malas. Las malas, el 30 por ciento ya fue embargada por los bancos y desapareció y de las medianas a varias las hemos atendido y estamos haciendo tareas para revertir la situación.

Nadie de estos tres municipios, La Plata, Berisso y Ensenada, que participaron del estudio realizado vino a decirnos: qué podemos hacer con tal situación. Desde la Universidad uno trabaja, tiene alumnos, tiene recursos que no cuestan, lo único que tiene que hacer es dirigirlos y aplicarlos pero el tema es cómo se toman y se aplican.

Bragado era muy dependiente de Acerías Bragado. Acerías Bragado cierra pero tiene toda la infraestructura para ser una Facultad de Ingeniería Metalúrgica. Entonces ¿por qué no se encaró, vía municipio, desarrollar una gestión teniendo los laboratorios, las instalaciones para una venta de servicios a terceros que autofinanciaba todo el proyecto? No tengo que tener límites. Está, cómo se utiliza, cómo obtengo recursos y cómo cobro. Aquellas personas que tenían veinticinco años, estaban totalmente experimentadas para formar un cuerpo docente; estaban todas las condiciones dadas, pero cuando se cierra viene el desarraigo, la salida... estratégicamente no sirve. Creo que es responsabilidad de los municipios ver los bolsones que tienen de cosas a hacer.

Hay lugares donde se toma conciencia y se explota. Sepamos que las universidades no son elementos extraños que están ahí; no, nosotros hacemos docencia porque nos gusta pero también somos profesionales en la vida y podemos hacer conexiones, podemos darles caminos, podemos darle salida a inquietudes.

Vamos a meternos en lo que llamamos el estado de salud de una organización. Con respecto a esto, es lo que uno llama el diagnóstico organizacional.

Este diagnóstico organizacional es algo que necesariamente tenemos que conocer para ordenar, racionalizar y saber cómo está la organización en la cual nos movemos. ¿Qué cosas quiere hacer un diagnóstico organizacional? Primero: conocer los valores que la organización privilegia. Una organización sin valores yo diría que es algo medio amorfo, el tema es quién le pone valores y valores a qué. Entonces, lo que vamos a ver es una metodología de cómo valorar, cómo trabajar y poder calificar a la organización que tenemos entre manos.

También tenemos un cuadro de valoración y de satisfacción. El cuadro de valoración tiene que ver con qué valores le pongo a las conductas. Todo este modelo está armado sobre cuatro conductas básicas o campos de conductas: uno es el campo de la conducción, otro es el campo de las políticas, otro es el campo de desarrollo y el cuarto es el campo de control. Son cuatro conductas que definen las características de una organización; dentro de esos campos uno tiene que dictar cuáles son las cosas que lo conforman o lo definen.

El tema es cuál es el perfil de organización que uno busca. Si acá tenemos los elementos de bajo valor -esto es algo que tiene bajo valor como actividad- hay que ver si estoy muy satisfecho o insatisfecho; pero aquello que tiene un valor muy alto, uno normalmente busca un nivel de satisfacción importante.

Cuando uno habla de valores o de tabla de valores se refiere a la importancia que le asigna a las actividades en relación al funcionamiento de la organización que uno tiene. Por ejemplo, a nivel de la dirección ¿qué cosas son las que yo entiendo como importantes? y después, utilizando la tabla de valores le asigno un valor. Lo mismo hacemos con política, con desarrollo y con control.

Las organizaciones estratégicamente necesitan consensuar valores para poder ir en un mismo camino. Entonces, el diagnóstico organizacional nos lleva a que definidos los valores de cada actividad y puestos en la computadora, lo que va a dar son las conductas que mayor repetición tuvieron y los valores promedio. Ese promedio va a mostrar todos los apartamientos o distorsiones grandes.

Nunca se dice quién participó, un moderador lo que dice es: tenemos algún conflicto de valores y de conductas para ordenar esta organización. Entonces empieza hasta que hay un consenso de cuáles son las conductas que quedan y cómo se consensuan valores. A partir de ahí empiezan a quedar los valores de la organización por consenso de todos los responsables, de comprometer recursos.

Una vez que uno definió esos valores lo que quiere saber es cuán satisfechos están quienes le pusieron valores, con respecto a cómo los cumple la organización. Y después a los integrantes, a los cuales uno les da peso -aunque no comprometan recursos pero es importante escucharlos, que es lo que se llama la estructura conducida-, se le pide solamente que digan cuán satisfechos e insatisfechos están. Eso termina dando un perfil de cómo está esa organización y cuál es el cono de conflictos o insatisfacciones que existen.

Si yo no quiero conocer la realidad, diría que eso no sirve. Por eso normalmente uno hace un relevamiento donde fija cada una de las pautas y le adjudica valores.

ASISTENTE.- *¿Y el relevamiento se hace con todos los integrantes de la empresa?*

Ing. CALDERON IZAGUIRRE.- No, normalmente uno lo hace con las personas que comprometen recursos y de los que dependiendo de los que comprometen los recursos uno entiende que hacen a la conducción de una organización. Entonces es, cómo selecciono a aquellas personas que por peso, participan y me ayudan a tomar decisiones. Esto se llama la estructura conducida.

A veces, todo depende del estilo de conducción de la dirección. Si ésta está dispuesta a aceptar críticas o no. Normalmente de los mandos medios para abajo, uno encuentra más compromisos que la conducción. Lo bueno es que los que los que conducen acepten de que hay ciertas cosas que no las saben hacer.

ASISTENTE.- Hecho el diagnóstico, detectado que hay problemas...

Ing. CALDERON IZAGUIRRE.- Se generan planes a distintas etapas.

Generalmente a nadie le gusta que le marquen todos los errores que tiene.

Por ejemplo, las cárceles son proveedoras de una mano de obra interesante, es una buena terapia y bajan los costos laborales de las empresas. Con la cárcel de Batán hicimos unos cuantos trabajos.

En la cárcel se sienten productivos, hacen una terapia de recuperación y aportan un montón de cosas que otros no lo hacen.

Completamos lo de satisfacción que tenían cada uno de ustedes. Ahí pusimos la valoración, una vez que tengo esto con respecto al valor que tiene ese conductor, cuán satisfecho o insatisfecho está uno por cómo se organizó el trabajo,

entonces tomo la tabla y ahí va de uno a cinco.

El tema es que para que sea efectivo todo un trabajo de diagnóstico, cada organización con su responsable tiene que incorporar información que luego de procesada realmente nos da un perfil que debe tener un consenso.

Si miramos el tema de planeamiento estratégico y los programas operativos, debemos recordar que necesitamos incorporar y conocer el perfil del cliente. Si no tenemos una investigación cierta, con validez de cual es el mercado, diría que es muy difícil que podamos hacer estrategia.

Este perfil del cliente nos va a permitir conocer los recursos posibles que vamos a disponer y las necesidades prioritadas que el cliente tiene. Lo que haremos es ser administradores de los recursos provistos satisfaciendo las demandas de mi cliente.

El diseño de una organización no es un modelo municipal en donde cada municipio tiene exactamente lo mismo. Las organizaciones se adecuan y se dimensionan en función a la cantidad de recursos disponibles y al tipo de necesidades que uno está dispuesto a satisfacer. Entonces esto es cómo hago el diseño de la organización.

Estoy obligado a tener procedimientos generales que son los que nos van a dar los indicadores a los que voy a poder monitorear y controlar estratégicamente cómo funcionan.

Estamos obligados estratégicamente a trabajar mediante la capacitación y la formación en lo que es el análisis del problema. Dijimos que el problema es toda una desviación de una meta, si el cumplimiento de las metas es satisfacer el requerimiento como concepto de calidad del cliente, bien; o sabemos cómo analizar, prever y tomar decisiones o será muy difícil.

Ajustar la organización a los requerimientos de "Calidad Total". Esto es un concepto en el cual uno puede decir, lo tomo o lo dejo. ¿La calidad total cuesta? No, el ser ineficiente es lo que cuesta. El concepto de calidad total es cómo hago eficiente una organización. Un buen uso de los recursos es trabajar ajustando la organización a lo conceptos.

Si uno alguna vez escuchó hablar de las normas ISO que son las de aseguramiento de calidad se incorporan a todo este concepto dentro de lo que es calidad total y no dicen, entrego cero defecto, lo que hacen es documentar procedimientos, generar auditorías y la prima donna es el cliente. Esto es, cómo tengo una metodología y un sistema de control donde estoy satisfaciendo todos los requerimientos del otro.

Si uno mira las características principales de las organizaciones, con un proceso de planeamiento estratégico, ¿qué nos permiten? Trabajar con estructuras ajustadas a los recursos y que la misma esté muy identificada con la organización.

· Cuando realmente penetramos en la organización relevamos las insatisfacciones, conocemos los conflictos, la diseñamos, la capacitamos, lo que estamos haciendo es moldear y lograr una alta identificación con la MISION DE LA ORGANIZACION.

Ello nos permite una correcta administración de los recursos, una buena priorización de los objetivos, incorporar el perfil del cliente-proveedor, un seguimiento permanente de los indicadores generales de control relacionados con los recursos administrados.

Si nos olvidamos que existen los planeamientos estratégicos y hacemos un proceso formal. Me voy a fundir, me va a ir mal. No, voy a tener una organización distinta.

Normalmente la falta de estrategias nos lleva a estructuras sobredimensionadas, a una estructura poco identificada con la organización, es decir, cada uno cuida el pedacito que tiene, la organización es de otro; hay un mal uso de los recursos, hay insatisfacciones, no hay un conocimiento cierto del tiempo y normalmente los indicadores de control son inadecuados, son de goma, son flexibles o son ajustados a cada situación.

Cuando uno habla del concepto de planeamiento estratégico piensa, qué tipo de organización quiero y si quiero ser un administrador responsable y eficiente de los recursos que alguien me está dando, el concepto de por qué estrategia, cambia.

ASISTENTE.- ¿Usted puede juzgar como casual un resultado exitoso que en la práctica se ve y no responde a un planeamiento estratégico?

Ing. CALDERON IZAGUIRRE.- No. Yo estoy dando características generales.

Si usted me habla de una organización que es conducida hace mucho tiempo por el mismo grupo, lo que va a haciendo es generar un mecanismo que no lo inició como un planeamiento estratégico; pero el tiempo hace que vaya hacia esa dirección.

Usted me dice, ¿nunca lo hizo? Está bien, pero llegó solo y en ese momento trabaja con pautas claras y comprometidas.

Si uno mira ciertos municipios se dará cuenta que tienen características repetitivas, que siguieron caminos que van hacia lo que transmite uno como planeamiento estratégico.

Un hecho muy común es comprar técnicas y aplicarlas en forma aislada del contexto general, lo cual es muy similar a trabajar con departamentos totalmente estancos.

Uno encuentra organismos públicos donde se compran cosas porque se aplica acá, y uno pregunta y nadie sabe que es lo que se tiene.

Una estrategia sin consenso equivale solo a un buen intento, en el caso particular de los municipios el Ejecutivo y el Concejo Deliberante debe dar su aprobación como condición necesaria para el inicio y aplicación de un plan estratégico.

Si yo no consigo uniformar una conducta entre el Concejo Deliberante y el Ejecutivo, yo no me metería... Porque si tengo "una bolsa de gatos" no sirve.

El planeamiento estratégico, básicamente se trata de un pensamiento amplio (escenario global).

Acá tenemos que tener la misión bien clara, porque si uno no la tiene, desde el punto de vista estratégico, no avanza. Uno tiene que pensar en una cadena de valor, el ser eficiente le da ese valor.

El posicionamiento en la mente del cliente. Esto es cuando lo incorporé dentro de la organización, lo que estoy tratando es de lograr que se posicione como imagen de una organización de servicio que es satisfactorio.

Salimos de acá y uno dice ¿qué cosas aplico? Yo diría que se puede aplicar lo que uno llama limpiar las improductividades.

Esta es un área en donde uno se lleva muchas sorpresas. Por ejemplo, cuando trabajamos en organizaciones públicas les pedimos a los integrantes de los municipios que listen los títulos de las documentaciones que reciben.

Cuando alguien empieza a armar una lista normalmente empiezan a aparecer todas las cosas que están, que las miran, pero que no se sabe realmente para qué están.

¿Ustedes tienen idea cuántos kilos de papel mueve un municipio?

Generalmente se le pide a cada responsable de un área que traiga toda la documentación y uno así conoce la cantidad de kilos. La primer pauta que se da es que en treinta días esos kilos tiene que bajar a la mitad, y pasado ese tiempo se dan seis meses para que baje a la mitad. Normalmente queda el veinticinco por ciento de los papeles. Estos son ejercicios que se hacen con balanza.

La cantidad de información que nadie mira y se archiva es mucha. Entonces, cuando se pasan datos, estoy emitiendo algo, estoy gastando recursos y absolutamente nadie los utiliza y los tiro.

Después se listan los títulos de lo que uno emite y de esa manera empieza a tener una idea del volumen que tiene entre manos y lo que es información.

Otra de las cosas en las organizaciones es cuando uno encuesta a la gente sobre cuáles son los problemas que tiene y la lista es muy grande. Esto se llama "obstrucciones". ¿Por qué no lo puedo hacer? Por esto y por esto.

Es responsabilidad nuestra cambiar las cosas que no están bien, pero también hay cosas que se dan por costumbre y situaciones que se dan.

Uno puede decir que se va a encargar de eliminar todas las obstrucciones. No. Las organizaciones cuando las obstrucciones están, son y van a ser y la gente las conoce, las incorpora. Entonces, si queremos ser eficientes conozcamos las dificultades de las personas, limpiemos aquellas que son obvias y sencillas.

Todo esto forma parte del escenario en el cual trabajamos, lo incorporamos y es de ahí en adelante.

Muchas veces uno piensa, por qué le voy a pedir a la gente, pero la gente no es ignorante y se siente importante por participar y cuando uno le dice que liste y ponga su pensamiento de todo lo que no necesita... Mi experiencia es no menos del 40 por ciento de las cosas que estaban desaparecieron.

Entonces, tengo que limpiar improductividades porque me libera recursos y así puedo utilizarlos y aplicarlos en forma eficiente y productiva, las cuales son pautas básicas de un Planeamiento Estratégico.

Muchas gracias.

módulo 7

Diseño de Proyectos. Distintos paradigmas. Etapas y elementos de los Proyectos Públicos. Proyectos de cambio organizacional. Mecanismos participativos y transdisciplinarios en la formulación de proyectos. Indicadores y evaluación.

Ing. J. L. Calderón Izaguirre
Profesor Universidad Nacional de La Plata.

Comenzamos el módulo de Diseño de Proyectos realizando una revisión de los conceptos desarrollados en el módulo anterior de Planeamiento Estratégico.

Uno de los conceptos desarrollados en el planeamiento estratégico, fue cómo fijar las bases para generar la estrategia que permita diseñar la organización. Una estrategia es conocer con claridad los valores que tiene la organización.

Quiero que tomemos conciencia de que si uno no incorpora al cliente, es muy difícil saber y definir correctamente los valores de la organización.

Cuando uno trata de trabajar en la fijación por talleres, no es que uno sea caprichoso, la idea es que lo que ustedes hagan el trabajo de taller, se lo procese y se les devuelva la información de cuál es el universo o la forma en que sienten ustedes, caso contrario tenemos un taller realizado sin tener claridad para que sirva el mismo.

Cuando uno habla de las cuatro conductas que hacen al estado de salud de una organización pública o privada, las define como dirección, política, desarrollo y control. Por otro lado, busca los valores, esto es la importancia que tiene ese rubro para la gestión que uno está haciendo.

Con respecto a la conducción, de quienes yo recibí información, para el 40 por ciento la conducción de un municipio es decisiva como conducta y para un 60 por ciento es muy importante. El liderazgo es algo que está repartido entre decisivo y muy importante; la delegación también, pero hay un 20 por ciento que dice que la delegación no tiene ninguna importancia. Esto último quiere decir que no estamos dispuestos a capacitar, a preparar, a tener sistemas de control y darle responsabilidades a alguien. Yo diría que en las organizaciones es delicado no delegar.

Cuando hablamos de la toma de decisiones tenemos un dominante que es decisivo ¿por qué? porque es aquello que dinamiza. Si no sabemos tomar decisiones, cada uno en el nivel que le corresponde, es muy difícil que vayamos adelante.

La información que ustedes me dieron nos dice que empiezan a haber valoraciones dominantes pero no todas homogéneas. Cuando uno hace eso en un municipio, lo que trata es que aquellos que deciden, aquellos que van definiendo las características del municipio acuerden cuál es el valor de la conducta dominante.

Una vez definidos los valores hay que ver qué nivel de satisfacción tiene uno por cómo se hacen las cosas. Decíamos que uno está muy satisfecho, bastante satisfecho, normal, poco satisfecho o insatisfecho.

Hay ciertas conductas en las cuales el grupo que me dio información, dice que está insatisfecho. Por ejemplo, por cómo se delega, por cómo se toman decisiones, cómo administramos el plan de inversiones, cómo manejamos los proveedores, cómo manejamos los salarios, al cliente, etcétera. Es decir empieza a surgir en qué cosas estoy insatisfecho.

Si uno toma conciencia de su organización, hay cosas que le preocupan y otras que no. Entonces, el trabajo del otro día tendía a entender que si a las organizaciones no le ponemos valores y no conocemos las insatisfacciones, es muy difícil decir para donde vamos. Es una de las bases del cambio de un estilo de organización.

Entre los que respondieron hay un 40 por ciento de insatisfacción por cómo se dirige un municipio, el 43 por ciento no está satisfecho con las políticas que se fijan en ese municipio. Todos coinciden en que el desarrollo y el control son los temas que más insatisfechos los tienen.

Si nosotros queremos seguir un planeamiento estratégico y éste se basa en el desarrollo -que es la capacitación y todos los elementos con los cuales vamos a generar una organización- y basamos en indicadores que nos permitan conocer los problemas y medir los resultados, si esto no está incorporado a lo que es la cultura organizacional de un municipio, yo diría que tenemos una pobre base o no tenemos nada, para meternos en un planeamiento estratégico.

Hablamos que cuando uno trabaja por definir los valores, estos valores partían de que había un perfil, que es el esperado que uno define para su organización. Es decir tengo las tareas que tienen poca o mucha importancia en mi escala y, por otro lado, cómo es su relación con estar satisfecho o no por cómo se realizan las tareas en la organización.

Para las estrategias de bajo valor tengo un menor valor, requiero un menor nivel de satisfacción con el cual me siento cómodo, pero exijo estar muy satisfecho con aquellas que son importantes.

La información que recibí de ustedes me permitió observar un perfil y me dio un cono de insatisfacción. ¿Qué es un cono de insatisfacción? Es todo lo que se aparta de lo que debiera ser o de lo que yo definí antes. En base a esto uno puede conocer cuáles son las cosas que le preocupan y decir: bueno, voy a tomar las de mayor importancia e inicialmente trabajar sobre las mismas. Es la forma como uno arma un plan de cómo va a atacar, cómo va a reaccionar, cómo va a generar acciones con respecto a estas insatisfacciones.

Así como un individuo conforma su propio universo, una organización municipal es un universo formado por personas que tienen que acordar conductas, comportamientos y valores. Cuando esto se logra, recién existe una base para moverse.

Tenemos el ejemplo de una persona lo cual no representa al total de la organización y aparentemente no está muy satisfecha por lo que le sucede en la misma; pero si todo el conjunto de la organización dice esto, parece que tenemos un cono de insatisfacción que debería preocuparnos.

Después tenemos otro caso -aclaro que busqué ejemplos extremos- donde la persona está muy conforme con los valores, está muy satisfecho con lo que hace. ¿Una persona es una organización? no, debe ser su situación particular integrada al conjunto. Y así encontré un cono de satisfacción en vez de un cono de insatisfacción.

Si cada uno, a través de un diagnóstico organizacional, vuelca lo suyo y se integra, permite trabajar una organización, si no hubiéramos tenido imágenes exactamente iguales. Lo lindo hubiese sido tener cuarenta casos, juntarlos y ver qué sucede, pero cinco es todo lo que recibí y de ahí salió esta información.

También hablamos sobre la misión de la organización. Si yo digo que la misión de un organismo municipal es tener la responsabilidad por la legislación municipal, por el empleo en el municipio, por la educación, por los problemas habitacionales,

por las obras públicas, por el desarrollo local, por el medio ambiente, etcétera ¿Esa es la misión de todos los municipios?
ASISTENTE.- No necesariamente.

Ing. CALDERON IZAGUIRRE.- Lo que uno va haciendo es integrar, a través de lo que cada participante fue diciendo. Cada organización va a tener que definir cuál es su misión, pero del universo en el cual estábamos trabajando, en base a misiones que uno tomó, empiezan cuáles son las competencias y uno podrá decir: los municipios no están para las obras públicas. Empieza una discusión de cuál es el perfil o cuál es el rol de los municipios y si nosotros no tenemos claridad en eso, mucho menos lo va a tener el público.

El resumen anterior lo traía a colación porque vamos a ver qué es el diseño de un proyecto y cómo está relacionado con este tipo de situaciones que fuimos relevando. Diseñar un proyecto de algo que no estaba dentro de la estrategia, parece ilógico.

ASISTENTE.- Yo consulté un autor que decía que el planeamiento estratégico era inconcebible, que ni había que mencionarlo...

Ing. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Dónde está la diferencia con lo que yo digo?

ASISTENTE.- La vez pasada yo interpreté como que era un paso más dentro de la organización.

Ing. CALDERON IZAGUIRRE.- Si vos no generás un planeamiento estratégico no vas a generar las raíces de una organización, en forma sana.

Hay algunos árboles que mandan raíces profundas y otras que son de superficie. Lo que yo dije es que tengo un entorno el cual es válido para la organización que sea; normalmente parece ridículo hablar de planeamiento estratégico porque el planeamiento de por sí implica estrategia, sin ninguna duda. Y como responsable del curso de planeamiento estratégico, lo que yo estoy dando es cómo son los planes, cómo son las etapas en las cuales uno genera las estrategias con las cuales va a administrar los recursos recibidos y brindar los servicios requeridos. Básicamente se desarrolla un planeamiento general el cual debe respetar las estrategias definidas por la organización. Por eso yo les dije que tenía varias definiciones, para este contexto, así fue explicado, cambiando las definiciones se podría explicar de otra manera pero siempre vamos a llegar al mismo lugar. Uno puede llegar a Mar del Plata haciendo 400 kilómetros o 1200, si pasamos por La Pampa y otros lados; buscamos un camino el tema es que uno puede ser más costoso y otro menos costoso. Definida como estrategia desplazarnos al menor costo, el plan de desplazamiento queda muy bien acotado.

ASISTENTE.- En principio todos convinimos en que era un elemento básico para una organización que tienda a utilizar los recursos, partir de una base, con una buena planificación estratégica. Creo que en teoría nadie está en desacuerdo.

El tema es cómo llevarlo a la práctica en esta estructura pública de fuerte contacto con la gente, donde uno tiene que resolver temas urgentes.

Ing. CALDERON IZAGUIRRE.- Yo diría que lo tomo como un paradigma bastante falso, después vamos a hablar de eso.

Si me preguntan a mí, vivo en un municipio donde creo que a la gente se le consulta muy poco. El tema es que para armar un planeamiento estratégico o generar estrategias, las estrategias deben necesariamente ser definidas para servir a una demanda conocida y no asumida.

Si no empiezo estratégicamente por tener un conocimiento claro de las demandas -no hago proyectos, no hago esto, no hago lo otro- hago un tema político o personal de satisfacción para el partido o para la persona.

ASISTENTE.- No creo que la historia de los municipios o de las estructuras públicas haya sido diseñar una estructura perversa para embromar a la gente. Creo que si quien hace el planeamiento estratégico obtiene resultados satisfactorios o reduce bastante el grado de riesgo, en lo público pasa lo mismo. ¿Quién lo va a desechar? nadie. El tema es por qué no se hizo.

Creo que puede tener que ver con el tema de las demandas urgentes que deben ser satisfechas hoy, no teniendo tiempo ni estructura...

Ing. CALDERON IZAGUIRRE.- La estructura de una organización necesita para un cambio, como mínimo, cinco años. Cinco años no dura ninguna gestión municipal.

Cada cosa lleva su tiempo y si esto es así -ahora que no va a haber más golpes de Estado, que vamos a tener democracia- hay que empezar a pensar en cuáles son las estrategias para cambiar desde el mero administrador municipal a un administrador profesional para satisfacer a las necesidades del municipio. Son necesidades distintas. Una era una transición y en una transición estoy corriendo porque tengo más problemas de los que puedo solucionar; pero cuando la cosa se empieza a asentar y tener continuidad, estamos obligados a generar organizaciones y metodologías de trabajo distintas.

Este no es un tema que lo tomás y lo ponés así. Se necesitan cinco años para un cambio de cultura, pero eso tiene pautas y es lo que se llama el cambio de una organización. Después vamos a ver cómo se diseña y proyecta un cambio organizacional, que no lo vamos a hacer antes de los cinco años.

En este tema de la estrategia lo primero es no pedir permiso y hasta donde puedo, lo tengo que hacer. Normalmente uno se pone un montón de límites pidiendo permiso y en general se trata de cosas que son responsabilidad de uno y si analizamos y nos preguntamos ¿lo puedo hacer?, sí lo puedo hacer. Entonces ¿por qué no lo hice? No lo sé.

ASISTENTE.- En mi municipio aparecen todos los días una consultora nueva y las empresas las contratan porque quieren hacer un relevamiento organizacional, para definir una estructura a medida y diferenciarse del otro que es estándar.

En las organizaciones públicas ¿debe ser el propio funcionario el que genere el proyecto, la planificación...etc.?

Ing. CALDERON IZAGUIRRE.- Yo a nadie le recomendaría que contrate una consultora para que le traiga algo estándar. Cada municipio es una organización independiente y con características propias de su región, lo cual requiere adaptar la misma a los requerimientos lo cual está muy lejos de poder ser un modelo estandar para todos los municipios.

Si uno quiere un cambio en serio hay que pensar en cómo una organización compra, se mete y lleva adelante un proyecto. No creo que haya mayor rechazo, que cuando vienen los que nunca estuvieron en el medio a traer soluciones mágicas. No sirve.

Si hay un trabajo de base (generado en la organización) y hay que armar una arquitectura de lo que está, que alguien venga a colaborar y lo que plantea es para que se analice, que los integrantes del municipio traigan sus ideas, se le da una forma ordenada y a partir de ahí surja un proyecto de la organización, en ese camino puede llegar a funcionar.

Cuando un consultor entra a una empresa y nadie sabe para qué, normalmente es imposible trabajar. Lo que yo hago en mis trabajos, en primer lugar, es hablar con el delegado sindical; el sindicato baja al piso de la empresa y le explicó a los operarios para qué vinimos. A los diez días de estar trabajando se hizo una reunión con los obreros para explicarles qué cosas pedíamos, qué cosas tenían y que ideas podían aportar. Se les dio por escrito el material que habíamos hecho, lo llevaron a su casa, lo hablaron con su familia y a los cinco días trajeron ideas interesantes. Un consultor aporta entre el 20 y el 30 por ciento de las mejoras, el 70 tiene que ver con saber escuchar a la gente.

Dentro de una organización municipal debe pasar lo mismo. Debe haber gente con muy buenas ideas, el tema es si uno las escucha y cómo las ordena. Si tengo buenas ideas, no sé cómo ordenarlas y me quedo esperando, no voy a ningún lado; si uno le da y les permite ordenar lo que hace es canalizar lo que tiene la organización como proyecto y que por algún lado tiene que salir.

De la misma manera que considero que es muy malo para una persona ser dependiente del psicólogo, también pienso que es muy malo para una organización ser dependiente del consultor. Que ayude en ciertas cosas o que trabajemos codo a codo para canalizar, sí, pero después tiene que estar afuera.

Todo cambio de la organización va a tener alguna parte dolorosa, si hay que hacer una reestructuración que va a dejar heridos, la misma no debe ser ejecutada por la propia organización y después quienes tuvieron la responsabilidad por el cambio mantenerse dentro de ella.

Nosotros hicimos un trabajo para SEVEL y empleamos cinco ingenieros. Durante diez días, se les pagó y lo único que hicieron fue caminar la fábrica. Si había buena receptividad y no se generaba ningún conflicto, entonces decidíamos iniciar el estudio dado que los habían aceptado. Después de diez días ya ni los miran y se puede empezar a trabajar. Si uno ve que lo que se va a hacer, genera conflictos al cliente, lo que hay que hacer es retirar la gente e irse si no, se continúa trabajando dentro de la organización.

Vamos a ver lo que se llama el diseño de los proyectos. Están listados los pasos necesarios para cualquier proceso de cambio de una organización.

Lo primero que debemos relevar son las demandas de los clientes, o sea, si yo no incorporo esto no tiene sentido ningún cambio que quiera hacer.

Desagregar y situar la demanda. ¿Qué es esto? Los clientes pueden tener muchas demandas, el tema es si mi organización está preparada para satisfacer cualquiera y no necesariamente tiene que ser así. Hay que empezar por desagregar, y cuando dice situar es elegir con cual me quedo y cuáles explico que no.

Si yo digo que de las demandas solamente corresponden el 30 por ciento, y no informo o no aviso o el cliente fue encuestado pero nunca supo que el 70 por ciento de sus demandas no se las voy a atender, tengo un problema de comunicación.

Definir la misión de la organización en base a las demandas. Cada municipio tiene una característica que está en su área de influencia, distinta y con características particulares. Entonces, las misiones van a ser las propias del lugar geográfico con el cual uno está involucrado.

Involucrar a todos los protagonistas que participan en el cambio. Esto es, si yo intenté como secretario, como director, con un consultor cambiar toda la organización y después la gente se entera, estoy haciendo un muy mal proyecto de cambio, normalmente voy a ir a un fracaso y no me sirve. Lo que tengo que definir es cuáles son los niveles de los protagonistas que participan en el cambio y, cuando con ellos se defina a priori una etapa, lo que hay que hacer es bajarlo a la organización. Cuando las personas están informadas, dejan de tener corrillos y no dejan de ser eficientes. Cuando la gente está relegada y ve que alguien está trabajando en algo oculto y desconocido en la organización, se pudren las mismas y se generan muchos conflictos. Lo mejor es decirles "*señores, va a quedar la mitad*" y punto.

Elaborar un proyecto realista. Si no tengo analizado el tema de fondo, si voy a poder bancar aquello en lo que me estoy metiendo y eso va fuera de mi realidad, de mis posibilidades, no estoy elaborando un proyecto realista.

Esto de elaborar un proyecto realista. Acá hay algunas personas de Pinamar. ¿Este año ya están trabajando en el presupuesto de 1998?

ASISTENTE.- No.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Pero están trabajando antes de empezar un año con el presupuesto aprobado?

ASISTENTE.- Si.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Normalmente uno ve que inicia un ejercicio y todavía están por aprobar un presupuesto.

Si tengo un presupuesto aprobado conozco claramente los fondos de los que puedo llegar a disponer siempre y cuando el demandante o el cliente aporte. Ustedes lo que hacen es una proyección de recaudación y el tema de los egresos se supone que sale en base a todos los proyectos que tanto el Poder Ejecutivo o el Concejo Deliberante han acordado que van a formar parte como egresos para la aplicación de los fondos de ese presupuesto.

ASISTENTE.- Si.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Quiere decir que elaborar un proyecto realista, es esto.

Cuando decimos definir controles que sean percibidos por los clientes, quiere decir, si hago las cosas bien pero sólo las conozco yo y nadie las conoce ni las sabe, me van a juzgar por la falta de conocimiento de las cosas ciertas que hago.

En una organización es, cómo voy a generar y que lo perciba el cliente que realmente he hecho cambios.

Definir indicadores que garanticen el éxito de la implementación; garantizar la implementación mediante recursos ciertos; controlar los resultados y evaluar el efecto logrado con los cambios y promocionar y capitalizar las mejoras obtenidas.

Estas son las pautas con las cuales uno debe trabajar dentro de lo que es un proyecto. La forma más general con la cual uno trabaja sin seguir esta metodología que es para cambio de organizaciones, es relevar las demandas de los clientes.

Pregunto: ¿todos los municipios investigan la demanda de sus clientes? Debemos desagregar lo que nos pidieron los consumidores.

Vamos a entrar a la parte de botánica, es decir, cómo es armar un árbol de proyectos.

Están las que se dan en llamar las cadenas de pensamiento y dentro de esto es, cómo puedo asociar ciertos esquemas mentales o de pensamiento con cosas que conozco.

Una vez que tengo un árbol de proyectos, debo ir diseñando la organización, tendré que definir la metodología y las herramientas de a poco. Esto quiere decir: mi municipio trabaja con cero de informática, bien, tendré una metodología y una organización.

El otro municipio está totalmente informatizado, tendrá una metodología y organización totalmente distinta.

El diseño de la organización debe ser coherente con el procedimiento y el desarrollo o la inclusión de herramientas de apoyo para definir la organización.

Cuando uno dice: ¿cuál es la organización que quiero, con qué estoy dispuesto a contar? Si voy a informatizar, a integrar, a hacer cosas, es una organización. Estas son las personas, las ideas y los medios que le voy a aportar. Necesito seleccionar y capacitar al grupo operativo.

Si lo que voy a tener es el 80 por ciento de mi municipio informatizado y luego de tener los equipos no tengo con qué operarlo, no sirve. Esto pasa en muchos lugares.

¿Voy a capacitar en función de qué? De una metodología o procedimiento que tengo que tener definida con anticipación. Los proyectos tienen etapas y siguen lineamientos lógicos, ¿los cumpla o uso mal los recursos?

Planeamiento general de los proyectos y sistemas de control. En un proceso donde existan planes siempre cerramos con un control. El tema es, si utilizo ese sistema o no.

Vamos a mirar la palabra: paradigma. Lo que digo es que muchas veces uno establece paradigmas que no sirven para nada y deterioran la situación.

Empecemos con un paradigma de una empresa, que puede ser: el uso obligatorio de elementos de seguridad garantizan no tener accidentes. ¿Coincidimos todos con ese paradigma?

ASISTENTE.- No.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Pero yo como empresa lo puse, ¿es verdadero o falso?

ASISTENTE.- Verdadero.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Para la generalidad es verdadero. El tema es que muchas veces el uso de elementos de seguridad a ultranza son las causas o fuentes principales de generación de accidentes en las empresas.

Algunos me dicen, es un "tira bombas", cómo le va a pedir a la gente que no use los elementos de seguridad.

Yo me peleé bastante con la gente de seguridad y lo que pienso es, en vez de estar detrás de un escritorio lo mejor es caminar el piso de la fábrica y ver realmente qué pasa.

Estuve en una empresa donde había un 30 por ciento de accidentes en manos con pérdidas de dedos. La conclusión a la que llegó la empresa es que todas sus auditorías mostraban que el personal siempre utilizaba los elementos de seguridad y por lo tanto, era por la falta de atención del personal en la realización de las tareas y por eso se accidentaban.

Hicimos un trabajo que consistía en inspeccionar, analizar y ver qué pasaba realmente. Uno dice 30 por ciento en accidentes de manos, es grave.

Esto lo tomamos como un análisis del problema para saber qué cosas son y qué cosas no son. Lo primero que encontramos era que siempre se producían los accidentes en las primeras horas de trabajo, de 6 a 7 de la mañana, donde había poca iluminación.

Lo segundo fue que el 80 por ciento de los que habían tenido accidentes, tenía algún problema de visión, con lo cual usaban anteojos permanentes.

Es decir, no eran todos los turnos, no eran todos los que usaban anteojos, no eran todas las máquinas. Cuando terminamos de analizar eso nos dimos cuenta que eran tantos los elementos de protección de vista, dado que usaban unas soldaduras de punto que largaban bolitas incandescentes, que quemaban la protección de acrílico. Por las improntas, a los siete días no se veía bien.

Este personal tenía que meter las manos por detrás del acrílico, más una careta también con acrílico, más los anteojos. Todo esto era medio loco. ¿Cómo terminó esto? La empresa tuvo que cambiar los acrílicos por vidrio y las caretas hubo que inspeccionarlas cada siete días.

El problema era de la gente de seguridad que estaba lejos del piso de la fábrica.

Cuando uno toma el tema del paradigma, esto es en la gestión municipal y el mismo escapa a todo lo que pide la comuna. Ese es un paradigma falso.

Las mejores oportunidades en los cambios de las organizaciones es cuando se conoce el listado de paradigmas o de verdades que todo el mundo respeta. No cuando se dice: "esto lo tiene que resolver con el jefe". Cuando uno capacita y prepara al personal no va a pasar eso. Pero normalmente en el frente del mostrador no se soluciona ningún tema. Esa es una organización ineficiente. No busca oportunidades cuando lista todas aquellas cosas que alguien no las cuestiona y las acepta.

Decimos de los paradigmas: "ejemplos o modelos no siempre verdaderos". Ese listado de paradigmas normalmente es uno de los que permite identificar con mayor claridad todas las fuentes de mejoras por productividad. Es decir, nunca puedo tomar decisiones, ¿por qué? Si todo tiene que pasar por mi jefe, es como decir, no preparé, no delegué y no hice absolutamente nada.

Si yo tengo un área de responsabilidades y nadie en mi organización o los que dependen pueden tomar una decisión sin que yo la conozca, lo que hago es buscar los elementos, listar y trabajar solo, ¿cómo son los paradigmas que uno tiene? Cuando uno lo plantea así, nadie tiene paradigmas.

En las copias del taller sobre paradigmas que les entregaron se van a tomar el tiempo de hacer autocrítica y escribirán lo que corresponde a su situación particular.

Dígame, por favor, qué paradigma encontró verdadero y si halló alguno falso.

ASISTENTE.- Para mí el verdadero es la expresión de deseos a realizar. El municipio debe satisfacer las demandas sociales como empresa de servicio social.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Todas?

ASISTENTE.- No, todas no puede.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Es como que uno se tiene que ocupar de todo y digo, esto es falso.

Si no tengo las cosas acotadas empiezo con una generalidad. Si queremos hacer estrategias tenemos que tener objetivos bien definidos y acotados.

Si estoy para todos los servicios sociales, empezamos a hacer caritas y demás y el tema es que no necesariamente el municipio lo puede cumplir. ¿Si uno lo define así, se puede cuestionar? Parece que no tiene validez como paradigma, pero si lo va a hacer tan amplio cualquiera que le pida algo que esté relacionado con esto, está obligado a hacerlo.

Las organizaciones gastan mucho del tiempo porque no le han acotado los límites en el cual deben moverse.

ASISTENTE.- El intendente todo lo puede.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Si es así no le importa la capacitación de la gente, no le importa la delegación y normalmente tiene una organización totalmente ineficiente.

ASISTENTE.- Quizás esté mal expresado, tal vez no esté tanto en la organización sino en la gente.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Si el intendente todo lo puede, lo que diría es que parece que la comunidad tiene un problema de comunicación de qué es lo que puede y no puede. Si realmente uno quiere ser eficiente, puede serlo y dar respuesta por aquello que dijo que puede hacer, no por lo que no puede hacer. Mientras no defina eso, es un híbrido en donde por todo me castigan o por todo me premian.

ASISTENTE.- Para nosotros es una constante. La gente va al municipio para que le demos respuesta a todos y a cada uno de sus problemas.

Si uno mira el diseño de las boletas de las empresas privadas, verá la cantidad de mensajes que tiene. Por ejemplo, Telefónica de Argentina que antes era Entel, emitía sus facturas en blanco. Parece que alguien dijo: "lo uso".

ASISTENTE.- Después resultan paradigmas falsos.

La receptividad de problemas globales, que lo puso como paradigma falso, es un problema de hacer política. Si el intendente todo lo puede, por ejemplo el de Adolfo Alsina, es porque querrá ser diputado. Entonces, entramos a mentir y en paradigmas falsos.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Si el tema es ganar posiciones como un montón de compromisos, esto no sirve. Las personas no son organizaciones, ni las funciones. Se confunde municipio con personas.

ASISTENTE.- A esto lo veo como un fenómeno estructural, el intendente en las localidades chicas es el padre de familia de toda la ciudad y todos de buena fe le van a pedir, desde una casa hasta un empleo, hasta un pueblo en La Plata y cosas inimaginables. Porque la gente no tiene tanta ilustración y el municipio no habrá sabido dar mensajes claros como para discernir que puede, qué debe o qué está al alcance de un intendente y qué no.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Cuántas escuelas hay?

ASISTENTE.- Catorce.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Cuántos concejales tiene?

ASISTENTE.- Doce.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Quiere decir que una hora por mes un concejal puede pasar por cada escuela. Hay que saber aprovechar todos los canales. El tema es, tengo mi despacho y allí llegan todos los problemas. En algún momento tengo que dar información de dónde estoy situado y qué cosas tengo. Si uno quiere cambiar una organización y decide incorporar a la comuna, tiene que cambiar ciertos estilos, si no, no sirve.

ASISTENTE.- El caso de lo que se planteó anteriormente, no podría ser: "el intendente de todo se ocupa".

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Si el intendente de todo se ocupa, podría ser válido, pero se va a ocupar de todo mal.

Una persona tiene un límite de cómo partir su tiempo.

ASISTENTE.- Pero no personalmente, puede actuar de gestor o de nexo de otros lugares más grandes.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Si usted me dice que el intendente se va a ocupar de todos los proyectos relacionados con la captura de recursos, puede ser.

El otro tema es que se armó una matriz de responsabilidades y dijo que, solamente de los proyectos que superan tal monto. Lo tiene más acotado.

¿Si tengo 12 mil proyectos me tengo que ocupar de todos porque ocupan recursos o sólo de aquellos que pasan tal monto y el resto queda? Cuando uno empieza a escribir aquellas cosas, normalmente le cuesta.

El tema es cuando hace gimnasia y si tiene un área de responsabilidad y junta a los responsables que tiene y les hace hacer dicha gimnasia, uno empieza a darse cuenta de un montón de cosas que su organización cuestiona y deberán necesariamente ser asignadas y delegadas para poder ser eficiente y productivo.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Qué paradigma falso tiene?

ASISTENTE.- La transparencia en la comunicación del manejo de los recursos públicos favorece la recaudación.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- El lo toma como verdadero.

Si uno quisiera cuestionarlo, podría decir, en qué ámbito, en qué área, si es con o sin lluvia, si es con helada o no. Empiezan un montón de elementos que lo condicionan. ¿Es algo que ayuda? Sí. El tema es si es eso solo. Existe una serie encadenada de situaciones que las debés ir cuestionando unas con otras.

¿Y cuál es el paradigma falso que molesta en tu organización?

ASISTENTE.- Como visión de la gente, que los programas con alto impacto social persiguen sólo fines electoralistas.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Yo lo tomo más como verdadero que falso.

Creo que es un mal uso de la organización. Ese es otro tema. Usted sabe que todo lo que tiene un impacto social, le da un rédito político. Eso es seguro.

Si el tema es como paradigma, trabajemos sólo en proyectos con impactos social, creo que es falso.

ASISTENTE.- Como paradigma verdadero puse: ciudad limpia, en la prestación de los servicios y en tratar de que la comunidad tome conciencia de lo que es una comunidad limpia.

Como falso puse: "ciudad ecológica". La ciudad limpia es algo que se está concretando porque además de que la municipalidad presta un buen servicio, se está haciendo una buena campaña.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿El plan de poda funciona en su municipio?

ASISTENTE.- Lo tenemos prohibido por ordenanza.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Tienen idea del tonelaje de hojas que van a la boca de desagües y los tapan? El tema es si se paran las podas, no se trabaja en los desagües y demás, los niveles de inundaciones urbanas son importantes.

ASISTENTE.- Para mí es verdadero y no es sólo el barrido, es manutención de desagües pluviales, el reciclaje y procesamiento de residuos; es mucho más que un trabajo unilateral del municipio.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Y cuál es el paradigma falso?

ASISTENTE.- Lograr la excelencia en la atención al público y resolver los problemas en mostrador.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Creo que debería ser lo más verdadero.

El tema es: si no me ocupo, no delego, no comunico, no participo, y la organización no se ve involucrada, no puedo tener un frente de mostrador eficiente porque soy incapaz de administrar una organización. Tengo otro problema.

Yo había mencionado que debíamos armar un árbol de proyectos. ¿Qué necesitamos para tener un árbol? Un terreno, la raíz y un tronco que haga de soporte. Si lo relacionamos con una organización, vamos a ver que la raíz se forma desde una estrategia, una organización, un diseño, un sistema o sea, hay una serie de elementos que integran lo que es la raíz de una organización. Pero esa organización tiene que tener una infraestructura; esa infraestructura la podemos asociar con lo que es el tronco de un árbol. A partir del tronco, nos vamos a encontrar con que hay ramas primarias y secundarias.

Las ramas primarias tienen que ver con identificar con claridad los servicios que el municipio, en el área de su influencia y para las características que tenga, va a brindar. Las ramas secundarias son, dentro de cada una de estas ramas, cuáles son los proyectos. ¿Qué distingo importante tenemos entre rama principal y rama secundaria?

Si hablamos de un árbol decimos que necesitamos una raíz o base, lo cual nos va a dar un tronco o infraestructura de soporte... No sé si ustedes escucharon hablar de la espina de pescado. Es una imagen que se utiliza para el análisis de los problemas de una organización. Tenemos que hacer la suma de problemas, como si fueran espinas de pescado, y después vemos cómo las sacamos.

En el caso de una organización, una vez que tenemos la infraestructura, le vamos a ir adosando como espinas de pescado, las distintas ramas, que son aquellos servicios que decidimos que, por los recursos y características, estamos decididos o tenemos la posibilidad de brindar. De todo lo que demandan los clientes, cuáles son aquellos con los que tenemos posibilidades.

¿Qué características tienen las ramas principales? Que son permanentes en el árbol. ¿Y qué tenemos en lo que son las ramas secundarias o los proyectos? Un proyecto de por vida y permanente, es una locura por la ineficiencia que tiene.

Las ramas secundarias, ¿por qué están asociadas con los proyectos? Por sus características, son las que dan las hojas y se renuevan. Entonces, nosotros vamos a tener un giro permanente de cumplimiento y renovación de proyectos pero que van a estar asociados a una rama principal, que son aquellas que definimos. ¿Siempre deben quedar? No. Es decisión de la dinámica con la cual analizamos la organización, ir cambiándolas.

La rama secundaria es la que constituye -una vez identificados los servicios- la suma de proyectos en los cuales vamos a administrar los recursos, por el neso asignado, a los efectos de tener esos distintos proyectos.

¿Qué cosa le exigimos a un proyecto? Que tiene que tener un inicio y un fin muy bien acotados. Cuando hablamos algo sin ubicarlo en una medida de tiempo, no estamos ubicando ni el recurso, ni la asignación... la cosa es de goma. Y la cosa de goma es siempre mal administrada, mal utilizada; todos los proyectos tienen que tener su fecha, su fin; si cumplimos el

tiempo seremos eficientes, si usamos a su vez bien los recursos, seremos productivos. Entonces, el concepto de una organización es ser eficiente y productivo.

Si uno quiere administrar proyectos, lo primero que tiene que tener es un plan de actividades para concretarlo. Pero en el diseño de los proyectos uno estableció muy claramente cuáles son las ramas y los pesos que tiene, con lo cual tiene armados, a nivel de presupuesto, las disponibilidades. Ese armado de presupuesto siempre exige lo que se llama un presupuesto preliminar o una estimación de los recursos a utilizar en los proyectos.

Cuando uno tiene por priorización aprobar los proyectos, recién se va a poner uno a trabajar en el diseño de los proyectos.

Si uno habla de las etapas para los proyectos públicos, vamos a ver que los mismos tienen dos orígenes, uno de tipo político y otro profesional. ¿Por qué decimos un origen político? El mismo normalmente sale fuera de tiempo, no necesariamente responde a un presupuesto y la administración de los recursos tiene poca relevancia. Esto viene un poco a lo que se contaba de si tiene una ventaja personal o tengo un tema electoral que juega o no.

Yo creo que en el cambio de cultura de la organización, vamos a tener que entender que las organizaciones municipales están para dar servicios, que tienen que ir más allá de los partidos y de las personas y tienen que tener un sentido profesional de continuidad. Entonces, o empezamos a armar las bases para ser organizaciones profesionales que tengan continuidad, independientemente de la alternancia, si no la cosa no sirve.

Y a veces uno apunta a tener proyectos con un origen profesional, el cual requiere que desarrollemos un proceso ordenado, y ese proceso ordenado apunta a que utilicemos bien los recursos de los cuales los municipios son administradores. Tengamos claro que nos están dando recursos para ser administrados.

Puedo administrar cuando tengo una clara identificación de las necesidades; los recursos no son de goma, son escasos, y la mala aplicación de los recursos escasos yo diría que es casi una delincuencia.

Si tenemos identificadas claramente las necesidades, las tenemos priorizadas para servir esos recursos, lo que tenemos que hacer es una evaluación preliminar de los proyectos. La evaluación preliminar es aquella que nos permite, en la conformación de un presupuesto, saber por peso y por importancia dentro de la disponibilidad proyectada de recursos, hasta dónde puedo llegar. Eso es hacer cosas realistas.

Si yo meto proyectos porque sí, pero no tengo evaluado si los recursos van a estar, diría que no es serio.

En base a la organización y el nivel de los recursos, lo que hay que conformar es el plan de metas. Esto es un presupuesto que está dinamizando proyectos que priorizó y comprometió. Esas son metas de esa organización municipal. El cumplimiento del presupuesto a través de los recursos y de los compromisos de los proyectos, es un plan de metas.

Asignar los distintos proyectos a los responsables de las ramas principales. Esto es empezar a involucrar la organización. Cuando uno armó ramas principales, lo que empieza a ponerles es nombre y apellido de la función, dentro de un organigrama, con la distribución de funciones que corresponde como responsabilidad. Es decir, no todos dentro de una organización se ocupan de todas las ramas.

Esas ramas van a permitir diseñar el modelo de organización que queremos y la capacitación y profesionales que van a ocupar cada una de las ramas. Los responsables de esas ramas son los que se supone que están más cerca de los requerimientos y saben cómo, utilizando los recursos, poder satisfacerlos.

Cuando uno tiene un proyecto, el proyecto tiene un fin pero para concretarlo van a haber distintos tipos de recursos, que los tenemos que tener muy bien ordenados para verlos.

Yo les voy a mostrar uno de los modelos, que es el que normalmente se usa en las organizaciones. Es un soft no muy caro y que permite generar muy bien el presupuesto, el programa de trabajo y el control de cualquier tipo de producto, público o privado y tener una metodología para control y avance de los productos.

¿Ustedes escucharon alguna vez hablar del project? Es un software económico que trabaja bajo el entorno Windows y tiene la particularidad que cuando uno decidió avanzar con un proyecto, lo primero que hace es transferirlo al responsable. Ese responsable, lo que va a tener que hacer es ir listando las tareas, por ejemplo, tenemos que asignar responsables, definir actividades y recursos. Uno empieza a listar todos los pasos lógicos para concretar el proyecto, le va asignando la duración, el soft solo fija las fechas de inicio y finalización, empieza a dar relaciones de dependencia, etcétera. Entonces, una vez cargado nos dice cuando empieza y termina el proyecto, arma todo un presupuesto dando su inicio y su fin. Lo mismo por digitación, simplemente muestra el camino crítico, por dónde pasa y cuáles tareas, si realmente no las respetamos nos cambian el alcance y nos sacan eficiencia.

Este es un programa bastante sencillo y todos los municipios donde realmente queramos administrar proyectos deben tener algún soft de base que nos permita desglosar las tareas. Ponemos a hacer programas a mano, no sirve como base de una administración estratégica.

Esto nos permite listar todas las tareas, asignar los tiempos, incluir el tema de recursos, las cosas especiales que necesitamos, nos arma un programa y permanentemente se puede estar monitoreando.

Son proyectos que se usan en obras donde las empresas privadas trabajan con obras públicas, arman este programa diariamente, semanalmente o por turno y lo que resulta es el programa de tareas o actividades a realizarse ese día, es el plan de trabajo de las personas, cuándo termina el turno, informa cuánto avanzaron. Eso se carga y en obras importantes se le da un disquete de control a quien contrata esos servicios.

Este tipo de herramientas son con las cuales uno normalmente administra o detalla los proyectos. ¿Hay que ser experto en computación? No, son soft sencillos.

Lo que sí debemos hacer es una formación mínima que consiste en quince o veinte horas, con manuales y especia-

listas y a partir de ahí hay que operar.

Asignar los recursos en tiempo nos permite monitorear si lo estamos cumpliendo y ese es uno de los caminos. Este soft no vale más de 500 pesos.

Tenemos la raíz, la estructura y las ramas principales. La rama principal que nos surgió de lo que estábamos analizando acá era la obra pública.

Tomemos el taller 3 y trabajemos.

¿Cuál es el municipio más grande de los que están representados aquí?

ASISTENTE.- Mar del Plata, que tiene 600 mil habitantes.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Esto viene como una recomendación general. Cuando uno dice: ¿qué es incorporar al cliente? Entre un tamaño de universo del orden de 200 ó 300 mil, esto es como trabajar en boca de urna. Uno fija los niveles de precisión.

Tener una precisión del 90 por ciento de la información que estoy recogiendo, lo que tengo que hacer es diseñar muy bien la encuesta y éstas tienen normalmente, lo que se llama preguntas de confirmación.

¿Todos tienen en claro lo que es una pregunta de confirmación? ¿Usted trabaja con mucha delegación? Me responde que sí. ¿Su nivel de capacitación es muy alto? La respuesta es: no. Entonces, es imposible que capacitando poco, se puede delegar mucho.

Así se arman preguntas de confirmación que le dan validez a lo que uno le va a preguntar. Si no, es como asumir que todo lo que me dicen es válido. Cuando uno arma, ¿qué quiero saber? Pero, ¿con qué lo confirmo? Son las preguntas para saber si eso es válido o no.

Cuando uno habla de cuántas encuestas debería realizar, diría que no más de 200. El otro tema es qué es el soft de proceso debe contar con los cortes de información que uno necesita conocer, uno le empieza a exigir qué información tiene que generar. Entonces uno carga y obtiene una base de datos de donde extrae información.

¿Qué es lo válido de una encuesta? Que sea al azar. El azar es la única forma en la que uno puede decir, realmente conozco la confirmación que tiene el universo.

¿Cuántos municipios tenemos en la provincia de Buenos Aires?

ASISTENTE.- Ciento treinta y cinco.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Deberíamos hacer ciento treinta y cinco investigaciones?

Si uno empieza por afinidad puede tener regiones geográficas y puede investigar sus comportamientos. ¿Por qué? Porque cuando hablamos de que se va a globalizar la actividad, tenemos que tener una cierta escala que nos guste o no, nos va a llevar hacia dicho camino. Y hasta que lleguemos a eso, quisiera conocer a mi vecino.

Estamos hablando de las hojas de un árbol. ¿Cuál es su rama?

ASISTENTE.- Acción Social.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Cuántos proyectos tiene en Acción Social?

ASISTENTE.- Tres.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Y esos la cubren todo el año?

ASISTENTE.- Sí, todo el año.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Y todos los años?

ASISTENTE.- No.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Qué proyectos tiene?

ASISTENTE.- Seguimiento de embarazo de mujeres en riesgo, asistencia mínima de cero a tres y asistencia de ancianos en situación de riesgo en sus hogares.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Cuántas de estas cosas les pidió al vecino?

ASISTENTE.- Fundamentalmente la asistencia a los niños.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Hay una parte donde el vecino está incorporado?

Cuando uno va a armar para cada una de las ramas lo que tiene es peso, la distribución y cada una de esas cosas supone que tiene que tener un proyecto.

Hay recursos, frecuencias, encuestas, confirmaciones. Todas las secuencias nos definen qué es ese proyecto y cómo se controla. ¿Qué tiene como rama?

ASISTENTE.- Empleo.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- ¿Cuáles son los proyectos de rama empleo?

ASISTENTE.- Fundamentalmente la reactivación del parque industrial y el plan de obras.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Entonces, si se quiere reactivar el parque industrial, es porque el parque está. ¿Los servicios funcionan o hay que poner dinero por ellos?

ASISTENTE.- Hay que invertir para eso.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Cuando quiere empezar a armar en el árbol las hojas hay que saber si los recursos con los que cuenta son del municipio o necesita de un tercero. Ahí se confirma un proyecto y si quiere comprometer un recurso y va ligado con un tercero y no está dispuesto...

ASISTENTE.- Pero los recursos más importantes son municipales, porque está vinculado al plan de obras.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Cuando armábamos este sistema del proyecto uno empezó a ordenar las etapas, a ponerle los tiempos y recursos. Lo que obtiene es cómo puede ir monitoreando ese tipo de información.

Si encaro un proyecto de cambio organizacional, ¿cuáles son las etapas que uno necesita? Todo esto se estructura como

administración estratégica de una organización y lo que necesita es incorporar sí o sí al entorno y esta demanda o requerimientos del entorno permitirán definir la misión de esa organización.

En base a esa misión una empezará a avanzar en las decisiones estratégicas y en la cultura que va a tener dicha organización. Pero cuando queremos formar una organización estamos necesariamente obligados a fijarle valores y a definir las conductas que lo rigen.

Por otro lado, cuando uno dice los conflictos, hace saber que como base de partida las organizaciones hoy están funcionando y que tenemos que poner de manifiesto los lugares donde existe insatisfacción para cambiarlos.

Desde el punto de vista de las decisiones estratégicas vamos a apuntar a la productividad de la organización en su diseño y usaremos los tiempos y los recursos.

Por el otro lado, hablamos de una cartera de servicios que empieza a armar las ramas de los servicios principales que hemos desagregado y que nos dispusimos a aceptar como organización de servicio.

Desde el punto de vista de la organización tendremos que trabajar con el concepto de que nuestro árbol de proyectos no crece como los troncos de un árbol sino que parte de una estructura flexible, la que debe estar apoyada en las herramientas de gestión. Cuando ponemos esta integración es donde si llegamos a lo que es el planeamiento en el cual haremos la asignación de recursos de la que esa organización es la administradora.

Si uno encara un proceso de cambio organizacional y vamos a mirar por partes, es definida la misión que es propia o particular de cada municipio o de la región. Si existe una integración, tendremos como base un diagnóstico que es el que va a capturar los valores de esa organización; deberemos tener claridad sobre las fuerzas y debilidades de las que somos vulnerables; fuertes donde queremos crecer y mantenemos; tendremos que generar estrategias para diseñar la organización, que sea coherente con esta misión.

Una vez que salimos de la etapa del diseño tendremos que ir a lo que es la implementación del cambio y esto es lo que hablábamos hoy, si uno entera a la gente cuando va a implementarlo o la gente compró y percibió, uno está generando todo ese tipo de cambio.

En la implementación lo primero que hay que identificar son las posiciones claves o estratégicas de la organización.

No todos tenemos las mismas posiciones, pero cuando identifico aquello que define y le da realmente peso en la toma de decisiones en una organización, esas posiciones serán asociadas con una capacitación. Tendremos que asignar recursos, generar un plan de capacitación y confeccionar la matriz de responsabilidades.

Si no trabajamos por delegación y por una matriz de responsabilidades ciertas, es como decir, centremos todo en la cabeza de la organización.

Las organizaciones "chatas" normalmente identifican las posiciones, asignan recursos, generan la capacitación y luego definen muy claramente la matriz de responsabilidades.

Si cubrimos esas etapas recién vamos a ir en el cambio organizacional a lo que llamamos los sistemas de control. Uno debe definir las herramientas de gestión que van a ser empleadas.

Si miramos este asterisco dice: "...deben ser incluidas en el plan de capacitación..." Una organización flexible donde parte importante del soporte está en las herramientas de gestión, éstas deben ser conocidas para poder ser administradas y si no contamos con esas herramientas con el conocimiento suficiente, es como el ejemplo que yo di, de comprar mucho equipamiento informático pero no se sabe quién lo va a operar.

Eso pasó en el inicio de la informatización en un montón de organismos públicos. Por ejemplo, en las escuelas si no empezamos a formar a todos los maestros y los llenamos de PC, creo que el chico le hará pasar vergüenza a la maestra.

Definir indicadores para el control del avance y productividad de la organización y confeccionar manuales de los procedimientos. Esto es, si queremos que una organización no sea dependiente de las personas cuando tenga manuales de procedimientos, el tema es que cualquiera no habiendo alguien, pueda saber cuál es el procedimiento que debe seguirse. Cuando dependemos de las personas, es eso, depender de las personas. La documentación de los procesos es una de estas cosas.

Generar procedimientos para la implementación efectiva de las acciones correctivas.

Si tengo indicadores y desviación el tema es, cómo los corrijo pero los vuelvo a dejar permanentes. En los conceptos de calidad total lo que dicen es: "Genere prevención". Y esto es cómo corrijo las desviaciones que se producen.

Continuamos con el taller 4.

Vamos a ver a qué le llamamos mecanismos participativos. Esta es una de las bases en las cuales uno le da prioridad a lo que es un proceso de delegación.

Si uno apunta a trabajar con mecanismos participativos, es totalmente válido el concepto de calidad total que usted planteaba hoy. Y el concepto de calidad nos dice que, por un lado, tendremos un cliente-proveedor; y por el otro lado, tendremos un administrador. Ese cliente da demandas y el administrador tiene posibilidades. Investiguemos a ese vecino y a partir de ahí surgirán los servicios que son requeridos y los posibles.

Si tengo servicios requeridos en qué me voy a centrar, en ese desagregado de los servicios posibles que voy a dar como municipio.

Estos servicios posibles deben ser coherentes con la misión, con la política de calidad y con la organización municipal como estructura organizativa que uno define.

Si tengo esta rama estoy obligado, en un concepto de calidad total, a comunicar y a tener una relación de ida y vuelta con el vecino o cliente.

Eso me pide que si quiero tener una comunicación, estoy obligado a informarle de los procedimientos y tendré que

tener, a través de los sistemas de la organización, cómo comunicarle e informarle de los compromisos que tengo.

Necesitamos, en el concepto de calidad total como mecanismo participativo, evaluar los resultados. Y si queremos hacer esto, estoy obligado como organización a comunicar los resultados de los controles de gestión.

Yo estoy trabajando, utilizo recursos que me proveyó alguien, tengo proyectos y un presupuesto, le voy a tener que hacer conocer a mi vecino en qué proyectos estamos inmersos, en qué fecha pensamos cumplirlos y luego en un concepto de calidad habla de no conformidad y esto es que aquél a quien tomó un compromiso, puede quejarse si yo no lo cumplo. El tema es, no lo hago conocer porque serán muchas las quejas.

Recién en esta condición podemos hablar de que tenemos mecanismos participativos.

Si nosotros miramos desde otro punto de vista dichos mecanismos tenemos la comunidad o los vecinos los cuales tienen demanda. Y si miramos los distintos estamentos, el nacional, el provincial, el municipal, el tema es, de todas las demandas, cuántas me las asignan si son de Nación, cuántas si son de Provincia y cuántas si son más; y de todas éstas cuáles son las que sumo.

Si uno quiere recibir gratuitamente no conformidades y rechazo de los vecinos por cosas que no le corresponden, que no comunique nada. Pero si empieza por comunicar: "señores, de todo esto, esta parte es responsabilidad de Nación..."

Por ejemplo, si es una ruta nacional que pasa por el pueblo, no me la pida a mí; si es una ruta provincial que pasa por el pueblo, tampoco me la pida a mí.

Entonces, empiezan un montón de errores conceptuales por falta de información o por ignorancia del vecino al cual su municipio no le informó cuáles son sus responsabilidades.

ASISTENTE.- Cuando alguien viene a una municipalidad lo hace con planteos municipales, a veces, excesivos.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- *¿Usted nunca tuvo quejas por una ruta?*

ASISTENTE.- Saben que son provinciales, pero vienen a ver al intendente para que a su vez él hable con el gobernador y solucione el tema.

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- En un concepto de calidad total las dos partes tienen la posibilidad de manifestarse o no.

Yo puedo venir a hablar, lo que no puedo hacer es enojarme por algo que no me corresponde.

Hay muchos reclamos que le asignan problemas o mal funcionamiento municipal, por desconocimiento.

ASISTENTE.- *¿Por qué tal alta la columna de Nacional?*

ING. CALDERON IZAGUIRRE.- Es un gráfico que no tiene escala de nada.

De todas estas demandas hay algunas que el municipio si recibe algún rechazo o reclamo, no le corresponde y punto.

Yo no puedo aceptar la no conformidad de algo que no me corresponde, pero si se lo puedo decir al vecino tanto mejor. Ese era el mensaje. En un mecanismo participativo, decirle al otro de qué cosas me hago cargo y por esas cosas, pongo la cara y me hago responsable. El resto no es mi responsabilidad, si no es como recibir gratis algo que no corresponde.

Hay dos cosas importantes. Una es contar con indicadores válidos y los indicadores siempre son en relación. Cuando uno habla de organizaciones flexibles, está obligado a conocer a cualquiera de los indicadores mensualmente y tenerlos acumulados para ver la tendencia.

Si tengo sistemas informáticos, deben sólo darme la información, no tirarme listados para que yo genere la información. Un indicador que es generado a partir del listado, yo diría que no es bueno. Dentro del concepto de eficiencia, en las organizaciones, tengo que tener que lo que ingresa a los sistemas me permita generar indicadores. Acá yo tengo definidos algunos que uno los puede tomar como base o no.

Por un lado están los recursos reales. Son aquellos ingresos reales que he tenido en el mes, que los puedo relacionar con los gastos del personal que son ciertos y que conozco, en el mes. Registración de los ingresos que hubo. Los gastos de personal son las salidas por la liquidación de sueldos, eso me da un indicador. El acumulado me da una tendencia, como índice y el mensual me muestra que está sucediendo con los ingresos y su relación con el gasto.

Otro indicador son esos recursos reales ingresados sobre la cantidad de empleados. Si la cantidad es fija, lo que me va a mostrar es cómo estoy ingresando recursos o no a través de un indicador; va mostrando bien la estacionalidad que hay en el ingreso de los recursos.

Por otro lado tenemos los egresos reales sobre gastos de personal. Esto está dando una idea del impacto en los egresos, que el gasto de personal tiene. Esto es por mes y acumulado, entonces, lo que vamos a ver es que el ingreso normalmente se dispara cuando vienen los aguinaldos, cuando vienen las vacaciones y demás. Son monitoreos para proyectar flujos de fondo.

También tenemos los recursos reales y los recursos presupuestados. Uno armó un presupuesto, lo aprobó y está trabajando sobre una base. Cuando algo tiene mucha variación, lo que está diciendo es que parece que las bases con las cuales presupuestó, o la condición de los aportantes de recursos, alguna preocupación tienen.

Esta información, cuando uno la puede cerrar en un ciclo de dos o tres años, está obteniendo mucha información estadística para mejorar la calidad de la producción.

También tenemos los recursos reales o egresos reales y los proyectos programados y los proyectos cumplidos.

Todas estas cosas nos permiten saber hasta dónde nos comprometimos con el vecino y hasta dónde podemos cumplir. Normalmente uno lleva una lista de los índices y tiene en una planilla una visión de cómo va la marcha de la gestión. Si no utiliza indicadores, la cosa es un poco difícil.

Como parte de los proyectos, una vez que uno está llegando al final, lo que tiene es la etapa de evaluación. En esta

etapa se trabaja en dos procesos: una es la evaluación externa, esto es la evaluación del cliente al cual nosotros estamos atendiendo. Y en esa evaluación externa, estamos obligados -y esto lo doy como recomendación- a realizar una investigación profesional del mercado. Con una conformación profesional del perfil que tiene mi mercado, normalmente durante cinco años no voy a tener grandes cambios; sí estoy obligado a lo que se llama el monitoreo de la comunidad una vez por año.

De ese perfil voy a tener las cosas más relevantes y esas las tengo que monitorear, que ya no es una investigación de mercado. Un formador de formadores, queda preparado para durante cinco años monitorear a la comunidad bien y estoy incluyendo todo el concepto de la evaluación externa del vecino.

El otro proceso de evaluación, tanto para los proyectos como para la organización, es lo que se llama la evaluación interna. Y lo otro es, si tenemos indicadores y son permanentemente buenos y no tengo un sistema de premios, creo que las organizaciones se caen. Si tengo indicadores permanentemente malos y no tengo un sistema de evaluación con premios y castigos, tampoco sirve.

Si los indicadores van a ser la herramienta de control para ser eficientes en la gestión, estoy obligado a tener un sistema de premios y castigos.

¿Cómo me manejo aparte de eso? Uno en el armado o en el inicio de un proyecto de cambio organizacional, lo que necesita es un diagnóstico y a partir de ahí, cada cinco años conocer el nivel de conflicto. ¿Por qué? Porque cinco años es lo que necesita una estructura organizacional para asentarse. La desviación o los cambios de estructura o la proyección que hace la gente a situaciones que le pesan, llevan un tiempo de duración de cinco años. Ahí es donde uno monitorea y antes que la cosa explote, puede trabajar en producir cambios que bajen ese nivel de conflicto.

Los indicadores de control, que son necesarios para poder monitorear, deben ser consensuados y aceptados en la organización. Cuando yo impongo un indicador y nadie lo reconoce, no me sirve para nada. Tengo que tener indicadores pero que todo el mundo los conozca y sean públicos, internamente y hacia el cliente.

Tenemos que evaluar lo externo: cómo nos aprecia, cómo nos toma, cómo lo conozco y lo incorporo. Y hacia lo interno, cómo se maneja la organización, cómo manejo los conflictos y cómo tengo la cosa bien asentada.

Nada más. (APLAUSOS)

módulo 8

El presupuesto Municipal. El presupuesto como definición política. Presupuesto y gasto público. Técnica de planificación presupuestaria municipal. Programa, ejecución y control del presupuesto.

Lic. Héctor P. Sánchez

Profesor Universidad Nacional de La Plata

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL:

Es muy difícil establecer una estructura ideal de ingresos y gastos a nivel municipal, no existe un patrón único, y si agrupamos los presupuestos de la provincia de Buenos Aires, podemos agrupar los municipios en dos grandes grupos, en uno incluiremos aquellos municipios del gran Buenos Aires y grandes centros urbanos del interior, con características en la estructura de ingresos y gastos similares y por el otro lado a los municipios del interior tradicionalmente rurales.-

En el primer grupo podemos decir que la estructura de los ingresos propios esta representada por la Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza; Seguridad e Higiene; Derechos de Publicidad y Propaganda y Derechos de Oficina que representan un 70% de los ingresos y los regimenes de coparticipación representan casi el 30%, respecto al gasto los gastos corrientes representan el 95% (Principalmente personal -55%) y el resto erogaciones de capital. (En estos municipios los principales servicios están privatizados).

En el segundo grupo los principales ingresos están representados por la Tasa de Red Vial y Marcas y Señales, representando los ingresos propios cerca del 50%, coparticipación 35% y otros ingresos 15%, por el lado del gasto 90% gastos corrientes (Personal alcanza al 60%) y 10% gastos de capital. (En estos municipios los servicios se prestan por administración, no obstante el gasto en personal es mayor a los del primer grupo).

Estas participaciones están referidas al año 1992, en los últimos años en los municipios del primer grupo la variación esta referida a la inversión pública que fue cubierta por fondos del Ente del Conurbano Bonaerense, si bien en los municipios del interior se estableció un plan de trabajos públicos, con fondos provenientes de endeudamiento externo, la magnitud es menor y el ritmo de obras es mas lento.

Si analizamos el equipamiento municipal, vemos un importante déficit en la construcción de obras públicas y equipamiento, esta importante desinversión fue originado por políticas de ajustes, los municipios a principios de la década del ochenta fueron equipadas con maquinas provistas por la provincia (Motoniveladoras, palas cargadoras, retroexcavadoras, camiones, etc.) y la obra pública se realizaba con prestamos del Banco de la Provincia a tasas de interés muy baja.

Si bien la productividad del personal municipal es muy baja, privatizar los servicios o mejorar el equipamiento en la prestación de los servicios no produciría una menor

cantidad de personas ocupadas, pues el sector público es el único que puede contener personas sin que pasen a ser desocupados.

A partir de la privatización de las empresas públicas Ferrocarriles, Entel, Gas del Estado, Segba, Obras Sanitarias de la Nación, últimamente Eseba y las que le siguen como Obras Sanitarias de la Provincia y Correos), gran parte de los pueblos del interior vieron reducidos los planteles de estas empresas debido a regionalización de los servicios, en ciertos pueblos quedaron solamente una persona encargada de tomar nota de los pedidos de los usuarios y trasladarlos a la oficina zonal .

Si bien a nivel Nacional estas privatizaciones han producido una mejora fiscal pues estas empresas han pasado a pagar los impuestos (Ganancias, Iva, etc.) a nivel municipal esto tiene un comportamiento muy disímil, Si bien estas empresas están obligadas a tributar la tasa de seguridad e higiene, en los municipios donde la base imponible son los ingresos tributan más que en aquellos en que la base imponible son la cantidad de empleados, con el agravante de lo antes expresado en cuanto a la reducción de las plantas de personal.

También están tributando las tasas de alumbrado, barrido y mantenimiento de la vía pública, derechos de oficina, publicidad y propaganda y derechos de construcción, pero la que si no están tributando son la tasa por ocupación de la vía pública, esta tasa esta cuestionada por los prestadoras de servicios públicos y se amparan en las excepciones que tenían las empresas privatizadas.

En ciertos municipios para evitar esta discusión sobre la potestad de los municipios sobre los contratos de concesión de las empresas anteriores, han definido una tasa especial para los prestadores de servicios públicos, con el argumento de que por ser esta tasa posterior a los servicios transferidos están en obligación de pagarla, esta tasa suplantaría a todas las tasas que deben tributar y asumiría la totalidad de contribuciones del prestador de servicio con el municipio. Si bien es aceptable desde el punto de vista técnico la definición del Sujeto Imponible y el Hecho Imponible, la dificultad se plantea al definir la Base Imponible, aquí se presentan fórmulas polinómicas que tienen en cuenta la cantidad de usuarios, facturación total, población etc. que pueden dar grandes variaciones en el importe resultante de un periodo a otro, siendo muy difícil determinar la razonabilidad de la tasa.

TECNICA DE PLANIFICACION PRESUPUESTARIA: MARCO DE REFERENCIA:

De acuerdo a la lo establecido en la legislación vigente, podemos decir que el Presupuesto Municipal, comprende el Calculo de recursos y el Presupuesto de Gastos, el Calculo de Recursos es una estimación de los ingresos a operarse dentro del año calendario, es decir mantiene el criterio de los ingresado, lo que es igual criterio de Caja.-

Por lo que se deben incluir los ingresos probables, tanto lo que correspondan a ingresos del ejercicio, como de ejerci-

cios anteriores. Todos los ingresos municipales deben estar comprendidos entre la Ordenanza Fiscal e Impositiva u otras ordenanzas especiales como ser la de contribuciones de mejoras, código de faltas, o de recursos especiales u afectados.-

El Presupuesto de Gastos es la autorización a gastar que le da el Honorable Concejo Deliberante al ejecutivo, en él los gastos se registran por el concepto del compromiso, es

decir que se consideran como gasto en el momento en que se emite la orden de compra o se firma el contrato respectivo.-

Desde el punto de vista de la responsabilidad, los excesos en las autorizaciones a gastar, generan sanciones, pues los gastos se han realizado sin el correspondiente crédito presupuestario.-

Si bien las normas que rigen a las municipalidades datan de muchos años, contenían normas sanas en cuanto a los requisitos a tener en cuenta en la formulación del Presupuesto, los descalabros ocurridos en algunas administraciones municipales, no fueron al amparo de las normas vigentes en la materia, sino por el contrario, por no observar dichas normas.-

La Ley de convertibilidad fue una verdadera bisagra en las Finanzas Públicas, el sector público municipal con altas tasas de inflación debió equilibrar sus cuentas con aumentos en cada una de las cuotas de las tasas municipales, aumentos salariales mensuales, postergación de pagos por los servicios públicos, postergación en los pagos previsionales y asistenciales, cuotas sindicales y de provedurías, y recibiendo prestamos de la provincia que se cancelaban a valores históricos, como asimismo anticipos de coparticipación.-

Luego de la convertibilidad, las tasas municipales no se pudieron ajustar automáticamente, sino que expresamente la deben fijar las periódicas Ordenanzas Impositivas; la privatización de las empresas públicas obligó al pago en términos de los servicios públicos, la retención a través de la coparticipación provincial de las retenciones y los aportes de los entes previsionales y asistenciales, la limitación de la ley de coparticipación, hizo que los ingresos se estabilizaran y por lo tanto empezó a tener importancia el saneamiento en la administración tributaria a nivel municipal, (Que recibió el reflejo de los cambios operados en el nivel nacional, Mayor control tributario y nuevas normas sobre facturación).-

Los municipios que tuvieron problemas son aquellos que no adecuaron sus gastos a este nuevo escenario, se tuvo que replantar las plantas del personal, analizar los costos de los servicios y tratar de adecuar los costos con los ingresos, esto generó en algunos municipios un ajuste muy severo, que no fue realizado por todos, algunos municipios siguieron gozando de ayudas financieras y anticipos de coparticipación que les permitió seguir funcionando sin pagar costo por ajuste alguno, excepto algunos que realmente tenían un desequilibrio estructural, (Por ej. municipios con servicios educacionales, casa del niño, sector de salud sobre dimensionado etc.) en el resto la Provincia fue la que permitió y cubrió dichos desequilibrios (Por ej. Municipalidad de General Sarmiento, Morón Etc.).-

Ante este panorama la Provincia avanzó contra las autonomías municipales y dictó normas fijando niveles de gasto para el Concejo Deliberante, estableciendo estatuto uniforme de personal, también normas muy rígidas para la formulación del presupuesto, y en forma incomprensible desde el punto de vista técnico fijó normas sobre el cierre de

las cuentas municipales, además de establecer un plan de facilidades de pago para todas las deudas con proveedores de los municipios, anteriores al 31 de diciembre de 1995.-

Esta incongruencia ocurrió pues se quiso traspasar a los municipios normas sobre ejecución que estableció el gobierno nacional, sin tener en cuenta que las normas de registración contable no son iguales, anteriormente dijimos que en el municipio los recursos se registran por lo efectivamente ingresado y que los gastos por el compromiso, (Orden de Compra), en el orden nacional los recursos se registran de la misma forma, pero los gastos se registran por el concepto de devengado, es decir simplificando, cuando se recibe el bien o servicio junto con la factura.-

Dado que el error es muy grueso, la provincia dio parcialmente marcha atrás sobre el tema, pues lo modificó y todavía no está claro cuáles serán los requisitos a cumplir.-

Por lo que el principio del equilibrio queda como el principal axioma a cumplir por los administradores luego de la ley de convertibilidad, por lo cual el presupuesto se convierte en una herramienta estratégica para los responsables de la administración.-

No obstante en el orden nacional este axioma, que era uno de los pilares de la convertibilidad, luego de cumplirlo durante casi tres años, vemos que en los últimos años se varió, pasando a decir que el equilibrio no es tan importante si se lo puede suplantar con dinero proveniente de prestamos al sector público.-

La provincia también adoptó este criterio y es así que en los últimos años varió la composición de su deuda pública, a fines del año 1993 en la provincia tenía una deuda de aproximadamente 2.600 millones de dólares y a fines del 96 ascendía a 3.000 millones, si analizamos la división entre deuda interna y externa vemos que en año 1993 la deuda interna ascendía a 2.400 millones (94,50%), disminuyendo a 2.100 millones a fines del 96 (69,87), mientras la deuda externa en el año 1993 ascendía a 140 millones de dólares (5,50%) subió a fines del 96 a más de 900 millones (30,13%).-

También la coparticipación a los municipios se vio rezagada en su crecimiento, debido a acciones del Gobierno Nacional y otras originadas por el Gobierno Provincial, entre los originados por el gobierno nacional tenemos: 1. La afectación del 15% de la coparticipación a las provincias, originada en el pacto fiscal del año 1992, para mejoramiento de los pagos a los jubilados; 2. La afectación de la coparticipación para asistir los servicios educativos transferidos y 3. La afectación del 10% del impuesto a las ganancias para destinarlos al Fondo de Reparación del Conurbano Bonaerense y la Ciudad de Rosario.

En el orden provincial, la quita realizada por la Ley de Presupuesto desde el año 1992 de \$ 60.000.000, que en la actualidad es de \$ 120.000.000 sobre el total de la coparticipación. En términos porcentuales estas quitas representan alrededor del 45% menos que los montos que hubieran percibidos si estas quitas no se practicarán.

EL PRESUPUESTO COMO DEFINICION POLITICA:

Es muy común cuando expone el miembro informante sobre la ley de presupuesto, que diga que es la Ley de Leyes, esto es muy cierto, pues no es ni más ni menos que la explicitación en forma numérica del plan de gobierno a de-

sarrollar.-

Si bien esto es cierto, por experiencia en los últimos años esto no ocurrió así, como ejemplo podemos analizar lo que ocurrió en el orden provincial a partir de este proceso

democrático:

En los primeros años de este último periodo, hasta el año 1987, el presupuesto se enviaba a la legislatura con la apertura analítica a nivel de ministerio y dirección, con la planta de personal y el detalle de las unidades geográficas que eran las obras a realizarse durante el periodo, este envío se acompañaba con reuniones de cada uno de los Señores Ministros del Ejecutivo en las respectivas comisiones de la Legislatura y la asistencia de por lo menos el Ministro de Economía en el recinto al momento de tratarse esta Ley, no se establecían facultades delegadas para ampliar y modificar el presupuesto, ni se delegaba la política salarial.-

En los años sucesivos, en parte justificado por periodos con una alta tasa de inflación, la presentación se circunscribía solamente a la presentación de la Ley y una serie de planillas sintéticas que la acompañaban, sin detalles de las plantas de personal, ni detalles del plan de obras y conteniendo delegación de facultades para producir modificaciones y aumentos de acuerdo a determinadas evoluciones de distintos índices, también se delegaba la facultad de fijar las políticas salariales del personal dependiente del Poder Ejecutivo y Judicial, es decir que el presupuesto se convirtió en un acto formal y en cierta forma justificado tal procedimiento por el contexto económico imperante.-

Con posterioridad a la vigencia de la Ley de

Convertibilidad, el presupuesto no volvió a ser la expresión cuantitativa de los planes de gobierno, pues se siguió con la misma presentación, sin información y sin discusión, con las mismas delegaciones de facultades, con que lo hace una mera expresión de deseos y hasta en algunos momentos a tratarlo sobre tablas como si fuera una Ley muy simple.-

En el último año (1997) el ejecutivo envió como información adicional y sin formar parte de la ley una serie de cuerpos que contenía información más detallada y tendiendo a ser una presentación de presupuesto por programas, pero muy alejada de lo que es esta técnica.-

A nivel municipal encontramos similares situaciones, solamente que la clasificación por programas, a nivel de apertura menor dentro de cada finalidad, se realiza desde hace dos años. La etapa que sigue es pasar de esta apertura por programas a la técnica del Presupuesto Por Programas.-

El presupuesto en si mismo no soluciona el problema de la administración, sino que además de la formulación, se debe tener en cuenta la ejecución y el control de gestión que debe permitir el sistema elegido, también es cierto que las nuevas técnicas de gestión incluyen otros sistemas además del presupuestario, como ser el sistema de Tesorería, Contable, Abastecimiento, Patrimonio, Personal y Crédito Público, es decir un verdadero Sistema Integrado de Información Financiero.

INTRODUCCION: EL PLANEAMIENTO. CONCEPTOS Y PRINCIPIOS.

El planeamiento es proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para conseguirlo. Es evidente que la planeación es un proceso de toma de decisiones; pero es igualmente claro que la toma de decisiones no siempre equivale a planeación. La planeación es algo que hacemos antes de efectuar una acción; o sea, una toma de decisión anticipada. La planeación es necesaria cuando el hecho futuro que deseamos implica un conjunto de decisiones interdependientes; esto es, un sistema de decisiones. Resumiendo, la planeación es un proceso que supone la elaboración y evaluación de cada parte de un conjunto

interrelacionado de decisiones antes de que se inicie una acción.-

Habitualmente el planeamiento se distingue en estratégico y táctico. El primero se refiere al conjunto de decisiones fundamentales para el desarrollo futuro de la administración proyectándose hacia el largo plazo, correspondiendo sus decisiones a lo más alto del nivel político.-

El planeamiento táctico debe conformarse dentro del marco de referencia del estratégico y abarcando el corto plazo, administrando los medios a través de los que habrán de procurarse los objetivos específicos.-

PLANEAMIENTO ESTRATEGICO:

Si nos circunscribimos a los aspectos económicos-financieros, el planeamiento estratégico podría definir como objetivos de política a cumplir durante el periodo a administrar el siguiente:

Respecto a los Ingresos:

1. Depurar la base de datos de las distintas tasas, a través de vuelos, cruzar información con los prestadores de servicios, convenios con colegio profesionales,
2. Analizar las bases impositivas y asociarlas a la capacidad contributiva, (Pasar de mts. de frente a valuación) o (De personas ocupadas a Ingresos por Venta),
3. Informatizar el sistema de recaudación, tendiendo al concepto de cuenta única,
4. Coordinar las fechas de vencimientos, las emisiones y la distribución a fin de optimizar los recursos materiales y humanos disponibles en el área de rentas,
5. Realizar controles de pagos luego del vencimiento de cada cuota, enviando la correspondiente intimación a aquellos contribuyentes que estén como impagos, (ABC)
6. Iniciar juicios de apremio para aquellos contribuyentes, que no obstante los avisos, sigan figurando como morosos,

7. Firmar convenios con prestadores de servicios públicos a fin de que realicen la gestión de cobro,

8. Realizar un análisis de costos para cada uno de los servicios que presta la municipalidad, teniendo en cuenta tanto los costos variables como los costos fijos, incluyendo en estos últimos los importes que garanticen el cambio de los equipos una vez cumplida su vida útil (Amortizaciones),

Todas estas acciones se considerarán eficientes si se logra una cobrabilidad en los tributos, superior al 85%.-

Respecto a las Erogaciones:

1. Llegar a poder realizar la formulación del presupuesto por programas, definiendo programas, unidades de medidas, metas, responsables, para poder evaluar a través de la ejecución, la eficiencia de cada programa,

2. Organizar un adecuado control de gestión a fin de optimizar la utilización de los distintos conceptos que forman parte de las actividades comunes a varios programas.-

TECNICAS PRESUPUESTARIAS:

PRESUPUESTO TRADICIONAL:

El presupuesto tradicional hasta el año 1966, clasificaba el gasto con la clasificación Institucional y por objeto del gasto, a partir de dicho año, se empezó con la clasificación económica y la clasificación de finalidad, función y programa.-

Principios Básicos:

LA RACIONALIDAD, la elección entre varias alternativas, debe basarse en criterios racionales.

LA UNIVERSALIDAD, debe abarcar todos los sectores involucrados.

LA UNIDAD, la totalidad de los planes deben estar como un todo orgánico.

LA PREVISIÓN, nos debemos orientar hacia el futuro.

LA CONTINUIDAD, la planificación y la programación, no pueden tener fin.

LA INHERENCIA, no hay estado si no hay planificación.

Clasificaciones:

Clasificación Institucional: Se agrupan las erogaciones según la estructura organizativa del estado, esta clasificación esta conformada por dos subclasificaciones que son la de Carácter y Jurisdicción;

Carácter: tenemos por ej. Carácter 1: Administración Central - Carácter 2: Organismos Descentralizados.-

Jurisdicción: encontramos por ej. Jurisdicción 1: Honorable Concejo Deliberante - Jurisdicción 2: Departamento Ejecutivo Municipal.-

Clasificación por objeto del gasto: Presenta a las erogaciones desagregadas, según la naturaleza y especificidad del gasto;

- **GASTOS EN PERSONAL:**
 - Sueldos Individuales
 - Retribuciones Globales
 - Bonificaciones y Suplementos
 - Aportes Patronales

- **BIENES Y SERVICIOS NO PERSONALES:**
 - Alquileres
 - Combustibles y Lubricantes
 - Conservaciones y Reparaciones
 - Drogas y Productos Químicos
 - Otros.

- **TRANSFERENCIAS CORRIENTES:**
 - Subsidios a Entidades del Sector Privado
 - Subsidios a Entidades del Sector Publico
 - Subsidios a Indigentes
 - Becas
 - Otros

- **BIENES DE CAPITAL:**
 - Instrumental Técnico y Científicos
 - Maquinas, Motores y Herramientas
 - Moblaje y Artefactos
 - Otros

- **INVERSION FINANCIERA:**
 - Préstamos
 - Anticipo a Jubilados

Clasificación Económica: La clasificación económica de las erogaciones, tiende a suministrar información de utilidad con el fin de analizar los efectos que la actividad del Estado provoca en la Economía, apuntándose a destacar el destino de los recursos y su influencia en el desarrollo económico y social;

Por ej.:

1. EROGACIONES CORRIENTES:

- Gasto en Personal
- Bienes y Servicios no personales
- Intereses y Gastos de la Deuda (*)
- Transferencias Corrientes (*)
- A Clasificar
 - Crédito Adicional
 - Erogaciones Especiales (*)

2. EROGACIONES DE CAPITAL:

- Bienes de Capital
- Trabajos Públicos
- Bienes Preexistentes
- Inversión Financiera
 - Aportes de Capital
 - Prestamos
- Transferencias de Capital
- A Clasificar
- Crédito Adicional

3. OTRAS EROGACIONES:

- Amortización de la Deuda
- Adelantos a Proveedores y Contratistas

Clasificación por Finalidades: Esta clasificación y a un nivel más desagregado como luego veremos, tienden a demostrar la naturaleza de la actividad asociada a los distintos servicios, que en función de su competencia, el estado presta a la comunidad:

Por Ej.:

1. ADMINISTRACION GENERAL
2. SALUD PUBLICA
3. SERVICIOS ESPECIALES URBANOS
4. INFRAESTRUCTURA VIAL
5. BIENESTAR SOCIAL
6. CREDITO ADICIONAL

Clasificación por Funciones: A un nivel de mayor desagregación, tiende a demostrar los servicios que son prestados por el estado a la comunidad, dentro de las finalidades que hemos mencionado anteriormente, clasificaremos las siguientes funciones:

Por Ej.:

- ADMINISTRACION GENERAL (Finalidad)
 1. Administración Fiscal (Función)
 2. Control Fiscal (Función)
 3. Justicia de Faltas (Función)
 4. Administración General sin Discriminar (Función)

- SALUD PUBLICA (Finalidad)
 1. Atención Médica (Función)
 2. Saneamiento Ambiental (Función)
 3. Salud Pública sin discriminar (Función)

- SERVICIOS ESPECIALES URBANOS (Finalidad)
 1. Alumbrado Público (Función)
 2. Recolección de Residuos (Función)
 3. Servicios de Riego y Barrido (Función)
 4. Mantenimiento y Conservación de Calles (Función)

5. Mantenimiento y Conservación de Plazas (Función)
6. Obras de Iluminación (Función)
7. Obras Básicas (Función)
8. Otras Obras (Función)
9. Otros Servicios Urbanos (Función)

INFRAESTRUCTURA VIAL (Finalidad)

1. Mantenimiento Red Vial (Función)
2. Obras Viales (Función)
3. Infraestructura Vial sin Discriminar (Función)

BIENESTAR SOCIAL (Finalidad)

1. Asistencia Social (Función)
2. Deportes y Recreación (Función)
3. Promoción Social (Función)
4. Bienestar Social sin Discriminar (Función)

Clasificación por Programas: No obstante estar dentro del sistema de presupuesto tradicional, tanto en el presupuesto provincial y últimamente obligatorio para las municipalidades, se piden clasificaciones por programas, sin corresponderse en la formulación a la técnica del presupuesto por programas, el Honorable Tribunal de Cuentas a elaborado a forma orientativa una apertura por programa a partir de las finalidades que están utilizando y han establecido la siguiente clasificación:

ADMINISTRACION GENERAL (Finalidad)

1. Educación, Cultura, Deportes, Recreación y Turismo (Programa)
2. Administración General sin Discriminar (Programa)

SALUD PUBLICA (Finalidad)

1. Atención Médica en Unidades con Internación (Programa)
2. Atención Médica en Unidades sin Internación (Programa)
3. Salud Pública sin discriminar (Programa)

SERVICIOS ESPECIALES URBANOS (Finalidad)

1. Alumbrado Público (Programa)
2. Recolección y Eliminación de Residuos (Programa)
3. Barrido (Programa)
4. Construcción, Conservación y Señalización de la Vía Pública (Programa)
5. Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales (Programa)
6. Cementerio (Programa)
7. Servicios Especiales Urbanos sin Discriminar (Programa)

INFRAESTRUCTURA VIAL (Finalidad)

1. Conservación de Caminos Rurales (Programa)
2. Infraestructura Vial sin Discriminar (Programa)

BIENESTAR SOCIAL (Finalidad)

1. Atención de Menores en Establecimientos Municipales (Programa)
2. Atención de Ancianos en Establecimientos Municipales (Programa)
3. Atención Social Directa (Programa)
4. Bienestar Social sin Discriminar (Programa)

Conclusión:

Hasta aquí, hemos observado la evolución de la clasificación de los gastos por este sistema, que pasa de una simple clasificación institucional a una clasificación económica y por objeto del gasto, clasificación por finalidades y funciones y hasta llegar a la clasificación por programas.

Esta mayor desagregación es de suma utilidad, pero no basta para un sistema integrado de información, pues la formulación tradicional es generalmente incremental, elaborada sin participación de los distintos órganos de la administración y solamente entendible para las cuentas contables y con escasos elementos que permitan hacer una evaluación de la gestión a partir de la ejecución presupuestaria.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS:

El Presupuesto por Programas - Sistema de Planeación, Programación, Presupuestación-, es aplicado por primera vez en los Estados Unidos de Norteamérica, e inicia su aplicación el Departamento de Defensa, en el año 1961, con Robert Mc. Namara y se extiende a todos los organismos estatales por decisión presidencial en el año 1965.

En nuestro país, las normas de presupuesto disponen la apertura obligatoria de programas en los años 1970 y 1971, para cada unidad de organización, operando en esos años en forma paralela por unidad de organización -partidas y por unidad de organización -programas.

A partir del año 1972, las normas para confección del presupuesto, determinan que la distribución de créditos se realiza únicamente por programas y dentro de éstos, por incisos y partidas.

En la Provincia de Buenos Aires, el presupuesto para el ejercicio 1975 fue enviado con anexos -que no formaban parte de la Ley de Presupuesto- en los que se detallaban los programas, se mencionaban las metas y las unidades de medidas.

Actualmente en el orden nacional, la Ley N° 24156, de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional, dispone en su título II -Del Sistema Presupuestario- artículo 14° "que en los presupuestos de gastos se utilizarán, las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos del Sector Público Nacional, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos, con sus fuentes de financiamiento".

"La reglamentación establecerá las técnicas de programación presupuestaria y los clasificadores de gastos y recursos que serán utilizados".

En este último sentido, el Decreto N° 2666, que reglamenta parcialmente la Ley N° 24156, dispone en su artículo 14°:

1. El presupuesto de gastos de cada uno de los organismos de la Administración Nacional, se estructurará de acuerdo con las siguientes categorías programáticas: programa, subprograma, proyecto, obra y actividad.

En cada uno de los programas, se describirá la vinculación cualitativa y cuantitativa con las políticas nacionales a cuyos logros contribuyen.

2. Los créditos presupuestarios de las actividades o proyectos que produzcan bienes o presten servicios comunes a los diversos programas de un organismo, no se incluirán en programas.

3. En cada una de las categorías programáticas, los créditos presupuestarios, se agruparán de acuerdo a la clasificación por objeto del gasto.

4. Se podrán establecer partidas de gastos no asignables a ninguna categoría, cuando las características de los mismos, así lo requieran.

5. Los créditos presupuestarios, se expresarán en cifras numéricas.

6. La Secretaría de Hacienda, establecerá las características especiales para la aplicación de las técnicas de programación en las empresas, respetando los elementos básicos definidos en el presente artículo.

7. Los recursos, se presentarán ordenados de acuerdo a las clasificaciones siguientes:

1. Por rubros.
2. Económica.
3. Por origen de los mismos.

8. Para la presentación de los gastos se utilizarán las clasificaciones siguientes:

1. Institucional
2. Objeto del gasto.
3. Económica.
4. Finalidad y Funciones.
5. Fuente de Financiamiento.
6. Localización Geográfica.
7. Tipo de Moneda.

Concepto

Presupuesto por Programas, se origina como consecuencia de la necesidad del Estado de planificar racionalmente su actividad y a efectos de lograr una optimización en la asignación de recursos y el cumplimiento de sus fines de manera eficaz y al mínimo costo.

En este sistema se presta particular atención a las cosas que un Gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un Gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un Gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones, pueden ser carreteras, escuelas, casos tramitados y resueltos, permisos expedidos, informes preparados o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir; lo que no es claro en los sistemas presupuestarios tradicionales, es esta relación entre cosas que el Gobierno adquiere y las cosas que realiza.

La Dirección Nacional de Programación Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda de la República Argentina, en ocasión de la realización del VII Seminario Interamericano de Presupuesto, resumía en su trabajo sobre -Programación Presupuestaria de la Administración nacional Argentina; "se puede expresar que el presupuesto por programas, permite mostrar los objetivos, metas y resultados que se pretenden alcanzar y los medios para lograrlos. Para ello, reflejará los egresos previstos de cada ente estatal; la naturaleza de las transacciones que motivarán esos egresos; las acciones que requerirán esas transacciones; los bienes y servicios que mediante esas acciones, producirá para la comunidad o para otros entes estatales; y la demanda o necesidad de que tales bienes o servicios, sean producidos por el Estado y en particular por ese ente".

Categorías:

PROGRAMA:

Es la categoría de mayor nivel de agregación en la estructura programática y siendo su producción exclusivamente de productos terminales, expresa a través de los mismos, los objetivos y razón de ser de cada institución.

Se puede entender además por Programa al "Instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables (en función de

productos finales), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global y unitario determinados, y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno”.

Es posible afirmar, entonces:

- Su producción es siempre final y se encuentra expresada en metas anuales cuantificadas
- Se integra por una o varias categorías programáticas de menor nivel a quienes se provee de recursos humanos, materiales y financieros, cuya sumatoria totaliza los recursos reales y financieros requeridos por el programa y cuyo esfuerzo productivo, individual, confluye a conformar su producción
- Al constituir una categoría programática es centro de asignación de recursos de la actividad y/o actividades que la conforman productivamente, debiéndose designar al responsable de su coordinación, formulación y ejecución

Por ej.: Programa: Relaciones Fiscales

Producto Final: Incremento de la recaudación

Responsable de la ejecución: Dirección de Rentas

Categorías programáticas de menor nivel que lo integran; Centros de asignación de recursos: Dirección de Rentas; Departamento de Recaudación; Procuración y Cobranza Judicial; Catastro Económico; Habilitación de Comercios e Industrias.-

SUBPROGRAMA:

Si bien su producción también es final o terminal, es parte componente de cada programa, expresando a un nivel mayor de especificación la producción de este último.

Podemos calificarlos, entonces “como a una división de ciertos programas más complejos, destinada a facilitar la ejecución en un campo específico, en virtud del cual se fijan metas parciales y cuantificables, que se cumplirán mediante acciones concretas que realizan unidades de operación determinadas, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, y con un determinado costo global unitario.

Al analizar las diferentes categorías programáticas a efectos de determinar la estructura presupuestaria Por Programas, procederemos a la apertura de sus programas cuando concurren en forma simultánea los siguientes aspectos:

- La producción de cada subprograma que es final, precisa a un nivel mayor de especificación la producción de cada programa; en consecuencia, la suma de la producción parcial de los subprogramas, dará como resultado la producción total de cada programa
- La suma de los recursos reales y financieros utilizados en los subprogramas, totalizará los recursos reales y financieros, utilizados en los programas que integran
- Los subprogramas se integran por una varias actividades a las que se asignan los recursos, asumiendo una de ellas la responsabilidad por el proceso productivo y por los resultados de las metas que se hayan cuantificado

Por Ej.: Programa: Atención a la salud de la población.

> Subprogramas: Cardiología, Clínica Médica, Traumatología, Cirugía general, etc..

Es necesario tener en cuenta que, los subprogramas presuponen programas de alta complejidad y de allí, la necesi-

dad de su apertura; en consecuencia, únicamente en esos casos y reunidos los requisitos antes enunciados justificará su creación, pues no hay que olvidar que ello originará necesidades adicionales en materia de registro y control de costos, de cumplimiento de metas, etc.

ACTIVIDAD:

Es la categoría programática de menor nivel y el mínimo, a efectos de la asignación de recursos. Su producción la constituyen siempre bienes intermedios y puede condicionar en forma directa un programa o indirectamente a dos o más o en algunos casos, a todos los programas que conforman la estructura presupuestaria municipal.

Se entenderá por actividad una división más reducida de cada uno de las acciones desarrolladas para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a la actividad, con un costo global y unitario determinados), y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo, como por ejemplo una sección.

Las actividades constituyen una de las categorías más relevantes a los efectos de la formulación presupuestaria, pues a este nivel se desarrollarán la tareas de cuantificación de los insumos reales y financieros que requeriría cada uno de ellas, en función de las metas fijadas a los programas que integran, a cuyo logros contribuyen con la producción intermedia de las que son responsables.

Las podemos clasificar en función de la relación de condicionamiento hacia y desde los programas, en específicas, comunes y centrales.

ACTIVIDAD ESPECIFICA:

Su producción que es intermedia contribuye de manera directa a la producción terminal de cada programa o subprograma; la suma de los insumos presupuestarios y costos directos de las actividades que integran los programas o subprogramas, totalizará los insumos presupuestarios y costos, por éstos requeridos e incurridos.

Por Ej.: Programa: Atención primaria de la salud > Subprograma: De consultorios externos > Actividades: Odontología, Oftalmología, Cardiología, Endocrinología, Kinesioterapia, Nutrición, etc..

ACTIVIDAD COMUN:

Es una categoría programática, cuya producción es intermedia indirecta y condiciona a dos o más programas presupuestarios. Sus costos se constituyen en indirectos respecto de dichos programas y generalmente se asocian a actividades de conducción, o servicios de apoyo a actividades que intervienen en procesos productivos en forma directa.

Por Ej.: Actividades comunes: Dirección de servicios, Taller municipal > Programas: Recolección y eliminación de residuos; Limpieza, conservación y mantenimiento de áreas urbanas; Conservación y mantenimiento de calles y desagües; Limpieza y conservación de parques, plazas y arbolado urbano.

ACTIVIDAD CENTRAL:

También su producción es intermedia indirecta, pero su particularidad es que condiciona a todos los programas de la institución municipal. Consisten en actividades de conducción superior u otras de servicios, pero cuya incidencia lo es sobre la totalidad de los programas.

Sus costos directos; indirectos en relación a los programas, se asignan extrapresupuestariamente a efectos de calcular el costo total de cada uno, que surgirá en definitiva, de la sumatoria que resulte de sus costos directos; de los indirectos de las actividades comunes, a los que estén vinculados y de las centrales según surja de la metodología de distribución.

Por Ej.: Actividades Centrales > Actividades comunes > Programas.

PROYECTO:

Expresa una inversión en un bien de capital, cuya apertura aparece en el presupuesto expresada como una categoría programática, en el momento en que se genera la propuesta de inversión y desaparece cuando dicho bien de capital esta en condiciones de producir los bienes y/o los servicios motivo de su desarrollo.

Utilizamos entonces, esta categoría programática en un centro de gestión productiva, cuando dicha inversión significa que un nuevo activo fijo; sea que se desarrolle por administración, o por contrato con terceros; en cambio si la propuesta de inversión de un bien de capital se realiza para reponer o incrementar la capacidad de activos existentes, constituirá la adquisición de un bien de capital y deberá incorporarse su crédito en la Actividad o programa que lo solicite.

Así el mobiliario requerido para el equipamiento de una nueva Unidad Sanitaria construida, formará parte del mismo proyecto de inversión por el cual ésta fue construida; contrariamente, si se trata de equipar una Unidad Sanitaria existente, sea por reposición o ampliación, se incluirá como partida presupuestaria en Erogaciones de capital - Adquisición de Bienes.

El proyecto deberá incluirse en la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, cuando se tratare de una inversión, de cuyo resultado surge un bien de capital puesto en forma directa a disposición del usuario (Proyectos de pavimentación, luz, agua, gas., etc.), o por su importancia en relación a los montos de inversión (Construcción de un Hospital), o que por sus características técnicas de construcción y complejidad, ello sea imprescindible; en estos casos, constituirán productos terminados de dicha Secretaría.

Contrariamente, cuando no ocurra lo anterior y los proyectos por constituir nudos estratégicos, en su relación de condicionamientos con producción de uno o más programas, constituirán un producto intermedio a todos, o a más de dos programas.

OBRA:

Expresa la desagregación de los proyectos en sus partes componentes y se constituyen en el nivel mínimo en el que se asignan los recursos presupuestarios.

Se identifican como categorías programáticas, en caso que reúnan los siguientes aspectos:

- Se puedan individualizar y tengan entidad propia
- Se puedan contratar o licitar en forma aislada del conjunto
- Se constituyan en producción intermedia, que sumada a los que generen las restantes obras componentes, resulten en producción final del proyecto que integran

TAREAS:

A ellas no se le asignan recursos presupuestarios por no constituir una categoría programática; peso es necesario mencionarlas, pues a partir y en base a ellas, se cuantifican los insumos reales y financieros, que se asignan a las actividades u obras según sea el caso.

PRESUPUESTO BASE CERO:

Es el sistema mediante el cual se asignan recursos "A Actividades" que surgen de un proceso sistemático de reevaluación anual en cada nivel organizacional, en función de considerar distintas alternativas, que involucran costos y beneficios y niveles incrementales del gasto, conducentes a la optimización de sus objetivos; previa definición en un proceso anterior y divisible de los planes y metas en el nivel superior de conducción.

Por lo que:

1. Se analizan actividades
2. A ella se asignan recursos
3. Para definir la actividad a la que se asignarán recursos, se analizan distintas alternativas para su cumplimiento, en función de costos y beneficios involucrados
4. Este proceso es realizado a niveles intermedios de la estructura organizativa
5. Definida la actividad más conveniente, se plantean niveles incrementales del gasto, desde un nivel mínimo a un máximo, que posibilite desde un mínimo de subsistencia, llegar a un máximo que signifique la total optimización, en cuanto al cumplimiento de los objetivos
6. Los niveles incrementales del gasto se ordenan desde los de mayor prioridad al menor, produciéndose el corte de financiación, en el nivel de recursos disponibles

Las **Unidades de Decisión** identifican a las áreas responsables de la ejecución, de actividades que por su naturaleza e importancia, contribuyen significativamente, al logro de objetivos o que por constituir un Centro de Costos, se constituyen en áreas de asignación de recursos.

Los **Paquetes de Decisión** o Presupuesto por Actividad o Función, es un documento que identifica y describe una actividad específica, enumerando:

- Misión de la unidad de decisión
- Descripción de las actividades actuales
- Evaluación de alternativas para cumplir con la función o actividad
- determinación de niveles incrementales del gasto para cumplir óptimamente la actividad en función de la alternativa seleccionada
- Consecuencia que produciría la no aprobación de los niveles incrementales del gasto
- Clasificación de los paquetes de decisión

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

- Gonzalo Martner**, Planificación y Presupuesto por Programa. Editorial Siglo XXI.
Mocciaro, Osvaldo A., Presupuesto Integrado. Ediciones Macchi, 1992.-
Perel, V. y López Gimenez, J., Manual de presupuesto. Editorial Macchi, 1976.-
Pyhrr, Peter A., Presupuesto base cero. Editorial Limusa, México, 1977.-

módulo 9

Gestión de la Administración. Teoría de la Administración Pública. Sociología de las organizaciones públicas. Principios de la organización. Estructuras. Funcionamiento administrativo. Recursos humanos. Organización y métodos. Informática. Control de gestión.

Lic. Santiago Barcos

Lic. Elena Benda

Lic. Norma Paolini

Profesores Universidad Nacional de La Plata.

Lic. BARCOS.- Nosotros nos proponemos en esta charla que ustedes comprendan el valor de las teorías de la Administración y los instrumentos para su aplicación en la gestión pública, puedan detectar, describir y cuenten con elementos para transferirlos a situaciones concretas, puedan asumir una actitud reflexiva y, por otra parte, flexible para tratar problemas de creciente complejidad y puedan aplicar lo adquirido, valorando la relevancia del enfoque y juzgando su utilidad.

Hemos seleccionado algunos contenidos. En primer lugar la idea es trabajar sobre los conceptos de administración y gestión y la especificidad del ámbito público, caracterizar a las organizaciones públicas y a la realidad con la que se enfrentan. Luego, revisar el concepto de proceso administrativo a través de la evolución de las distintas teorías. Este es un tema bastante extenso pero se lo queremos plantear de una manera que pueda ser sencilla para abordarlo y para comprenderlo.

Luego del pequeño receso trabajaríamos sobre el tema de conducción, el proceso de dirección y trataríamos, además, algunas cuestiones importantes como la estructura, el manejo de los recursos, con un ejercicio de aplicación, fundamentalmente relacionándolos con los paradigmas que nos toca vivir en la actualidad y que de alguna forma, condicionan la gestión de cualquier tipo de organización.

I Lo primero que intentaré hacer es clarificar las distintas acepciones del término administración para deducir el concepto de gestión, que es el término que nos ocupa dado que el módulo se denomina: "Gestión de la Administración".

Si vamos al diccionario o a cualquier libro técnico veremos que la palabra administración, en general, tiene distintas acepciones. En la siguiente frase: "Mi abuela es una buena administradora porque con una jubilación miserable, puede, de alguna manera, satisfacer sus necesidades elementales", se denota el concepto tradicional de administración, en su sentido estrictamente económico, Uso o distribución racional de recursos escasos. Estos siempre son escasos, la persona que los usa y distribuye racionalmente se dice que es una buena administradora. Hacer una buena administración desde el punto de vista económico implica usar correctamente los recursos.

La palabra administración, en realidad deriva de *Ministrare*, que significa "servir". De *Ministrare* también deriva ministerio y ministro. Algunos ministros, funcionarios y empleados han creído que significa "servirse en lugar de servir", pero ese es otro tema.

Ministrare, entonces, proviene de servir y el que administra es la persona que, de alguna manera, representa al propietario, en el caso de una actividad privada o al pueblo en el caso de la acción pública, que no es el dueño de la organización pero que actúa en nombre y en representación de otro, que sirve a los fines, a los objetivos, en el marco que los propietarios han definido. En un caso, por medio de los lineamientos de las políticas y estrategias privadas y en otro caso, a través de sus legítimos representantes votando las plataformas gubernamentales y privilegiando determinados valores o estrategias, según la evolución de la civilización en un momento determinado.

Generalmente el que administra siempre sabe que representa a otro. Por ejemplo, el administrador de una estancia representan al propietario resolviendo los problemas de esa organización.

Hay una cuestión interesante, la palabra administración siempre se asocia a representación y a una diferenciación con el concepto de propiedad. Solamente en algún tipo de organizaciones, como en las pequeñas y medianas empresas familiares, podemos encontrar que la gestión, la administración y la propiedad convergen en las mismas personas. En las organizaciones complejas, no sucede lo mismo y nunca en el Estado, obviamente, por su propia naturaleza.

Otro concepto interesante de administrar, que se deriva de esta cuestión, es la idea de administrar como suministro. Es decir, acá se distribuye y se usan racionalmente los recursos escasos pero también se entregan esos recursos a alguien que lo requiere. De ahí que, la idea de administrar como suministro que encontramos en el uso cotidiano.

Esto lleva a que las oficinas tradicionalmente encargadas de los suministros se llamen direcciones de administración. Fijense ustedes que las palabras en el idioma castellano tienen una riqueza que ningún otro idioma lo tiene. Por un lado es una suerte y por el otro, una desgracia, porque el término se lo mal usa y no siempre se aclara en qué sentido se lo define.

Dado que estos señores representantes de los propietarios administran la propiedad alguien pensó que esas personas cumplen un rol. ¿Cuál es ese rol? El de administrador y a su vez si cumplen ese rol, ¿cómo se llaman las funciones que realizan?

Desde muchos años atrás, a partir de determinadas teorías se definieron el conjunto de las funciones del administrador: planificar y organizar el trabajo, dirigir o conducir al personal, coordinar el trabajo durante la ejecución, controlar los resultados, adoptar decisiones para resolver los problemas que se presentan, capacitar al personal, comunicar efectivamente, ejercer influencia, autoridad o poder, etcétera. Pero ¿cómo creen ustedes que le dieron en llamar a toda esta función cuando se la quiere definir globalmente? ¿Cómo se llama a la sumatoria de lo que hace un administrador? También se la denomina administración, con lo cual aparece esta palabra como sumatoria de las funciones de las funciones del dirigente o administrador.

Al mismo tiempo que la naturaleza del rol que se enviste, se llama administración tanto al nivel como a las funciones.

Lo más llamativo de todo esto es que en algún momento había que definir un campo del saber humano que estudiara estas cuestiones, las que en realidad se aplican a grupos humanos particulares con características especiales, llamados Organizaciones.

Cuando apareció una disciplina que estudiara las organizaciones y el modo particular que son dirigidas o administradas manejando recursos escasos para el cumplimiento de fines y objetivos, se planteó el problema de cómo llamar a dicha disciplina.

En realidad, casi todos los nombres de las disciplinas, asignaturas o materias terminan en: "logía" que significa

tratado o estudio. Alguien dijo que la nuestra se tendría que haber llamada Organizacionalogía, es decir, estudio de las organizaciones, estudio de este conjunto particular de grupos humanos que cumplen determinados roles sociales.

En Argentina y América Latina, aparecieron distintas vertientes, por un lado, hispano-europeas y por otro lado, anglo-estadounidense, triunfó esta segunda posición y a la disciplina se la llamó: Administración, con lo cual se llama Administración a la disciplina que estudia las organizaciones y la administración en ellas.

Nosotros nos preguntamos ¿la administración, como disciplina, qué estudia? Las organizaciones y la administración de organizaciones, algunos dicen que eso es como administración por dos. Lo que sucede es que en una parte de la oración, el sustantivo está utilizado para referirse a la disciplina y en otra parte, está utilizado en cualquiera de las acepciones que hemos visto.

En este tema, nosotros, que tenemos una formación en administración que incluye tanto organizaciones públicas como privadas y que vienen de distintas vertientes, vivimos en una jungla semántica muy grande.

A este problema, se le agregó otra discusión semántica. La que nació fue el día que se popularizó el uso de la palabra: "gestión". Esta palabra no es de origen español, ni inglés, ni italiano, sino francés.

La idea se refiere al que gestiona, el gestor. Una cosa es el gestor, el mandante o el mandatario en un trámite cualquiera y otra cosa es el administrador, sea gerente, o director en el ámbito público, o administrador a secas en cualquier tipo de organizaciones que, en nombre de los propietarios adopta decisiones y dirige la organización que se trata.

Nosotros no tenemos tradición con la palabra gestión, pero cuando la misma se incorpora a las teorías administrativas, comienza a vincularse con la idea de evaluación. Es decir, la palabra aparece y se instala en la teoría administrativa para, de alguna manera, denotar el trabajo y la evaluación de los resultados obtenidos por los administradores. Generalmente, también se asocia la palabra Gestión a la gestión de recursos pero en un sentido evaluativo, no lo que hacen sino cómo justificaron esa distribución de recursos en pos de un programa y un objetivo determinados.

También se habla de control de gestión y de evaluación de la gestión cuando se intenta hacer una diferenciación entre los resultados alcanzados por los distintos niveles: Políticos-estratégicos, Tácticos-logísticos y Operativos.

Acá se menciona la idea de control operativo el que mide concretamente el resultado de producir una determinada transformación, por ejemplo, asfaltar una calle.

Se habla de controles de gestión con referencia a los niveles intermedios o al nivel político estratégico; o sea, aquel que tuvo la responsabilidad de definir el plan de trabajo, de adoptar todas las decisiones correspondiente; en suma, de administrar y entregarle los recursos al nivel operativo para que produzca esa transformación en esa calle determinada. De esta manera, se evalúa la forma en que se administraron y usaron los recursos y la conducta de aquel que definió la política y estrategia, motivo por el cual fue esa la calle que se asfaltó, como producto de un programa mayor de transformación urbana.

La palabra gestión se asocia, muchas veces, como sinónimo de administración pero, como vimos, en términos de evaluación de los resultados de aquellos a quienes se le asignaron recursos y tiene la responsabilidad de llevar adelante determinados planes, lograr algunos objetivos. Así un gerente, director o funcionario dice: "Como resultado de la gestión, hemos logrado....." y enumera los resultados obtenidos.

Esto cambia bastante la concepción de cuál es el rol del administrador, porque tal como se definió en sus orígenes, la palabra gestión puede comprender sólo la responsabilidad que le cabe por haber definido correctamente los objetivos, las políticas y estrategias, y haber usado sanamente los recursos; aunque en realidad el resultado concreto haya sido distinto al esperado.

II Por lo expuesto, les voy a mostrar una transparencia que trata de representar los problemas que se enfrentan los administradores o responsables de la gestión en el ámbito público.

Puse aquí: Administración en el ámbito público. Existen en la administración, básicamente, cuatro criterios los que, en general, se tienen que complementar.

Si asumimos que el concepto de gestión o de administración es económico, el criterio con el cual vamos a evaluar la gestión, será exclusivamente el uso de los recursos. ¿Por qué? Porque la palabra eficiencia proviene de "eficientia", que quiere decir uso racional de recursos escasos. Es un concepto de racionalidad económica, la medición de la eficiencia es lo que se denomina "productividad".

Hay muchas personas que confunden el concepto de eficiencia con el de productividad. La productividad es la medición matemática de la eficiencia. La eficiencia es el criterio administrativo por el cual se evalúa la gestión de recursos.

Soy eficiente si, dado un recurso, satisfago con él la mayor cantidad de necesidades, o si presentada una necesidad a quien gestiona los recursos y administra las organizaciones, la satisface con el menor uso de los recursos que le han sido dados en custodia o en administración. El problema de la eficiencia es un problema de tipo económico.

El otro criterio es el de la eficacia. Esta palabra es típicamente de naturaleza administrativa; su origen es administrativo a diferencia de eficiencia que, como he dicho, es de origen económico.

La eficacia es el criterio por el cual se mide la capacidad de un sistema, de una organización, de una persona o de un grupo para lograr objetivos. Se propone un objetivo o varios y si se logra ha sido eficaz, independientemente de los recursos que haya utilizado.

¿Por que digo esto? Porque del modo que los administradores logran los resultados es como se evalúa su gestión. A un administrador se lo evalúa por el logro de determinados resultados.

Por supuesto que usted no puede ser eficaz en cualquier cuestión si no es eficiente, pero podría darse el caso que por ser demasiado eficiente nunca se alcance a ser eficaz.

Existe, entonces, una relación de criterios biunívoca, porque se trata de administrar entidades, grupos humanos, servicios, unidades operativas, o el Estado -que es un conjunto organizacional- donde existen limitaciones de todo tipo.

¿Por qué puse en el gráfico técnica, pedagógica, obras públicas y salud? Porque lo que cambia es el tipo de resultado que se debe lograr no la esencia del logro.

La eficiencia siempre se refiere al uso de los recursos que tengo, mientras que la eficacia mide el logro de los objetivos, ¿Qué tipos de objetivos? Los que sean, este aspecto es el que cambia.

ASISTENTE.- La eficiencia tiene relación con la unidad de tiempo.

Lic. BARCOS.- Así es. Uno de los recursos que usted utiliza es el tiempo, Pero usted puede ser responsable de determinados resultados donde el tiempo no es el elemento totalmente diferenciador. Por ejemplo, el aprendizaje. Como el aprendizaje es un proceso permanente, usted no puede asegurar que un alumno tiene problemas de aprendizaje porque realizó una evaluación un día determinado y como resultado de la misma se determinó que tal concepto no la supo. Se requieren nuevas evaluaciones y de distinto tenor. Tampoco, se puede asegurar que el proceso de aprendizaje resultó ineficaz. A este momento, no logró el objetivo pero a lo mejor usted o el docente involucrado usó racionalmente los recursos y no logró el objetivo en esa unidad de tiempo. Pero, a la semana siguiente, se repite la prueba y se determina que el objetivo fue logrado.

Básicamente la medición de la eficiencia se vincula con los otros recursos, los materiales, la información, la tecnología y con los recursos humanos que se ponen a disposición de un administrador en un programa de trabajo determinado. Esto cambia conforme el tipo de entidad, de resultado que cada organización tiene que lograr.

Lo interesante de todo esto es que contamos con otro criterio: el de la efectividad, surgido de las ciencias políticas.

La efectividad es el criterio administrativo que nos posibilita que el objetivo que hemos logrado en el tiempo, lo podamos mantener.

Por ejemplo, supónganse una campaña para erradicar el cólera. A nosotros se nos asigna una determinada cantidad de médicos, enfermeras, asistentes sociales, recursos. Vamos y nos instalamos en un lugar donde hay una población indígena y llegamos a la conclusión de que sucede eso porque no hierven los utensilios que utilizan los niños cuando comen.

Ponemos en práctica la campaña, somos eficientes, al cabo de tres meses hemos atendido a una cantidad determinada de casos, hemos hablado con las madres, atendimos a la comunidad, no hemos gastado un peso más de lo que se nos dio.

En los tres meses agotamos el presupuesto y hemos logrado que la gente se acostumbre a hervir las mamaderas, a no darle vino a los chicos, a lavar las ollas cuando cocinan y de esa manera evitar la propagación de la enfermedad.

Hemos sido altamente eficiente y eficaces, pero el equipo de salud se va y los pobladores vuelven a su antigua conducta. Es decir, usted fue eficiente y eficaz pero no fue efectivo. El objetivo lo logró en un momento determinado pero no lo pudo mantener en el tiempo.

Esto es de naturaleza política y se logra con otro tipo de estrategias que son distintas a las meramente económicas o administrativas.

El otro concepto es el de relevancia. Puedo ser muy eficiente en el uso de los recursos, por ejemplo, dando clases, puedo ser muy eficaz para que los alumnos comprendan un concepto, lo comprenden y se los he marcado tanto a fuego que no se lo van a olvidar en su vida, pero en su interior creen que ese concepto no les sirve para nada. Entonces, he sido eficiente, eficaz y efectivo pero no fui relevante. Lo aprendido carece de importancia, de significación, de utilidad y de valor de uso para el alumno, este no percibe que se enriquece culturalmente.

¿Cuántas veces en una municipalidad, en una empresa, en una universidad o en un hospital se hizo todo perfectamente y el que recibe el servicio, no lo aprecia con lo cual las bondades de la actividad se anulan. Esta es una cuestión cultural, porque tiene que ver con el nivel educativo y cultural, con los valores que cada uno privilegia y que cambian según la región, la ciudad, la edad de los ciudadanos involucrados, la clase social, etc., etc.

ASISTENTE.- ¿Cómo se opera?

Lic. BARCOS.- Lo que sucede es que usted tiene que tener distintas estrategias para trabajar. Lo que trato de mostrar en el gráfico es que existe una dimensión instrumental y una dimensión sustantiva.

Si me pongo de este lado del gráfico lo que veo es la eficiencia y la eficacia. Yo a esto lo puedo mejorar si me dan los recursos, porque es una cuestión de usar muy bien los recursos, de tener muy buenos planes de trabajo, buenos empleados comprometidos y entonces voy a asegurar usar bien los recursos y lograr los objetivos.

Esto es instrumental, porque los recursos humanos también son un instrumento y la capacidad de los recursos humanos, asimismo, lo puedo tomar con un instrumento, como la corrección de los planes en los programas de acción. Mientras esto es una cuestión sustantiva, no depende de mí. Yo administro y puedo hacer esto, pero para lograr que lo político y lo cultural llegue a la gente, no pasa solamente por mí. Ahí intervienen otros factores, con lo cual la estrategia del Estado tiene que ser distinta a la que se utilice para trabajar sobre los programas y los recursos.

Si lo miramos el gráfico horizontalmente, podemos ver que esta es una dimensión intrínseca y esta es una dimensión extrínseca. ¿Por qué? Porque visto desde el usuario, al ciudadano que le brindamos educación vive o participa, intrínsecamente, en un proceso irrepetible, propio de su personalidad, de su vida. A él le sirve o no le sirve. Es intrínseco al usuario, al vecino, al ciudadano, al alumno, al cliente, al paciente, etc. que requiere mi servicio. Mientras que lo extrínseco, son los recursos en los cuales él no interviene, pero que lo afectan puede beneficiarse o puede sentirse perjudicado.

El que administra una organización, sobre todo, pública permanentemente vive acosado por estos cuatro criterios, que se entrelazan y que generalmente el que administra tiene que dar prioridad a uno o a dos, porque muchas veces no tiene las posibilidades de priorizar los cuatro.

Hay que ser conscientes de qué criterios se privilegian. En caso de privilegiar uno, en qué medida se hace en detrimento de los otros. Lo expuesto puede cuestionar la validez de toda o de cualquier gestión.

Muchas veces alguien se preocupa exclusivamente por lo político y por lo económico y descuida las otras cuestiones.

Podríamos tomar algunos ejemplos en la historia, de brillantes administradores públicos que han descuidado alguno de estos aspectos y al haber descuidado esto, forzaron su caída o el descrédito frente a la comunidad o a la ciudadanía.

Generalmente el que administra vive en un paradigma multidimensional, estas multidimensiones se relacionan entre sí, se estrechan y se complejizan. Lo grave de esto es que uno está en el centro; el director de un hospital, el decano de una facultad, el rector de una universidad, el director de una unidad sanitaria, el director de rentas, el intendente o el gerente de una empresa, están en el centro de la cuestión y tienen que trabajar con estos criterios desde el punto de vista técnico y desde el desarrollo de su propia capacidad política, estratégica, interpersonal, humana, de líder y de administrador, obviamente.

Este análisis no es nuestro. Yo lo tomé y adapté de un trabajo de un profesor brasileño llamado Benno Sander sobre Administración de la Educación. Me pareció un tema realmente interesante.

Este gráfico simplemente presenta que este señor que administra en el ámbito público -de la misma manera que un gerente en la actividad privada-, también está en el centro de un conjunto de elementos interrelacionados, con algunos de los cuales tiene una relación e influencia directa y con otros tiene una influencia indirecta.

Si nosotros asumimos el concepto de cliente y lo reemplazamos por el vecino, por el ciudadano o por el usuario de cualquiera de nuestros servicios, el gráfico y el análisis expuesto creo que sirven igual.

III Las organizaciones son unidades sociales creadas específicamente para cumplir determinados fines. Nosotros no confundimos en la teoría de la administración a distintos grupos humanos, que son formas de estructura social, como una familia, un grupo de amigos, una colectividad, un grupo étnico, una tribu o un clan con lo que llamamos **organizaciones, es decir, las unidades sociales que tienen alguna conformación jurídica determinada -según el derecho positivo de cada país- y que son creadas para cumplir determinados fines: un hospital, una cárcel, una escuela, una empresa cualquiera, una cooperativa, un banco, una compañía de seguros, etcétera.** Cuando hablamos de organizaciones, hablamos de ese tipo de grupos humanos que son los que estudia la administración y son los que requieren una formación profesional para ser gestionados o dirigidos. Los otros grupos humanos -que también se llaman organizaciones o formas de estructura social en la sociología- surgen espontáneamente, por el derecho natural, como la familia o un grupo de amigos.

En el caso del Estado, la teoría de la administración lo asume como un conjunto organizacional. Reconoce que cada parte importante y con entidad dentro Estado es una organización en sí misma. Cada ministerio es una organización, cada dirección dentro de un ministerio también es una organización; no cada departamento porque no tienen entidad propia pero sí una dirección provincial o general, una dirección de Catastro, un hospital público, una escuela, un ministerio, un municipio o una unidad ejecutora de un proyecto determinado. Algunas son organizaciones a término -los que llaman entes- que tienen un determinado fin, lo cumplen y se disuelven y otras son permanentes, en virtud de la Constitución y las leyes.

Por supuesto, también son organizaciones las empresas privadas, las asociaciones civiles, diversas entidades privadas y las empresas del estado.

En este gráfico lo que tratamos de mostrar es cuáles son los elementos y factores que influyen directamente sobre las organizaciones y quiénes son los que condicionan su entorno inmediato. Algunos de ellos, son otras organizaciones, otros son conjuntos organizacionales y otros son un tipo organizacional con ciertas características diferenciales: las corporaciones o grupos corporados, de presión o de interés.

Este tema es muy interesante, porque el entorno cambia según el tipo de sector donde ustedes o quien lo analice se coloquen. Si tomara, por ejemplo, a la municipalidad como una totalidad, puedo decir que tiene una relación directa con los proveedores, con los vecinos, con los restantes organismos oficiales, con los sindicatos que agrupan a su personal, con los bancos con que opera y, probablemente, con otras organizaciones que puedan brindar algún servicio que tradicionalmente haya brindado la municipalidad. Pero si yo la miro desde arriba, y tomo a la municipalidad como una organización que tiene, a su vez, distintas delegaciones y lo pienso en un sentido de núcleo o de célula, cada delegación municipal tiene su propio entorno que puede ser inmediato y puede estar formado por algunos de estos sectores sociales o de otros.

Muchas veces las oficinas periféricas, como puede ser una delegación municipal, generan su propio entorno con límites muy estrechos y se separan "en los hechos" en su relación con nivel central.

Hace muchos años que yo trabajo en la Dirección de Rentas y siempre recuerdo que en una oportunidad se agotó el formulario para cobrar el Impuesto Inmobiliario; sencillamente, no había papel apropiado. Una delegación de Rentas del interior dejó de cobrar impuestos. Toda la vida, el impuesto inmobiliario se cobró en un recibo verde. Agotado el verde, se decidió tomar el formulario azul, correspondiente al Impuesto a los Automotores, colocarle una serie de sellos aclarando que correspondía al Imp. Inmobiliario, ya que se había acordado con banco, desde el nivel central, que lo iban a aceptar igual y se posibilitaría que los contribuyentes lo pagaran igual. Pues la oficina en cuestión y por orden de su jefe, como no tenía el formulario verde, no liquidaba el impuesto ni le permitía a los contribuyentes hacerlo y pagarlo de otro modo, cuando el objetivo es y sigue siendo recaudar. ¿Por qué sucedía esto? Porque dicho jefe y otros empleados tenían las bromas, las cargadas o el papelón con los vecinos del barrio o el intendente o el cura párroco o el jefe de policía y otros empleados públicos, con quienes se reunía habitualmente en el club social.

Mucho más grave es cuando a alguien se le ocurre intimar una deuda o ejecutar una casa. Esto ocurre, generalmente, desde un escritorio en el nivel central y el que lo tiene que ejecutar es una persona que convive con ese vecino-contribuyente todos los días. La mayoría de las veces, en estas estructuras tan complejas desde el nivel central hasta el operativo, se

pierden los objetivos. Entonces, el nivel operativo genera su propio entorno y juega "su propio partido", el que puede llegar, incluso, a ser totalmente contrario a los objetivos del nivel central.

Yo encontré gente -no sólo en Rentas, sino también en otras organizaciones públicas- que mentía alevosamente en todos los informes y cuando uno les pregunta por qué mienten, te dicen: *porque fulano de tal fue a la escuela conmigo y no le puedo ordenar la ejecución de la deuda y el remate de la casa. Yo seré un funcionario público, tengo un status determinado y me mandan una orden, pero no lo puedo hacer. El padre de él me dio de comer a mí cuando era chico.* Es terrible cuando las organizaciones son muy complejas porque el sentido de entorno, de límites, se pierde totalmente y cada periferia puede vivir como una organización aislada. En las organizaciones privadas, la mentira impera también pero los mecanismos de defensa y las cuestiones donde se puede verificar son distintas por un mayor énfasis en el control, en la mayoría de los casos.

En el resto del gráfico podemos observar las organizaciones o los valores que juegan con relación a esta entidad, de una manera más indirecta. Sería lo que podríamos llamar "entorno general, mediato o mas lejano" donde actúan otros grupos de presión y factores mas generales. Por supuesto que esto puede cambiar, algunos de los que están fuera del ambiente inmediato pueden pasar al mediato. Por ejemplo, un vecino que no es contribuyente de una determinada tasa, en un momento determinado, adquiere un bien o abre un comercio y en consecuencia, pasa a ser contribuyente; al principio no estaba en nuestra relación directa y después sí. O puede ser al revés, alguien que cierra un comercio, teníamos con él una relación directa en su calidad de contribuyente y después pasa a una esfera de relación indirecta.

Este gráfico lo que muestra es el otro tipo de relaciones que tienen las organizaciones; en este caso, públicas, que van a condicionarlas. Por ejemplo: grupos ecológicos, consumidores, activistas, los medios de comunicación, los grupos educativos u otro tipo de organizaciones que generan servicios o investigan o desarrollan, los partidos políticos, otros grupos de presión, los intermediarios, otros grupos empresariales distintos a los que tienen una relación directa con nosotros... Obviamente, afuera están los factores agrupados: hay factores políticos, legales, económicos, culturales y factores sociales, en general.

La persona que es responsable de esta organización, no sólo es responsable de obtener resultados sino que también es responsable de anticipar la influencia de estos factores. Porque muchas veces un factor político o una ley, resulta ser inaplicable y después la culpa frente a la comunidad la tiene o "se la echan" al administrador porque no se lograron los objetivos. Muchas veces una ley es inaplicable porque está mal hecha o porque la hizo alguien que no conocía la cuestión o porque carece de validez, porque es inconstitucional, porque se refiere a algo inexistente, porque depende de su reglamentación o de la autoridad de aplicación.

Siempre recuerdo una de las primeras reformas de la ley del Impuesto a los Automotores, que se hizo hace unos años atrás, cuando se estableció el criterio de la valuación de los vehículos del inciso A para el cobro del impuesto. En esa época, yo administraba el sistema -era una especie de analista funcional asignado al impuesto a los automotores- y hasta hablé con el gobernador: *señor, esa ley, así como está, no se puede aplicar porque no tenemos la valuación del vehículo, no tenemos sobre qué calcular el impuesto; esto hay que definirlo de otra manera.* Por supuesto que hubo un montón de problemas, pero la ley no la cambiaron. Tres años después terminaron suspendiendo los efectos y derogando la vigencia de la ley por ese período. Posteriormente, en una modalidad y un sistema integrado y codificado que yo diseñé -perdón, por la jactancia- y que hasta ahora se usa, se obtuvieron los datos y se pudo aplicar normalmente como se aplica hasta ahora. Pero todos esos primeros meses y años hubo que pagar un costo político, social y administrativo altísimo y mientras tanto los administradores y los empleados de mostrador -sobre todo-tenían que dar la cara frente a la comunidad.

Muchas veces el marco normativo, al desconocer la situación operativa de cada entidad involucrada, se equivoca y lamentablemente, se equivoca muy seguido. Esto hace que se pierda prestigio y pierda prestigio, en última instancia, el sistema republicano con el cual, todos nosotros estamos comprometidos en salvaguardar y optimizar.

Entonces hay que tener cuidado. A veces el dirigente o el administrador es responsable por no anticipar cuando advierte que un factor económico o de otra naturaleza va a cambiar. No toma precauciones, no prevé, no planifica y luego no puede responder. Yo no digo que un funcionario o quien administre una organización estatal sea responsable de la inflación o de la política económica pero, por lo menos, tiene el deber de advertencia. Alguna vez deberá decir y lo deberán escuchar: *Miren señores que, según nuestros datos, según nuestra situación, esto viene de tal manera y puede traer determinados problemas.*

Uno de los grandes defectos que tenemos los argentinos es que, cuando sale una ley o un político decidió algo, el resto de la burocracia parece transformarse en ese antiguo personaje de la televisión que hacía un excelente actor -Gianni Lunadei- y que se llamaba De la Nata. Recuerda, siempre decía "*le pertenezco*". En las burocracias, esa actitud servil -generalmente- no conduce a nada, porque después en el "mostrador" -o sea, en las áreas de atención al público- le damos la razón al vecino, al contribuyente, al paciente, al padre de un chico en la escuela, etc. Al funcionario le decimos todo que sí, incluso cuando sabemos que una norma es inaplicable; entonces, la realidad va por un lado y la administración por el otro. Después, las críticas son espantosas y los actores que estamos involucrados quedamos muy mal, como ciudadanos, como empleados y como funcionarios.

ASISTENTE.- ¿Esa no es una consecuencia de haber colocado en el entorno mediato las normas, los partidos políticos y los grupos de presión...? ¿No correspondería haberlos puesto en el entorno inmediato?

Lic. BARCOS.- Si Usted me dice que esto, señalando el gráfico, es una municipalidad, está bien. Pero si la organización objeto es Dirección de Rentas, la Facultad de Ciencias Económicas, o cualquier organización muy compleja está afuera. Depende de la organización que se tome como objeto del análisis.

Si se toma una municipalidad o una provincia, que es un conjunto organizacional y donde intrínsecamente el poder político forma parte de ella en un sistema democrático, está dentro.

ASISTENTE.- En el caso que usted mencionó, hubo un grupo de legisladores que aprobaron una ley que era inaplicable por desconocimiento.

Lic. BARCOS.- Así es. En este otro gráfico, lo que les quiero mostrar, de distinta manera, es el problema del administrador o del funcionario que administra. Aquí, la perspectiva es otra, lo que estamos mostrando es que tal puesto y el ciudadano que lo ocupa está en el centro, existiendo un conjunto de subsistemas. La persona que administra una organización tiene que trabajar sobre problemas vinculados con los fines, los objetivos, las metas y los valores. Y sobre otro sistema de naturaleza psicosocial: Los recursos humanos con los que se trabaja. Los problemas de la motivación, los incentivos, el comportamiento individual y el comportamiento grupal. Tiene que trabajar sobre un sistema estructural, que generalmente le viene dado, porque la persona que va a trabajar -que lo eligen intendente, director o algo por el estilo- se encuentra con que la estructura ya está conformada y solamente, en algunos casos, uno tiene tanto poder como para cambiarla. Tampoco es necesaria cambiarla, en realidad se gasta mucho dinero en cambiar estructuras cuando en realidad los problemas se pueden arreglar de otra manera, con las mismas estructuras. Los problemas son de la gente, no de las estructuras y nos gastamos muchísimo dinero, incluso en contratar consultoras para que diseñen estructuras, despreciando muchas veces lo que opina el que conoce la organización por dentro.

En este gráfico está el sistema estructural, o sea la complejidad de la estructura, las comunicaciones, el nivel de coordinación, etc. Y aquí vemos el sistema técnico, es decir, el tipo de trabajo que cada entidad realiza y la tecnología que utiliza. Si hablamos de una fábrica de galletitas, sería todo el sistema de producción y comercialización de galletitas.

¿Dónde está el que dirige? En el centro. Ahí está el sistema administrativo, en el centro. El sistema administrativo involucra a toda la organización y determina el comportamiento de los demás. O sea que, cuando uno administra una organización, de sus decisiones van a depender en qué medida se produce o se hace lo que se tiene que hacer, que exista armonía o no con los recursos humanos, se privilegien o no determinados objetivos, fines o valores comunitarios y se trabaje con una estructura más flexible o más rígida.

Casi todos nosotros trabajamos en organizaciones burocráticas. Sin embargo, las barbaridades de los sistemas burocráticos son culpa nuestra no de la propia tarea de la burocracia como totalidad, ni de Max Weber que lo único que hizo fue describir el modelo. La mayoría de las veces la culpa es nuestra, de los burócratas y de los que estamos dentro del sistema y nos escudamos en sus deficiencias.

Hasta dentro de las burocracias -ya sea una burocracia mecánica, como un ministerio o una burocracia profesional, como un hospital o una escuela- la mayoría de las veces, incluso dentro del mismo modelo, se pueden resolver muchas cuestiones. No debemos, a los propios defectos del modelo, agregarle los nuestros. Nuestros propios defectos; por ejemplo: no seleccionamos al personal adecuado, acomodamos amigos aunque no sepan nada, respondemos a prebendas políticas cuando a lo mejor la realidad pasa por otro lado, formalizamos excesivamente las conductas, no permitimos comunicaciones entre los distintos sectores, etc., etc. Vale decir, que el administrador es el responsable del devenir de la organización que administra y de su gestión o administración -en el sentido de proceso y de uso de los recursos-; es responsable de su descrédito, de su imagen, de su prestigio, de su desarrollo o de su retroceso, del grado de conflicto, del consenso interno, de la capacitación de su gente y del compromiso de esta.

Esto es importante que lo veamos y que lo asumamos.

ASISTENTE.- Usted le asigna un valor muy importante a la cabeza de la organización.

Lic. BARCOS.- A la cabeza como grupo, no como persona. El grupo que administra. Muy raras veces, podemos hablar de un único administrador.

Hay países donde los administradores son permanentes y el único que cambia es el político; los demás son todos funcionarios de carrera y siempre dan la cara, cuando está Juan y cuando está Pedro. Porque Juan y Pedro, que se alternan en el manejo del gobierno, han consensuado determinados planes de largo plazo. Entonces, el funcionario puede tranquilamente llevar adelante la gestión con uno o con otro, porque los matices existen pero en el fondo de la cuestión hay coincidencias sobre las necesidades de la comunidad y el respeto al ciudadano.

Nosotros, en la Argentina, siempre estamos empezando, cuando sube Pedro, lo primero que dice es que todo lo que hizo Juan no servía para nada y que además Juan se reunió de "un montón de zapallos con ropa". Con lo cual, en primer lugar separa a los supuestos zapallos con ropa, desprecia los funcionarios de carrera y designa -al mejor estilo de los papas Borgia, los grandes népotas de la historia- a sus amigos y sus compañeros. Los pone en funciones y la mayoría de las veces no conocen el ámbito que tienen que administrar. Cuando es así, lo primero que hacen es un diagnóstico y tratan de conocer la situación; cuando los empleados se dan cuenta que no conocen el terreno en el que pisan, les pierden el respeto. La mayoría de las veces se toman mucho tiempo en formular el diagnóstico; después del diagnóstico diseñan un plan y se disponen a implementarlo; cuando van a implementar el plan se cumplió el período de gobierno y viene otro que, dotado de la misma mecánica, repite la historia. Hemos logrado que la Argentina sea perfecta en la formulación de diagnósticos y muchas veces nula en la realización de obras concretas.

ASISTENTE.- *¿Una misma organización cambia según las diferentes capacidades del administrador?*

Lic. BARCOS.- Del administrador y de las personas.

Respecto de las capacidades del administrador, después les van a explicar cómo juegan las distintas cualidades que hay que tener y cómo a lo mejor, de algunas de ellas se puede carecer al inicio de la gestión pero que deben ir adquiriéndose con el tiempo. Pero, existen capacidades y cualidades que si no se tienen desde la génesis de la gestión, ésta se deteriora

totalmente, incluyendo la imagen y los propios planes y obras que se quieren realizar.

La mayoría de los libros -sobre todo en Argentina y América latina- asumen que la administración es una disciplina que nació solamente después de la segunda Revolución Industrial y por obra y gracia de un conjunto de ingenieros industriales y de gerentes de empresas muy pragmáticos, a fines del siglo pasado, ignorando toda la historia previa.

La administración como disciplina, no nació en el ámbito privado, nació en el ámbito público. Sin embargo se niega. Existe toda una corriente priorizando esta unilateral idea del management, de la gerencia y de la eficiencia, despreciando lo público, como si lo público fuera, por naturaleza, malo. Dicen *"esto es bueno porque es privado y esto es malo porque es público, si es público necesariamente es ineficiente"*. ¿Cómo puede ser ineficiente una maestra que le da clases a cinco o diez chicos de distintas edades, de distintos grados en un mismo aula? ¿Quieren un ejemplo típico de un recurso super explotado al máximo mayor que ese? Sin embargo hay gente que pública y graciosamente le pone en la cabeza a nuestros hijos que lo público es sinónimo de malo y de ineficiente, y que todos los valores, la eficiencia y lo bueno están en lo privado. Y resulta que hay administraciones públicas brillantes y administraciones privadas pésimas y viceversa.

ASISTENTE.- Este es un concepto más actual, porque antes el hospital público y las escuelas públicas eran verdaderamente reconocidas.

Lic. BARCOS.- Tiene razón, pero, básicamente era así porque tenía que ver con otros valores.

Lo concreto es que en algunos casos, estos brillantes gerentes del ámbito privado, generalmente amigos de algún funcionario de turno, cuando van a administrar en el ámbito público fracasan estrepitosamente.

El problema no es sólo de la capacidad del administrador sino de la integración del administrador con su ámbito, con la organización que tiene que administrar y con su gente.

Alguien dijo una vez que sabiendo administrar, se puede administrar cualquier cosa. Yo no estoy tan seguro. Creo que uno tiene que saber administrar pero también hay que conocer un poco "el paño donde uno se va a mover", porque no hay administradores puros que puedan ser al mismo tiempo ministro de Relaciones Exteriores, ministro de Economía, etcétera. Es muy difícil ser gerente de todo, ser administrador de todo, y, además, ser bueno en todo.

Les quería mostrar, simplemente, las cosas que surgieron del ámbito público y que después pasaron a la gestión de las empresas privadas. Obviamente, todo se perfeccionó y en éste último ámbito surgieron nuevas teorías y prácticas. Después, se publicaron distintos libros de Administración. Muchos, se los venden a los que trabajan tanto en el ámbito público como en el privado y muchos los consumen sin reflexionar. Básicamente, por no haber conocido la historia de donde venimos.

Los primeros administradores se encuentran en el imperio egipcio. Me refiero a los primeros que escribieron algo sobre estos temas, 4.000 años antes de Cristo. Hablan de la necesidad de planificar, de organizar el trabajo y de controlar. Entre uno de esos escritos aparece un señor que se llamaba Ptah-Hotep, que es el que habla del JUEGO LIMPIO en la ADMINISTRACIÓN Y EN LAS ORGANIZACIONES. Fijense algunos de sus conceptos: *"El jefe ante un pedido debe escuchar con calma, no refutar hasta el final, ser buen oyente, no es necesario conocer todo pero, fundamentalmente, hay que ser honesto en los negocios. Hay que delegar autoridad si es necesario."* O sea que, la descentralización de las organizaciones es algo necesario desde antiguo. Ahora, se nos recomienda descentralizar; 2.700 años antes de Cristo alguien ya lo había pensado. El problema no es la teoría de la centralización o descentralización, el problema es la capacidad de los administradores que centralizan o descentralizan.

Actualmente, con la mayor tecnología en computación, es más fácil descentralizar, pero se generan problemas del control. Lo primero que tenemos que hacer es cambiar algunas normas (v.g. la ley de contabilidad, las normas de los tribunales de cuentas, normas internas, etc.) y la mentalidad del control por el control mismo. Más o menos como las maestras, que hacen todos los informes y según esos informes el plan educativo siempre se cumple; porque además, la inspectora concurre el día que la escuela está preparada para que vaya en una especie de "Puesta en escena". Entonces, según lo que se lee en los registros y en la evaluación de los planes, todos nuestros hijos tienen una educación perfecta. Sabemos que no es verdad. ¿Por qué esto es así? Porque se transformaron los planes educativos y los controles en un fin en sí mismo. A la maestra, le preocupa más dejar constancia de lo que supuestamente hizo que lo que realmente hizo. Entre paréntesis, creo que existe toda una generación de argentinos a los que debiéramos indemnizar. Mi hija menor tiene 16 años y le cambiaron cuatro veces el plan de estudios; cuatro planes educativos, le enseñaron con distintas metodología y ahora próximamente ingresará a la Universidad. Nuestros chicos resumen con la frase *"Sobremonite huyó a Córdoba"* las dos invasiones inglesas.

RESUMEN DEL RESUMEN

Yo me pregunto, ¿quién indemniza a esta generación de chicos? ¿Los ministros de educación, los directores de planeamiento educativo? ¿Dónde están los responsables? Todos renunciaron, nadie evalúa a posteriori, no existen juicios por responsabilidad, etc., etc.-

Hamurabi era un hombre que sabía mucho y fue el primero que escribió acerca de la acción del gobernante, de la naturaleza legal de lo administrativo, del control testimonial y de los salarios mínimos. Dijo una frase que hoy está muy de moda "No delegar la responsabilidad". Un verdadero ejemplo. Ahora, nunca encontramos nadie responsable.

Los judíos, probablemente una de las civilizaciones que más brillantes administradores ha dado a la historia, establecieron principios rectores. Moisés y los profetas dictaron consejos para administrar bien, los consejos para un líder, la idea de que la responsabilidad no se delega sino que se comparte, el proceso de organización del trabajo, la administración por excepción que significa administrar cuando realmente el problema tiene la relevancia que corresponde, etc.

Nabucodonosor I, rey de Babilonia 604/562 a.C., creó un sistema de jubilaciones y de salarios incentivados en un mecanismo similar al aplicado por Alford muchos siglos después.

Todos estos aportes son del ámbito público. Quiero comentar algunos aspectos que están más cercanos a nuestra civilización y otros más lejanos. Por ejemplo, los chinos.

Los chinos tuvieron algunas ideas brillantes: El valor del asesoramiento y del consenso, la asignación de tareas según la capacidad del trabajador, las metodologías para el diseño de sistemas, la selección científica del trabajador, etc. La famosa frase de Confucio "Dale un pescado a un hombre y lo ayudará un día; enséñale a pescar..." se encuadra dentro de estos aportes. También dijo una frase que yo reproduje aquí "Quien gobierna debe empezar por ordenar su propia familia". Hay muchos jefes que se desquitan en el trabajo las órdenes que no pueden dar en su casa. "Corregirse a uno mismo, enderezar el alma, tener puras y sinceras intenciones, perfeccionarse moralmente, penetrar y profundizar en los principios de las acciones. La virtud se acrecienta con ejemplos, confraternidad y reflexión sobre los hechos y actos".

Mencius fue el primero que desarrolló escalas de producción y metodologías de trabajo que, 2.000 ó 3.000 años después, Taylor y los ingenieros de la revolución industrial adaptaron y por tal aportes pasaron a la historia.

En Persia, los dos Ciro, el padre y el hijo, desarrollaron muchos aspectos vinculados con la estructura, el concepto de coordinación en el trabajo, el reconocimiento de las necesidades de las relaciones humanas y fueron los primeros que escribieron sobre lo que denominamos hoy en día: el aporte humanístico en la Administración. La idea de que cada persona tiene que ser adaptada al puesto de trabajo se originó en esa época.

Hay una teoría, elaborada por Elliot Jaques, que explica que nunca nadie puede estar de acuerdo y conforme en su trabajo si estos tres factores: la capacidad potencial que tiene una persona, el puesto de trabajo que ocupa y la remunera-

ción que recibe no se encuentran en armonía. En la mayoría de nuestras organizaciones, la situación no es así, tenemos gente que tiene capacidad para ser gerente, ocupa el puesto de jefe de sección y le pagamos como si fuera un ordenanza.

También se da el caso al revés, quien tiene capacidad para ser un ordenanza, le pagamos como si fuera el intendente o el gobernador y ocupa el puesto de ministro. En este caso, seguramente a éste funcionario ni el escritorio de lugar se le puede cambiar. A su vez, como los involucrados en los dos casos saben que están en desequilibrio; el primero se transforma en un buscador permanente de motivación, que quiere transformar la realidad y el otro, en un quedantista total. Todos, en nuestro fuero íntimo, sabemos de qué cosas, actividades, acciones, etc. somos capaces y de qué cosas no.

En la India, hay un libro -el ARTHASASTRA- que en castellano, se traduciría como La Ciencia de la Política y que postula que solamente el Estado es necesario, si posibilita el desarrollo humano. La única justificación del Estado es el desarrollo de la persona. El autor se llama Brahma Kautilya, en el imperio hindú es como una divinidad. Este hombre actuó cerca del 320 antes de Cristo. El texto trata de los deberes del Rey, de los ministros, de los consejeros, de la guerra, de la paz; de los tributos, de las obligaciones de quienes administran negocios públicos y privados, del tema de los matrimonios, etc. Aconsejaba que -en aquella época- para ser un buen funcionario había que casarse. También esto lo recomendaba el emperador Augusto, en Roma.

En Grecia y en Roma probablemente tengamos las dos civilizaciones que más han influido sobre nosotros. Desde el origen del método científico y los criterios para investigar hasta todos los aspectos vinculados al idioma, a la organización del estado y a la cultura, en general.

Hay algunas ideas que son dignas de destacar; por ejemplo, Sócrates fue el que proclamó la universalidad de la administración. Fue el primero en señalar que la capacidad para administrar es exactamente la misma, tanto en el ámbito público como en el privado. El problema es de matices dados los fines que, tal vez, son distintos, los objetivos y el tipo de organización. Pero en el fondo, la capacidad de quien dirige en nombre de otro una organización tiene que ser la misma. Menciona una serie de obligaciones similares para puestos similares.

Alejandro Magno, que murió a los 33 años, es considerado un modelo de estrategia y un líder extraordinario, tal es así que Anibal, Julio Cesar, Napoleón, San Martín y los grandes militares se han inspirado en la forma de organizar las actividades militares de este joven que a los 18 años ya estaba al frente de los ejércitos. Su modelo de organización es el que usamos en el ámbito público. El fue el que organizó el ejército de aquella manera y que después se reprodujo en el ejército prusiano y más tarde, en los ejércitos de Napoleón. Los conceptos de línea, staff y autoridad funcional se remontan a su obra.

Pericles, gran administrador, habla del salario diferencial para quienes ocupan cargos públicos. Lo que pasa es que él habla de salarios diferenciales en más, no en menos. Pericles decía algo fundamental: ¿cómo se va a poder defender lo público si uno no tiene un sueldo digno? Si uno

tiene un sueldo indigno, esa persona no defenderá lo público, necesariamente se corromperá.

Hemos visto que lo público era lo que privilegiaban estas civilizaciones. Recuerden que eran civilizaciones en donde los únicos que trabajaban eran los esclavos y había una clase social que, prácticamente o se dedicaba al Estado o al ocio.

Hay una frase muy interesante de esa época que dice que lo importante de una persona que dirige es que haga las cosas tan bien que cuando se vayan siempre se lo recuerden, que su ausencia se note. Cuando un ciudadano que administrando o manejando algo público realmente es bueno, solamente se apreciará cuando ya no cumpla funciones en ese puesto.

Uno de los problemas real que tienen los administradores públicos es que la evaluación y el apreciar una obra nunca se hace en el momento. Uno no valora lo que recibe en el momento, uno odia a los profesores porque nos bochan, odia a las enfermeras porque en el hospital nos retienen, nos dar órdenes, nos aplican inyecciones, etc., etc. ¿A cuántos odiamos en el momento y solamente valoramos después?

Me parece que esto es bueno saberlo para que lo tengamos totalmente claro.

La administración en Roma fue, probablemente la más completa que existió en la historia de la civilización.

Yo les recomendaría leer cualquier obra que se refiera a cómo administraban Augusto, Claudio, Adriano, Trajano, los Antoninos, Marco Aurelio, etc. que son imperdibles. Muchos de los problemas que existían en aquella época, en lo público, son muy parecidos a los actuales.

Algunos de los problemas que enfrentaban de comunicaciones, de manejo de información, de decisiones, de falta de recursos, de armonizar y complementar pueblos que hablaban y pensaban distinto, etc. son, muchas veces, los problemas a los que nos enfrentamos nosotros. Que no me digan que es lo mismo ser correntino que porteño o ser de Tierra del Fuego, Chaco, Salta, La Rioja, Córdoba o de Jujuy.

Uno de los inconvenientes que tenía el imperio Romano era precisamente que eran pueblos distintos y estos hombres los administraron magistralmente. Sus escritos y recomendaciones hasta el día de hoy siguen vigentes. Enunciaron principios administrativos, fundamentalmente referidos a la estructura y a los procesos de coordinación, dirección y control.

A Jesús, cuyo Sermón de la Montaña no tiene desperdicio, tal vez ustedes nunca lo han visto como administrador; sin embargo, lo fue.

Una civilización extraordinaria, sobre la que se conoce poco, fue la proveniente de Arabia. En uno de sus escritos más interesantes, los dos administrativistas principales Alfarabi y Ghazali, definen las características del estado moderno. Mencionan algunas virtudes que deben reunir los gobernantes: Elocuencia para hablar, escribir, persuadir, firmeza sin debilidades, amar a la justicia y al estudio, aversión por la perfidia, envidia o desidia, temple en la alimentación, en la bebida, en el placer y desdén por la riqueza. Estos rasgos si no se encuentran en un solo hombre, deben hallarse en el grupo gobernante.

Los italianos y los ingleses, así como los españoles aportaron bastante a los modelos que nosotros conocemos. En Italia, surgió la partida doble y la contabilidad básica-

mente porque fueron los primeros señores o príncipes que transformaron los tributos en impuestos y, en consecuencia, definieron la necesidad de un sistema de registración, para poder recaudar. El estado, con parte de esa riqueza, comenzará a asumir nuevas responsabilidades, como la salud, la seguridad y la educación. Motivo por el cual, a los únicos que sabían escribir que eran los curas, les piden que diseñen estos sistemas. Así, Benedetto Cotruglio y Lucca Paccioli darán origen a la contabilidad, a los sistemas de costos, a los balances, inventarios y a la partida doble en el siglo XV.

En Inglaterra, se destaca -en esa época- Tomás Moro que, en su libro sobre la Utopía, explica un intento de conformar el estado ideal. En Italia, Maquiavelo enuncia que el fin justifica los medios, define el ABC del poder y, de alguna manera, "distorsiona bastante las conductas de nuestros dirigentes". Obviamente, fue un sutil político, un brillante diplomático, un organizador y un administrador de primer orden. Fue un hombre que dejó sus huellas en la humanidad. Algunas de sus recomendaciones hay que tomarlas con cuidado, si es que se quiere ocupar un lugar en la historia y no ser avasallados por el pueblo descontento.

Hay dos mujeres extraordinarias en la historia de la humanidad, las dos se llamaron Isabel, Isabel La Católica e Isabel I de Inglaterra, probablemente las dos mujeres (otra, sería Catalina de Rusia, la grande) que al frente de los estados lograron la transformación más extraordinaria en poco tiempo, como fue la integración española y el paso de Inglaterra, de ser una isla miserable a ser -tal vez- la primera potencia mundial.

Los reyes de España fueron los que conformaron la burocracia estatal y es interesante conocer las recomendaciones que le formulaban a los adelantados, capitanes generales, gobernadores, virreyes, los encargados de las reservaciones, etc. Son obras maestras de cómo se debe administrar. Que sus representantes, en muchos casos, no lo hayan aplicado o lo hayan hecho mal, es otra cosa. Me refiero al espíritu de las leyes y de las normas y a las recomendaciones que surgían desde la corona. Es interesante ver el nivel de corrupción que ya existía en la época de la colonia y antes de la colonia en los territorios americanos.

Probablemente el primer hombre impulsor de la integridad europea fue Fernando el Católico, fue el precursor de lo que hoy damos en llamar la Comunidad Económica Europea. Uno de los más hábiles gobernantes. Este hombre hablaba de negociar siempre, antes de confrontar. Probablemente los dos más brillantes administradores y fanáticos religiosos que fueron muy eficientes en el uso de los recursos, muy efectivos en el logro de los objetivos, muy relevantes, pero con muy poca capacidad política para sostener culturalmente a sus pueblos -quizás, por el fatalismo aludido- se llamaron Carlos I de España, V de Alemania y su hijo Felipe II. Este era un apasionado por el trabajo público, sumamente exigente con los demás y con él mismo, gran centralista, trataba directamente todos los problemas, le asignaba una enorme importancia a los rudimentarios sistemas de información, recomendaba el trato benevolente de los indígenas pero cuya arbitrariedad y fanatismo religioso produjo, probablemente, la hecatombe mas grande del siglo XVI.

Esta gente influyó muchísimo en América latina porque todas las vías de comunicación, las estructuras y el modo de organizar el ámbito público proviene de aquella

época, aunque después se perfeccionó con la obra de los cameralistas alemanes, de los austríacos y de los administradores franceses (siglos XVI al XVIII) Fundamentalmente, a partir de la llegada de los Borbones al trono de España, los criterios administrativos en las colonias se transforman.

Un capítulo aparte, merecerían la obra de los jesuitas y las civilizaciones precolombinas. Lo dejaremos para otra oportunidad.

En Inglaterra, Escocia y EE.UU., alrededor del 1800 surgen Eli Whitney, James Watt Mathew Boulton Soho y Robert Owen, con influencia de James Stuart y Adam Smith. Se dedican a la producción en serie y en consecuencia, tienen una importancia extraordinaria porque van a diseñar todos los principios de organización de la producción.

Para completar el análisis, deseo detenerme en esta transparencia donde aparece la obra de los marxistas y los socialistas. Algunos niegan al Estado o lo asumen como un elemento de la propia clase dominante para sojuzgar a otra parte de la sociedad, o sea, "el estado como si fuera una maquinaria al servicio de una elite". Sin embargo, la mayoría de las críticas que formulan Marx, Engels, Hegel y otras personas, son mínimas cuando hablan de los principios para organizar el estado y para lograr la satisfacción de las necesidades públicas, coinciden con los mismos principios dados, tanto en la ética capitalista como en la antigüedad. La idea de mando, de dirección, de política, de estrategia, de jerarquía, están presentes a nivel instrumental, aunque obviamente desde lo ideológico hay diferencias. Reitero, cuando se llega al nivel de instrumental y aparece la pregunta ¿Esto, cómo se hace?, los principios administrativos y las ideas de organización y coordinación del trabajo, son coincidentes.

Parece ser que muchos de los principios que usamos están implícitos en la naturaleza del hombre.

Por último y antes de la revolución industrial, cabe mencionar todos los aportes de los estadounidenses. Reitero, que me falta la lámina de la civilización azteca, maya e inca. Porque muchos de estos principios e ideas también existían en América, en la época precolombina.

Lo mas relevante que podemos decir, antes de la revolución industrial, es que probablemente el hombre que plantea la necesidad de enseñar administración y formar dirigentes, fue Joseph Wharton. Por su parte, Poor, Robinson Towne, Metcalffe, Robb y Halsey se refirieron a cuestiones prácticas y son antecedentes evidentes si nos referimos a los aportes de Fayol y Taylor.

En Argentina, de las obras de Belgrano, de Mitre, de Alberdi, de Avellaneda, de Sarmiento, etc. uno puede encontrar muchos conceptos de los mencionados. En mayor medida, si nos introducimos en este siglo, evaluar es más difícil porque se mezclan las simpatías, las antipatías y las ideologías.

Por estas razones, los docentes, siempre llegamos hasta una etapa previa a aquella en que la que la ideología o los sentimientos nos nublan la razón.

Mostrado de otra manera la administración ha avanzado de la siguiente forma. Veamos el cuadro. Debemos considerar distintas variables. A partir de la revolución industrial, la administración ha avanzad. privilegiando la variable de la estructura, la productividad, los sistemas y la organización del trabajo, la estrategia y el liderazgo, hasta llegar al concepto de gerencia de complejidad, que es el con-

cepto más moderno.

Si miramos bien este gráfico, las teorías y la aplicación de estos principios en Argentina siempre llegaron con una década de diferencia. Veamos las siguientes dimensiones: Actividad Empresaria Internacional, Relación entre el gobierno y las empresas, Competencia, Financiamiento, Estructura, Cultura, Responsabilidad social de las organizaciones y la Conducción.

Si miramos verticalmente, las empresas, en el mundo de los negocios han pasado desde una expansión hacia el mercado y desde una competencia feroz entre multi o transnacionales a una época a donde empieza a verse la globalización, aparecen formas de implementación de estrategias globales y ahora surge la idea de homogeneización y de colaboración en un mundo que es especializado y mucho más complejo que antes.

El problema es el costo a afrontar por las organizaciones que quedan en el camino por la falta estrategias, de reservas, de poder y de representatividad.

Otra variable es la relación del gobierno con las empresas. Durante muchos años el gobierno no se inmiscuía en el ámbito económico, después aparece protegiendo a la libre empresa, luego una relación de crisis, sobre todo en las décadas del 60 ó 70 y ahora estamos asistiendo a la búsqueda de un nuevo modelo; de cómo gobiernos y empresas pueden complementar su accionar para satisfacer las necesidades del ciudadano.

Las empresas pasaron de un sistema altamente competitivo a una idea de colaboración. El dinero y las finanzas, en el ámbito privado, pasaron de una separación tajante entre el administrador y el propietario a una época donde por medio del cooperativismo y de distintas formas avanzadas desde el punto de vista social, se empieza a armar un esquema más unido entre capital y trabajo.

Existe una relación de mayor plazo y existe un gran compromiso moral, cada propietario sabe de qué acciones es propietario y de qué empresa, e incluso la juzga. Si es accionista de una empresa que no respeta la ecología, muchas veces son ellos los que las obligan a cumplir con las normas que rigen la actividad y las que defienden el medio ambiente.

Las estructuras; originalmente, todas las estructuras eran por funciones, se habló de mecanismos de descentralización, de matices y ahora se habla de modelos neo contingenciales y del concepto de redes y de estructura mas avanzadas y flexibles.

Con relación a la subcultura de la organización, los antiguos funcionarios públicos y gerentes atacaban la cultura; es decir, las relaciones interpersonales. La cultura que se generaba en el mundo de trabajo era atacada hasta se la interpretaba como subversiva. En algún momento, se paso a reconocerla para manipularla en vez de enaltecerla. Ahora llegamos a una época en donde la cultura se legitima y no sólo se habla de las culturas del empleado publico y privado sino que también se reconocen las culturas dentro de las oficinas, dentro de cada sector y todo el que administra se da cuenta que no puede contra el individuo y la cultura, tiene que ir a favor, junto con el individuo y los grupos.

Un tema interesante, los objetivo de la persona; compatible, no igual, porque no es igual el objetivo del funcionario que el objetivo de la empresa. Debe ser compatible en

un marco de supervivencia mutua. Porque si no sobrevive la organización, no sobrevive el Estado y si no sobrevive la organización, tampoco sobreviven los trabajadores, de cualquier nivel que sean.

Creo que no debe haber peor situación que la de un hombre de 30, 40 o 50 años que no tenga la posibilidad de llevarle el pan a sus hijos. Creo que es lo más denigrante que puede estar pasando.

Ahora, por supuesto, se está trabajando en estos temas; con lo cual, siempre hay esperanza de que las cosas cambien.

Con relación a los liderazgos; anteriormente, se pensaba en el utilitarismo. Ustedes leen las leyes de Indias o leen las primeras declaraciones de Henry Ford o de cualquier empresario y la búsqueda del utilitarismo era el gran valor a privilegiar.

Hoy en día, aparecieron los derechos constitucionales, el concepto de justicia, los derechos humanos y ahora se habla de liderazgos éticos y responsables. La gente no solamente compra el producto que puede comprar, también compra el producto de aquella organización que éticamente tiene una conducta irreprochable. Y cuestiona cuando la entidad no tiene conductas éticas, por más que le brinde un servicio correcto. Quiere el servicio correcto pero también le importa el resultado, el modo, el contenido y el continente.

Con relación a los individuos, los antiguos administradores se preocupaban en controlar a la gente. Ahora estamos redefiniendo las relaciones interpersonales en un marco de mayor respeto e integración, donde el empleado cada vez más sabe lo que tiene que hacer, fundamentalmente por-

que el administrador ha comprendido por fin qué es lo que tiene que hacer.

Por último, analicemos el proceso administrativo. El que administra, ¿qué hace?. Define políticas, define cuándo, cómo y por qué, quién y dónde, organiza el trabajo, conforma estructuras, dirige a las personas y es responsable por los resultados. Algunos resultados son responsabilidad de él, en otros intervienen otros factores.

Les quiero explicar las funciones del administrador tal como fueron definidas con las teorías clásicas. La licenciada Paolini después va a seguir con una conceptualización teórica un poco más moderna.

El gráfico lo que muestra es la separación de las funciones del dirigente o del administrador. Se dice que cuando el que administra adopta decisiones que tienen que ver con interrogantes generales, hablamos de una dimensión política y estratégica. ¿Qué es lo que tenemos que hacer? ¿qué misión tenemos que cumplir?, este se el ámbito de la política, el ámbito más importante, el que, de alguna manera, nos lleva a entender o a justificar la razón de ser de la organización, la justificación social de su existencia.

Cuando las decisiones tienen que ver con ¿qué tenemos que hacer? con un qué más concreto, se vincula con las operaciones, con las actividades, etc. ¿Cuándo los vamos a hacer?, ¿cuánto tenemos que hacer y con qué recursos?. Aquí el administrador está planificando. Una salvedad; la mayoría de los administradores no planifican ellos, generalmente tienen algún área técnica, algún experto que hace los cambios a los programas; aunque tradicionalmente forma parte de una función gerencial.

Lic. PAOLINI.- No planifica directamente, pero sí fija las estrategias.

Lic. BARCOS.- Así es. Cuando las decisiones tienen que ver con quién realiza el trabajo, con dónde se hace y cómo se hace, estamos hablando del proceso de organización del trabajo. Esto tiene que ver con el diseño de las estructuras y con los procedimientos; en muchos casos uno no cambia ni el quién ni el dónde ni el cómo, a veces se cambia un programa de trabajo, un plan y simplemente se cambiaron los recursos, los tiempos en que se va a realizar y a lo mejor algún objetivo concreto. Pero ¿quién lo hace? La misma unidad sanitaria que lo hizo toda su vida, por ejemplo; ¿quiénes son los responsables?: el personal técnico de ese sector; ¿cómo lo hace?; aplicando la metodología o el procedimiento que siempre aplicó.

Vale decir, a veces los planes mantienen el mismo modelo de estructura y organización del trabajo y otras veces, los planes obligan a redefinir la estructura y los modelos de organización del trabajo aunque las políticas sean permanentes.

Cuando uno planifica, planifica el trabajo, organiza el trabajo y define objetivos, políticas y estrategias. Pero cuando conduce, cuando dirige, lo que hace es conducir a las personas; por eso se menciona que las funciones tienen que ver con la dirección, con el mando, con la coordinación, la capacitación, el asesoramiento y la supervisión.

Al administrador se lo juzga por los resultados y él puede hacer todo lo enunciado en forma perfecta: le han definido adecuadamente los objetivos y la política, hizo el mejor plan, tiene la mejor estructura y tiene una buena conducción del personal. Pero los resultados a veces no solamente dependen de que ese proceso administrativo se haya hecho correctamente, sino que también juegan factores internos y externos que los condicionan.

Así llegamos a la etapa final, cuando uno mide los resultados: ¿qué pasó?, ¿qué resultados se obtuvieron?. La comparación nacida del control, de la supervisión y de la evaluación permiten realimentar las decisiones.

Aquí, en el gráfico, se muestran otros dos procesos que subyacen junto con las decisiones; son el de comunicación y el de influencia. Porque ustedes pueden haber tomado la mejor decisión pero la comunican en forma inadecuada, utilizan un canal de comunicación inadecuado y el viento se lleva la mejor decisión. O a lo mejor, se utilizaron los canales de comunicación correctos, la decisión es óptima pero Usted no tiene influencia para modificar la conducta de las personas, no tiene poder, no tiene autoridad y, en consecuencia, no ejerce influencia y tampoco resuelve el problema.

Quiere decir que el proceso de toma de decisiones influye sobre fines, planes y organización del trabajo, sobre las personas y sobre los factores, pero se requiere efectividad también en los demás. En el resto del gráfico, aparece la palabra información, que es el elemento que -proveniendo de afuera o de adentro- es fundamental que el administrador maneje para generar en este proceso cierta dinámica. Es fundamental tener información para conocer la influencia de los factores, porque de esa manera uno puede anticiparse.

Dijimos que a un administrador se lo juzga por los resultados; sobre todo, lo hace el nivel superior a él. La comunidad juzga de distinta manera, no juzga solamente por los resultados sino también por las metodologías. ¿Por qué? Porque aparece el concepto de la ética, de la moral que está implícita -también- en toda acción humana. A veces, uno obtiene resultados que son perfectos en términos administrativos y económicos pero, moralmente, muy reprochables y la comunidad hace sentir esa disconformidad.

Hay distintos tipos de administradores. En todos los casos, el proceso administrativo entendido como un sistema, recibe insumos -influencia de todas esas realidades- y uno brinda productos y servicios hacia la comunidad. Si lo vemos desde el punto de vista del sistema administrativo, existe un nivel estratégico -el nivel superior de cualquier organización, pública o privada-, un nivel intermedio -un sistema coordinador, los jefes de departamentos, los gerentes- y un nivel operativo que es el que se enfrenta con el medio, el que está al servicio del cliente, del usuario, del ciudadano, el que opera sobre la realidad.

En cada uno de esos niveles, existen administradores. Las funciones, los roles, son exactamente los mismos, en teoría. Lo único que cambia es la intensidad con que se ejerce y el tipo de capacidad que se requiere. Tanto administra el jefe de una oficina que atiende al público como el jefe de departamento, como el intendente de una municipalidad, lo que pasa es que la intensidad de dichos roles -que ejercen como administradores- y la naturaleza de los problemas que enfrentan y las decisiones que deben adoptar y sus consecuencias van a ser distintos aunque las funciones, técnicamente, puedan ser iguales. Y esas funciones técnicas, se aplican a realidades distintas, donde hay un engranaje y un nivel que condiciona al siguiente. En algunas organizaciones, falla mucho el sistema coordinador y, en consecuencia, el nivel operativo se mueve al margen del sistema coordinador y del sistema estratégico. Un ejemplo son aquellas escuelas que funcionan en forma brillante, aunque el Ministerio sea de terror y los consejos escolares no funcionen. En otros ámbitos, se da como la ley del embudo, el nivel político funciona bien o mal y de esa manera condiciona el funcionamiento, bueno o malo, de los sectores intermedios.

Cuando la organización es más compleja, si bien hay mucha interrelación entre los sectores, cada uno puede tener cierta autonomía. También depende del modelo de administración pública que querramos.

En éste otro gráfico, aparece la decisión como elemento clave, las funciones del administrador y los sistemas operativos.

La discusión sobre cómo lograr trabajar el ambiente y mejorar la imagen del Estado, es sobre lo que va a hablar la licenciada Paolini ahora, explicando los roles del dirigente.

Fijense que está clarísimo que los recursos condicionan al dirigente, pero él es absolutamente responsable del funcionamiento del sistema operativo y, en definitiva, lo que el cliente, usuario o ciudadano quiere es un sistema operativo eficiente, eficaz, efectivo y relevante. Con lo cual volveríamos, de alguna manera, al punto de partida. Muchas gracias.

Le cedo el uso de la palabra a la licenciada Paolini.

Lic. PAOLINI.- Si nosotros hablamos del sistema estratégico en los municipios ¿dónde se fijan las políticas, los grandes lineamientos? A nivel del intendente, a lo sumo a nivel del intendente con sus secretarios, que forman su entorno, que es su gabinete.

El sistema coordinador serían los estamentos intermedios; vayámonos a las direcciones que en realidad es el nivel táctico-logístico, entendiendo por táctico aquellos que se ocupan de las actividades específicas, en la comuna serían la prestación de servicios. Y logístico serían todas las áreas que manejan los recursos: el recurso humano, el informático, la información que se necesita, los recursos materiales, las áreas de compra, todo lo que nosotros conocemos como que es la administración. Eso sería el sistema coordinador el que actúa interface hasta llegar al sistema operativo que serían, concretamente, los jefes de departamento, los jefes de sección, los capataces de la cuadrilla, es decir, los que están en la actividad operativa, en la realización de la actividad específica.

A nosotros que hemos trabajado en el Estado, por ahí nos ha tocado estar en esta situación donde ante un acto eleccionario hay que esperar seis meses para que asuman las nuevas autoridades y es como que se produce un vacío, ¿por qué? porque no hay objetivos claros, no hay estrategias bien definidas y eso va en desmedro del rendimiento de la organización.

Ahora nos vamos a centra un poco en las cuestiones más elementales que tiene la administración. Nosotros vimos cómo el proceso decisorio lo habíamos planteado como la etapa dentro del proceso administrativo, desencadenante de todos los otros procesos y a su vez subyacente, es decir que está presente en cada una de las otras etapas. ¿Por qué? porque el administrador está tomando decisiones permanentemente. Si a ustedes les toca estar a cargo de un sector o de un área, la actividad permanente de quien administra, es la de tomar decisiones.

¿Cuándo hay que tomar una decisión? Evidentemente, una decisión hay que tomarla ante la presencia de un problema. Cuando las actividades se desarrollan normalmente, cuando no hay ninguna dificultad obviamente no tenemos que tomar ninguna decisión, todo transcurre en un plano de normalidad. Pero ante cualquier anomalía -eso significa que existe un problema- ahí es donde debemos tomar una decisión; y los problemas existen siempre.

ASISTENTE.- Si uno se puede anticipar al problema y planificar una solución, es mejor.

Lic. PAOLINI.- Sí, pero de todas maneras ahí también está decidiendo, cuando usted planifica ya está decidiendo.

ASISTENTE.- Por eso digo que no es necesario que exista un problema para decidir.

Lic. PAOLINI.- Se puede decidir con anticipación pero, de todas maneras, en la implementación siempre van a surgir problemas.

Lic. BARCOS.- Lo que pasa es que ahí el problema es futuro, pero existe.

Lic. PAOLINI.- En general -ya que estamos tocando este tema- la tendencia general es que ante la presencia de un problema

¿qué hacemos? basarnos en nuestra experiencia; basarnos en la observación, es decir, si un colega tuvo tal problema trato de nutrirme de información para saber cómo lo solucionó, si le fue bien, hago lo mismo. Y el método más cómodo, el de ensayo y error, la intuición: *a mi me parece que esto va a ir bien y si nos va mal, mala suerte.*

Pero en realidad deberíamos tratar de utilizar un método para tomar determinadas decisiones, sobre todo las que nosotros llamamos aquellas decisiones no programadas. Porque si yo las puedo planificar y las puedo prever, significa que las puedo programar, las puedo plasmar en algún procedimiento, en algún plan, entonces ya la tengo evaluada y eso para mí no significa más un problema porque sé que ante determinada situación, tengo que actuar de tal manera.

En el tipo de decisiones donde tengo que aplicar algún tipo de metodología, son aquellas decisiones inesperadas, impensadas, donde hay muchos factores externos que intervienen y yo no pude preverlas.

Entonces, el primer paso sería tratar de definir el problema. Esto es lo más difícil ¿cómo defino el problema? Porque la percepción que yo tengo de una situación anormal, generalmente es el síntoma del problema y no la causa que yo tengo que indagar.

Nosotros solemos graficar estas cuestiones de cómo identificar el problema con un iceberg. La teoría nos dice que uno ve sólo una parte del iceberg y que debajo del agua tenemos como siete partes más que no se ven. Realmente lo que nosotros percibimos de un problema es la punta del iceberg, es el síntoma del problema; no alcanzamos a ver todo lo demás que son las causas, que es donde nosotros tenemos que profundizar e indagar a través de los porqués.

Si uno siente un malestar, tiene fiebre, va a ver al médico. La fiebre es el síntoma pero ¿es el problema o simplemente es el síntoma? Puede haber miles de causas, desde una infección renal hasta una gripe o lo que fuere, entonces, la cuestión es cómo indagar en las causas del problema. Y si ustedes se ponen a pensar, fíjense cuántas veces uno a tratado de tomar una decisión frente a un problema, simplemente guiándose por el síntoma. Y uno dice ¿cómo me equivoqué en tal cosa? precisamente por no haber indagado.

Tengo un ejemplo que me ocurrió en mi ámbito laboral, precisamente en un municipio. Había un sector que presentaba un alto índice de ausentismo, llegadas tarde, carpetas médicas, boletas de salida y todas esas cuestiones. Como ese sector no formaba parte de un sistema de incentivos que se había instrumentado dentro de la dirección, se pensó que la causa era precisamente esa: que estaban disconformes porque no formaban parte del programa de incentivos económicos. Entonces se los incorporó a este programa, se esperó un tiempo para ver cuál era la reacción y seguía pasando exactamente lo mismo. Hasta que a alguien se le ocurrió indagar en las causas del problema, se hizo un relevamiento persona a persona y resulta que las causas del problema estaban en la mala conducción de esa área. La persona que conducía ejercía un liderazgo muy autoritario, nada participativo, no motivaba para nada al personal y eso causaba todo este disconformismo generalizado.

Entonces, ahí viene la segunda parte. Una vez analizada la causa, cómo encontrar las propuestas de solución. Ahí se me presentan una gama de alternativas, si el problema es esta persona ¿qué hago? ¿qué alternativas tengo para poder solucionar mi problema? Tengo varias porque generalmente no hay un solo camino de solución: lo puedo echar, lo puedo cambiar, puedo rotar, puedo hacerlo recapacitar, quizás capacitarlo... porque a lo mejor esta persona tenía un excelente rendimiento en su trabajo, pero evidentemente no sabía conducir y se puede aprender.

Estas alternativas hay que evaluarlas, muchas veces la evaluación se hace en términos de costos, otras veces no es tan fácil evaluarlas porque entran a jugar otros factores, pero de laguna manera hay que darles un valor, elegir una de ellas y tomar la solución.

Por eso nosotros hemos planteado en la metodología que una vez definidos los síntomas y las causas, hay que establecer un orden de prioridades. Este orden de prioridades se refiere al hecho de que un administrador no tiene un problema, tiene catorce problemas a la vez y el tema está por dónde empiezo ¿qué ataco primero? Evidentemente, nuestra capacidad racional no nos da para resolver todos los problemas que existen al mismo tiempo, lo ideal es tratar de hacer un orden de prioridades.

Para el orden de prioridades, obviamente, uno puede aplicar distintos criterios. ¿Cuál es el criterio que normalmente utilizamos? la urgencia. Otro de los criterios puede ser: yo tengo más información sobre este problema que sobre el otro, me va a resultar más fácil elaborar esta metodología con la información que tengo; otro puede ser cuáles son los problemas que están más comprometidos con mis objetivos. Las prioridades las fija uno en función a los objetivos, a la urgencia y demás.

Elaborar propuesta de solución. Es lo que decíamos hoy, planteamos las distintas alternativas: lo cambio de lugar de trabajo, trato de capacitarlo... trato de recolectar información para poder diseñar esas alternativas. Esto quiere decir cómo les voy a dar valor, ¿cuánto me cuesta echarlo? pagar indemnización, el costo político con el sindicato que fuere, etcétera. ¿Cuánto me cuesta capacitarlo? ¿cuánto me cuesta cambiarlo de lugar y poner a otra persona y capacitar a quien lo va a reemplazar?

Hay que tener en cuenta que los costos se miden también en función de los tiempos; el tiempo también es un costo que hay que evaluar. Después elegimos la mejor alternativa en función al valor que le damos, ejecutamos la decisión y efectuamos el seguimiento y control.

Pero ahí no termina la cosa. La decisión que tomé ¿fue correcta? ¿puedo lograr mis objetivos? Esto tengo que medirlo, me tengo que dar un tiempo para ver si realmente tomé la decisión correcta.

Esto a grandes rasgos sería una metodología propuesta para tomar decisiones.

Vamos a tomar el proceso de dirección como aquel que más tiene que ver con la conducción de las personas: cómo guiarlas, cómo motivarlas... fíjense cómo ha evolucionado este concepto. Nosotros tenemos desde las teorías clásicas de administración, que nos hablaban no de dirigir sino de mandar, de ejercer el mando y ahora estamos hablando de conducir,

de motivar, de guiar hacia el logro de los objetivos. Esto por influencia de todas las escuelas que tienen que ver con las cuestiones humanas en administración.

Entonces, si nosotros tomamos al proceso de dirección en forma integral, si yo les pregunto ¿qué hace el administrador? Ustedes me dirán, el administrador -por lo que vimos hoy- desarrolla un proceso administrativo, o sea planifica, organiza el trabajo, dirige, coordina, toma decisiones, controla, etcétera. Pero las modernas escuelas de administración nos indican que es aún mucho más complejo; hay una figura que presenta al administrador como al director de orquesta. Y si pensamos, el director de orquesta además de ser el director, es el compositor porque él es el que ejecuta el mismo plan, que sería la partitura que él desarrolla. Entonces ¿qué hace? planifica la actividad, organiza el trabajo; está ubicando donde están los instrumentos de cuerda, los de viento, la percusión; coordina, va marcando quien tiene que entrar con cada instrumento; controla que todos ejecuten armónicamente...

Esa figura del director de orquesta parece bastante representativa de lo que hace la persona que dirige. Y es un todo integrado, nosotros no podemos diferenciar cuándo desarrolla una función y cuándo desarrolla otra.

Lic. BARCOS. - Y la cosa se hace mucho más compleja cuando usted está escribiendo la partitura al mismo tiempo que está dirigiendo la orquesta.

Lic. PAOLINI. - Vamos a tratar de sintetizar en tres funciones el proceso de dirección.

Las funciones básicas son tres. Una es económica, que tiene que ver con el uso de los recursos, con el criterio de eficiencia, etcétera; significa que los resultados sean superiores a los insumos que se necesitaron para producir esos resultados o esos productos. También hay una función humana que tiene que ver con las relaciones entre las personas y una función integradora que es lo que decía hoy, el lograr el todo en forma armoniosa, el tratar de compatibilizar todos los factores que él administra: los humanos, los materiales, el dinero, etcétera.

Para desarrollar estas funciones obviamente uno nace en el hecho de que la persona que administra está embestida de autoridad, existe una autoridad formal delegada de la misma estructura de la organización.

Ustedes son funcionarios porque hay una estructura que avala ese rol que desempeñan en las organizaciones, han sido nombrados en sus cargos para desarrollar esas funciones. Pero la autoridad no es solamente la autoridad formal que nace de la estructura, hay distintos componentes que hacen a la autoridad.

El primer componente es el de la posición. En qué nivel jerárquico está ubicado, esto hace a la estructura formal, soy director, subdirector, secretario o intendente, lo que fuere. Hay un componente de la autoridad que se refiere a la competencia que tiene que ver con los conocimientos, con las capacidades, con las habilidades, con las actitudes necesarias para el desempeño de esa función.

Hay un componente que tiene que ver con la personalidad en el ejercicio de la autoridad. Por supuesto que es absolutamente diferente para un subordinado recibir una orden de una persona que es amable, condescendiente, simpática, carismática que de una persona que no lo es. Son importantes estos componentes de la autoridad para el ejercicio de dicha autoridad y hay un componente llamado moral o de carácter que tiene que ver con determinados valores que hacen al prestigio, a la honestidad, a la trayectoria, etcétera.

Hay un cuento que uno de nuestros profesores en Administración nos contó y se relacionaba a cómo poder distinguir los componentes de la autoridad.

Este cuento que nos hacía el profesor era de una persona que sintió un malestar y fue a ver a un médico, éste lo revisa, lo diagnostica y receta. Cuando sale, se sube a su auto y se dirige a la farmacia pero en el camino escucha una sirena de patrullero; se hace a un lado del camino para dejar pasar al patrullero, continúa su viaje, llega a la farmacia, compra el medicamento. El farmacéutico se lo da y le dice que eran 35 pesos. El le dice: ¿qué barbaridad, cómo me cobra esto! El farmacéutico le dice: ¿dígame usted, qué precio tiene su salud? Entonces él le responde: ¿tiene razón!

Llega a su casa y piensa, estos antibióticos uno los toma para una cosa y resulta que después hacen mal al hígado. Lee el prospecto y ve que dice: "Si es de Bayer es bueno". Entonces, lo toma tranquilamente.

¿Cómo podemos distinguir los componentes de la autoridad? Simplemente cuando esa persona acude a su médico, está reconociendo en él un componente de competencia. Es la persona que posee los conocimientos y capacidades para curar; en el trayecto cuando él escucha una sirena, está reconociendo el componente de la posición, hay leyes de tránsito que me dicen que ante una sirena me tengo que correr y darle paso; cuando ve al farmacéutico y le dice: ¿mi amigo, su salud no vale más de 35 pesos? Hay un componente de la personalidad. Lo está convenciendo con su simpatía de que tiene que comprar el medicamento y el componente moral está dado en lo siguiente, cuando el lee el prospecto de un laboratorio de prestigio internacional con larga trayectoria que garantiza la efectividad de ese producto.

Ahí tendremos un ejemplo bastante sencillo de cómo poder distinguir estos componentes que son absolutamente necesarios en el ejercicio de la autoridad.

Lic. BARCOS. - El componente implica distintas cuestiones. Porque el componente de posición con la policía implica una relación de jerarquía; en la competencia implica respeto, el hombre sabe; en la personalidad implica un acatamiento por un problema de simpatía y en lo moral el respeto por el comportamiento ético.

¿Cuántos de nosotros, a veces, asumimos cargos de conducción y nos falta algo de esto?

Lic. PAOLINI. - De todas maneras hay componentes que son innatos pero muchos de ellos se pueden adquirir y desarrollar. Incluso hasta la misma personalidad se puede desarrollar.

Lic. BARCOS. - La moral se cultiva, la personalidad se desarrolla, el conocimiento se aprende estudiando y la posición se delega en términos de estructura.

Lic. PAOLINI. - Acá planteamos que estas funciones dependen de la autoridad y además están relacionadas con determina-

das capacidades que tiene la persona que dirige, sus capacidades.

Para hacerlo rápidamente quiero decirles que hay capacidades estratégicas, ustedes lo saben, sobre todo en los niveles superiores en las organizaciones, se requiere este tipo de capacidades; la capacidad innovadora siempre mirando hacia afuera, hacia el contexto; la capacidad de poder anticiparse a los acontecimientos, de poder adaptarse fácilmente a los cambios, etcétera; capacidades interpersonales, que tienen que ver con las relaciones entre las personas; capacidad de motivar, de solucionar conflictos, cómo podemos relacionarnos bien con las personas; capacidad de índole emocional. Esto es muy importante, ustedes vieron que ahora hay un concepto muy interesante que habla de la inteligencia emocional. Hay un autor que se llama Golleman que escribió un libro que desarrolla temas que se refieren a la selección del personal.

Parece ser que hubo estudios que se realizaron en donde el coeficiente intelectual no aparecía como un parámetro adecuado para ocupar determinados puestos gerenciales.

Sucedió que el componente intelectual solamente representaba un 20 por ciento dentro de las capacidades que se requerían para ocupar un puesto gerencial en las organizaciones.

Esta cuestión de la inteligencia emocional, el no, que parecería incompatible con lo racional, es como que tenemos dos hemisferios; una cuestión que tiene que ver con lo racional y otro, con los sentimientos, que parece que las mujeres lo tenemos mucho más desarrollado.

Ese equilibrio entre la racionalidad y la afectividad pareciera ser que es lo más adecuado para ocupar determinados cargos jerárquicos. No solamente la inteligencia es importante sino la capacidad de manejar los sentimientos para solucionar problemas y las capacidades técnicas que son absolutamente necesarios para el desempeño de esa función.

Esto nos da lugar a distintos estilos de conducción. La teoría y la práctica nos dicen que, por lo menos, reconocemos tres estilos, uno de ellos es el autocrático, el otro es el democrático y el último, el famoso *laissez faire*, dejar hacer.

Las investigaciones que avalan el reconocimiento de estos estilos de conducción presentan como el más adecuado el estilo democrático. Pero digamos que este estilo se plantea en el hecho de el administrador para resolver un problema, para tomar decisiones importantes; obviamente la participación enriquece y obliga a un mayor compromiso en la gente, pero una vez que está tomada la decisión, en el momento que nos ponemos a trabajar, ahí ya se requiere de una participación.

Cuando bajamos a nivel operativo y al estar consensuadas estas cuestiones, el estilo autocrático moderado parecería ser que se presenta como más exitoso.

El obvio que en determinadas situaciones, en situaciones críticas, no es posible el estilo participativo, porque si tengo un incendio no voy a estar preguntando a todo el mundo qué hago. Y al administrador muchas veces se le presentan situaciones críticas.

ASISTENTE.- Sucede que cuando la gente no maneja adecuadamente su participación, es un “bochinche” tan infernal que no se logra ninguna clase de resultados.

Lic. PAOLINI.- Exactamente. Hay que saber cómo organizarlo y dentro de qué ámbito.

Yo diría que a determinados niveles, a nivel operativo también se pueden propiciar estilos participativos y lo más importante en esta cuestión de liderazgo democrático es la información.

A veces no tanto el hecho de hacer participar a la gente de todas las decisiones, porque eso sería absolutamente farragoso, utópico y de lo más inoperante, pero el tener a la gente informada de cuál es el objetivo, a qué se apunta, qué se pretende cuando decimos que queremos hacer tal cosa y para qué, me parece que es lo más importante.

ASISTENTE.- Los niveles de participación se deben dar entre estratos correlativos. Supongamos que el intendente para a un maquinista para preguntarle qué opina del trabajo, el hombre se murió.

Lic. BARCOS.- Al empleado lo que le preocupa son esas personas que son como la tortilla; esas personas que son participativas en algún momento y autoritarias en otro.

Lic. PAOLINI.- El estilo *laissez faire* existe y esto es dejar que las cosas transcurran. Yo solamente informe si me lo piden.

ASISTENTE.- En la administración pública nunca hay que tomar una decisión tan urgente que no se pueda conversar con alguien.

Lic. PAOLINI.- Es un estilo de conducción que lleva mucho tiempo, es trabajoso porque uno tiene que reunirse, tiene que escuchar la opinión de todo el mundo pero creo que genera un mayor grado de compromiso.

ASISTENTE.- Si las personas están interesadas del problemas, la explicación será menor.

Lic. PAOLINI.- Además no es que uno haya tenido esta experiencia, hay cientos de investigaciones que avalan esta cuestión. Acá hemos tratado de relacionar estos estilos de conducción con lo que es el administrador y que es un líder, este versus, tomémoslo con pinzas.

La idea que tenemos del administrador por todo lo visto, es que es una persona que sirve a..., que administra en nombre de... Digamos que el administrador viene de la autoridad que se le da de arriba de la estructura y el líder es aquél que lo genera el grupo, que tiene condiciones reconocidas de conducción por el grupo. La autoridad que ejerce un líder en el grupo se la está otorgando los integrantes de ese grupo.

Esto parece como una dicotomía, sin embargo, yo diría que no, que lo ideal sería que el administrador tenga condiciones de ser un líder; que esa autoría esté reconocida por los subordinados, porque podría datos y respuestas que necesita para el logro de los resultados, porque está ampliamente reconocida.

Lic. BARCOS.- Y el que nace como líder, que aprenda a administrar. Transformar el versus en un “y”.

ASISTENTE.- El problema es cómo enseñar a liderar.

Lic. PAOLINI.- El problema que nos ocurre en el ámbito público es que realmente tenemos administradores pero cuánto le cuesta a los funcionarios políticos lograr la legitimación del nivel operativo. Ven que alguien aterriza en esa organización y

quién es, quién lo conoce, es un ave de paso. Cuánto le cuesta lograr esa legitimación para poder mucho más que en otro tipo de organizaciones donde existe una carrera administrativa y tal vez una persona ocupa un nivel gerencial, comenzando desde abajo.

Como conclusión de todo esto, ¿qué es lo que en realidad genera la persona que conduce la organización quien administra? Lo cierto es que es un compromiso con la organización y con la gente, lograr no sólo el objetivo de la organización sino también los de la gente que trabaja con el grupo de trabajo.

Ese compromiso tiene que ver con la responsabilidad que genera la función pública; esa responsabilidad tiene que ver con el servicio nuestro, siempre estamos al servicio de la comunidad. Decía el licenciado Barcos y muy bien, que al administrador siempre se lo evalúa por los resultados. Pero fíjense que acá también pusimos compromiso, servicio y ética.

Hablar de valores éticos en este momento es un poco redundante, ya que lo hemos dicho sobradamente, la ética significa respetar las leyes, las normas y mantener una conducta.

Esto sería un poco la síntesis. El profesor Mintzberg, gran amigo nuestro en la Facultad, trató de esquematizar el rol de la administración. Se hicieron muchas investigaciones.

Lic. BARCOS.- La investigación consistió en preguntarles la distribución del tiempo de trabajo. Con aquello de controlar, controlar otro en nombre de él, planificar otro en nombre de él, qué es concretamente lo que hacen.

Lic. PAOLINI.- En definitiva, producto de esas investigaciones surgen cuáles serán los roles de la administración. El rol se define como la conducta esperada en el ejercicio de una función.

El divide en tres grandes funciones: la interpersonal, la informativa y la decisional.

La interpersonal identifica estas funciones en tres roles, el de representar al administrador cuando actúa hacia afuera de la organización, siempre actúa en nombre de..., es el representante de..., en el ámbito público, diría, de las cuestiones de ceremonial. El intendente cuando asiste a un acto actúa en representación del municipio.

Lic. DENDA.- Cuando los encuentran en otro lugar, siguen llevando la representación.

Si es un funcionario público o ha sido designado desde el nivel público, eso en la comunidad se conoce, todas sus actuaciones pasan a ser un acto que tiene alguna lectura institucional.

Por eso cuando uno actúa tiene que pensar en organizaciones tan vinculadas como ésta a la comunidad; no estamos hablando de cualquier organización, hablamos de la base del funcionamiento político, de la institución que más cerca está de la gente, la de mayor impacto sobre la vida cotidiana y la que es avalada por cada uno de los ciudadanos en algún momento de su vida. Cuando ese contribuyente tiene que estacionar, en el momento que se lo intima por una deuda que no es correcta, cuando tiene que hacer un trámite y demora demasiado, cuando su vereda está rota o no le recogen la basura. Esto no es poco importante. Cuando se actúa en estos ámbitos uno debe plantearse lo que quiere mostrar, lo que quiere hacer y lo que no quiere hacer. Una cosa u otra.

Me gustaría explicar esto si es que me dejan tiempo, porque veo que el poder se gana por una cuestión de espacio y el espacio hay que ganárselo, pero además, una vez que se lo ganó, hay que llenarlo, porque cuando uno cree que lo ganó, lo perdió. Yo insistí con el líder, no lo logré, entonces entré por aquí.

Siempre los cambios vienen desde los márgenes, eso dice un autor americano, las organizaciones tienen que estar muy atentas a los márgenes. Es posible que el intendente no le tenga que preguntar al maquinista, pero si se lo cruza y se puede enterar que lo que a él le pasan como informe no es lo que hacen, sería lo ideal.

Lic. PAOLINI.- Esto tiene que ver con la función de enlace. Hablamos del rol del representante, después tenemos otro rol diferenciado que es el de líder, es aquél que conduce, que puede motivar al grupo, que dirige los conflictos. También en estas funciones cumple un rol de enlace, de cómo se conecta con otros sectores, dentro de la organización y fuera de ella. En esa búsqueda de enlace y de conexiones siempre hay implícita una búsqueda de información.

En esos contactos que tiene con sus pares, con sus colegas, siempre está tratando de obtener algún tipo de información que le sea útil para su gestión. Y esto tiene que ver con la cuestión de la función informativa.

Dice Mintzberg que trata de captar información de donde pueda y cómo pueda de afuera de la organización, de los distintos sectores de los corrillos, de los chismes, de los pasillos, de lo que fuera para tratar de captar cuál es la realidad, no solamente de los informes que le presentan. Es difusor, ¿qué pasa? Cierta información la filtra, otra la difunde a su grupo y otra se la guarda. Es portavoz de esa información, a su vez informa a sus superiores, pares, respecto a estas cuestiones.

Por último, están los roles decisionales y dentro de ellos, es emprendedor, innovador, agente de cambio, siempre tiene que ser el puntero en determinadas cuestiones, tiene que ver más allá de lo que ven sus subordinados. Es un árbitro de conflictos. Mintzberg dice que es un piloto de tormenta, está en el medio de las tempestades, tratando de solucionar la huelga, bajando las presiones de arriba, de abajo y del medio; es un administrador de recursos y además es un negociador permanente. Se la pasa negociando con los proveedores, con los usuarios, con las cámaras, con los sindicatos, negocia siempre para tratar de administrar, en el buen sentido de la palabra.

Esta sería la síntesis para que continúe en el uso de la palabra la licenciada Denda.

ASISTENTE.- En el caso de un municipio donde en el inicio de la gestión se concesionó el servicio de recolección de residuos, barrido y demás, la empresa que prestó el servicio lo hizo bien el primer tiempo y cuando estaba feneciendo el período de contrato, la calidad del servicio desmejoró bastante abruptamente. Como resultado de esto la empresa tenía problemas de costos que debían ser cubiertos por el municipio.

Como no estábamos dispuestos a pagar un mayor valor por una menor calidad de servicio, se rescindió el contrato y el municipio asumió la prestación del servicio. En ese interin la empresa había tomado personal municipal sin costo indemnizatorio para el municipio; el municipio retomó ese personal en carácter de temporario y el intendente tomó la

decisión política de que ese servicio fuese prestado por una entidad nueva, que se llama Cooperativa de Cooperativas.

El partido de Junín tiene la característica de tener cinco cooperativas eléctricas distribuidas en todo el partido, más una cooperativa de agua potable. Ese grupo de cooperativas crearon una entidad jurídica que las agrupa, con carácter de segundo grado.

La decisión política del intendente fue que ese conjunto de empresas comunitarias presten los servicios comunitarios, como un mecanismo intermedio entre el Estado prestador de servicios o el privado prestador de servicios. Esa alternativa la realiza y ejecuta el intendente porque considera que se reúnen algunos elementos importantes: justo precio, control social y participación.

Después surge un problema importante, ese tipo de servicios no puede ser concesionado en forma directa porque la Ley Orgánica Municipal dice que se admite la concesión directa a cooperativas que presten servicio a los usuarios, cobrándole tarifas. Como en este caso no se trata de una cooperativa sino de una cooperativa de cooperativas...

Desde el punto de vista legal, se logró que Asesoría del Ministerio de Gobierno introdujese un dictamen donde interpreta la ley orgánica con el carácter de que sea admisible.

En el tema de los costos, el nivel de tasa actual cubriría el costo de prestación de los servicios, siempre y cuando todos paguen. La idea original era que las cooperativas iban a poder cobrar todo porque iban a usar el recibo de luz como mecanismo de cobro. El régimen de privatización de ESEBA, el marco regulatorio, estableció una cláusula donde dice que las cooperativas únicamente van a poder cobrar en el recibo de luz el consumo, y los otros elementos que tienen incorporados, deben ser validados por el vecino. De esta manera se pierde el carácter coercitivo del pago de la tarifa y necesariamente esa contingencia la tiene que contemplar la nueva tarifa, porque no es lo mismo un sistema de pago coercitivo que un sistema de pago voluntario.

Tampoco podemos hoy decirle a la gente que viene pagando 10 que va a tener que pagar 14.

Lic. DENDA. - Cuando yo trabajaba en municipalidades, les planteaba como una cuestión importante que la municipalidad es un tipo de organismo público que tiene dos relaciones que funcionan de manera simultánea y que se superponen, y muchas veces plantean contradicciones al momento de resolver los problemas. Es decir, nos indican distintos criterios para la elección de la alternativa.

Normalmente tenemos más de una escala de prioridades, tenemos que definir qué intereses vamos a tener primero y eso depende mucho de la situación y del poder, no de la autoridad. También depende de la situación, no es lo mismo tomar decisiones antes del desgaste que produce el ejercicio del poder, que tomar decisiones al final del período. El desgaste se produce inevitablemente.

Entonces, hay una relación institucional basada en normas jurídicas que tienen que ver tanto en la relación -en el caso que recién se planteaba- del municipio con las cooperativas, como del municipio con ESEBA, del municipio con alguien que le tiene que hacer una aprobación especial para que usted efectúe una contratación... Y también están las relaciones institucionales que marcan los períodos de renovación de las autoridades, que en años electorales son una variable importante.

Del otro lado está el ciudadano que interviene y opera dentro del marco de esas relaciones institucionales, en su carácter específico de ciudadano a través de su opinión o voluntad de voto, apoya o no apoya.

Es cierto que existen organismos intermedios, porque acá venimos hablando del municipio. El municipio es un cuerpo deliberativo y un cuerpo ejecutivo, entonces, el ejecutivo se encuentra siempre en la obligación de administrar y de filtrar estos criterios, que son políticos pero que también juegan dentro del ejecutivo, no pueden ser dejados de lado.

Por el otro lado, con ese mismo ciudadano, tiene una cuestión de relaciones de mercado. Es decir, el ciudadano se maneja por su racionalidad, por su posibilidad económica y por la proyección que hace respecto de gastos. La empresa se maneja por los costos; la cooperativa también va a tener que mantener un nivel de ingresos que le permita seguir prestando el servicio y, por el otro lado, el gobierno municipal tiene que fijar una tasa que no desequilibre ni los factores políticos ni su situación interna, y que no le genere problemas con otras instituciones. También deberá respetar las normas de control, esa me parece una cosa interesante. Y no hay que mirar al municipio como una cosa homogénea, está constituido por cuerpos diversos que van construyendo en conjunto las escalas de criterio que quien administra debe tener en cuenta.

Esto último lo digo porque estamos inmersos, además, en otro tema. Nosotros estamos mirando esto hoy, en el marco de una reforma administrativa que abarca toda la administración pública. Hay que ser innovadores, hay que ser creativos, no se tiene plata, hay que ser inteligentes, estar bien capacitados y de vez en cuando buscarse asesores o recibir asesores que no pedimos.

Por el otro lado está la presión de la ciudadanía que ahí es imposible de parar, en ese nivel institucional; los tenemos permanentemente manifestándose y con todas las posibilidades de hacerlo.

Esto implica un campo de acción que es invaluablemente rico en los términos de la consolidación o no de la democracia. Ahí se juega. Lo demás son niveles que no actúan sobre la gente de manera concreta. Los enunciados, las grandes normas, las leyes que se entienden poco no marcan la vida de la gente de la manera que lo hace el gobierno municipal, aún en las ciudades grandes.

Entonces, la valoración de cómo juegan estos valores y en qué medida son graves los conflictos que se producen entre las cuestiones institucionales y las que llamamos de mercado -aquellas que tienen que ver con la eficiencia, los costos, la rentabilidad, la recaudación, etcétera- siempre resultan críticas y más críticas cuanto más cerca estamos del ciudadano, cuantas más posibilidades tiene de manifestarnos exactamente lo que pasa.

Hay un libro español que habla del marketing porque, además, tenemos que mantener una imagen que está compues-

ta por los políticos, más las aspiraciones de quienes ocupan el gobierno, que tienen sus propias aspiraciones personales y que tratan de satisfacer, sea porque quieren continuar siendo candidatos -que es legítimo-, sea porque quieren continuar una carrera política que del nivel municipal pase a otro... son todas cuestiones legítimas.

Lo que puede hacer la administración -en este caso los municipios, pero lo puede hacer cualquier organización- es ayudar a desglosar los temas, abrirlos en subcomponentes. Para eso pueden servir las teorías, para conceptualizar, para saber pedir un asesoramiento o para saber evaluar un asesoramiento. Yo no tengo por qué saber sistemas, pero tengo que poder evaluar si la información que me están produciendo me sirve efectivamente para lo que yo necesito.

Las intimaciones por las deudas. Ese es un tema que a mí me obsesiona. Eso no se puede llevar adelante si uno no tiene la seguridad de que la información que maneja es correcta, porque pierde imagen. Puede ganar un poquito de recaudación... y además se agota, porque cuando es deuda, una vez que la terminó de pagar, vuelve otra vez al llano y entonces el problema no está solucionado. Si es prioritario hay que hacerlo, pero hagámoslo con la certeza de que no nos va a generar problemas nuevos, al menos los que podamos prever. Si no tengo claridad sobre mis datos, prefiero afectar a la mitad del personal municipal con una calculadora a mirar la cuenta corriente, boleta por boleta y que pongan en orden nuestros datos y no embarcamos en los cálculos estadísticos de la probabilidad que tenemos de recuperar el 20 por ciento de la deuda, cuando nuestros registros no funcionan.

Lo bueno de esto es que se puede aprender de otros municipios donde se hizo y también de otros asesores. Cuando uno comparte estos ámbitos, se pasa información y sirve para la toma de decisiones.

Pasamos a otro tema. La administración debe estar al servicio del público y no debe ser la administración del servicio del público. Una cosa es tratar de prestar el servicio y otra tratar de ponerse en la posición de primero, planificar el servicio que el público quiere. Son dos posiciones totalmente diferentes.

Si nos ponemos al servicio del público, seguramente vamos a poder ser innovadores; si lo que pretendemos es hacer mejor lo que veníamos haciendo, es posible que no veamos que nos están pidiendo otra cosa.

Entonces, hay que plantearse qué es lo que habría que hacer y qué es lo que querría, porque acá está la otra cuestión. Quien tiene la responsabilidad del gobierno, también tiene el derecho de elegir aquello que se siente más capaz de llevar adelante, para lo que siente que tiene mayor espacio político y yo en ese sentido tengo un gran respeto por los funcionarios políticos. Muchos de ellos tienen una sensibilidad que no se puede adquirir con la técnica, respecto de dónde está el punto sobre el que hay que trabajar, los puntos sensibles. Soy más respetuosa de lo que lo era antes de empezar a trabajar en el ámbito municipal, tampoco quiere decir que me creo todo pero como tampoco a mí me creen todo, estamos a mano.

La otra cosa es ¿qué públicos? no es los ciudadanos; dentro de esos ciudadanos hay una lectura de sectores, de segmentación, nosotros no tenemos una población indiferenciada. Si tenemos esa idea, tendríamos que avanzar en el conocimiento de distintos sectores.

Esto tiene que ver, en lo conceptual, con que ahora se está prestando más atención a las diferencias que a la homogeneidad. Hace unos 30 ó 50 años, la teoría se preocupaba por el mercado. No existe el mercado. Existe un conjunto de personas que para una determinada necesidad, comparten criterios acerca de cómo satisfacerla y que cambian de uno a otro según la necesidad que sea; no es la misma la postura de una persona como contribuyente que la postura que tiene como usuario. Como contribuyente es evasor, pero como habitante de la ciudad quiere que todo esté limpio, todo perfecto. Eso es así.

Lic. PAOLINI. - Además, las necesidades de los vecinos urbanos, son totalmente diferentes de la del rural y la capacidad contributiva también.

Lic. DENDA. - Totalmente.

Y las pautas con las que medíamos la capacidad contributiva hace cinco años, tampoco son las que tenemos que utilizar hoy. La casa que habita una persona, no significa lo mismo que antes en términos de capacidad contributiva real; tenemos que buscar otros criterios.

Estamos en una situación diferente de la de hace cinco años. Y este cambio no es una cuestión de la Argentina ni de este curso ni de la municipalidad, es a nivel mundial; no sé si ustedes recuerdan pero hasta hace cuatro años las Naciones Unidas hablaban de desarrollo económico, desde hace dos años habla de desarrollo humano. El mundo está cambiando, estamos todos perplejos y es bueno pensar que tal vez estas diferencias que nosotros sentimos entre países, en realidad dejen de ser un problema, porque cuando todo cambia tanto volvemos a cero. Occidente volvió a cero, Estados Unidos no es la potencia que era y eso no se podía prever hace diez años, aproximadamente. Cuando cae el muro Estados Unidos tambalea y la posibilidad que uno podía aventurar desde estos miserables países, tan pobres y tan sometidos, era que Estados Unidos se fortaleciera.

Ahora empezamos a mirar a oriente con preocupación, porque resulta que tenemos algo que hemos dejado crecer, porque como no lo conocíamos, es difícil, todos tienen la misma cara y no se qué...

Hay un video fantástico donde un americano, en un curso de management dice: "a ver en la década del '70, ¿qué les recuerda esta palabra" y escribe made in Japón. Entonces piensan en aparatos, etcétera. Después les dice: 1994 y es todo al revés, lo barato es caro; lo de baja calidad es de altísima calidad etcétera. Cuando todo cambia tanto, volvemos a cero y para nosotros que hemos estado en menos cero tantas veces, es una oportunidad.

Antes pensábamos que las organizaciones grandes, cuando tienen que hacer cambios, tienen mucha potencialidad; hoy pensamos al revés, el mundo nos muestra que cuanto más chica es, más controlable es, menos costos tienen los errores porque tenemos una rápida posibilidad de corregirlos y cambiar.

Además de diferenciar a los ciudadanos y reconocer prioridades, hay que tener en cuenta cómo uno quiere ser visto.

Esto es legítimo y hay que hacerlo. ¿Cómo quiere ser visto? como un innovador, como un buen político, como alguien que tiene todo ordenadito... Es legítimo que quiera hacer eso porque va a logra inducir a otros y liderar con mejores posibilidades.

¿Qué no quiere hacer? ¿Qué no pretende hacer? ¿Qué pretende hacer y cómo? es decir, qué consecuencias está dispuesto a asumir. Esto es importante, porque el que asume la responsabilidad, el que pone la cara, tiene derecho a plantearse qué no quiere hacer, qué imagen no quiere dar y, además, con qué elementos pretende trabajar.

Vamos a escuchar el otro caso.

ASISTENTE.- Se trata de una baja que hubo que hacer al asumir una administración de distinto signo político a la que estaba, en la municipalidad de Adolfo Alsina. Concretamente, una baja de sueldos.

La nueva administración entra un 10 de diciembre y se encuentra con que había que pagar sueldos y aguinaldos, estaban todas las tasas cobradas y había una deuda de más de 600.000 dólares.

Esto también hace ver la falta de responsabilidad de los funcionarios y ahí hago cargo también a la parte legislativa -los concejales- en el sentido de que la nueva administración, que hasta ese momento había sido oposición, no contaba con la información de la realidad que estaba viviendo ese municipio.

Se hizo un diagnóstico de cual era la situación y qué había ocurrido en la municipalidad para que existiera ese problema. La administración saliente lo que había hecho era jugar con la posibilidad de una reelección; había dado un aumento de sueldos del 20 por ciento -que ocasionaba un millón de pesos más en gastos de personal- especulando, repito, con ganar las elecciones para al año siguiente aumentar las tasas. Pero no los votaron y la nueva administración se encuentra con eso.

Finalmente se tomó la decisión volver los sueldos al nivel que estaban y, por supuesto, ese millón de pesos más la municipalidad lo gasta en el pueblo. No obstante, esto ocasionó paros por parte del gremio municipal, apoyo de todos los gremios del distrito, apoyo de los comercios, apagones de luz, etcétera. Fue un conflicto bastante grande que duró aproximadamente un mes y medio o dos, pero la administración se mantuvo firme, dio la cara, dio las razones y de a poco se fue diluyendo la problemática.

Lic. DENDA.- Esto tiene que ver con lo que hablamos recién ¿qué no se pretende hacer? en este caso, continuar mostrando una realidad como no es.

Acá aparecen varias cuestiones. Aparecen cuestiones de valores que están influyendo para que se elija una alternativa u otra; la perspectiva de continuar tiene que ver con un tema de formación técnica de los funcionarios políticos y quienes lo acompañan. Esto tiene que ver con prácticas que son imposibles de sostener como decir "*la municipalidad no quiebra ¿cuál es el problema?*". La municipalidad no quiebra pero pierde su protagonismo y, fundamentalmente, sabemos que pierden poder porque empiezan a depender de sus fuentes de recursos, sean las que fueren; empiezan a depender de una manera que no les deja espacio para la acción política con lo cual entramos en un compromiso mayor de aquello que estamos diciendo que esa organización sostiene.

Lic. BARCOS.- La pregunta que cabría hacer es, si en un sistema donde la injerencia política no alcanzara toda la estructura de la municipalidad o buena parte de la estructura de la administración de la gestión municipal, se podría dar esta situación. O sea, si en un esquema político donde el partido que se va y el que viene solamente cubren la primer franja y el resto es personal permanente, funcionarios de carrera, burócratas que de alguna manera son responsables de la continuidad del sistema, quién sabe si este tipo de situación hubiese podido pasar.

Esto lo digo porque, por ejemplo, los franceses no pueden entender como en nuestro país cuando cambia un gobierno cambian tantas cosas. Cómo puede ser que no haya cosas permanentes, que suba un gobierno u otro y lo que cambie sean solamente matices, y eso permanente es lo que le da continuidad a los planes de gobierno, con lo cual esta situación de que alguien se va y deja un estado caótico, no se hubiese dado nunca.

Lic. DENDA.- Estas cosas hacen a la cultura, a la cultura política y también a la social, porque los ciudadanos también soportamos tener políticos que hacen ese tipo de cosas.

Lic. BARCOS.- Y otra cosa que cabría plantearse es, si el Ministerio auxilia a esa intendencia porque la nueva gestión es del mismo signo político que el gobernador... hay que ver qué actitud tendrían si fuera al revés.

ASISTENTE.- El Ministerio respondió, más que nada, ante un proyecto elaborado por la nueva administración, en el que se presentaban todas las posibilidades de cambio para mejorar esa situación. No fue solamente la ayuda financiera sino que el propio municipio hizo su aporte de ajuste, y durante mucho tiempo nuestro municipio fue referente ante todos los pedidos de ayuda financiera de la Provincia.

ASISTENTE.- En realidad el Ministerio de Economía de la Provincia, cuando otorga préstamos, también tiene recursos escasos que asignar a distintos municipios y, por lo tanto, tiene que racionalizar.

Yo sé que fue desagradable la situación de Adolfo Alsina, pero quizás al Ministerio de Economía no le quedó más camino que atar el préstamo a determinadas condiciones.

Y otra cosa que quería mencionar es que esto que pasó en Adolfo Alsina, pasa en todos los niveles de gobierno. Pasó en una provincia con un gobernador muy importante, que dio aumentos de sueldos que nunca pagó y hoy tiene juicios por ello.

Son situaciones lamentables pero que pasan y no sé cómo analizarlo. Dentro de las responsabilidades, cuando un gobierno deja de ejercer su mandato, asume otro que tiene que hacerse cargo, además, del costo político.

Lic. DENDA.- Creo que se analiza desde el ambiente dentro de la sociedad que tenemos hoy y desde ese punto de vista creo mucho en los conceptos, me dan resultado aplicándolos.

Cuando estamos administrando una organización tenemos que elaborar o conocer la actividad, el ambiente y la tecnología.

Tecnología es, si vamos a instalar sistemas las personas estén capacitadas para manejar un procesador de textos. Si tenemos que analizar de qué manera vamos a prestar un servicio, por ejemplo, analicemos si la recolección se hará con camiones o con qué va a ser.

Si tenemos conocimientos expertos suficientes como para medir, por ejemplo, la confiabilidad financiera de una empresa que nos dice que nos prestará un servicio durante tal o cual año.

Si hay una licitación, cómo hacemos para evaluar la fortaleza de esa empresa para que no se caiga y sea un problema mas para el municipio.

Estos tres factores que tenemos que analizar cuando queramos resolver un problema generan incertidumbre, complejidad y diversidad.

No sabemos exactamente cómo se van a desarrollar estas cuestiones en el tiempo; no sabemos los criterios de economía para asignar fondos para un proyecto y tampoco sabemos de las prioridades en conjunto.

Yo conozco la prioridad de mi municipio pero no sé con qué otros proyectos compite.

Complejidad: porque no tiene una sola lectura, cuando hablamos apenas esbozamos de lo político y lo de gestión. Esto es el comienzo de un análisis más profundo.

Por otra parte, son diversos, en función de las comunidades, de los propósitos políticos, de quienes están ocupando puestos y de las calidades humanas que tenemos dentro del municipio. Me animo a decir que normalmente nos olvidamos de: "los empleados". Pensamos que funcionan en conjunto. No es cierto, no es lo mismo hablar de los empleados que hablar de la estructura que integran los empleados.

La otra cuestión es, por suerte, las estructuras no impiden hacer casi nada, si queremos hacerlo. Hay modos de generar redes de comunicación y de colaboración. Lo que no va más como criterio de diseño estructural es que las estructuras tienen que competir porque la competencia contribuye a la efectividad. Mentira. La competencia no contribuye, lo que más contribuye al logro de los resultados es la colaboración, la negociación y el consenso.

Estas cuestiones se traducen, en definitiva, en dos instrumentos de trabajo básicos: la estructura y la profesionalización. Sobre la estructura, el término exacto sería diseño organizativo, que no es lo mismo.

Hablamos de empleados que tengan capacidades multifuncionales, de redes que se arman y se desarman en función de lo que hay que resolver, de niveles de delegación adecuados al problema y no porque lo dice la estructura. Esto no quiero decir que no se respeten a los organismos de control, que la estructura no alcanza, que ensayemos otra cosa, que los organismos de control no cumplieron la función, sin embargo hay otras formas de hacer que ese mismo sector de estructura funcione.

El tema pasa por el desarrollo de recursos humanos y la estructura como un instrumento aproximadamente de diseño que tome en cuenta todas las formas de trabajo y colaboración y los adecuados niveles de control.

El otro factor sobre el que trabajamos es el estilo de dirección, cómo se ejerce el liderazgo, cómo se les da participación. De la misma manera que venimos diciendo que no todos los empleados son homogéneos, los niveles de participación tienen que ser los adecuados a los que queremos resolver.

ASISTENTE.- No estoy tan de acuerdo cuando ustedes dicen que viene un gobierno y cambia la gente.

LIC. DENDA.- No sé si cambia toda la gente pero tiene el legítimo derecho de cambiar la orientación.

LIC. BARCOS.- Una cosa es la orientación y otra, es que usted empiece de nuevo. En un país en serio, donde los partidos políticos se ayudan mutuamente, además de que compiten, esta situación que el señor narró no podría pasar nunca.

ASISTENTE.- La estructura está conformada como para que se capacite al personal, si el director de planeamiento se tiene que ir, el subdirector que está hace muchos años puede cumplir el rol, porque tendrá mayor conocimiento y capacidad y se le pagará un sueldo adecuado.

Creo que las condiciones están dadas como para que si existe la voluntad política, se capacite a todo el personal y cuando se realicen las elecciones dentro de cuatro años y alguien se tenga que ir, no ocurran estas cosas que usted está comentando.

Está la estructura conformada como para poder implementarlo, lo que sucede es que hay bajos sueldos.

LIC. BARCOS.- Pero el problema es de responsabilidad. El señor que hizo líos, se fue.

ASISTENTE.- ¿Pero quién lo hizo? Lo hizo el intendente con el Concejo Deliberante.

LIC. DENDA.- Con el silencio de la burocracia permanente.

LIC. BARCOS.- Creo que hay un rol de la legitimación de la burocracia.

ASISTENTE.- Yo creo que fue cómplice, porque el gremio -que luego hizo muchas paros- fue tan cómplice como...

LIC. DENDA.- ¿Y el contador municipal y el Secretario de Hacienda?

ASISTENTE.- Los empleados aceptaron. Fue tanto la gente de recaudación que sabía que no se habían aumentado las tasas y que había un proyecto de hacerlo al año siguiente si es que ganaban las elecciones y la gente de tesorería que tenía que pagar, como el contador y...

ASISTENTE.- Estoy escuchando de que habría que crear una nueva carrera municipal, probablemente sí, pero sostengo que con lo que está, si se capacita al personal, esto no ocurriría. Por supuesto que si viene un intendente que no es capaz con secretarios que tampoco lo son, la intendencia será un desastre.

ASISTENTE.- Creo que gran parte de la estructura administrativa de un municipio está politizada. Por más que le des capacitación, preparación, al estar politizada lo que hace es perfeccionar los organismos por los cuales esos señores están

con uno o con otros.

LIC. DENDA. - Por lo visto esta estructura no soluciona, estas cosas siguen pasando. Si lo seguimos analizando ¿qué papel juega el Tribunal de Cuentas que está controlando el año 1991 de aquel municipio? ¿Cómo va a funcionar la justicia sobre los responsables y todos los demás?

ASISTENTE. - El Tribunal de Cuentas está analizando 1996.

LIC. DENDA. - No es un problema de la estructura, pero tiene que ver. No es la estructura lo que impide, este es un factor sobre el que tenemos que trabajar y todas estas cuestiones también repercuten en la satisfacción y la eficiencia de la gente.

El otro tema es que el municipio por sí solo no se administra, tiene una serie de organizaciones a instituciones alrededor.

Las chicas del Ministerio de Economía nos decían que a partir de la reforma se están generando nuevos organismos. Este es un tema del que tendríamos que conversar porque tendemos a generar cada vez más organismos y el todo se hace cada vez más complejo.

LIC. BARCOS. - Hay cinco o seis organismos de política fiscal.

LIC. DENDA. - En este momento es difícil encontrar un ministerio que no tenga un área relacionada con el municipio.

La pregunta es ¿todos los municipios están en condiciones de conocer esos organismos, de saber para qué sirven y de administrar las relaciones con esos organismos o solamente los que se enteran?

ASISTENTE. - Yo vivo en un pueblo de 4000 habitantes que está a 60 kilómetros de la ciudad cabecera y por un viejo problema se crea una autonomía. Se empieza a generar un malestar que era más político que real, político en términos partidarios, cosa que se corroboró en una encuesta.

Hubo una decisión tomada por una consulta popular que se hizo junto con la reforma de la Constitución provincial en la época de Cafiero, con la cual se creaba un organismo descentralizado y un consejo asesor, que asesorara a este organismo.

La particularidad radicaba en que el organismo descentralizado tenía su propio presupuesto que estaba controlado por el Tribunal de Cuentas, tenía cinco finalidades, que las vimos esta mañana, a la vez contaba con balance y cálculo de recursos. Tenía todo lo de una municipalidad autónoma pero sin serlo porque el consejo asesor no puede sancionar ordenanzas, lo que hace es opinar.

La experiencia es buena porque se controla desde el Tribunal de Cuentas, se cumple con las ordenanzas del distrito pero tenemos esto aparte, poder decidir en qué se gasta el dinero que se recauda en Trenque Lauquen.

LIC. DENDA. - Esta es una experiencia para seguirla pero acá, aparece una cosa que es diferente, que tiene que ver con un fuerte soporte político que apoyó eso y la comunidad que se habrá movido.

La conclusión sería que, desde la administración nos propusimos darles ideas que a ustedes les pueden servir o no. Con que digan, lo que me dijeron no me va a servir para nada, es fantástico porque cuando les quieran vender un buzón, ustedes dirán que no es así. Si en cambio se quedan pensando, les agradecemos muchísimo igual.

LIC. BARCOS. - Para terminar les quiero contar una pequeña anécdota.

Hoy les mencioné que uno de los administradores que la historia considera extraordinario fue el emperador Augusto.

Cuentan los historiadores que cuando a Augusto le llegó la noticia de la derrota de las legiones romanas en Germania, comenzó a vagar como un loco y a llorar, reclamando a Varo, el general romano que le devolviera las legiones que había perdido.

Todos se preguntaban por qué Augusto que fue un buen administrador y general, que llegó a administrar el mundo conocido en su totalidad, no reaccionó violentamente y en nombre del orgullo de Roma y de la tradición armó las legiones y recuperó Germania.

Los historiadores dicen que la faltaron agallas, que no fue tan importante como Julio Cesar, que fue un mal estratega, que tuvo miedo, que era dominado por su segunda mujer que era bastante sanguinaria, que estaba viejo. La pregunta es, por qué no actuó para, en cierta manera, salvar a la civilización occidental que en ese momento estaba en peligro.

Pero él decía que no actuó porque no valoró la información que tenía, porque no trazó ninguna estrategia ante la derrota, porque no comprendió nunca lo que estaba pasando, porque creyó que nada cambiaría, porque no intuyó lo que vendría después, porque no fue coherente con su pensamiento ni con los principios que pudieron hacer converger diferentes puntos de vistas en objetivos comunes, porque no facultó a sus súbditos para trabajar responsable y eficazmente, porque no supo cuál era el grado de libertad o autonomía que debía otorgar, porque no supo interpretar las necesidades del pueblo y de quienes conformaron los distintos pueblos del imperio, porque no pudo establecer relaciones sólidas entre todos los involucrados, porque se quedó mucho tiempo pensando qué hacer. En suma, decía, porque me olvidé de mi misión como gobernante, como administrador del imperio y del pueblo.

Lo que vino después todos lo sabemos, fue el avance de los bárbaros, una historia de la humanidad más violenta, después el nazismo, la reforma protestante; una civilización que cambió.

Probablemente para algunos fue culpa de este hombre que hizo muy bien las cosas que hizo bien y muy mal las cosas que hizo mal.

Creemos que las decisiones que ustedes toman nunca tendrán para la humanidad la trascendencia de las que en su momento tomó Augusto, pero si de algo sirve lo que les explicamos, hacemos como los actores romanos, nos despedimos de ustedes y les pedimos que nos aplaudamos entre todos. (APLAUSOS)

conferencia/clase magistral

Autonomía Municipal

Dr. Miguel Berri

Profesor Universidad Nacional de La Plata

Dr. Guillermo Oliver

Diputado Provincial y ex Convencional Constituyente

Versión sin corregir por los docentes

Voy a tratar de hacer un análisis sucinto de lo que es el concepto autonomía y cómo se traduce este concepto en lo que se refiere a la Constitución de la Provincia y a la Ley Orgánica de las Municipalidades y cómo opera ese concepto de autonomía en contra de la administración municipal.

Desde el punto de vista histórico o técnico jurídico podemos considerar que existen dos normas respecto de asimilar el poder con relación del estado.

Una de ellas es la forma de cómo se relaciona la estructuración del poder y del estado, que es lo que conocemos como forma de gobierno, por ejemplo, monarquía-república, sistemas políticos, el presidencialismo o semipresidencialismo, parlamentarismo, monarquía parlamentaria, monarquía semiparlamentaria, monarquía absoluta; la otra forma es la que relaciona el poder con el estado. En vez de hablar de formas de gobierno, hablamos de formas de estado. ¿Qué es una forma de estado? Es la forma que tiene la relación del poder en un estado, con relación al territorio.

¿En todo estado qué existe? Una fuerza centrípeta que atrae la necesidad de concentrar el poder hacia un centro y otra fuerza centrífuga que implica la necesidad de que el poder se vaya distribuyendo más con relación al territorio, es decir, que se generan varios centros de poder que se ejerzan en los diversos ámbitos parlamentarios.

Según aparezca el desarrollo de una mayor fuerza centrípeta o centrífuga nos vamos a encontrar con un sistema unitario, un solo centro de poder que lo ejerza en todo el territorio o el predominio de una fuerza centrífuga, con una forma federal de estado, que es la que adoptó la Argentina.

En la forma federal existe cómo se organiza cada uno de los estados. En nuestro país la Constitución nacional es clara, dice que cada provincia dicta su propia constitución conforme a la Constitución nacional, pero para que el estado federal garantice la autonomía de la Provincia tiene que reunirse tres requisitos esenciales.

Esto lo planteó el constituyente de 1853 y ahora lo planteó en la nueva reforma constitucional porque en el artículo 123 impedía alterar la parte de la iniciativa de la Constitución, dijo que los municipios son autónomos tomando la doctrina de la Corte Suprema de la Nación donde se dijo que los municipios no eran entes autárquicos sino que eran entes autónomos porque tenían características y particularidades propias que hacían a la diferencia de los entes autárquicos.

Esta jurisprudencia fue adoptada para la constitución nacional. Esto quiere decir que nos encontramos con que la condición del artículo 5° está cualificada por la condición del artículo 123 que dice que el municipio es autónomo con el alcance que defina la Provincia.

Nos encontramos desde el punto de vista del derecho público provincial y municipal con tres conceptos respecto de la relación del poder con la distribución respecto del territorio. Uno es un concepto de derecho constitucional: autonomía, y otros dos son conceptos de Derecho Administrativo, descentralización y desconcentración.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo nos encontramos que los administrativistas nos dicen: existe desconcentración cuando el órgano ejecutivo delega sus facultades a sus colaboradores por una decisión discrecional. Sería el caso del intendente, autorizado por Ley Orgánica, en delegar facultades de designación en algunos secretarios. Allí tendríamos una desconcentración. Si el intendente que tiene facultades concentradas del poder, desconcentra esa situación y se la otorga a determinados funcionarios. Salvo los casos que esa desconcentración se hiciera por reglamento general, esto es cuando se establece un decreto de carácter general que atribuya determinada dependencia, facultades determinadas. ¿Por qué? Porque alterar esa situación implicaría volver al principio de igualdad de los administradores.

ASISTENTE.- ¿En ese caso cuál sería el ejemplo?

SR. BERRI.- El ejemplo sería una Dirección de Habilitaciones de Comercios. Para eso tiene que existir una ordenanza de trámite de habilitación, por ejemplo, que establezca los requisitos y un procedimiento de habilitación.

Para habilitar una panadería tengo que cumplir con los requisitos que me establezca una ordenanza pero además tengo que cumplir con una serie de trámites que establece el decreto reglamentario de la ordenanza. En ese caso tenemos una desconcentración, porque está reglamentando una ordenanza y desconcentrando sus funciones como intendente en esa dirección.

La ordenanza es de habilitación, no dice quién la va a habilitar. En ese caso la facultad de exención particular no debería darse salvo casos de emergencia debidamente justificados. Con esto se quiere evitar la alteración de los principios de igualdad ante la ley.

Entonces tenemos desconcentración en el caso de la verticalidad de la administración pública y descentralización. Es el caso de los entes descentralizados de la Ley Orgánica o el caso de lo que se denomina entidades autárquicas.

Di el ejemplo de los entes descentralizados porque observé que la mayoría de los aquí presentes son funcionarios municipales. ¿Qué es un ente descentralizado y un ente autárquico?

Los autores no hacen una diferencia clara entre autonomía y autarquía. La autonomía sería una caracterización superior, esto lo dice Mario Gordillo, el más centralista, plantea que la diferencia está en que a uno le deviene una norma de afuera y a otro, de adentro.

¿Qué quiero decir con esto? El ente autónomo lo que haría es darse su propia legislación y el ente autárquico recibiría la legislación de una autoridad externa y a partir de allí dictaría sus normas. Caso típico de la Ley Orgánica Municipal sería el ente descentralizado donde es el Concejo Deliberante a iniciativa del departamento ejecutivo, ¿por qué? Porque el departamento ejecutivo es el que tiene la facultad de verificar la necesidad conforme la administración de generar o no un ente autárquico o un ente descentralizado, porque en él está delegada la administración.

Durante mucho tiempo se discutió porque se decía que rompía el principio piramidal de la administración. En nuestro sistema tenemos generalmente un sistema presidencialista puro que implica que existe una persona que ejerce el Poder Ejecutivo y otro, un ente colegiado, el Congreso de la Nación, la Legislatura o Concejos Deliberantes que ejercen las

funciones legislativas. Entonces, se discutía este tema porque era como generar una administración paralela que tenía una independencia dada por los órganos legislativos.

Nos encontramos que históricamente se ha planteado que los municipios de la provincia de Buenos Aires no son autónomos. Se ha planteado que son municipios por delegación y que son entes autárquicos. Esto surge de un fallo de la Corte Suprema de 1910. De ahí surgió la doctrina donde se trataba de descentralización del poder central. Estamos hablando de 1910 donde no estaba vigente la Constitución 1934. Esto lo digo por lo que voy a decir después contrariamente a lo que muchos piensan.

En ese momento se planteó esa situación, se dijo que eran desconcentraciones o descentralizaciones del poder central que actuaban por delegación del poder central y por lo tanto, eran entes autárquicos y no autónomos.

Posteriormente hubo una jurisprudencia aislada de la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires que era importantísima pero que no se siguió tomando en cuenta, que fue en 1958 y 1965 donde el líder de opinión planteó que el municipio de Buenos Aires no era autárquico, era autónomo y que la ley orgánica en muchos aspectos por su excesivo reglamentarismo lo que había hecho era desnaturalizar el concepto del constituyente.

Quería decir que la Ley Orgánica se había extralimitado. ¿Cuáles eran las bases de este fallo? Decía tres cosas. Históricamente la Provincia había sostenido para su constitución la existencia de un poder municipal y ese poder tenía la facultad de regirse por sus propias normas. Y posteriormente los constituyentes de 1934 habían dicho que la Legislatura establecía una ley que deslindaba las facultades de cada departamento, pero no atribuía. Una cosa es deslindar las facultades que tiene cada departamento y otra cosa es atribuir, porque las atribuciones de las facultades municipales estaban dadas en el resto de las facultades. Tal es así que vemos que el artículo 192 actual dice: "...son atribuciones inherentes al régimen municipal..." y desarrolla inclusive cómo se establece el mecanismo de empréstito y cómo se establece el mecanismo de presupuesto.

Luego el artículo 193 dice: "...las atribuciones expresadas tienen las siguientes limitaciones..." Es decir que el constituyente quiso decir cuáles eran las atribuciones del régimen municipal y cuáles eran las limitaciones, con lo cual lo único que le delegó al legislador fue la facultad de deslindar la competencia de cada departamento.

Esto es lo que surge de la correcta interpretación de la Constitución de la Provincia en su parte de régimen municipal.

¿Por qué nosotros hemos escuchado históricamente que el municipio de la provincia de Buenos Aires es un municipio autárquico y no es autónomo? Por las distintas distorsiones que se fueron dando con el sistema municipalista, sobre todo, producto de los regímenes de facto.

Se le atribuyó al Tribunal de Cuentas la facultad de reglamentar la Ley Orgánica municipal y establecer el reglamento de contrataciones. Eso no surge en ningún artículo de la Constitución.

Si ustedes toman la Constitución en la parte de Tribunal de Cuentas en ningún lado surge que él puede tener la facultad de reglamentar las leyes, el único que puede hacerlo es el Poder Ejecutivo.

En ningún lado surge que tiene que establecer determinados recaudos que son exigibles a los municipios, como el libro diario, etcétera. Si surge la facultad de control.

¿Nosotros con qué nos encontramos? Nos encontramos con una Constitución que no impide el desarrollo de la autonomía. Esto es lo primero que tenemos que tener conocimiento los que fuimos y somos funcionarios municipales, hemos caído en el criterio equivocado como que no puede haber autonomía, porque la Constitución de 1934 impide la posibilidad de que existe la autonomía. Esto desde ya no es así.

Si establecemos una ley orgánica municipal en los términos que dice la Constitución de la Provincia que deslinda las facultades de cada departamento claramente nos vamos a encontrar con una Ley Orgánica Municipal que es diferente.

La pregunta que tenemos que hacemos es, estando resuelto el sistema y supongamos que tuviéramos una Ley orgánica que nos permitiera un desarrollo autónomo, tendríamos resuelto los problemas que nos aquejan a los municipios.

Luego nos encontramos con otra cosa que dice la Constitución. En el artículo 192 inciso 7) dice: "...corresponde a los municipios, recaudar, distribuir y obrar en la Tesorería del Estado, las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales..." Pero ¿qué pasa? El constituyente había pensado en un sistema como el que nosotros pretendemos. Es decir, cada municipio recauda los impuestos y gira a la Tesorería provincial lo que le corresponde por coparticipación. ¿Se entiende? Esto quiero que lo tengamos claro porque la excepción es lo que se aplica y la mayoría de los funcionarios municipales cree que es la regla, cree que el centralismo municipal está dado por un desconocimiento de la Constitución y no es así. Dice: "...recaudar, distribuir y obrar en la tesorería del Estado las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales." ¿Cuáles son las contribuciones que impone la Legislatura distrito de la Provincia con las necesidades generales? Son los impuestos, tenemos tres tipos de tributos. Los impuestos que son, la suma que se pagan al Estado para satisfacer necesidades generales indivisibles.

Es decir, necesidades indivisibles de interés general. ¿Por qué? Porque no podemos dividir lo que pagamos, si es para seguridad, para administración, para jurisdicción. Después tenemos la tasa, que es la suma que se paga al Estado por la prestación de un servicio públicos, son divisibles. Luego tenemos las contribuciones por mejores, que son las sumas que se pagan al Estado por la realización de una obra pública. También son divisibles.

Entonces tenemos otra realidad la vocación del constituyente de 1934 fue, establecemos un sistema por el cual los municipios recaudaban las sumas que establecía la Legislatura en concepto de impuesto con las sumas que tienen potestades propias en los municipios, que son las referidas a las tasas y contribuciones y las que se referían a impuestos debían ser giradas al gobierno provincial.

¿Qué se hizo a partir de 1934? Se creó la Dirección General de Rentas. En vez de aplicar la norma general se aplicó la excepción y desde ese momento hemos vivido con la excepción.

Es importante que tengamos en cuenta que las excepciones son por plazo determinado y que no pueden durar para siempre. Sin embargo esta situación fue convalidada por la propia Legislatura.

Si cuando uno llega como legislador no tiene conocimiento relativo de lo que dice la Constitución o no la interpreta tenemos como resultado que vamos convalidando situaciones que, en definitiva, van en contra del Estado.

¿Cuál es la situación en la que nos encontramos desde el punto de vista de la autonomía? En primer lugar quiero decir que el derecho se interpreta con sentido común. Tenemos que recobrar la necesidad de que exista una reforma a la Ley Orgánica Municipal. Pero cuando digo que exista una reforma, no me estoy refiriendo a una reforma a la ley, hay que hacer una nueva ley que encuentre su alcance dentro del marco de la Constitución de 1934, que es la que se mantiene en la actualidad y que sirve para desarrollar el concepto de autonomía.

Fundamentalmente hay que hacer hincapié en el inciso 7) del artículo 192 que dice que la recaudación de impuestos le corresponde al municipio y por excepción el Gobernador puede designar a alguien para que haga y se distribuya al revés. ¿Por qué? Porque de esta manera vamos a garantizar lo que es la autonomía en los hechos.

Por ejemplo, las provincias son autónomas, pero hay algunas que no pueden vivir sin una remesa del tesoro nacional.

No hay posibilidad de autonomía real si no existe capacidad de funcionamiento verdadera de esa autonomía. Esto lo tenemos que tener bien en claro.

El objetivo es, ser conscientes que la autonomía nos sirve en la medida que tengamos capacidad de financiar, ser conscientes de que la Ley Orgánica Municipal no es constitucional porque se excede en su ámbito ampliamente respecto de las pretensiones del constituyente, estableciendo reglamentaciones que, contrariamente a afirmar los derechos establecidos por la Constitución tienden a repetir, ser conscientes que esas leyes que establecen, por ejemplo, porcentajes respecto del presupuesto del Departamento Deliberativo, como por ejemplo, la que establece el 3 por ciento, tampoco son constitucionales, porque la facultad de votar su propio presupuesto le corresponde a cada municipio. También hay que ser conscientes que aquellas normas que reglamentan cuestiones de salubridad local, como el tema de los horarios nocturnos y demás son competencia de los municipios y no de la Provincia.

Esto no quiere decir que los municipios adhieran a una ley o no, pero en definitiva es una decisión de cada uno de ellos.

Les voy a contar un caso en la que actué como abogado en donde esperé que la Corte Suprema tuviera una resolución que era el problema de la ley del 3 por ciento del presupuesto máximo para el Concejo Deliberante.

¿Por qué? Porque era una clara violación respecto de las facultades de los Concejos Deliberantes. La Constitución claramente dice cómo se vota el presupuesto y no establece limitaciones.

Sin embargo lo que hizo la Corte Suprema es hacer la vista gorda y no se expidió sobre el tema. No dijo que la norma era válida o no, con lo cual sigue siendo válida.

Acá lo que tenemos que tener en cuenta es que la ley, la Constitución no restringe la autonomía, que la ley orgánica es la que restringió ese concepto y que fruto de los procesos de la alta concentración del poder se fueron derivando determinadas atribuciones a otros órganos, como sucede con el Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas emite circulares que deben ser cumplidas por los municipios y él no tiene legitimidad de origen por el voto popular. Sin embargo los funcionarios que tienen facultades que devienen directamente de la Constitución tienen que someterse a circulares que emite el Tribunal de Cuentas.

Esto pasa porque en las épocas de facto cuando no existían los Concejos Deliberantes no había forma de controlar a los intendentes, entonces se aumentó y potenció el poder del Tribunal de Cuentas porque las ordenanzas se hacían en las mismas máquinas de escribir en que se hacían los decretos y las adjudicaciones de las concesiones. Entonces, como todo surgía de una misma máquina de escribir que estaba en el despacho del intendente, la sensación de alta posibilidad de corrupción por parte del gobierno de facto trajo como consecuencia que aparecieran estos mecanismos que no son válidos en la actualidad y sin embargo, se sigue haciendo un uso abusivo.

¿Por qué? Porque si ustedes ven la norma que establece la necesidad de que los decretos sean rubricados por el presidente del Tribunal de Cuentas, después sale una circular que dice que los decretos del intendente están en un libro foliados, rubricados y que son responsables de esa situación el intendente y el secretario de gobierno.

El objeto de la norma está bien, porque ¿qué es lo que se quiere evitar? Se quiere evitar la reserva del decreto.

¿Cuál es el sentido de la aprobación de la ley establecida por la Ley Orgánica de las Municipalidades para el Concejo Deliberante? ¿Qué sentido tiene que un concejal vote la aprobación de una cuenta si en definitiva será el Tribunal de Cuentas quien diga si está bien o está mal? Fruto de un análisis que no cumple, cuando no lo hace desde el punto de vista de la cuenta, sus funciones.

Lo que tiene que hacer el organismo de control externo es ver si el gasto se adecuó a la partida presupuestaria. Si tenemos en la partida de Bienes y Servicios una cantidad de gastos priorizados lo que tenemos que hacer es rendir cuentas y decir que cumplimos con ese gasto, con la legitimidad y con el proceso establecido por la ley.

Tenemos que tener en claro que quien define y satisface las necesidades sociales es el Concejo Deliberante y no el Tribunal de Cuentas.

ASISTENTE.- Entonces el Tribunal de Cuentas está haciendo un control de gestión que no le corresponde.

SR. BERRI.- Correcto. Si el Tribunal da la autorización presupuestaria, la imputación de la partida y el gasto realizado a

través de un mecanismo de contratación establecido, está bien. Ahora si dice que ese gasto no es público, en ese caso está excediéndose en el marco de su competencia.

Vamos a dar un ejemplo. Un municipio hace una cena porque viene una visita extranjera. Por la cena pagan 25 dólares por persona. El Tribunal de Cuentas no puede decir que ese gasto es público o no. Lo que puede decir es si está bien lo que se pagó o no. Porque si uno paga mil dólares por persona sí el Tribunal de Cuentas puede hacer cargo porque no es una cifra razonable. Ahí está haciendo un análisis de la legitimidad del gasto.

Creo que a veces el Tribunal se pierde en tales tonterías como, por ejemplo, verificar ese gasto y no controla, muchas veces, procedimientos licitatorios donde el pliego está claramente dirigido a la adjudicación porque hay condiciones que solamente cumplen uno de los objetivos. O se establecen mecanismos de preselección que terminan haciendo que la Comisión de Adjudicación que maneja, el Departamento Ejecutivo en este caso, tenga una discrecionalidad tal que sería lo mismo contratar directamente. Que la preselección permita tanta arbitrariedad que, en definitiva, detrás de un mecanismo de licitación pública aparente lo que se está encubriendo es una contratación directa.

ASISTENTE.- *¿Usted dice que a los municipios le correspondería cobrar los impuestos?*

SR. BERRI.- Yo digo lo que dice la Constitución, que corresponde a los municipios recaudar, distribuir y obrar en la Tesorería del Estado las contribuciones que la Legislativa imponga al distrito, sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo nombre funcionarios especiales para este objeto, si lo cree más conveniente. Esta es la Constitución provincial vigente.

ASISTENTE.- *¿En la Constitución nacional no dice que le corresponde a la Provincia?*

SR. BERRI.- Lo que dice la Constitución nacional es que los impuestos directos corresponden a la Provincia y en caso excepcional a la Nación. En esos casos se establece la coparticipación. Esto quiere decir que entre las facultades delegadas por la Provincia a la Nación no están los impuestos directos, salvo casos de excepción. Los impuestos directos corresponden a la Provincia pero la forma estructural, el mecanismo interno de recaudación es un acto de Derecho Público provincial que le corresponde al constituyente de cada provincia; y éste lo que estableció es que corresponde a los municipios recaudar los impuestos, salvo que el Gobernador considere que es más conveniente otra cosa.

ASISTENTE.- De todos los problemas siempre fueron las tasas de seguridad e higiene.

SR. BERRI.- La tasa de seguridad e higiene tiene dos problemas: hay municipios que tienen una alícuota exactamente igual a la de ingresos brutos. Entonces, ¿qué pasa? Usted toma un municipio, en este caso el de La Plata, la forma de liquidación y la prestación. Cuando hablamos de la forma de liquidación y nos encontramos con que se liquida igual que ingresos brutos hallamos una probable doble imposición. Es decir, el municipio está escondiendo detrás de la tasa lo que es una imposición exactamente igual a la de ingresos brutos.

Esto que aparece como nuevo que es la descentralización de ingresos brutos debió existir siempre. No es un problema de responsabilidad política de un color, esto es fruto de los diversos gobiernos que existieron.

El problema que tenemos acá es el siguiente: la norma a la que yo hago referencia tiene dos puntas, permite la excepción sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo nombre funcionarios especiales para este objeto, si lo cree más conveniente.

Lo que yo les quiero decir es que no hay voluntad política para instrumentar las cosas como deben ser.

Muchas veces se cree que la Constitución impide el desarrollo de la autonomía, no es así, lo que sí impide dicho desarrollo municipal y sobre todo de la autofinanciación de los municipios, es la falta de voluntad política.

Hay que dejar en claro que cuando es indivisible para satisfacer las necesidades generales, es impuesto, cuando es divisible para un servicio, es tasa.

ASISTENTE.- Yo quiero dar un caso. El municipio firma con una empresa en La Plata un convenio por el cual todos los elementos reciclados más el embarque...La ordenanza dice: "...autorízase al Departamento Ejecutivo a celebrar convenio entre la empresa fulana de tal y la municipalidad de donación con cargo por los elementos para forma el hospital municipal..." Esa donación es por la cantidad de 130 mil pesos.

¿Esta donación con cargo es una nueva figura?

SR. BERRI.- ¿Cuál es el cargo?

ASISTENTE.- Los 130 mil pesos.

SR. BERRI.- Esa no es una donación con cargo.

Las donaciones son con cargo cuando llevan como accesorio a la obligación el cumplimiento de una prestación por parte de un donatario en favor mío o de un tercero.

Hay donación cuando yo le transfiero a una persona una cosa; hay donación con cargo cuando le transfiero a una persona una cosa con una obligación en favor mío o de un tercero. Ese cargo puede ser con reversión o sin reversión. Cuando el cargo es en dinero se llama donación remunerativa. Son donaciones remunerativas porque lo que establece es en realidad una reforma de las remuneraciones en favor del donante o de un tercero.

En este caso puntual, lo digo sin haber visto el expediente, lo que se está haciendo tras el velo de una donación es encubrir una contratación directa, cosa que no se puede hacer.

Seguramente este tema lo tiene que resolver el Tribunal de Cuentas.

ASISTENTE.- Lo que se pagaba eran los derechos de importación más la estadía, porque era material de los Estados Unidos.

SR. BERRI.- Pero entonces el tema era hacerse cargo de todos los trámites de ingreso. Eso está bien.

Si la cifra que se paga es a los efectos del trámite de ingreso de la mercancía y no implica un peso más, en ese caso es una donación con cargo. Ahora, si fuera un disfraz, hay que verlo.

ASISTENTE.- Quería hacer un comentario respecto al tema de la recaudación de impuestos.

Entiendo que la reforma constitucional en el orden nacional y provincial ha hecho un gran avance entre el federalismo fiscal, sin duda las modificaciones que introdujo la reforma de 1994 fueron muy significativas, pero también existe la necesidad de materializarlas después en leyes que se deben aplicar en forma cotidiana.

Las interpretaciones que hacen los abogados de las leyes, son interpretaciones.

Me ha tocado debatir algunas de las interpretaciones que se podrían derivar para la modificación del régimen de coparticipación de la Nación y me asombré de la cantidad de alternativas y de la imaginación que surgieron en cada uno de los casos.

Creo, en principio, que se abre con todas las reformas constitucionales un debate muy importante. Primero, por los roles; segundo, por la distribución de las potestades tributarias, es verdad que está claro, cuál es de la Nación y cuál de la Provincia pero acá deberíamos tener un régimen de coparticipación federal nacional. Hasta el año pasado se siguió aplicando un viejo régimen porque no se llegó a ningún acuerdo.

Evidentemente tendrá que haber una modificación en todas las leyes muy significativa. Hoy por hoy la legislación es una y en todo caso tendríamos que hacer un debate muy grande y será responsabilidad del Poder Legislativo el sancionar las leyes.

SR. BERRI.- La Constitución nacional establece la creación de un organismo federal especial respecto de la ejecución de la ley, que tiene en la cláusula transitoria la obligación de haber sido sancionada y que está bajo control del Senado. Sin embargo ni siquiera existió la preocupación de parte del Congreso nacional de sancionarla y tampoco de las provincias.

Ustedes saben que hay una ley de coparticipación que tiene iniciativa del Senado, los senadores representan a las provincias y éstas no se han preocupado para que se tome la iniciativa en la creación del organismo federal que establece la necesidad de remesa automática de la coparticipación y de la nueva ley que se reorganiza a la nueva ley orgánica como establece el artículo 75, inciso 2) de la Constitución nacional.

Creo que la mora es por el Congreso nacional pero también es por las provincias por no haber reclamado sus derechos.

ASISTENTE.- ¿Qué opinión jurídica le merece la tasa por servicios generales y la tasa por servicios de salud?

SR. BERRI.- La tasa por servicios de salud se debe dar en municipios que tienen hospital, entonces, estamos hablando de un arancel del hospital, creo que es constitucional y válido.

ASISTENTE.- En San Isidro se llama contribución solidaria para la salud.

SR. BERRI.- Entonces no. Desde el punto de vista de la doctrina no sería así. ¿Lo que sucede es, cómo se financia el hospital? El problema aquí es político.

Si el impuesto se diferencia por algunas situaciones, sería un impuesto municipal con el nombre de tasa. Lo que tendríamos que ver es cómo está integrada esa tasa.

ASISTENTE.- El caso que nosotros conocemos es el de Bahía Blanca que está facturando un adicional por salud.

SR. BERRI.- Les voy a dar la interpretación que se hizo de una contribución especial.

Había una contribución especial por pavimentación y ustedes saben que esto se paga por la mejora directa recibida, la interpretación que se hizo era que el pavimento lo utilizaba toda la comunidad y era razonable que toda la comunidad sostuviera y mantuviera el pavimento. Este criterio, si el hospital es el único efector de la salud, podría tomarse a los efectos de validar o no. ¿Qué quiero decir? Si toda la comunidad como único hospital público tiene ese sería razonable que el sustento común sea financiando el hospital, pero habría que verlo.

SR. OLIVER.- Partiendo de la base de lo dicho por el señor Berry me gustaría encarar el tema de la autonomía desde un ángulo político institucional.

Cuando uno se plantea el tema de la autonomía en cualquier momento siempre está presente el punto de tensión de lo que es el poder central y el poder local que hace a la autonomía. A mi criterio esto se combina, una cosa es el plano de lo jurídico formal pero después en la realidad, en esa discusión política-institucional, las situaciones toman otro color.

Hay situaciones que se van manejando y modificando según las relaciones de fuerza o circunstancias política-institucional que se atraviesan.

Los que por lo menos siempre hemos defendido el concepto de autonomía identificamos claramente este concepto, vinculada la idea de autonomía a la idea de democracia y descentralización dentro del concepto democrático.

Digo esto porque por supuesto no toda descentralización presupone el concepto democrático. La autonomía está vinculada al hecho de poder descentralizar el conjunto de la toma de decisiones que permita incidir más eficazmente al habitante en ese proceso de toma de decisiones, no solamente en la cuestión de la ejecución sino en el total del proceso de la toma de decisiones.

Es decir, la selección del tema, el diagnóstico de la situación, la elaboración de las distintas alternativas que hacen a la selección y la toma de decisión de cuál de esas alternativas es la mejor, la ejecución y el control de la ejecución. La idea de autonomía está muy vinculada a esta cuestión y el avance desde este planteo que es el tradicional y digo esto, porque a mi criterio, empiezan a conjugarse sobre todo en la última década una serie de factores que complejizan. Pero desde el punto de vista tradicional la puja siempre estaba entre el gobierno central, el Poder Ejecutivo provincial y los gobiernos locales. Ahí hubo una tensión en donde por momentos se respetaban las autonomías y por momentos el Poder Ejecutivo provincial avasallaba o hacía propias atribuciones que no le correspondían.

Este punto de tensión, a mi criterio, empieza a tener otros elementos, no sólo en la Provincia, creo que hay una problemática que comienza a ser considerado en todos los lugares, quizás probablemente esté vinculado con esto que se

habla tanto en la última década: la crisis política o la crisis de representación y que tiñe a veces de nuevas situaciones esta cuestión.

¿Por qué digo esto? Porque creo que así como hay un punto de tensión natural por sistema institucional propio entre el poder central y el local, también hay un punto de tensión entre los órganos deliberativos y el Poder Ejecutivo, tanto en la Provincia como en los municipios. Y yo agregó que hay un nuevo punto de tensión entre el cuerpo deliberativo o el cuerpo ejecutivo con el conjunto de la sociedad.

Estoy hablando de la crisis de representación que se da en mayor o menor medida en los casos municipales según las dimensiones poblacionales de los municipios. Seguramente en aquellos municipios de población no muy extensa esta crisis no necesariamente es percibida pero sí se nota con mucha profundidad en el gobierno de las grandes ciudades donde aparece esta problemática. Insisto, no sólo aparece en la provincia de Buenos Aires, aparece como una problemática generalizada de fines de siglo en el mundo.

Marcando desde el plano tradicional del poder central a los gobiernos locales hay algunas leyes que son ideales para mencionar situaciones puntuales en donde avanza el poder central sobre los municipios.

Una de ellas es la del 3 por ciento que fija el límite del presupuesto del Concejo Deliberante, si no me equivoco en la misma ley se establece la atribución del Poder Ejecutivo provincial de fijar horario de cierre nocturno, está también el tema de dos leyes vinculadas con el personal municipal, la ley de emergencia municipal y la ley del Estatuto del Empleado Municipal, en donde claramente el poder central a través de la Legislatura en este caso, se superpone con las atribuciones propias del municipio.

Para mencionar algunas casos nada más de los últimos dos años, están las dos leyes vinculadas con el consumo de bebidas alcohólicas, la que vuelve a prohibir la venta de estas bebidas a menores y la que prohíbe la venta de bebidas alcohólicas en estaciones de servicio o en lugares ambulantes, si bien pareciera en principio que no tiene ninguna superposición por sus títulos, ambas tienen prescripciones que hacen, a mi criterio, un avasallamiento de las atribuciones municipales, porque en la primera, la de los menores establece las atribuciones de seguridad y salubridad de establecimientos públicos, de acceso público y demás, la pasa a reglamentación del Poder Ejecutivo provincial y crea un registro de establecimientos locales y bailables llevado por el Poder Ejecutivo provincial.

En ambas leyes establecen organismos de comprobación y de aplicación para las sanciones nuevos organismos provinciales, ya no son solamente los municipios los que establecen la sanción sino que en una de ella participa, en la de menores, la Secretaría contra la Adicción y en la otra, es el Ministerio de la Producción y las municipalidades.

Estas son apenas muestras de la legislación de los últimos años de cómo se viene dando un proceso de avance en este sentido sobre atribuciones municipales. Hay muchas más, algunas que prosperaron en la Legislatura pero luego fueron vetadas que servirían para mostrar hasta qué punto esta situación en términos de política-institucional es permanentemente fluctuante y por momento aparece una mayor presencia del poder central de los municipios.

A mi criterio la defensa de la autonomía como concepto político para poder preservarse de los eventuales avances del poder central, que por otra parte es una puja permanente, más allá de las entidades partidarias que crean en uno u otro gobierno, yo diría que es una consecuencia propia de la dinámica de los poderes, para que la autonomía municipal, reitero, pueda ser legitimada, cada vez más aparece la necesidad de vincular el tema del municipio y su gobierno con la democratización interna de los sectores municipales. Digo esto en este sentido.

Por lo menos en la problemática de las grandes ciudades se observa claramente más de un tema; muchas veces el poder central se hace cargo de atribuciones propias municipales y tiene una importante recepción de la sociedad, porque entiende que desde la estructura municipal no tiene elementos o herramientas de defensa de esta situación. Esto genera un desbalance.

Esto que es propio de la situación de crisis hace que en esta cuestión de orfandad no aparezca una solución alternativa superadora sino que es una puja entre dos estamentos de poder en donde la sociedad nuevamente se sigue sintiendo huérfana.

El hecho de poner autoridad de comprobación provincial en el tema de la venta de bebidas alcohólicas seguramente no va a mejorar el proceso de comprobación y de aplicación de esa ley. No mejorará pero seguirá esta ganancia de atribuciones entre dos poderes que no están solucionando, en definitiva, la situación y están haciendo más eficaz la cuestión. Desde este punto de vista la discusión permanente debe ser así, entre la autonomía, el avasallamiento, se hace cada vez más vacía sino se encuentran elementos que fortifiquen esta cuestión.

Quiero citar a un autor extranjero para marcar hasta qué punto es una problemática ni siquiera propia de la provincia de Buenos Aires sino propia hoy con criterio mundial, a Gerard Marcó que establece claramente la necesidad de una descentralización y de una mayor democratización, pero para que esta descentralización política tenga posibilidad de existencia dice que deben establecerse ciertas condiciones sin las cuales tampoco tiene sentido la autonomía.

En estas condiciones se establecen empresas, participación real del ciudadano en la gestión, medios para atender las demandas sociales, mejoramiento de los controles de gestión y un acceso a la información general.

Sin estas condiciones la idea de la autonomía también entra en crisis con respecto, como idea asociada, a la democracia. Para desconceptualizarlo de la Provincia o de cualquier situación que cada uno atraviesa, si no se cumplen estas condiciones la idea termina siendo una confiscación de la elite que asume el gobierno, desplazando absolutamente en esta situación a la comunidad y la lucha entre el poder central y los gobiernos locales termina siendo una lucha entre las elites, que por diversas razones ocupan esos lugares de situación.

Este punto de conflicto es el que en este momento empieza a primar y es necesario aplicar la imaginación y funda-

mentalmente descontextualizarlo de las entidades partidarias y de los roles que nos toca ocupar.

En ámbitos como este uno puede plantear esta situación como una necesidad de encontrar variantes y formas institucionales que garanticen un proceso de democratización más allá del que ya tenemos logrado.

Hay que encontrar formas que garanticen este proceso de democratización y que nutran al concepto de autonomía para que no quede consagrado en una formalidad, desde lo jurídico formal, con mayor o menor relieve en la Constitución provincial pero que en la práctica se deteriora y se degrada permanentemente sin que haya en ese sentido ningún reclamo social. Pocas veces se ha visto que las sociedades reclamen mayores niveles autónomos.

Soy un convencido de que los mayores niveles de calidad institucional que existen tanto en la Nación como en las provincias se hallan justamente en los municipios.

Parece que esta situación no sólo se está instalando en la provincia de Buenos Aires sino que va a ser motivo de debates permanentes en congresos internacionales y creo que se va a proyectar al siglo que viene. No es fácil de resolver porque es motivo de intención política institucional encontrar los mecanismos que garantice una participación y un manejo democrático más intenso, que no es fácil encontrarlo.

ASISTENTE.- Parecería que la participación real del ciudadano y el control de gestión pueden ser dos pautas para que uno diga: ¡Qué bien la autonomía porque habrá un control de gestión! Pero ¿cuál será la participación real del ciudadano y cuál será el mayor control de gestión? Esto lo quisiera saber para adherir a este tipo de propuesta.

SR. OLIVER.- No es fácil, si yo tuviera la respuesta plena a esa pregunta creo que ya hubiera escrito algún libro o tendría posibilidad de trascendencia internacional. Este es un motivo de debate que se empieza a abrir. Lo que se percibe es la ausencia, lo que falta pero se percibe con más claridad cómo se llena.

Les voy a dar un ejemplo personal. Me tocó ser Secretario de Gobierno de un municipio. En su momento diseñamos un sistema de consejo comunitario que en un principio era para alentar la participación de los distintos sectores. Para que tuvieran una cierta similitud socioeconómica dividimos al municipio en ocho sectores geográficos y en cada uno de ellos trabajaba un consejo comunitario.

Lo digo con mucho orgullo, la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales retiró sus trabajos de campo en la provincia de Buenos Aires por problemas presupuestarios pero pidió expresamente participar en la experiencia de consejos comunitarios porque entendían que era un buen nivel de participación.

Pero pidieron su inclusión en los sectores territoriales del distrito donde no estaba la estructura urbana completa o donde había necesidades básicas insatisfechas, donde existía un gran desafío para realizar una serie de cuestiones.

El grueso de mi distrito tiene las necesidades básicas satisfechas urbanísticas y demás pero eran los otros cinco sectores.

Cuando veo que la gente de la Universidad precisamente quería estudiar la participación, solamente se anota para participar en los sectores con esas necesidades básicas, yo mismo le planteé ¿por qué no se anota en los sectores en donde las necesidades básicas están satisfechas y demás? Porque cuando falta el pavimento se nuclea la gente y participa más activamente, cuando falta el agua pasa lo mismo, cuando faltan todos estos elementos hay un nivel de participación comunal espontáneo e intenso.

En las zonas en donde casi todo está realizado los niveles de participación, en términos vecinales, desaparecen.

A mi criterio creo que hay abrir niveles de participación en la gestión no solamente a las que se llaman organizaciones no gubernamentales sino hay que empezar a pensar en una forma de participación, que no necesariamente esté desde lo tradicional.

El control de gestión con la participación ciudadana está muy vinculado con el acceso a la información.

Es notoria, a fines de siglo, la dificultad de acceso a la información pública que existe en los ámbitos institucionales.

Sin mencionar los municipios, les puedo contar anécdotas, por ejemplo, de haber planteado un pedido -en representación de una fuerza política- de información concreta, vía expediente administrativo, sobre planta de personal, en algún municipio que tiene su planta de personal absolutamente informatizada y haberlo obtenido dos años y medio después; pero no la información que había sido solicitada dos años y medio antes.

En estas situaciones hay que empezar a pensar en un concepto de información abierta que ya no dependa, ni siquiera, de la solicitud.

Si se tiene la planta de personal absolutamente informatizada no veo la dificultad de que un ciudadano entre a dicha información, al banco de datos.

ASISTENTE.- La provincia de Mendoza lo tiene.

SR. OLIVER.- Hay que comenzar a pensar en forma de participación que no sea la tradicional. A comienzos del siglo XXI debemos pensar en la participación en términos de red.

Todos y cada uno de los habitantes deben tener acceso o a través de su computadora o en la que se encuentre en la Mesa de Entradas de su municipio o de las distintas entidades.

Debemos empezar a concebir propuestas de este tipo que no se condicen con las tradicionales pero que dotan de mayor eficacia.

ASISTENTE.- *¿Qué puede decir sobre el tema del controlador ciudadano?*

SR. OLIVER.- Personalmente acuerdo con el concepto genérico pero no con la instrumentación, pero es muy puntual. Me da la sensación de que el marco de incumbencia que establece este decreto a un solo hombre, lo desborda totalmente.

A mi criterio no se pueden mezclar las incumbencias, si es de control es de control y si es de definir políticas, es de definir políticas. Pero hacer las dos cosas, la experiencia demuestra que tiene mucha más posibilidad de frustración.

Además, me da la sensación, en el tema de seguridad que es bastante delicado, que aislado el hombre y sin tener claridad superestructural de cómo será acompañado, me parece que es una situación difícil.

Lo que rescato de bueno es el convocar a la comunidad, pero creo que si queremos que ésta se comprometa hay que darle elementos para que después, en la práctica, ese compromiso sea exitoso.

El espíritu lo comparto pero me parece que habría que buscar otros mecanismos, si tiene que ser un cuerpo de más integrantes, distintos representantes de organizaciones gubernamentales de cada distrito, aprovechando la experiencia, le pondría pocas incumbencias de control de determinadas situaciones.

ASISTENTE.- Este tipo de conferencias me ha generado un terrible inquietud y muchos cuestionamientos, porque usted decía que en los últimos tiempos no ha visto reclamo de autonomías provenientes de necesidades populares.

SR. OLIVER.- Tal vez no se percibe la defensa de la sociedad de lo que es el concepto de autonomía.

ASISTENTE.- Lo primero que tenemos que diferenciar es que dentro de una provincia tenemos dos realidades absolutamente distintas.

Yo pertenezco a la comunidad de Huanguelén que hace bastante más de cincuenta años que viene planteando este tema y realmente la preocupación que me genera esto es que se le está exigiendo a los lugares chicos varias cosas. Participación real del ciudadano en la gestión, medios y recursos para abastecerse y control de gestión.

Por esas cosas de no ser autónoma, en mi anhelo de ser municipio, soy concejal de un municipio grande como Coronel Suárez. No veo que la comunidad se esté ganando desde la participación real del ciudadano y el control de gestión, etcétera, la autonomía que tiene y estoy casi segura que esto se repite en todos los municipios. Entonces, tengo mis propios conceptos acerca de las razones por las cuales la gente termina por agotarse en sus intentos de participar.

Aquí se habló de la información. Como concejal que soy fui el otro día a la delegación de mi ciudad a buscar información sobre recaudación concreta y no me la quisieron dar los empleados porque el intendente no lo autorizaba.

Sé que mi ámbito natural para peticionarlo es el Concejo pero no quería llegar a esa instancia porque me parecía que era muchísimo menos burocrático ir y buscar datos, que el año pasado, los tenía todos los días.

Para hablar de participación de la gente tenemos que empezar a sacar unas cuantas máscaras. En la medida que no se defiendan los verdaderos valores del ciudadano desde los roles de quienes hacemos política, la gente no va a participar porque es casi siempre una gran mentira. Porque se llama y se convoca al ciudadano para reuniones que más de una vez ya están armadas. La gente sabe esto. Entonces ¿quién tiene ganas de participar? Cuando hay comunidades chicas que tienen intereses realmente profundos hacen intentos voluntariosos y voluntaristas.

Esto lleva a la gente a una abulia y a una apatía que finalmente termina por gastar toda ganas de hacer cosas y toda posibilidad de luchar para el futuro.

¿Qué conciencia existe dentro de los que tienen el rol de legislar a nivel provincial y a quién le corresponde disponer del territorio de la Provincia? Porque terminamos los que estamos en una misma región envenenándonos los unos con los otros y sin poder resolver una cuestión que no es municipal. Nos enfrentamos entre todos pero se desgasta la región. Entonces ¿quién puede tomar cartas en el asunto?

SR. OLIVER.- Sobre el tema de participación para mí hay que apelar mucho a la imaginación.

La participación que uno concibe desde estructuras orgánicas, llámese partidos políticos, organizaciones gubernamentales y demás está en franca crisis. Esto es una constatación de la realidad.

Creo que hay que pensar la participación en otros registros, hay que hacerlo en términos de red.

Considero que hay que hacer una invención en el campo de la política institucional. A mi criterio, los grandes obstáculos para abocarse a esto quizás todos, de alguna forma, los compartimos. Primero debemos enrolarnos en las discusiones puntuales y a partir de ahí bloquearnos en defensa irrestricta ¿soy oficialista? ¿Soy opositor? Esto es un gran obstáculo.

Si pudiéramos trascender estos posicionamientos podríamos empezar a pensar mecanismos que efectivamente empiecen a aportar o a destrabar. Hay algunos que, creo, empiezan a ser tradicionales, como son la forma de democracia semidirecta, la consulta e iniciativa popular que están receptadas en nuestra Constitución provincial.

ASISTENTE.- Uno realmente comparte la expresión de deseos o el concepto de autonomía municipal que se debería dar y también comparte la injerencia del Estado provincial o el avasallamiento, de alguna manera, a las autonomías provinciales, por ejemplo, el tres por ciento al Concejo Deliberante y demás. Pero tenemos que ser sinceros y decir ¿por qué ocurren estas injerencias? Ocurre porque yo creo que los intendentes no han sido responsables para administrar adecuadamente.

Los Concejos Deliberantes han votado muy alegremente aumentos al personal pero se olvidaron de decir de dónde iban a salir las partidas para pagar eso. Esto es un hecho de la realidad y se hizo sin distinción de partidos políticos.

Yo quisiera saber ¿a dónde se tiene que generar el primer debate, en la Legislatura?

Adolfo Alsina es un municipio chico y nos enteremos del equilibrio presupuestario de casualidad. Ningún legislador nos previno de que se había sancionado la ley.

SR. OLIVER.- Coincido con su análisis. Pero ese espacio se abre porque el problema está.

Considero que hay que avanzar mucho en el tema de control de gestión y dentro de esto, el acceso a la información pública.

Voy a contar en forma rápida una conversación semigraciosa porque me parece muy gráfica.

Una vez hablando con un funcionario del interior él me decía que en el interior no existe gente honesta. Si hay honestos están solamente en Capital Federal y en el gran Buenos Aires. Yo ponía la misma cara que ponen todos ustedes, porque en realidad, todo el mundo presume lo contrario.

El me dijo que me iba a explicar por qué en el interior no había honestos. Si yo que soy funcionario deposito cinco mil pesos más en la cuenta bancaria de mi banco, a las cuatro de la tarde el gerente del banco en el único club social del pueblo, jugando o tomando un café con los demás, cuenta esta situación y a la noche lo saben todos y al día siguiente tengo un problema bárbaro. Ahora, ustedes que están en el Conurbano o en Capital Federal pueden hacer eso, no se entera nadie y entonces, yo digo -decía él- a los del interior no nos queda más remedio que ser honestos. Pero para ser honestos por elección hay que vivir en Capital Federal o en el Conurbano porque ahí uno elige si quiere ser honesto. En el interior estamos absolutamente controlados.

Esto siempre lo cuento porque me parece que define mucho la cuestión, por lo menos la problemática de las grandes ciudades.

Si no empezamos a generar mecanismos de control que no estén vinculados con los estados político-institucionales tradicionales, que sea una decisión de nuestro poder político, que perdamos una cuota del poder político en el sentido de someternos ya sea a una información abierta, a través de una PC y demás, si no empezamos a escarbar en ese sentido, va a ser difícil resolver esta situación.

módulo 10

La Autonomía Municipal. Reforma Constitucional y Autonomía Municipal. Autonomía institucional, política, administrativa y económica financiera. Aplicaciones e implicancias. Regímenes de las Constituciones Provinciales. Provincia de Buenos Aires.

Dr. Miguel Zucherino

Profesor Universidad Nacional de La Plata.

Versión sin corregir por el docente.

Quiero agradecer esencialmente al doctor Pablo Oscar Pinto y a mi querida Universidad Nacional de La Plata el hecho de haberme permitido ocupar esta tribuna.

Creo que esta tribuna viene a producir lo que desde hace largo tiempo vengo reclamando: la conciliación más importante que le espera al país; la conciliación entre los hombres de grada universitaria y los políticos activos, para que los hombres de grada universitaria dejemos definitivamente de decir que los políticos activos son improvisados y para que los políticos activos dejen de decir que nosotros somos simplemente ideólogos.

Ambos tenemos una gran tarea que cumplir. Los universitarios y profesores tenemos la obligación de decir cuál es el país deseado, y los políticos tienen la obligación de decir cuál es el país posible. Debemos mancomunarnos, y esta es una muy buena oportunidad para hacerlo.

El tema que me ha conferido el doctor Pinto es Autonomía Municipal. Vamos a intentar hacer un estudio profundo sobre esta temática. Y junto al estudio de la temática, les voy a ir proponiendo una serie de reformas que entiendo son fundamentales, y están relacionadas tanto con la Constitución Federal, como con la Constitución Estadual Bonaerense.

Comenzamos con un elemento que está presente en el artículo 5º de la Constitución Federal y en el Título de la sección VII de la Constitución Bonaerense: me refiero al Régimen Municipal.

Yo me disconformo con esta expresión de "Régimen Municipal", porque la palabra régimen viene de una estructura absolutamente unitaria; de un país que ha sido unitario durante más de dos mil años, como lo es Francia. Como cambio de esa denominación incorrecta propongo la frase "Sistema Municipal" o "Gobierno Municipal Autónomo", que en definitiva es lo que está demostrando que el municipio no es otra cosa -en un estado federal- que el segundo grado de descentralización política.

Al ser el segundo grado de descentralización política, es irreductible, insuprimible e insoslayable. Esto quiere decir que no puede dejárselo de lado, no puede ser dejado sin efecto y no puede ser reducido por la materia de su específica competencia.

Luego tenemos la temática propia de la esencia del municipio, que es muy importante porque plantea una cuestión fundamental: ¿el municipio se originó antes o después de la aparición del derecho positivo? ¿La ley crea al municipio o simplemente le reconoce en una existencia anterior? Esto es importante para los que sostenemos que el municipio es previo.

Y decimos que es previo porque como sostenía Lisandro de la Torre, el municipio nació en forma espontánea y sin violencia alguna.

Nació como necesidad fundamental de organizar las relaciones de vecindad, de armonizar la cuestión local, que es en definitiva, la materia municipal. Si nosotros optamos por las escuelas sociológicas que hablan de una preexistencia de los municipios en relación al derecho positivo, está claro que vamos a encontrar respuestas o soluciones mucho más adecuadas.

Esa solución no está en el aire, porque actualmente figura en la Constitución de Córdoba de 1987 y estaba en el proyecto bonaerense de 1989. Me adelanto a decir que en

materia municipal el proyecto era realmente bueno, pero lamentablemente naufragó en aquel referéndum -y no plebiscito, aunque la Constitución hable de plebiscito- del 5 de agosto de 1990.

Si nosotros optamos por las teorías sociológicas que hablan de la preexistencia de los municipios, entonces vamos a tener en claro un elemento madre de la autonomía.

¿Cuál es el concepto básico de la autarquía? Vamos a tomar a un autor que no es totalmente desfavorable: al italiano Guido Sanovini, enemigo acérrimo de la autonomía municipal. Él le impone tres condiciones al ente autárquico: 1) que sea creado por una ley, 2) que la ley rija toda su vida útil y 3), que su vigencia como persona jurídica tenga un período de tiempo limitado.

Si nosotros aceptamos la tesis sociológica, es evidente que no vamos a poder optar por la variante que nos propone Sanovini, porque la ley no habría creado al municipio, sino lo habría reconocido en su preexistencia natural. Por otro lado, esa ley no es la que va a regir al municipio, sino lo que nosotros proponemos como carta orgánica municipal y que algunos llaman constitución municipal. Además, el municipio nació de una vez y para siempre; no tiene un período de tiempo limitado como las personas jurídicas comunes, que viven treinta, sesenta u ochenta años a la sazón.

Quiere decir que si optamos por las teorías sociológicas, cualquiera sea la variante, es evidente que vamos a darle un fundamento muy claro a la autonomía municipal.

¿Cómo habría que proponer esto en una constitución? Simplemente declarando que el municipio es una entidad natural. Con decir que es una entidad natural está superado todo el problema y estamos abriéndole camino efectivamente a la autonomía.

Les quiero decir a ustedes que el tema de la autonomía sólo se trata acá en Argentina, porque sólo nosotros tenemos problemas con ella. Ahora les propongo hacer una recorrida por todo el mundo, para ver cuán atrasados estamos. Esto es grave porque lo peor que puede tener un país es el subdesarrollo educativo cultural. Todos los otros subdesarrollos son remontables a través de políticas acertadas, pero el subdesarrollo educativo cultural nos condena de acá al próximo milenio a producir un conjunto de gente sin fundamento, sin adecuación a lo que la vida moderna exige, sin posibilidades de remontarse hacia el futuro. Y el tema de la autonomía municipal está resuelto en casi todo el mundo desde hace muchos años. Sólo quedamos los argentinos con este debate que creo, debería tener su punto final.

Observemos a Estados Unidos de América: allí, los primeros ensayos de autonomía municipal, de municipio de carta -como le llaman en aquel país-, datan de 1875. Y el primer municipio de carta que efectivamente se instaló, data de 1902, en la ciudad de Galveston. Los autores que sostienen la autonomía municipal son, por ejemplo, Leo Rowe, que es un autor de la primera y segunda década del presente siglo. Y Ostin Mc. Donald, autor de un famoso libro que escribió en la década del '50, titulado "Gobierno y Administración Municipal de los Estados Unidos de América".

Hoy en día los autores modernos norteamericanos no entran a discutir el tema de la autonomía porque es un hecho absolutamente consagrado. No hay ninguna controversia al respecto. Los municipios norteamericanos son

municipios de carta. Algunos me podrán decir que me estoy refiriendo a la primera potencia mundial, a lo que les contesto que si bien es cierto, ese país tiene 35 millones de adictos.

Si me traslado al continente Europeo y pretendo hacer el mismo estudio, me encuentro con una idea absolutamente compatible ya que algunos autores ubicados en la primera porción del siglo XIX como Carlos Cristian Federico Krause -el famoso constructor de la ética Krausista o ética de los principios- ya hablan de la autonomía municipal y del crecimiento del municipio.

Este fenómeno ingresa a España con la actuación de quien fuera primer presidente de la República Española en el siglo pasado, don Francisco Pi y Margal, a través de un personaje notable que domina la vida intelectual española en la primera parte de nuestro siglo: don Francisco Giner de los Ríos.

Este tuvo un discípulo eminente que fue municipalista: el doctor Adolfo Posadas. Y llegando a la actualidad nos encontramos con que Enrique Orduña Rebollo propone lisa y llanamente el sistema de cabildos abiertos como forma de gobierno municipal. Ello es así porque se habla de los cincuenta brazos del cabildo y de la potencialidad de competencias que el cabildo tenía. El autor refiere a "cabildo" como cabeza de la ciudad, como justicia de menor cuantía, como efectivo regimiento o administración de la ciudad.

Pero fíjense a dónde hemos llegado: en un libro escrito en el año 1995, Enrique Orduña Rebollo llega al extremo de proponer el regreso de los cabildos, que dicho sea de paso, en varios lugares de España están organizados de esa manera.

Pero además podríamos citar a don Gumercindo de Azcárate, notable pensador de la década del 50, que contradijo todas las ideas en función de un esquema fundamental: la autonomía es ejercicio de la libertad, ejercicio válido de la libertad en la cuestión local.

Podemos citar también al inglés John Nelson Hassar, escritor de la década del 60 que estableció con toda claridad la autonomía municipal, advirtiendo que si el municipio no tiene autonomía, lamentablemente no podrá cumplir con su destino final que es lograr el bienestar común en materia local.

Podría citar a numerosos autores más que demuestran que en Alemania, Italia, España, Portugal, Bélgica, Luxemburgo y Holanda, existen desde hace mucho tiempo municipios fuertes, importantes; municipios autónomos e indiscutibles.

Yendo al tema latinoamericano, vamos a observar que nuestros hermanos de América están aún más adelantados que nosotros, lo cual realmente es muy penoso.

A principios de siglo nos encontramos con Eugenio María de Ostos; él es borincúa. Borinque es el nombre que le damos todos los que soñamos con la independencia, de lo que los norteamericanos llaman Puerto Rico. Borinque es el verdadero nombre de ese país, que significa en su idioma original "La Perla del Caribe".

En su sociología publicada en la República Dominicana durante 1901, Ostos ya establece el principio de la autonomía municipal. Él hablaba que el municipio era visiblemente anterior al derecho positivo que vendría a posteriori,

simplemente a reconocerlo.

El fundador de la Escuela de Cuba -Escuela extraordinariamente trascendente en nuestra materia-, el profesor Francisco Carreras Justis, transformó el municipio cubano con la ley de 1906. Esta ley dejó de lado el municipio que España le había impuesto a Cuba, que era centralizado y dirigido desde La Habana por los propios españoles, quienes todavía dominaban aquel país, y copió el modelo de descentralización política estadounidense.

Fernando Albi -gran tratadista español-, critica a Carreras Justis y dice que él copió el modelo norteamericano, aunque en realidad esa copia significaba una real superación en relación al esquema anterior.

Luego viene el mayor representante de la Escuela de Cuba: Adriano Carmona Romay, uno de los grandes municipalistas del continente. Es el que describe un origen diferente al que teníamos entendido. La mayoría de los autores habían sostenido -hasta Carmona Romay- que el municipio tenía un origen románico por aquello de "municipia". Pero Romay dice que el origen del municipio son las ciudades del norte de Grecia, las ciudades comprometidas en una confederación por los pactos de Olinto y Lato. Esas ciudades son la primera expresión del municipio.

Carmona Romay hizo un excelente trabajo que se llama "Ataque y Defensa de la Teoría Sociológica del Municipio", publicado en Caracas, Venezuela, en 1962.

Luego tenemos al profesor Francisco Leal Osorio, profesor Venezolano, actualmente profesor titular de la Universidad Central de Caracas. Este hombre remonta sus estudios sobre el origen de las municipalidades, mucho más lejos: habla de la gnomogénea municipal. La gnomogénea municipal es el origen egipcio de los municipios; en Egipto existen gnomos o ciudades autónomas que el faraón otorgaba a distintas colectividades. Por ejemplo la de Ninive, otorgada a nuestros hermanos de origen hebreo.

Para Osorio, la autonomía municipal tiene mucha tradición y proviene nada más ni nada menos que del antiguo Egipto.

En Brasil hay un tratadista notable, que es el profesor Orlando Ives Tito de Oliveira, cuyo curso de derecho municipal está traducido al castellano y publicado en nuestro país desde 1960. Es uno de los grandes maestros del continente. El profesor Oliveira veía en el municipio cuatro grandes labores: el poder de policía municipal; los servicios públicos municipales, obras de bienestar general, y el urbanismo. Decía que para cumplir todas estas funciones el municipio naturalmente devenía como autónomo.

La Escuela de Cuba inaugura en 1938 los famosos congresos interamericanos de municipio. El primero, celebrado en La Habana por aquel entonces, dice una una verdad que ustedes la vivirán todos los días: sin autosuficiencia económico-financiera en los municipios, nunca habrá autonomía política. Sin la posibilidad del manejo económico financiero, toda autonomía política es ilusoria, imposible de alcanzar.

El segundo congreso, realizado en Chile durante 1945, nuestro presidente se comprometió a hacer algo que nunca se cumplió, ya que desde allí se recomendó a los estados americanos consagrar en sus constituciones la autonomía municipal y el municipio de carta o municipio de concepción. El tercer congreso se realiza en New Orleans, Es-

tados Unidos, en 1950. Allí se establece recomendar a todos los estados signatarios que se pusiera el asiento en la autonomía institucional de los municipios, entendiéndose por tal el ejercicio del poder constituyente de tercer grado, o poder constituyente municipal, que lleva vía convenio municipal, al dictado de la Carta Orgánica o Constitución Municipal.

En 1956, en oportunidad de celebrarse el cuarto congreso, el Presidente de la República Argentina firmó la declaración final. Nuestro país envió delegaciones a todos esos congresos.

El sexto congreso es interesantísimo. Se celebra en Panamá, también 1956. Asistió y firmó la declaración final el malogrado ex presidente argentino, General Pedro Eugenio Aramburu. En realidad no sé si Aramburu sabía lo que estaba firmando, pero su declaración final compromete a los países signatarios a producir el cambio en pro de la autonomía de los municipios, en un término que no supere los cinco años. Eso ocurrió en 1956, y todavía hoy estamos discutiendo.

Durante 1978 tuvimos la presencia de un tratadista y distinguido amigo que en alguna oportunidad me ha invitado a dictar un curso de municipalismo en Uruguay. Me refiero al doctor Daniel Hugo Martins; él ha sido profesor titular de la Universidad de la República, en Montevideo, y es autor de un libro estupendo que se llama "El Municipio Contemporáneo del '78". En ese libro el profesor destaca todos los elementos que el municipio tiene: base territorial concebida como asiento jurídico legal; territorio sobre el cual ejerce su imperio, y la población.

El profesor Martins se convierte en el primer profesor latinoamericano que habla del tema. Había hablado sobre esta temática allá por 1963, el tratadista europeo más distinguido y consagrado de nuestra actualidad: el doctor Otto Vanembain. Martins reproduce los conceptos de Vanembain sobre municipios diminutos, cuasi municipios -que sin ser municipios, tienen autonomía municipal-, y cómo solucionar los problemas de esos municipios que cada vez tienen menos población. También desarrolla formas de sancionar los reglamentos, decretos, o decisiones menores que el departamento ejecutivo puede tomar. También habla de las normativas municipales, que esencialmente son las ordenanzas o leyes de contenido y carácter local.

A esto lo va a ratificar la Corte Suprema de Justicia Federal Argentina, muchos años después, en el caso "Promenade S.A. contra Municipalidad de San Isidro", en abril de 1989.

El profesor también se refiere al poder de policía municipal, y le da un sentido de amplitud. El sentido de amplitud que ha desarrollado el profesor norteamericano Alfred Rosel, quien dice que el poder de policía municipal puede ingresar en cualquier sector de la actividad humana. No tiene restricción alguna, salvo que lo haga muniendo de otra idea que no sea el bienestar general. El poder de policía es la restricción de libertades y derechos individuales para garantizar el bienestar de la globalidad o bien común.

Martins luego habla de servicios públicos municipales, a los que denomina prestaciones que el municipio produce por sí o a través de particulares, que tienen como destino último producir una ventaja colectiva, cubrir una necesidad general o establecer la posibilidad de cumplimiento de un anhelo de carácter sectorial.

El profesor clasifica los servicios públicos en propios e impropios. Personalmente discrepo con esta clasificación porque entiendo que lo que es propio, es naturalmente ajeno de la cuestión que tratamos.

En mi modesta opinión, los servicios públicos deben ser clasificados de la siguiente manera: servicios públicos que presta el municipio por sí, como por ejemplo cobertura de un hospital municipal; servicios públicos prestados por el régimen de concesionarios, como por ejemplo la recolección de residuos domiciliarios, la prestación del alumbrado público, atención del matadero municipal -como lo hay en muchos casos-, y de las líneas de transporte urbano e interurbano de pasajeros; y servicios públicos prestados mediante el régimen de permisionarios o de autorizaciones, que son aquellos que producen los particulares, con una diferencia al caso anterior: la concesión es un instrumento bilateral, mientras que el permiso es un acto unilateral del estado. Es lo que a principios del siglo XIX se llamaba "Rescripto del Príncipe".

En el caso de la concesión, cuando el Estado Municipal produce el abrupto corte de la concesión, se produce la posibilidad de que el concesionario afectado vaya a los tribunales buscando indemnizatoria por los daños y perjuicios. En el caso del permisionario eso no ocurre porque como dice García de Entre Ría -famoso profesor español-, en realidad debe llamárselo permiso de precario. Todos sabemos que es un permiso que de la misma manera que se concede, se puede revocar.

Como ustedes ven, el tema está demasiado desarrollado en América Latina y en el mundo, como para que en Argentina aún sigamos discutiéndolo. En mi modesta opinión, aquí el tema está realmente agotado. Porque salvo las constituciones de Mendoza en 1916, la de Entre Ríos en 1933, la de Santa Fé en 1962 y lastimosamente la constitución bonaerense de 1994, el resto de las cartas argentinas admite la autonomía municipal. Quiere decir que los bonaerenses hemos quedado al rezago de la historia. Todas las cartas estatales argentinas restantes, han instrumentado la autonomía municipal; así tenemos ciudades importantísimas que ya tienen su carta orgánica municipal como Córdoba, Trelew, Ingeniero Giacovacci, Puerto Madryn y Viedma, entre otras.

Pero veamos la progresión del problema en Argentina: en realidad el tema de la autonomía se origina visiblemente en un trabajo del doctor Juan Bautista Alberdi, en aquel famoso anteproyecto de Constitución de Mendoza, que en sus artículos 49, 50 y 51 reglamenta lo que podríamos denominar hoy una autonomía relativa.

Pero curiosamente Alberdi no le llama municipios, sino cabildos. Y en la expresión de motivos dice que quiere que regrese la actividad local con todo el esplendor que tuvo en la época colonial. Por eso le llama cabildo y no municipio. Por el artículo 50, se le concede al municipio la posibilidad de manejar sus propios ingresos y de distribuirlos; la posibilidad de darse sus propias autoridades, la posibilidad de manejar sus propios intereses y restringe -a través del artículo 51-, toda posibilidad de intervención del poder estadual -que otros llaman provincial- sobre el imperio del municipio.

A Alberdi lo han seguido Fray Mamerto Esquiú, en un notable proyecto de constitución para su provincia

Catamarca, en 1873, donde vuelve a aparecer la autonomía relativa. Esquiú dice que toda ciudad que tenga un gobierno, una parroquia y un juez de paz, merece ser municipio. Y le otorga el automanejo administrativo, el manejo de sus propios recursos, y la elección de sus propias autoridades.

En 1887, se va a producir el anteproyecto de constitución para La Rioja gracias a quien fue el alma mater de esta Casa, don Joaquín Víctor González, en colaboración con don Rafael Timoteo Igarzábal. Ese anteproyecto es extraordinario porque anticipa a los dos grandes autores que va a tener el municipalismo tradicional argentino. Anticipa a Lisandro De la Torre -quien por primera vez habla de que el municipio se puede dar su propia carta de gobierno-, y a Adolfo Coro Villafañe, quien dice que el municipio puede reproducir en escala pequeña, la misma estructura republicana que tiene el estado federal central y el estado miembro. Esto es lo que mal llamamos en Argentina, Nación y Provincia; creo que estado federal central y estado miembro son los términos que más auténticamente se compadecen con el quehacer federal.

En 1889 aparece el gran libro teórico científico del municipalismo argentino, que es el régimen municipal, tesis doctoral del doctor Lisandro De la Torre. Esta tesis doctoral es notable porque anticipa y crea una serie de elementos para el municipio que son valiosísimos, muchos de los cuales todavía no los hemos entendido en la actualidad.

En primer término el doctor De la Torre crea el llamado municipio de convención. Para él, hay dos tipos de municipios: el municipio de convención que tiene derecho a dictar su propia carta orgánica y que es autónomo, y el municipio de delegación, que es autárquico y que recibe su carta orgánica por la Legislatura estadual respectiva.

El gran problema de la tesis de De la Torre es que él limita la condición de municipio autónomo al municipio de convención. Si un municipio no puede dictarse su propia carta orgánica no será nunca autónomo en el pensar de De la Torre. Luego vamos a ver que la teoría moderna, enraizada hoy en la Constitución Federal Argentina, dice todo lo contrario. Supera y modifica el esquema que De la Torre planteó. Pero no importa, porque lo interesante es que De la Torre abrió el camino y sin duda, esto es lo más trascendente.

En segundo término, De la Torre es el primer argentino que clasifica los municipios en categorías. Lo hace en función de la población: más de 50 mil habitantes, más de 15 mil y menos de 3 mil.

Modernamente, el profesor Otto Vanembain, gran jurista alemán, clasifica a los municipios por categorías, pero con otro parámetro que no es la población. Dice que el mu-

nicipio debe poseer categoría de acuerdo a la influencia que tenga sobre el resto de las ciudades circundantes, ya sea en materia educativa, financiera, industrial o comercial. Aquí la clasificación es mucho más compleja, pero moderna.

Pero insisto: De la Torre abrió el camino porque fue el primero que clasificó.

En tercer término quiero mencionar algo que siempre he propiciado: la superación de este desgraciado sistema del municipio partido, que va a terminar liquidándonos a todos. Es un sistema absolutamente perimido, un sistema que no da más, y que se manifiesta en todos los problemas que tenemos. Sucede en Santa Clara del Mar con Coronel Vidal; Quequén con Necochea; Bernal con Quilmes. Y los ya resueltos como Ameghino con General Pinto o Ituzaingo con Morón. Y quedan por resolver Lezama con Chascomús, entre otros.

El problema no se va a solucionar dividiendo municipios en pedazos como se pretende hacer. De la Torre, en 1889, planteó un sistema alternativo: el sistema del municipio distrito. El municipio llega hasta donde llega su influencia. Se trata de una ciudad cabecera que irradia su influencia. Donde haya una ciudad que haya escapado de su influencia, ahí debe nacer otro municipio.

Y en las ciudades dependientes, en lugar de tener en cuenta el desgraciado sistema de las delegaciones municipales -en el que muchos intendentes municipales en lugar de designar a una persona representativa del lugar, designan a un amigo o injertan a una persona que luego es eyectada por la propia población-, debería crearse una comuna -que significa gobierno del común- que gobierne para el pueblo, y esté a cargo de una comisión municipal, dirigida por los propios vecinos. Esta comisión municipal tiene facultades para resolver todo lo que sea meramente local y tiene facultad de asesoramiento sobre las autoridades centrales, en lo que se refiera a temas que excedan a lo meramente local.

En este sentido tengo que criticar al proyecto de 1989, porque cuando uno quiere quedar bien con todo el mundo, generalmente queda mal con todos: el proyecto mantenía el delegado municipal y creaba una comisión en las ciudades dependientes. No se imaginan ustedes los problemas que se producían entre el delegado y la comisión, ya que mezclar dos sistemas es imposible.

Lo mismo sucede hoy a nivel federal: ¿qué ha terminado siendo el jefe de gabinete? Un secretario de lujo del presidente de la República. Se ha intentado introducir una figura del régimen parlamentario, en un esquema presidencialista, y no se pueden mezclar las dos cosas. Somos presidencialistas o somos parlamentarios.

ASISTENTE.- No me quedó en claro su posición cuando usted habló del régimen de la división territorial de los partidos, y la posibilidad de que los municipios puedan dividirse por su radio de influencia.

Para mí eso es una expresión de deseos, porque como usted podrá observar, el mundo está dividido políticamente con fronteras absolutamente precisas.

Dr. ZUCHERINO.- Este sistema que yo estoy proponiendo está ejecutándose en Alemania y Suiza sin inconveniente alguno.

ASISTENTE.- Entonces debe haber alguna otra variable que usted no ha mencionado, porque el radio de influencia debe circunscribirse de alguna manera.

Dr. ZUCHERINO.- Si tomamos el ejemplo de la localidad de Ameghino y General Pinto, veremos que mientras General Pinto era el foro de influencia, -incluso de Ameghino- el partido debía seguir como estaba. Pero el día que Ameghino

generó un foro de influencia propio, debe tener su propio municipio. Y ahí se generó el municipio de Tres Lomas, pero sin escándalos ni problemas.

Es decir que existe una frontera municipal, pero esa frontera es mutante en la medida que vayan mutando las energías sociales del lugar donde estemos ubicados.

ASISTENTE.- ¿De qué modo se define la influencia?

Dr. ZUCHERINO.- En Alemania la influencia se define por el grado de posibilidad que tiene la ciudad cabecera, en cuanto a su penetración en distintos ámbitos sobre ciudades dependientes. Es decir que cuando una ciudad comienza a tener colegios propios, industrias propias o comercios propios, ello es indicativo de que está tomando un vuelo que le puede dar como resultado, su propia estructura municipal. Mientras dependa de la ciudad madre, evidentemente estará concentrada dentro de ese propio municipio.

ASISTENTE.- Provengo del distrito de Adolfo Alsina, lindante con la provincia de La Pampa. Pegado a nuestro distrito está Guaminí, cabecera del distrito del mismo nombre, y tiene una puja muy fuerte con la localidad de Casbas -que forma parte de ese distrito- porque con el correr del tiempo se ha transformado en una pujante ciudad y ha crecido más que la ciudad cabecera.

El actual intendente lleva catorce años en la función, es de Casbas, y los pobladores dicen que políticamente ha beneficiado más a Casbas en detrimento de Guaminí.

Con esto quiero decir que la influencia de las ciudades no nace espontáneamente, sino que se la puede digitar políticamente.

Dr. ZUCHERINO.- No estoy planteando una influencia digitada sino una influencia que nazca naturalmente.

Fíjense lo que sucedía en algún momento cuando los trenes andaban bien: la ciudad de 25 de Mayo no tenía comercio porque como la gente iba y venía en tren en el día a Buenos Aires, compraba allí sus cosas. Mientras que San Carlos de Bolívar tenía un comercio enorme porque el tren no iba y venía diariamente a Buenos Aires.

ASISTENTE.- Hasta ahora hemos hablado de límites que se manejan por cultura o actividades económicas, pero en el caso de localidades limitantes con otros estados miembros...

Dr. ZUCHERINO.- Ese es un límite natural de contención. Ahí usted no puede intervenir porque hablamos de lo que está sometido al imperio de la Legislatura.

Creo que todos debemos saber que hay algo muy lamentable, que fue advertido por Manuel Moreno en el Congreso de 1924-1926, y que todavía no se ha entendido: "el territorio es el asiento de la autonomía del estado miembro". De lo contrario, no tiene donde asentarse. El territorio es donde se asienta el imperio del estado miembro.

Entonces existen límites de contención natural y los límites propios. Tenga en cuenta lo que dice el artículo 13 de la Constitución: "no podrá crearse una provincia en un territorio...". Lo que está diciendo es que es irreductible.

El 13 es un artículo extraordinario que trata cosas que hoy las discutimos. Y Juan María Gutiérrez, que es el redactor de ese artículo, las vio en 1883.

ASISTENTE.- Muchas veces las divisiones en los municipios no se llevan a cabo por un capricho, sino por cuestiones económicas.

Dr. ZUCHERINO.- Si usted me deja avanzar, yo le voy a proponer un nuevo sistema de gobierno municipal que ahorra costos: el sistema presidencialista del departamento ejecutivo. Pero para eso nos tenemos que dejar de asignar cargos de intendente o concejales como premio consuelo. Para poder actualizar este sistema tenemos que volver a la carrera de los honores, al "curso sonorum" de los romanos. Y para ello se necesita tener una auténtica vocación municipalista.

La cultura cívica argentina es una vergüenza. Para darles un ejemplo, hace poco me tocó tomar examen a una alumna de la facultad, próxima a recibirse, y cuando le pregunté cómo se elige a los intendentes, me respondió "-los elige el presidente de la República con acuerdo del Senado-". A estas personas las llamo analfabetos funcionales, y en nuestro país hay muchos.

Transito calles de cinco ciudades porque doy clases en cinco universidades distintas, y créanme que cuando escucho exámenes como ése, me dan ganas de retirarme de la docencia universitaria.

ASISTENTE.- ¿Cuál es el origen de esta decadencia?

Dr. ZUCHERINO.- La decadencia absoluta del claustro docente, provocada por una situación que en su momento me tocó vivir en la Universidad y que lamentablemente hoy tiene sus frutos.

Para los que son abogados, Reborá -ilustre maestro del derecho de familia-, le entregó en la Carrera de Posta, la bandera a Molinario y Fassi. Fassi se la entrega a Mafía, pero los golpes de estado de 1966 y 1976, vaciaron a la Universidad argentina de los grandes profesores y quebraron la carrera de postas. De ese modo no vinieron luego los discípulos de los grandes maestros, y hoy tenemos un claustro docente mediocre. Ese es el nivel desastroso en el que vivimos. Ponerse en manos de un médico dentro de diez años, será una ruleta rusa.

ASISTENTE.- Hay ciudades-pueblo que desde hace años luchan por su autonomía, porque hay un convencimiento por parte de su gente en que es hora de formar su propio distrito. Y por equis motivos la Legislatura no sanciona la ley. Por otro lado hay creaciones de distritos nuevos. En estos casos ¿no se podría utilizar el mecanismo de la consulta popular para agilizar la cuestión?

Dr. ZUCHERINO.- Ese ejercicio se llama democracia participativa. En 1944 el gran teórico del laborismo inglés Harold Joseph Blasqui estableció que no debemos guiarnos nunca más por la votocracia, es decir por lo que el pueblo opina sólo el día que vota, sino que la participación debe ser permanente.

Lo que usted refiere, es una de las formas semidirectas de democracia. La consulta popular no es vinculante, pero el

referéndum, la iniciativa popular y el plebiscito, son vinculantes. Por la iniciativa popular bien podría generarse lo que usted dice respecto al derecho de los pueblos de regir sus propios destinos.

En 1939, José Ortega y Gazet dejó dicho en "Meditaciones de un pueblo joven" en el Teatro Argentino de La Plata, "-Argentinos: dejaos de intereses bizantinos, intereses sectoriales, de cosas minúsculas. Argentinos, a las cosas. Tenéis un gran país por hacer-" Y mientras sigamos con estas miserias pequeñas, nada vamos a lograr.

ASISTENTE.- Creo que esta temática depende mucho de la concentración de la población en los distritos y de la magnitud territorial de los distritos. Porque no es lo mismo cómo está distribuida una población a cómo está integrada, en cuanto a su división en partidos, como actualmente está la Provincia.

Cuando se produce una división estamos creando un nuevo partido o municipio, dejando al municipio madre sin los recursos que originariamente contaba cuando incluía al otro municipio. Y de pronto lo estamos dejando sin el territorio suficiente como para que puedan desarrollar una actividad.

Dr. ZUCHERINO.- El sistema tiene una solución para eso: el cambio de cabecera y no la creación de otro municipio.

Si la ciudad que usted cree más importante, no es cabecera, hay que hacer un estudio de factibilidad y de acuerdo al resultado, se pasa la cabecera a esa ciudad sin necesidad de crear otro municipio.

ASISTENTE.- ¿Algo parecido ocurrió en los municipios urbanos en 1977?

Dr. ZUCHERINO.- El tema de los municipios urbanos es una creación del doctor Smart, cuando era ministro de don Ibérico Saint Jean. Realmente le digo que es una creación tan caprichosa y tan carente de fundamento que realmente no resiste el menor análisis. Tanto lo que ocurrió en el Municipio Urbano de la Costa como lo que ocurrió en Monte Hermoso, quitándolo a Coronel Dorrego.

Para citar otro ejemplo fíjense la ruptura de General Sarmiento en tres partes. Quedó San Miguel, ciudad importante; quedó Bella Vista, ciudad importante, pero también quedó Francisco Javier Muñoz, que es realmente insignificante. De ahí que primero hay que hacer un estudio de factibilidad, como se lo hace en todos los lugares del mundo. Y para ocuparse de esos temas está la Secretaría de Asuntos Municipales.

Fíjense que estamos discutiendo una cuestión planteada en 1889. Y hace más de un siglo que venimos discutiéndola.

Estoy de acuerdo que el sistema inaplicable es el sistema de la base territorial ciudad, porque Argentina es un territorio mal poblado y mal distribuido. Es una colcha de retazos de grandes áreas metropolitanas y luego grandes zonas rurales. Entonces decir que la órbita del municipio llega hasta el égido urbano, o hasta donde llegan los servicios públicos municipales para acoplarse a los servicios suburbanos, es una de las teorías más recalcitrantes que he escuchado.

La solución es imposible en Argentina hasta que el país no tenga los cien millones de habitantes de los que hablaba Sarmiento.

Todos hablamos del gran Buenos Aires, pero también están el gran Mendoza, el gran Córdoba, el gran La Plata, el gran Mar del Plata, el gran Comodoro Rivadavia, el gran San Miguel de Tucumán, que en definitiva son grandes áreas metropolitanas que funcionan en un territorio desértico.

ASISTENTE.- ¿Cómo puede compatibilizarse, con esta realidad, el concepto de globalización?

Dr. ZUCHERINO.- La región es una estructura que hay que discutir, a partir de lo que cada uno entiende por región. Aunque no les parezca cierto, el que inventó el concepto de región fue Manuel Dorrego. En un discurso formidable que pronunciara ante el Congreso, Dorrego tomó el territorio o mapa argentino y lo dividió en Mesopotamia, Cuyo, Patagonia, Pampa Húmeda, y así divide a todo el territorio. Pero lo dividió teniendo en cuenta sus características naturales: zoogeografía, fitogeografía y condiciones climáticas.

Estoy por publicar mi segunda edición del libro sobre Manuel Dorrego, que se titula "Manuel Dorrego, el Repúblico del Federalismo"

Hay otras formas de dividir. Por ejemplo Vanembaun propone dividir en función de los intereses industriales, agrícola ganaderos, comerciales y financieros.

El concepto de región ahora figura en el artículo 124, cuando dice "Podrá crearse... sin suprimirse los estados miembros."

Hubo un gran médico argentino que fue diputado nacional desde 1958 a 1962 -Luis Leopoldo Bofi- y dijo que el intermunicipalismo es el fenómeno que lleva a la región. Se puede regionalizar, pero hay que hacerlo bien. No como generalmente hacemos todas las cosas los argentinos.

Fíjense lo que pasó con el nuevo Código de Procedimiento Penal que acabamos de sancionar: convierte al fiscal en un inspector del proceso que lleva la voz cantante, y el juez queda relegado a un costado. Realmente no entiendo a un proceso con esas características.

ASISTENTE.- ¿Es conveniente armar un sistema de coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno? Si su opinión es favorable, ¿cómo se implementaría a nivel municipal?

Dr. ZUCHERINO.- No sólo es conveniente, sino que es urgente hacerlo. Si usted pretende que la comunicación se haga dentro de los tres niveles, habrá que hacerlo mediante leyes convenio, a la cual los municipios adherirán a través de ordenanzas.

De todas maneras, observe que el viejo artículo 77 inciso 2, ha sido modificado en la nueva constitución, y contiene una cláusula dispositiva que establece la posibilidad de llegar, mediante esos acuerdos, a una estratificación impositiva, que es lo que hay que lograr. Cuando se llevó a cabo aquella descentralización de cobros que propuso Cafiero, me pareció muy

positiva porque contuvo aspectos remarcables que le dieron importancia y más posibilidades al municipio.

Siguiendo con el relato, tenemos a Adolfo Coro Villafañe, profesor de esta casa y creador de la República Representativa Municipal. Por el artículo 1 de la Constitución, tenemos la República Representativa Federal; por el artículo 5, Primera Parte, tenemos la República Representativa Estadual, y en la última parte del artículo 5, y ahora en el 123, tenemos la República Representativa Municipal.

Es decir que el municipio debe reproducir en su estructura pequeña, la misma estructura republicana del estado federal central y del estado miembro.

Pero falta algo: la justicia municipal como realmente debe ser. Soy uno de los grandes propulsores -juntamente con el doctor Lóza y la doctora Salvador-, de la transformación de los actuales juzgados de faltas en auténticos juzgados con designación, y no con características administrativas; con independencia dentro de la estructura municipal, como si fueran auténticos jueces.

Incluso creo que hay que crear juzgados que atiendan el tema de las clausuras, que atienda todas las cuestiones relativas a multas, impuestos o afectaciones a la propiedad, creando una cámara zonal.

Fijense el escándalo que significa el hecho que los jueces de falta tengamos que recurrir a la Justicia Ordinaria. Eso es quitarle a un juez, toda posibilidad de sentirse realmente juez.

Coro Villafañe decía que los jueces municipales deberían ser elegidos por el voto popular. Yo no acuerdo con ello porque no creo que un juez deba salir a hacer campaña para ser designado. Entiendo que la calidad de juez debe medirse por los antecedentes. La Comisión de Acuerdos debe llamar al postulante y leer sus antecedentes; los antecedentes dicen lo que fue y la presencia efectiva en el lugar, dice lo que actualmente es. La mala magistratura nace de las malas designaciones. La carrera dentro de la magistratura hace que al fin tengamos a un verdadero juez municipal, que sea inamovible mientras dure su buena conducta.

Así, debemos volver a la justicia de menor cuantía de la que hablábamos al principio.

A veces me pongo a releer a Alberdi y qué razón tenía cuando decía: "Más que el desierto físico, me asusta el baldío jurídico de la Argentina".

El doctor Pinto, en la presentación, mencionó algo sobre mi participación en el artículo 123 de la Constitución. Realmente ese artículo me toca de cerca porque sucede que me llamaron al Juzgado desde la Convención Constituyente para que proponga una redacción. Por eso digo que es mi hijo pródigo. Yo lo había redactado de la siguiente manera: "*Cada estado miembro del Estado federal argentino tendrá derecho a dictarse su propia constitución, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5) y en la presente disposición, obligándose a instalar y preservar la autonomía municipal absoluta en el plano institucional, político, económico, financiero y administrativo funcional*".

Con razón, me dijeron que la primera parte de la constitución no podía ser modificada. Por ello, no se podía hablar de Estado Miembro, porque toda la Constitución menciona la palabra "Provincia", y que no se podía decir Estado Federal porque toda la Constitución menciona la palabra "Nación".

En definitiva quedó redactado de la siguiente manera: "Cada provincia tendrá el derecho a dictarse su propia constitución, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5, asegurando la autonomía municipal en los planos institucional, político, económico, financiero y administrativo".

En definitiva, el hecho de que la autonomía municipal esté incorporada, se ha logrado, y eso es lo importante. Con el elemento de autonomía institucional, nosotros queríamos darle al municipio el derecho del ejercicio del poder constituyente de tercer grado, que lleva a la existencia de una convención constituyente municipal y el dictado de la carta orgánica municipal.

Fijense ustedes que todo lo que opinaba De la Torre con el municipio de Convención, yo lo he reducido a un solo aspecto: la autonomía institucional. La autonomía política es el derecho que el municipio tiene de darse su propia autoridad y de elegir a los representantes del pueblo que van a ejercer esos cargos como autoridad. La autonomía económica financiera es muy importante, y ha traído aparejado un gran debate en el seno de la doctrina argentina.

¿Puede el municipio establecer impuestos? La doctrina tradicional, el cordobés José Ahumada, el profesor italiano Tino Jarach y el doctor Carlos Adrogué opinaban que no. El primero que se levantó en contra de esta idea fue Cor Villafañe y luego Linares Quintana, aunque quien definió la cuestión fue Fonrouge. Cuando él dijo que se podía establecer impuestos desde el municipio, toda la doctrina anterior -ya sea municipalista o financista- adquirió esa idea.

Me refiero a financistas como Cesar García Belsunce, Susana Navarini, y municipalistas como Salvador Eduardo Bauzá, Antonio Hernández (hijo) y Pedro José Frías. Entonces, el municipio puede establecer impuestos, tasas, y contribuciones por mejoras; eso quiere decir autonomía económica. Autonomía financiera es aplicar con toda libertad los fondos destinados a cubrir las necesidades que el propio municipio tenga.

La autonomía administrativa funcional -que la Convención Constituyente la redujo sólo en administrativa-, es doble en mi concepto. Porque el municipio se organiza mediante el dictado de ordenanzas, mediante el dictado de decretos, mediante el dictado de reglamentos, resoluciones y demás, y se organiza también mediante organigramas.

Pero lo más importante a mi entender, es que hemos respetado una segunda categoría de municipio. Para De la Torre la autonomía se limitaba al municipio de convención. Nosotros tenemos un municipio de autonomía relativa, que es muy interesante. Tiene sólo tres elementos: autonomía política, autonomía económico-financiera y autonomía administrativo-funcional.

Quiere decir que aunque el municipio no se pueda dictar su propia carta orgánica, sigue siendo -aunque en menor grado- autónomo.

Es importante que ustedes conozcan la evolución de la jurisprudencia de la Corte en esta materia. Yo he encontrado sorprendentemente tres fallos. Uno en el tomo VII, otro en el tomo IX y otro en el tomo XIII de la Corte. Allí la Corte primero se pronuncia en favor de la autonomía municipal. Luego aparecen los famosos casos Castro, -de 1902- y Ferrocarril Central del Sur, -de 1911-, donde la Corte se expresa en favor de la autarquía municipal. Es decir que le niega la autonomía municipal.

Pero el 29 de marzo de 1989 es un día glorioso para el municipalismo argentino. Es el día en que la Corte falla el caso "Rivademar Angela Martínez Galván de, contra municipalidad de Rosario", y le da la carta de ciudadanía y la autonomía municipal. Quince días después -en abril del mismo año- la Corte insiste con la misma teoría en el caso Promenade S.A. contra Municipalidad de San Isidro.

El caso Rivademar es el caso de una profesora de piano que había sido despedida de una escuela municipal de Rosario. Ella demanda al municipio y el municipio le opone la condición de autárquico, y le dice que a quien debe demandar es a la Provincia de Santa Fe. La Corte, en cambio, dice que el municipio es autónomo y que debe responder frente a la demanda.

La Constitución era muy sabia e inteligente: le había dejado los impuestos directos -artículo 67 inciso 2)- a los estados miembro, salvo en caso de hecatombe o guerra civil, que provisoriamente pasaban al estado federal central.

Un decreto del gobierno de facto de diciembre de 1931 los trasladó provisoriamente y juntamente creó la Dirección General Impositiva. Aquí cobra sentido algo que yo siempre digo: "En Argentina lo único definitivo es lo provisorio".

Finalmente, una decisión del congreso surgido de las elecciones de 1931, convirtió esto en ley. Como conclusión, los estados miembro reciben en migajas la coparticipación federal de impuestos que la constitución dijo les eran propios.

Y al ministro José Antonio Terri, en 1892 se le ocurrió la teoría de una interpretación que contrariaba lo que disponía el artículo 67 inciso 2): si los impuestos directos son de los estados miembro, los impuestos indirectos son del Estado Federal Central. Esto violaba el famoso artículo 104 de la Constitución -hoy 121- que dice que todas las facultades reservadas, no delegadas, quedan en manos de los estados miembro.

Por el Senado fue aprobado, pero en momentos de tratarse en la Cámara de Diputados, el ex gobernador de Corrientes, gran escritor y prócer olvidado, Manuel Feliciano Mantilla, se plantó y dijo: "son facultades reservadas. Son el bolsón de reserva de los estados miembro". Finalmente se votó y salió como facultades de acción concurrentes.

Así es como a partir de 1892 lo cobra el Estado Federal Central y le da migajas a los estados miembro.

Lo que debe hacer la Provincia es sancionar una ley marco en el cual se establezca cuáles son los impuestos que el municipio puede cobrar. En función de eso, el municipio sabrá qué es lo que debe hacer.

Hay un caso interesante para los lugares sometidos a jurisdicción federal y ubicados en el territorio de los estados miembro. Es el caso de 1976, "Distribuidora Ezeiza S.R.L. contra Municipalidad de Esteban Echeverría". Digo que es interesante porque allí la Corte dice que siempre hay que tributarle al municipio, si se tiene entrada o salida por la vía pública. Porque la vía pública es de expreso dominio municipal.

Insisto: este caso sobre acción de amparo es muy importante, y se tramitó en 1976, en el Juzgado Federal I de La Plata.

¿Por qué se había presentado este tema? Se lo comento para que tengan una idea.

Como ustedes saben, teníamos unos ferrocarriles que eran un desastre, que tenían miles de problemas y que perdían un millón y medio de pesos por día. Entonces el Estado federal central, la Secretaría de Transporte, empezó a arrendar esos predios y comenzaron a colocarse compañías como concesionarias, una de las cuales es Distribuidora Ezeiza que venta materiales de construcción al por menor y al por mayor. Ellos tenían la habilitación de la Secretaría de Transporte, pero llegó el inspector municipal de Esteban Echeverría y les pidió la habilitación. Ellos le mostraron la habilitación federal pero él les dijo que debían tener la habilitación municipal y como consecuencia la clausura.

Como el tema es ferrocarrilero van a la Justicia Federal por presunta violación del artículo 14 de la Constitución, en el sentido de que no les permitían trabajar y ejercer una industria lícita. La Justicia Federal les dice: qué prolijo que está.

El principio general es que al municipio hay que pagarle siempre que se entre o se salga por la vía pública que es de expresa incumbencia e imperio municipal. Al Estado Federal Central hay que pagarle exclusivamente con relación al motivo por el cual el Estado Federal está allí, que en este caso es el canon de los ferrocarrileros y al Estado miembro el impuesto que sea propio y residual del mismo. En este último caso el impuesto es el de ingresos brutos y no el inmobiliario porque es territorio federal.

ASISTENTE.- Hay un caso en Mar del Plata donde se alquila un predio provincial para la habilitación de un hipermercado.

Dr. ZUCHERINO.- Macro ya está funcionando.

ASISTENTE.- El caso de Mar del Plata se resolvió de esa forma porque está sobre una ruta. Ellos compraron el predio que queda entre las rutas 2 y 88 que no son de jurisdicción municipal.

Dr. ZUCHERINO.- Ahora existe un problema bastante complejo con Carrefour, porque este hipermercado está haciendo una gran construcción sobre la avenida Constitución. De todos modos la otra salida la tiene sobre la ruta.

ASISTENTE.- En ese caso ¿de quién es el predio?

Dr. ZUCHERINO.- Como bien se lo explicó el joven, el imperio sobre la vía pública municipal declina cuando estamos frente a una ruta nacional o provincial.

ASISTENTE.- Eso es sobre la vía pública, pero ¿sobre el predio?

Dr. ZUCHERINO.- El predio está lindero a una ruta y por eso no tiene entrada y salida por la vía pública municipal.

pal.

Usted siempre debe tener respeto por la vía pública municipal mientras esa vía pública no se superponga con una ruta federal o estadual, ya que lo municipal declina frente a lo que es de mayor gradación. En ese caso esa vía pública dejó de ser de imperio municipal.

ASISTENTE.- En relación a Telefónica y Telecom, hace dos o tres meses leí en Página 12 que la Corte había fallado en favor de los municipios. ¿Qué sabe usted sobre eso?

Dr. ZUCHERINO.- No conozco ese fallo.

ASISTENTE.- Se ha fallado en el sentido de que los municipios no pueden gravar a las empresas de este tipo porque las originarias no estaban gravadas. Es decir que como Entel no pagaba no se le puede cobrar a Telefónica o a Telecom.

ASISTENTE.- Además la demanda a Telefónica o a Telecom debía hacerse en la justicia ordinaria.

Dr. ZUCHERINO.- En ese sentido hay una gran disputa, porque hay sectores de nuestro país donde va a la Justicia Federal porque dice que las ondas herzianas están en el espacio aéreo que es de dominio federal.

ASISTENTE.- Desde ese punto de vista es válido, pero yo voy al tema de la propiedad de la empresa en sí.

En el caso particular de YPF, hasta la privatización era demandada en la Justicia Federal, pero si ahora uno quiere demandar a YPF S.A. opta y a los abogados de YPF les conviene que vaya a la Justicia Federal.

ASISTENTE.- Telefónica y Telecom pagan la tasa de Seguridad e Higiene, pero en lo que respecta al espacio que es lo gravoso se plantea la cuestión de que la originaria no pagaba.

ASISTENTE.- Eso representa un argumento valiosísimo.

Dr. ZUCHERINO.- Correcto, porque las ondas herzianas son de carácter federal.

ASISTENTE.- Volviendo al artículo 123, tengo entendido que algunos administrativistas lo han criticado porque dicen que invade el derecho público provincial. La pregunta es la siguiente: ¿cómo nos defendemos? Quisiera saber además si hay una suerte de límite con lo cual se puede diferenciar lo municipal.

Dr. ZUCHERINO.- Su pregunta es muy interesante.

Este es un grave error por no comprender lo siguiente: todo ente autónomo por característica tiene que respetar reglas de sujeción que le impone el ente superior. Por ejemplo el constituyente federal ha impuesto una serie de reglas de sujeción al constituyente estadual.

Las reglas de sujeción son: primero, que tiene que establecer el sistema representativo republicano; segundo, que tiene que establecer cuanto menos los mismos derechos, obligaciones y garantías que la Carta Federal; tercero, que tiene que asegurar la administración de justicia; cuarto, que tiene que asegurar la instrucción pública primaria; quinto, que tiene que asegurar el régimen municipal -hasta ahora están todos en el artículo 5º- y sexto, que tiene que asegurar la autonomía municipal en los planos institucional, político, económico financiero y administrativo, de acuerdo al artículo 123.

Las reglas de sujeción son tan importantes que cuando no existen se puede decir que el ente es soberano, pero cuando la regla de sujeción existe el ente es sin duda autónomo. Este es un grave error de los administrativistas.

ASISTENTE.- Lo que no está reglado hasta hoy, la Provincia no lo podría reglar si no asegura la autonomía.

Dr. ZUCHERINO.- Correcto.

Hay una pregunta muy importante: ¿qué pasa con el municipio bonaerense después de esta situación?

En el trabajo que les voy a entregar hay una solución que le di al Concejo Deliberante de Mar del Plata, a pedido del doctor Rosso que es un asesor de uno de los bloques. Para mí el Concejo Departamental debía dirigirse a la función ejecutiva estadual exigiéndole la adecuación de nuestra sección séptima a la Constitución Federal, artículo 123, porque se está en presencia de una violación de una regla de sujeción. Si la función ejecutiva no solucionaba el problema se debía ir a la Suprema Corte de Justicia, que es el guardián último de la Constitución.

Ustedes me escuchan hablar de función, porque para mí el Estado es único y se divide en tres funciones: la función ejecutiva, la función legislativa y la función judicial. El poder es uno y único: el poder del Estado.

Si no hay más preguntas que formular, les voy a entregar un trabajo a realizar que es muy interesante y para lo cual se deben formar grupos.

Les he traído un ejemplar de mi trabajo para cada uno de ustedes, pero para los que no lo tienen les aclaro que está en la Revista Función Pública número 101-102, página 19, de 1996 y se llama El Municipio Argentino en las Constituciones Federal y Bonaerense de 1994.

· Se forman los grupos de trabajo y se reparten las encuestas.

Dr. ZUCHERINO.- Les pido a los grupos de trabajo que designen a un informante para que dé lectura a las conclusiones.

ASISTENTE.- Encuesta número 1. Reseñe y fundamente la necesidad de autonomía de los municipios, en particular en un sistema federal como el argentino.

La conclusión de nuestro grupo es la siguiente: la necesidad del concepto de autonomía municipal en nuestra historia, principia en el funcionamiento de los cabildos como entidades naturales de la recepción de inquietudes populares, resultando por ello fundante de la organización política como primera organización de nuestra entidad, por ser la organización con mayor inmediatez con el pueblo.

Siguiendo a Lisandro de la Torre, deseáramos llegar a tener en los distritos de la provincia de Buenos Aires municipios de convención, es decir aquellos con autonomía institucional, política, económico financiera y administrativo funcio-

nal.

El municipio es el órgano fundamental para articular las necesidades populares en las formas más genuinas de nuestra democracia.

ASISTENTE.- Sería intención -esto lo digo a título personal- en virtud de haber adoptado esta categoría de municipio de convención, elevar la categoría de don Lisandro de la Torre, si bien no lo fue, al padre de la patria.

Si bien la autonomía está receptada en la Carta Magna del 53, este concepto bien amplio de autonomía que es el que deseamos para nuestra Provincia es el que queremos recoger.

Si un municipio tiene facultades para dictarse su carta orgánica, donde esa carta constitucional municipal crearía los organismos de la Constitución que hoy tenemos, como es el caso del Tribunal de Cuentas y la Fiscalía, pasaría a ser un organismo con un volumen, un control y con esa inmediatez que da el trato con la gente. Ese control se podría hacer, finalizado el ejercicio, con un Tribunal de Cuentas municipal elegido por la propia comunidad.

Dr. ZUCHERINO.- Coincido con su planteo. He puesto en mis libros la existencia del Tribunal de Cuentas Municipal.

ASISTENTE.- Quizás ahora el Tribunal de Cuentas con las delegaciones funcione con mayor celeridad. Pero tengo 40 años de edad y 20 años de empleado municipal, y he llegado a ver períodos de control de ejercicios con ocho o nueve años de atraso. Además en los procesos económicos por los que atravesaba el país no revestía el menor análisis el control de una cuenta en esos momentos.

Dr. ZUCHERINO.- De todos modos no puedo agotar la materia hoy, pero esto coincide con la teoría del comportamiento federal. La regla de oro de la teoría del comportamiento federal dice que un problema surgido en un estamento del Estado Federal debe tenderse a que termine efectivamente allí. Si las cuentas son municipales, deberíamos propender a que las mismas sean aprobadas o desaprobadas en el plano municipal.

Esto es muy importante, porque la teoría del comportamiento federal tiene algunos puntos que son notables, como por ejemplo la utilización de la figura de la intervención federal con un criterio institucional y jurídico, no con un criterio político.

Esta es una teoría que no puedo desarrollar aquí, de la cual estoy señalando algunos puntos importantes.

ASISTENTE.- Además por la acogida que ha tenido en la Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad, donde nos hemos conocido, nos llevamos como tema de estudio algo que es muy interesante.

Esto sería motivo de una nueva reforma constitucional; además coincidimos todos en que estas reformas son mezquinas. Hoy usted utilizaba el término mezquindad y de la cosa pequeña, y las reformas constitucionales -me hago cargo de mis manifestaciones- tendieron a ser un argumento político de la reelección. Lo digo posturas al margen que uno pueda llegar a tener. Entonces hemos desaprovechado oportunidades para hacer las cosas bien, como tantas otras veces.

ASISTENTE.- Encuesta número 2. ¿En qué situación quedan los contenidos de la sección séptima de la Constitución Bonaerense del 94 frente al expreso mandato del artículo 123 de la Carta Federal de 1994? Responder y fundamentar.

Consideramos que a la luz de lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional, los contenidos de la sección séptima de la Constitución Bonaerense quedan en franca oposición a los principios establecidos en aquella, conforme la conjunción de los artículos 5º y 123 de la Constitución Nacional, con lo cual se plantearía su inconstitucionalidad.

Los fundamentos de esta aseveración surgen del análisis doctrinario respecto a la autonomía municipal, por expreso reconocimiento de la misma en un fallo de 1989 por la Corte Suprema.

Si bien el artículo 123 de la Constitución Nacional no reconoce expresamente la autonomía institucional, sí lo hace con las autonomías política, económica financiera y administrativa.

Conforme el principio de supremacía de la Constitución Nacional, artículo 31, y ante la manifiesta falta de sujeción a lo dispuesto en la sección séptima de la Carta Provincial, planteamos la necesidad de su inmediata adecuación.

ASISTENTE.- Encuesta número 3. Los inconvenientes que genera un municipio autárquico son que el municipio es un mero ente delegado de un poder central único, sin posibilidad de organización y desarrollo de su propia vida pública, de no autosustentarse mediante sus propios recursos ni decidir las erogaciones.

La organización administrativa y funcional del municipio está por estamentos gubernamentales exteriores al mismo, lo que supone la carencia de toda facultad de producir sus propias competencias en materia municipal.

En orden a la contradicción entre sistema federal que regula la Constitución Nacional y el sistema que impera en la provincia de Buenos Aires, se verifica la injerencia de la Provincia por encima de la propia ley orgánica municipal modificándola y sustituyéndola de tal forma que además de quitarle la posibilidad de autonomía, va en sentido contrario a la condición de segundo grado de descentralización política que la institución municipal debe representar en un Estado Federal como lo es el argentino.

Dr. ZUCHERINO.- En este caso habitualmente los alumnos cometen un error terrible. Cuando se les pregunta qué grado de descentralización política es el municipio y dicen el tercero.

El Estado Federal Central no puede descentralizarse a sí mismo, porque eso sería una atonía, sería una imposibilidad de gobierno. Entonces la primera descentralización son los estados miembros y la segunda el municipio.

ASISTENTE.- Encuesta número 4. ¿La doctrina argentina se define en favor de la autonomía municipal o de la autarquía municipal? Responder y fundamentar.

Comenzamos por decir que Alberdi se manifestó en favor de la autonomía; Estrada, Joaquín V. González y Mamberto Esquiú se manifestaron en favor de una autonomía relativa y Lisandro de la Torre en favor de autonomía municipal de convención.

Luego están Bielza, Basabilbaso, Fiorini, Diez y Marienhoff que se manifestaron en favor de la autarquía. También Grecca que primero se manifiesta por la autarquía y luego gira hacia la autonomía.

Por último están Villafañe de la Universidad de La Plata, Romero, Frías, Rosetti, Doom y Ricardo Recca por la autonomía.

ASISTENTE.- Encuesta número 5. ¿La jurisprudencia argentina se define en pro de la autonomía municipal o de la autarquía municipal? Responder y fundamentar.

Contestamos que evolucionó de una posición favorable a la autonomía, pasó a otra favorable a la autarquía después de pronunciarse la Corte en los casos Castro-Ferrocarril en 1911 y luego 1912.

Luego en 1989 cambió de posición con una postura favorable a la autonomía municipal con el caso Rivademar Angela Galván contra la Municipalidad de Rosario, y fue ratificado por el caso de la Municipalidad de San Isidro de Prorenade, con una postura favorable a la autonomía.

ASISTENTE.- Encuesta número 6. ¿Cuál es el mecanismo más adecuado para lograr la armonización de la sección séptima de la Constitución Bonaerense de 1994 en referencia a la manda del artículo 123 de la Carta Constitucional Federal de 1994? Responder y fundamentar.

El mecanismo adecuado sería instar al Poder Ejecutivo Provincial a hacer cumplir el artículo 123 de la Constitución Nacional. En caso de omisión de éste, habría que concurrir a la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires y en caso de negativa recurrir a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

También conversamos que ante la posibilidad de que lo haga un Concejo Deliberante o un municipio en particular, tendríamos que plantear el acuerdo de hacerlo en conjunto.

ASISTENTE.- Encuesta número 7. ¿La doctrina latinoamericana se define en favor de la autonomía municipal o de la autarquía municipal? Responder y fundamentar.

La respuesta es que se define en favor de la autonomía municipal. Debo reconocer que nos confundimos, porque como se hablaba de América Latina nosotros pensamos solamente en Argentina. Si no hubiésemos escuchado las otras respuestas seguiríamos pensando que estábamos en buen camino, porque además Argentina pertenece a América Latina.

Dr. ZUCHERINO.- Ustedes se deben acordar que hablé de la Escuela de Cuba y que también hablé largamente de Martínez un profesor uruguayo.

ASISTENTE.- En todo eso coincidimos.

Dr. ZUCHERINO.- Lástima que no lo pusieron. También hablé de un venezolano.

Deseo manifestarles que el grupo humano me ha parecido excelente y que hemos pasado un momento muy grato. Puedo estar confundido, porque si alguien me pregunta cual es la materia más hermosa yo siempre respondo que el derecho municipal. La quiero tanto que anoche al comenzar a dictarla hablé de todas las caracterizaciones del municipio, luego pasé a la auditación del derecho municipal dentro de las ciencias jurídicas y después analizamos las teorías del origen del municipio y finalmente las teorías sobre la esencia, de todas, hasta la de Carlos Marx.

Veo permanentemente y también ustedes lo verán, la beligerancia entre el intendente y el Concejo Deliberante, la hecatombe de todos los días, de todos los problemas. El intendente dice que el Concejo Deliberante lo traba y no lo deja gobernar o el Concejo Deliberante dice que se corta solo, que hace lo que se le ocurre, con lo cual se produce un conflicto.

Les quiero dejar planteados tres sistemas que están funcionando muy bien en el mundo. Vamos a ver si ustedes llegan a la conclusión que alguno de ellos podría mejorar nuestro presente, dado que el sistema presidencialista que es el que tenemos actualmente en vigencia sólo rige en algunos países de América Latina y en las Islas Filipinas, o sea que está prácticamente en desuso en todo el mundo.

El primer sistema es el bicameral europeo. Tiene un prestigio muy grande porque rige en Portugal, España, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemania e Italia. O sea que prácticamente todas las modernas democracias europeas occidentales tienen este sistema, con la excepción de Inglaterra que encontró su sistema particular y Francia que también tiene el suyo al igual que Suiza. El resto de los países continentales europeos se rige por este sistema.

Este sistema busca la especialización, aunque en realidad los tres sistemas que voy a desarrollar buscan la especialización.

El sistema bicameral europeo tiene dos organismos y un órgano. El organismo mayor se llama cámara mayor, que es elegida por el pueblo y está específicamente dedicada a legislar. Después hay una cámara menor que en algunos países es elegida por el pueblo y en otros por la cámara mayor. Personalmente creo que los tiene que elegir el pueblo. Esa cámara menor es muy pequeña y hace una suerte de ejecutivo colegiado, ocupándose de gobernar el municipio, de la tarea de administración y de ejecución. Es decir que tenemos funcionarios especializados en la tarea de legislar y funcionarios especializados en la tarea de gobernar.

ASISTENTE.- Lo interesante es que también son elegidos.

Dr. ZUCHERINO.- Correcto.

Y hay una persona, que es el órgano, que en Portugal se llama alcalde, en España conserva el viejo nombre de presidente del ayuntamiento, en Bélgica, Holanda y Luxemburgo alcalde, en el norte de Italia se llama síndaco y en el sur se llama podestá, y en Alemania se llama burgomaestre.

Este órgano tiene la función de representación: firma los contratos en nombre del municipio, hace la representación en los actos públicos, concurre a embajadas a otros países en representación del municipio. Es decir que tiene una tarea específica de relaciones públicas. También es elegido por el pueblo.

Los otros dos sistemas son norteamericanos. Uno es el de la comisión, donde el pueblo elige una comisión que tiene

un número de integrantes de acuerdo a la cantidad de población del municipio. En municipios grandes tiene 15 miembros y en municipios chicos tiene 5 miembros. Dentro de la comisión, los mismos integrantes deciden si se van a dedicar al sector que legisla o al sector que gobierna.

El sistema más en boga es el famoso sistema del manager o gerente y el de la comisión. Prácticamente el 68 por ciento de los actuales municipios estadounidenses tiene este sistema.

El pueblo elige una comisión -aquí tenemos la nota de la democracia- y esa comisión se encarga de elegir a un graduado universitario que debe tener el título de licenciado en administración municipal. Esta carrera se encuentra en universidades muy importantes de los Estados Unidos.

La comisión se encarga de legislar y de hacer las políticas a desarrollar, es decir que se divide donde una parte legisla y la otra decide cuales son las políticas a desarrollar en el municipio. Y el manager o gerente las ejecuta.

El sistema es muy interesante porque ese gerente es contratado por la comisión, ya sea por un período de dos o cuatro años según lo entienda dicha comisión. El mandato de la comisión es de cuatro años renovable por mitades cada dos años.

ASISTENTE.- Ese gerente no surge de los 15 miembros.

Dr. ZUCHERINO.- No. Es un empleado. La democracia está en la comisión y la eficacia el mando.

Supongamos que existe un problema entre el manager y la comisión, el mismo debe someterse a la consulta popular. Para que la comisión pueda separar al manager tiene que expresarse en favor de la comisión los dos tercios del electorado. Es decir que esto obliga a la comisión a elegir bien, porque si lo hace mal es muy difícil que pueda acceder a los dos tercios y sacarse de encima al manager que resultó malo. Para eso lo puede contratar por dos años, donde decidirá si le renueva o no el contrato.

ASISTENTE.- Tuve oportunidad de hablar con un administrador de ciudades, porque el año pasado el Rotary trajo a un señor que era de Texas. Entonces le pregunté si tenía estabilidad y me dijo que no, que la estabilidad está en trabajar bien. Si trabaja bien va ascendiendo de una ciudad pequeña a otra mejor.

Dr. ZUCHERINO.- Ellos están unidos en una federación de manager que todos los años publica un anuario con todas las novedades del municipalismo norteamericano. Ese anuario me llega todos los años y allí se pueden ver trabajos de los manager y de gente de la comisión.

ASISTENTE.- El me decía que ellos no son políticos y que en la localidad de él había un alcalde sin sueldo.

Dr. ZUCHERINO.- Esa es una mezcla del viejo con el nuevo sistema. El sistema inglés del mayor y del Concejo se ha transmutado en Estados Unidos con el viejo sistema del alcalde y del Concejo que luego se dividió en dos: el del alcalde fuerte y el Concejo débil y el del alcalde débil y el Concejo fuerte.

Pero ese sistema tradicional que es el elaborado por su madre patria hoy está en franco desuso y solamente el 18 por ciento de los municipios estadounidenses se rige por ese sistema. El de manager está primero con un 68 por ciento y luego está el sistema de la comisión.

El sistema de la comisión ha sido incluido en varias constituciones argentinas de la última era.

Esto se los dejo como una inquietud. El señor me preguntaba ¿dónde van los concejales? Irán a la comisión o a la cámara.

ASISTENTE.- ¿Quién representa al municipio: el manager o algún representante de la comisión?

Dr. ZUCHERINO.- A los actos públicos va el presidente de la comisión. Por lo menos de esta forma tenemos una variante para terminar con la hecatombe en la que vivimos.

Tenemos presente un amigo de Ensenada al que le pediría que haga un raconto mensual sobre todos los problemas que ha habido entre los intendentes de Berisso y el Concejo Deliberante. Eso es algo tremendo.

ASISTENTE.- Sí.

Dr. ZUCHERINO.- En Mar del Plata lo hemos vivido en el período anterior, donde el Concejo Deliberante ha tenido miles de problemas con el señor Rousak.

Ahora el Concejo Deliberante de Mar Chiquita tiene problemas con el señor Egoburu. En otros tiempos hubo dos o tres intendentes de Necochea con gravísimos problemas, del señor Vidal en adelante.

ASISTENTE.- ¿Cuál sería la máxima razón observable de estos problemas?

Dr. ZUCHERINO.- Lo que sucede es que se improvisa la gente. Se le dice: no te pudimos poner en la lista como diputado o senador ¿no te conformás con ser concejal?

Ahora en una lista de General Pueyrredón una persona revalidaba su condición de concejal, pero lo bajaron, le dieron un puesto en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Si es un buen concejal lo debemos mantener, pero para ser un buen concejal hay que tener un aprecio particular por la cuestión municipal.

ASISTENTE.- Igual va a suceder con las comisiones.

Dr. ZUCHERINO.- Sí, pero cuando la comisión tenga problemas con el manager y éste ponga en ridículo a la gente de la comisión, poca gente va a querer integrar esa comisión.

Lo que les digo es que en esos países los sistemas funcionan muy bien.

ASISTENTE.- Nos estamos olvidando que esos países, Estados Unidos y Canadá, tienen algo que nosotros no tenemos que es la continuidad. Si le damos continuidad a este sistema en lugar de cambiarlo, no sé que pasaría.

Dr. ZUCHERINO.- Al joven que me planteó el hecho de la continuidad lo invito a leer Cuentos de Pago Chico de Roberto J. Payró. El dice: el que no es intendente es concejal, el que no es concejal es secretario de gobierno, el que no es secretario de gobierno es secretario de obras públicas, son una masa que rota permanentemente.

Se le preguntó a un funcionario de La Plata por qué se toleraba todo eso y dijo que mientras haya un batifondo en el municipio ellos están entretenidos, no se ocupan de los problemas y nos dejan gobernar tranquilos. Esto también está en mi libro porque lo he extractado.

Fíjense que en esa época había una enorme continuidad del sistema democrático y sin embargo el sistema tenía el mismo problema. Los Cuentos de Pago Chico son de 1916.

ASISTENTE.- Habría que ver cuántos votaban y en qué calidad lo hacían.

Dr. ZUCHERINO.- En esa época estaba en vigencia la Ley Sáenz Peña, no votaban las mujeres pero la representación dentro de lo masculino era genuina.

Federico Pinedo tiene escritas sus memorias bajo el título En Tiempos de la República y habla de las famosas décadas del 10 y del 20 hasta llegar a la década del 30. Se trata de épocas de todo esplendor del sistema democrático. El lo toma desde la iniciación de la Ley Sáenz Peña en 1912, cuando se hace la primera elección en Santa Fe, donde gana la fórmula Manuel Menchaca-Ricardo Caballero, hasta 1930 con el pronunciamiento militar. Esos son los tiempos de la República y en esos tiempos Roberto Payró, el célebre novelista mercedino, hace el estudio de este proceso y llega a esta conclusión. Quiere decir que este sistema tampoco funcionó en esos tiempos.

ASISTENTE.- No estoy de acuerdo con el cambio del sistema. Si nosotros no educamos a la población, la deficiencia del sistema va a ser lógica.

Dr. ZUCHERINO.- Tengo una alumna de tercer año que no sabe lo que vota, tiene 23 años de edad y pertenece a una facultad.

No es un problema de educación sino algo más grave, es un problema de carencia de civismo. El mayor civismo que he conocido es el de la persona que parte la boleta, pero una persona que ya ha votado y tiene 23 años y no sabe a quiénes ha votado es un analfabeto funcional.

ASISTENTE.- Yo doy clases en un colegio nocturno de enseñanza media, en el cual el 90 por ciento de los alumnos votan y tengo a mi cargo la cátedra de Instrucción Cívica. Y usted debe tomar conciencia de la falta de conocimiento de todas esas personas que votan.

Por eso me parece que está haciendo falta una enseñanza de lo que es el civismo desde la escuela primaria, se debe hacer una concientización de la población, inclusive a través del ejemplo de los que tenemos un poco más de conocimiento.

Me parece que las generaciones anteriores a la nuestra tenían más incorporado el sentido de patria, el sentido de nación y el de compromiso. Hoy tenemos criaturas que están totalmente apáticas a lo que es el sistema.

Dr. ZUCHERINO.- Le voy a contar por qué nos ha pasado esto. Porque en la década del 70 la juventud se jugó apasionadamente por el país, equivocada o no, y le dimos como pago que cegamos la juventud.

Entonces ahora tenemos una juventud absolutamente apática, apátrida, no comprometida y en la pavana, porque cegamos a una juventud que quiso cargarse al país bajo los hombros. Tenemos que decir la verdad. Porque resulta que acá decimos que de los 30 mil muertos no podemos hablar más y yo creo que es muy triste lo ocurrido con el periodista Perrotta y que la familia tenga que decir déjenlo allí.

Si usted quiere saber qué nos pasó, eso está en una carta extraordinaria de Rodolfo Golch un día antes de desaparecer. A la juventud argentina la cegamos.

ASISTENTE.- Nosotros sabemos qué nos pasó. Pero lo que digo es cómo nos planteamos revertir en la juventud esta actitud. ¿Nos conviene, como usted plantea, mirar qué otros sistemas hay que sean más eficientes? ¿O nos abocamos a mejorar el nivel de ciudadano?

Dr. ZUCHERINO.- Creo que las dos cosas hay que hacer. Soy un apasionado de la educación, doy clases en cinco universidades argentinas.

ASISTENTE.- Creo que no habrá cambios sin ejemplos.

Dr. ZUCHERINO.- Viví tres años y medio en Londres y un año y medio en los Estados Unidos, vi corrupción como el que más, pero lo que no vi es impunidad.

Además debemos tener en cuenta otro episodio: la televisión se ha convertido en un elemento siniestro. Qué cree que puede sacar un chico joven de un programa como el del señor Mauro Viale, qué puede sacar de ver a esas chicas que parece que a los 21 años lo han visto todo de la vida. Esas chicas realmente me dan pena, porque a los 21 años que es la edad bonita de la vida están todas estropeadas y no tienen nada por conocer.

Piense que los programas de mayor rating de la televisión argentina son los que presentan un conventillo vergonzante. Entonces si vamos a educar vamos a hacerlo en serio. No podemos ver un programa como el del señor Gelbrun donde aparece una suerte de filósofo español que hace una apología deliberada de las drogas y que dice que a cada uno de sus hijos le ha suministrado droga para que la probaran.

Creo que nuestro problema más grave es que nuestras generaciones no han dado un buen ejemplo; a lo mejor lo dio alguien en particular pero no lo hizo el conjunto.

Antes de morir mi padre me dijo: hijo, lo único que siento es dejarte un país peor que el que me dejó mi padre. Tengo temor de tener que decirle a mis hijos que todavía los voy a dejar un país peor.

Debemos concientizar a la gente sobre los valores auténticos. El drama de la sociedad argentina es que no hay pensadores nuevos. Sigue siendo ejemplo de pensador René Favaloro que tiene más de 70 años. No hay pensadores nuevos porque no hay gente comprometida con el destino del país. ¿Dónde están los Carlos Octavio Bunge, los José Ingenieros, los Manuel Galvez, los Ricargo Rojas? Esto es lo grave: toda la cultura argentina se ha mediatizado, se ha convertido en algo desastroso.

Entonces debemos pensar seriamente en que debemos comenzar a construir un país desde abajo. Estoy de acuerdo con su planteo de educar, pero también estoy de acuerdo en que debemos buscar en otros lugares instituciones que puedan servir a nuestro destino, que puedan mejorar nuestro destino y que a lo mejor puedan producir un vuelco de la situación.

¿Adónde vamos a parar con la juventud que tenemos? No soy un negado, muchas veces transito las noches y veo a jóvenes drogados tirados en cualquier parte. Eso realmente es muy penoso.

Me duele terminar de esta manera porque ha sido una jornada muy linda, pero todos nos debemos dar un baño de realidad.

ASISTENTE.- Lo que usted dice se escucha muy seguido, pero yo tengo otra visión personal y es la de los que vivimos en comunidades chicas.

En televisión se ven 50 o a lo sumo 100 personas y en Buenos Aires hay 11 millones de habitantes. Creo que esos casos son excepciones y como tales se destacan. En comunidades chicas hay mucha juventud sana que trabaja en parroquias e instituciones y por eso no creo que esté todo perdido.

Posiblemente lo que suceda es que falte el ejemplo de las clases dirigentes, pero de todos modos soy muy optimista. Mucha gente ve estas cosas y las rechaza.

Dr. ZUCHERINO.- Coincido en parte con usted.

ASISTENTE.- En la televisión se dice a cada instante que todo está mal, pero yo no lo veo así, veo otro país. Es algo así como si Buenos Aires fuera un país y el interior fuera otro.

Dr. ZUCHERINO.- Vengo de dar un curso en Colonia Sarmiento, Chubut. Es todo una maravilla, incluso la gente. Lleva-ron a lo mejor que pudieron, a Pedro José Frías, a Isidoro Gondelberg y a todos los profesores que pudieron. Pero el drama nuestro está en las grandes ciudades y no sólo en Buenos Aires, porque lo que les cuento también es de esta ciudad, de Mar dei Plata y de Córdoba.

Cuando fui jurado en Córdoba me hospedé en el Hotel Panorama y me daba penar ver a chicas paseando a las 8 ó 9 de la noche tratando de conseguir algo en el camino. Esto sucedía dentro del hotel.

ASISTENTE.- Pero el 60 por ciento de los municipios del país tiene entre 10 y 20 mil habitantes. Acá se está hablando de lo que pasa en las grandes ciudades, pero no es la mayoría de la gente del país. La gran mayoría se encuentra en comunidades chicas.

Dr. ZUCHERINO.- Si usted suma la cantidad de habitantes de las ciudades chicas y por otra parte suma la cantidad de habitantes de las ciudades grandes y del conurbano y se va a dar cuenta de la diferencia sustancial.

ASISTENTE.- Además los dirigentes con peso son los de las comunidades grandes porque tienen mayor cantidad de votos. Por eso las realidades más sanas no tienen peso.

Dr. ZUCHERINO.- Les agradezco mucho la presencia y el trabajo realizado. Ha sido un gusto. (APLAUSOS)

conferencia/clase magistral

Comunicación Institucional.

Lic. Enrique Groisman

Ex Subsecretario de la Función Pública de la Nación. Actual Director del Colegio Nacional Buenos Aires.

Versión no corregida por el docente.

Estoy muy contento de estar aquí, con la oportunidad inmerecida de cerrar el curso.

Según me explicaron, ustedes tenían mucho interés en la posibilidad de ver aplicaciones prácticas y yo me voy a referir a una interesante, que se llevó adelante aquí en La Plata cuando el doctor Pinto era intendente, que es la Guía del Vecino.

Les voy a explicar cómo se generó la guía, qué elementos se tuvieron en cuenta pero, además, como toda práctica que no está inscripta en una teoría no tiene posibilidades de ser efectiva, el problema de no conocer los principios teóricos es que de todos modos se aplican, aunque no se los conozca. Uno puede creer que está haciendo algo meramente práctico y en realidad está aplicando presupuestos, teorías, conductas que hay que hacerlas conscientes y explícitas, porque de otro modo son ellas las que nos manejan a nosotros.

Esto aparentemente es muy sencillo. Una Guía del Vecino es una nómina de servicios que presta el municipio, de trámites que se hacen y qué requisitos tienen. Esto es una información elemental pero hacerla requiere tener en cuenta una serie de temas.

En primer lugar, hay que tener en cuenta para qué sirve la guía, para qué se hace. Esto de que es solamente para información es demasiado escueto, demasiado elemental. En realidad la guía es un arma que se pone en manos del Vecino.

Recuerdo que hace años, en la Municipalidad de Buenos Aires había una campaña de educación vial y el auto estaba dibujado con forma de revólver, decía: "esta es un arma". Del mismo modo la guía es un arma, porque al dar elementos al vecino, al explicarle cómo son los trámites, qué es lo que puede pedir y qué es lo que puede esperar del municipio, se crea un nuevo actor social: el vecino deja de ser pasivo y se le da la posibilidad de tomar un papel diferente.

Pero además, la guía despierta demandas y entonces, cuando la guía proporciona la posibilidad de exigir, la actitud demandante se estimula. Por eso hay que esperar que si uno pone en marcha una Guía del Vecino, los vecinos la usen y esto genera exigencias al municipio acerca de lo que se supone que hace y no estaba haciendo, o genera una mayor utilización de ciertos servicios que la municipalidad tiene nominalmente pero que no presta o que normalmente no son exigidos. De modo que despierta un potencial que es difícil de prever de antemano pero hay que estar dispuesto a responder, porque si no el efecto de la guía es contraproducente.

Pero hay otros dos elementos que repercuten internamente sobre el municipio que ofrece una guía. Por un lado facilita el trabajo del municipio, porque está normalizado, explícito lo que debe hacer cada unidad. Porque las reglas que el municipio tiene establecidas a veces no se cumplen porque sencillamente no se conocen, de este modo están muy expuestas y entonces, para quien conduce el municipio es una posibilidad de ordenar el trabajo y de facilitararlo.

Tiene otro efecto interno y es que obliga a cumplir las propias reglas y esto lo van a ver ahora cuando les cuente el proceso de elaboración.

Esto tiene algunos supuestos teóricos porque uno podría decir: *¿para qué le vamos a dar al vecino un arma para que nos venga a jorobar?* Le estamos dando un arma

para que exija, para que señale, para que utilice y la verdad es que uno podría preguntarse si el municipio no trabaja más cómodo sin esa exigencia: *yo sé lo que tengo que hacer ¿para qué voy a estimular a que alguien venga a exigirme?* Pero el supuesto teórico de decidir hacer una guía, es que el que exige a un organismo público está colaborando con él, porque contribuye a lo que en derecho se llama cumplimiento de la legalidad objetiva.

Hay normas que pueden ser buenas o malas, pero se supone que si están en vigor es porque el Estado -en este caso el municipio- considera que deben aplicarse. Entonces, cuando alguien señala un desvío de la legalidad objetiva, aunque persiga su interés personal está colaborando con la autoridad pública, porque le está señalando: *mi derecho violado, por eso reclamo*. Pero en la restauración de ese derecho, lo que hace el Estado es hacer cumplir la norma; desde ese punto de vista el particular que exige algo a un organismo público, está colaborando.

Esto no siempre es grato, hay que asumirlo y aceptar que es así y molesta. Pero objetivamente, en su conjunto, esta exigencia es una colaboración.

El otro supuesto teórico es que las organizaciones públicas -como todas las organizaciones, pero más las públicas- tienden a aislarse del entorno por varias razones comprensibles, por supervivencia, por comodidad, por cumplimiento de objetivos propios, etcétera. Y esta apertura al público implica la posibilidad de que el público sea parte de esa actividad administrativa y de este modo, en todos los proyectos transformadores, en todas las gestiones participativas lo que se hace es introducir lo que en sociología se llama nuevo actor social; el público se constituye en un actor que viene de afuera pero que contribuye a que se cumplan objetivos teóricamente establecidos para el municipio.

Por supuesto que una organización pública también puede trabajar para sí. Recuerdo un lema que tenían varias empresas públicas, en particular creo que era Gas del Estado, que decía "*la familia de Gas del Estado*". Esta era una manera de decirle a la gente que formaba parte de esa organización que eran miembros de la familia, pero tenía un elemento negativo porque en una familia, la calidad empieza por casa, por consiguiente una familia primero piensa en sí misma y este defecto de las organizaciones, esta tendencia, es muy riesgosa si es que nos interesa una gestión eficiente y además democrática. Esto de que las organizaciones públicas se cierran, que piensen en su propia racionalidad es muy peligroso y la idea de abrirse de esta manera, es un reaseguro contra ese riesgo.

Hay otro supuesto teórico que es el de la participación. Tengo entendido que ustedes en el curso han hablado de este tema, yo estoy aludiendo a cosas que seguramente ustedes han visto para traerlas a colación con este tema práctico.

La participación es una manera de acercar las decisiones al ámbito que esas decisiones van a afectar. En líneas generales esta sería una definición con todas las variantes que la participación tiene y el hecho de hacer conocer al público cuáles son sus derechos, cuáles son los servicios de que puede valerse, es una forma de permitir la participación. No es en sí misma una participación pero abre la vía para poder lograrla.

Hay un efecto beneficioso para la propia administración, un efecto político beneficioso y es que crea consenso. Es decir que si la guía está bien hecha, si lo que dice es real y además, los mecanismos que la guía despierta dan satisfacción a los que la utilizan, entonces la guía aumenta considerablemente el consenso de que puede gozar un municipio. Entonces, se puede ver que el municipio tiene una actitud diferente hacia los vecinos.

Uso la palabra vecino y esto no es banal, porque en el lenguaje municipal hay algunas otras palabras que son muy negativas y que se usan todos los días, por ejemplo, considerar al habitante del municipio "el contribuyente". En el lenguaje administrativo, hablar de contribuyente sería el equivalente, en el lenguaje nacional, a hablar del administrado. Se piensa una palabra horrible pero muy usada.

Y en esta idea de considerar como vecino al contribuyente hay dos elementos negativos, por un lado, que el que en realidad merece nuestra atención, el que tiene derechos es el que paga. Este es un elemento negativo. Y el otro es que a la municipalidad le interesa, en tanto contribuya, los que no son contribuyentes, los que no pagan, no serían destinatarios de la atención del municipio.

Esta idea tiene una larga historia en el área municipal, no me voy a extender en esto ahora, pero ustedes saben que el carácter de contribuyente estuvo relacionado con el derecho a voto durante mucho tiempo. Hay clásicos municipalismos y hasta se ha dicho en nuestro país, de la extensión de derechos pero a los que pagaban y casi todos los municipios argentinos, hasta hace muy poco tiempo -y en algunos todavía- el derecho a voto de los extranjeros estaba condicionado a que fueran contribuyentes, de familia argentina, etcétera.

De modo que la guía vendría a romper también esa diferencia, porque no sería aconsejable que se realice una guía destinada sólo a los contribuyentes; no sería bueno desde el punto de vista político dado que afectaría el consenso. Si pensamos en una guía del vecino, pensamos en el vecino como persona que habita, independientemente de su relación económica con el municipio.

¿Cómo se hace, cómo se elabora la guía? Desde luego que la guía se puede elaborar de una manera bastante automática, porque se puede preguntar en cada repartición cuáles son los trámites -esa sería una manera empírica-; la repartición nos informa, se vuelcan en una computadora y tenemos todos los trámites que hay que hacer. Otra manera sería ver lo que dicen las ordenanzas, lo que van disponiendo, una manera un poco más engorrosa pero posiblemente más segura.

Pero ambas tienen sus problemas. En primer lugar, cuando se le pregunta a cada repartición qué trámites realiza, hay que preguntarle también por qué los realiza. Se nota sorprendentemente que una buena parte de las exigencias y de los requisitos no tienen un fundamento normativo; se hace así porque se venía haciendo.

En otra parte de las respuestas, se verá que si, que hay una norma que lo respalda pero que esa norma es absurda, que no se justifica. Por ejemplo, en uno de los municipios -no en La Plata, en uno más pequeño del sur del país- había un requisito que era que para pagar un impuesto había que exhibir las constancias de estar al día con los anteriores. ¿Por qué era esto? Y porque así la municipalidad aprovecha

para regularizar sus registros, etcétera. Pero resulta que se perdían la posibilidad de cobrar al que quería pagar por lo menos el último dejando a salvo -como se indica en cualquier factura- que ese pago no significa el reconocimiento de que los anteriores están pagados. Sin embargo esta exigencia era escrupulosamente respetada y el municipio se perdía de cobrarle a quienes querían pagar, aunque más no sea, el impuesto de ese período.

A veces se requieren constancias que habría que preguntarse qué motivos tienen -y ustedes podrían dar mucho más ejemplos que yo sobre esto- entonces, la guía tiene un subproducto que es reexaminar la actividad del municipio, analizarla con criterios de racionalidad administrativa y ver la posibilidad de corregir -antes de publicar la guía- esos errores, esas disfuncionalidades, tratar de mejorar las exigencias y justificarlas.

Pero cuando se recoge toda la información se tiene otra oportunidad excepcional, y es revisar los circuitos administrativos, ver cómo se relacionan entre sí las unidades del municipio. Cuando se hizo esta guía de La Plata, se verificó que los trámites debían ser iniciados por mesa de entradas y que la mesa de entradas los derivaba a cada repartición pero que todo el curso del trámite era en forma de estrella, es decir que, para cada pase el expediente volvía a la mesa de entrada con lo cual se multiplicaba exponencialmente la cantidad de pasos que cada trámite debía seguir. La sugerencia inmediata fue que no fuera así, que los pases fueran de repartición a repartición sin pasar por la mesa de entradas -cosa que con apoyo informático es muy sencillo de lograr-, sin embargo esta norma probablemente era anterior al apoyo informático y entonces era necesario, para saber donde estaba un expediente, registrarlos en mesa de entradas. Esto abrevió considerablemente la duración de los trámites.

Esto solucionó problemas y creó problemas porque creó la necesidad de que en cada repartición los empleados, los funcionarios, pudieran explicar por qué se hacían las cosas de determinada manera y además que pudieran explicárselo al público porque, normalmente, uno puede decir "porque sí, sino quiere hacer el trámite no lo haga pero el trámite es así". Pero cuando hay un texto con una serie de preguntas que dicen en qué consiste el trámite -esto que parece banal, ustedes no se imaginan el tiempo que pasamos redactándolo-... ustedes ojeando la guía podrán observar que hay muchos trámites que si a uno le preguntan ¿qué es esto? uno no puede contestar, realmente tiene que pensar muy bien qué quiere decir.

La otra pregunta era dónde se realiza y en qué horario. ¿Qué se necesita para realizar el trámite? El lenguaje estaba cuidado, porque podríamos haber dicho "requisitos" y una parte de la población podría no saber lo que esto quiere decir; hubiera sido contraproducente una guía que empleara un lenguaje críptico, que se necesitara un diccionario para poder entenderlo. El mensaje tenía que ser claro.

¿Quién podía realizar el trámite? Esto es lo que podíamos haber hecho en difícil poniendo "titularidad", o más difícil "legitimación", con lo cual hubiéramos tirado piedras sobre la municipalidad por no entender qué es lo que se quería decir.

Pasos a seguir para completar el trámite. Aquí se le explicaba a la gente cual era la secuencia porque, una de las cosas que desesperan al público, es que pone algo en el bu-

zón y no sabe qué pasa después y esto produce una reacción negativa. Y cuando uno pregunta y le dicen “*está en verificación y ahora pasó y está en dictamen...*”, esto en lugar de tranquilizar a la gente, la alarma porque cada uno de esos pasos es más oculto que el otro. Si uno sabe de entrada que el trámite va a seguir tal derrotero y que cumple tales pasos, se facilita mucho el trabajo del municipio porque ya se ha explicado previamente algo que, de otro modo, hay que explicarle a cada uno que lo pregunta o ser antipático y no explicarlo. Supuestamente la guía la hacemos para ser simpáticos y no antipáticos, si vamos a hacer una guía que genere reacciones, sería contraproducente.

Finalmente una pregunta, también formulada de una manera cortés, y es: ¿es pago?; en lugar de poner “*arancel tanto*” -porque hay muchos trámites que son gratuitos-, la guía consignaba esta pregunta al contribuyente -porque se trata de pagar- y si la respuesta es sí, se indica qué, cuánto, por qué motivo y dónde.

Cada una de estas preguntas requería un autoexamen de qué es lo que se estaba haciendo y por qué. Por ejemplo, es bastante común que en un municipio, el lugar donde hay que pagar sea diferente del lugar en el que se realiza el trámite. A veces está justificado porque tiene que ser un banco -quizás se podría resolver poniendo una agencia del banco-; a veces se podría obviar, no sería necesario y a veces pasa algo peor, que el horario de pago no coincide con el horario de mesa de entradas. Estos son ejemplos sueltos, repito, ustedes podrían dar muchos más. Y todos van surgiendo si es que la guía se elabora conscientemente.

¿Cuáles fueron los pasos que seguimos para elaborar la guía? Tardamos entre seis y nueve meses y no porque no se trabajaran todos los días. Esto tuvo las siguientes etapas: una primera, pedirle a cada unidad qué trámites realizaba; la segunda fue reunirse con esa unidad. Primero mirábamos nosotros qué es lo que nos parecía irregular o mejorable o que no entendíamos -que fue una buena parte de los casos- y se hacía un trabajo con cada una de las unidades; el equipo se repartía las unidades y trabajaba con los responsables, discutiendo la respuesta. Una vez que la respuesta estaba razonablemente aclarada, entonces venía la verificación del fundamento normativo de esa exigencia, que a veces no existía o bien estaba tergiversado, se pedía algo y en realidad lo que exigía la norma era otra cosa.

La otra etapa era un tanto más delicada. Una vez establecido el fundamento normativo había que verificar si se estaba cumpliendo la norma, porque muchas veces ocurre que la práctica se va apartando de la norma. A veces es mejor porque puede suceder que la norma sea demasiado rígida y la práctica la hace más flexible, pero el problema de esto es que las reglas son justamente para evitar que cada funcionario pueda aplicar las normas a su arbitrio; esto puede ser bueno o puede ser malo. Esta aquella historia, un cuento de Azorín, que se llama “El buen juez”. Se trata de un juez en España, en el siglo XVIII, que no aplicaba la ley y que era muy bueno, porque era razonable, era sabio, era prudente... ¿Pero dónde estaríamos si todos los funcionarios -que no todos son sabios, prudentes y buenos- aplicara cada uno su propio criterio? Este es un problema, en todo caso las normas debería dejar un margen para la aplicación del buen criterio, pero las normas son normas y hay que verificar que verdaderamente se cumplan y si no, modificar-

las.

El trabajo llevó algunas propuestas de modificación normativa, no sólo en La Plata también en otros varios municipios donde me tocó realizar esta tarea; hubo una serie de ordenanzas que surgieron del trabajo de elaboración de la guía. Después vino la etapa de la redacción.

La presentación de la guía también es muy importante, tiene un mensaje; ustedes vieron comunicación así que no voy a agregar nada a este respecto. Cómo se presenta es muy importante, hay signos, hay actitudes y toda una literatura sobre la comunicación no verbal, sobre lo que pasa cuando el funcionario se dirige al público, etcétera. Pero en esto que es escrito ni siquiera está el margen de sonreír, de poner alguna chica hermosa o un joven apuesto para que predisponga al público, no hay ninguna de esas posibilidades, es el mero lenguaje y entonces, el lenguaje tiene que ser cuidadoso, flexible pero además un lenguaje en el cual lo que se dice y lo que se sugiere esté pensado. Decir -como hablamos antes- “*contribuyente*” es una manera de dirigirse de determinada forma al público y esto cambia mucho si se dice “*vecino*”. Del mismo modo cambia si en lugar de decir “*es indispensable*”, se dice “*es necesario*”, o si en lugar de decir “*indefectible*”, se dice “*necesariamente*”. Hay muchas maneras de decir las cosas y en una guía quedan escritas y no hay manera de corregirlas, a menos que se haga una nueva edición.

En cuanto a la parte gráfica -la tapa- no necesito decirles mucho, se hizo un concurso. Podrá gustar o no pero está pensado el color, la presentación, los dibujos, etcétera. Está el edificio municipal y cada rubro tiene un logo que implica una simplificación, un adelanto del mensaje.

Después viene la etapa de la difusión, porque podría hacerse la guía y no llegar a los canales adecuados. Hay distintas maneras. Hoy ciertas guías se pueden hacer en diskette, directamente, si es que están destinadas, por ejemplo, a comerciantes industriales, a asociaciones de bien público, etcétera. Si está destinada al público en general necesita otra forma de presentación, ahora con la multimedia hay muchas maneras. Esta experiencia se refiere a una guía escrita, impresa pero hay muchas otras posibilidades.

Posteriormente viene la etapa de la corrección porque, inevitablemente, cuando se hace la guía se cometen errores y en seguida viene el retorno, la observación de los errores que se han cometido que, si está bien hecha, serán pocos pero alguno siempre hay. Además está la adecuación progresiva, porque en el momento que se terminó de imprimir se siguen dictando ordenanzas, se siguen modificando cosas y si la guía no está actualizada, si da informaciones erróneas es altamente contraproducente. Lo peor que puede ocurrir es que el usuario confíe en la guía y la guía lo engañe, para eso es preferible no tenerla. No obstante, hay un margen porque puede ser que quede desactualizada.

Una vez que la guía está impresa, hay que hacer un lanzamiento. El lanzamiento que se hizo para esta guía fue, primero, un acto público con difusión periodística, con entrega a organizaciones vecinales y usuarios y después, hubo un número de ejemplares en cada repartición que fueron puestos a disposición del público. Fue notoriamente insuficiente, creo que la primera edición fue de 2.000 ejemplares, pero este proyecto se hizo con la cooperación de una fundación y alcanzó para hacer esto. De todas maneras, esos 2.000

ejemplares fueron administrados de modo tal que llegaran, primero, a los mismos funcionarios -los primeros que la tienen que conocer son los funcionarios, de lo contrario van a ser sorprendidos por el retorno por parte del público- y en cada lugar donde había relación con el público, se ponían guías a disposición, el público podía consultar. No se hizo un reparto masivo porque se hubiera necesitado imprimir 50.000, para que llegara el 10 por ciento de los habitantes del partido y no estaba al alcance.

A cada repartición y a cada organización vecinal o lugar en contacto con el público, se le proporcionaron ejemplares. Por otro lado, cada una de estas instituciones tenía la posibilidad de, a su vez, sacar copias y difundirla.

Ocurre que en realidad la guía hecha de esta manera, es un tanto distorsionada, en el sentido de que hay muchos trámites que usa sólo una parte de los vecinos y aquí está todo, entonces, se podrían sacar fascículos para distintos usos, que es una manera de abaratarlo.

Todos estos son elementos prácticos. Ahora ¿qué supone esto? En primer lugar supone una determinada relación con el público, y cuando digo relación con el público quiero contraponerla a lo que se llaman relaciones públicas. Las relaciones públicas son importantes, son respetables pero las relaciones con el público no se agotan con las relaciones públicas.

El hecho de que haya una relación con el público implica que haya un camino de ida y vuelta; las relaciones públicas son una relación unilateral, son relaciones de seducción, son relaciones en las cuales se trata que el público, el cliente, el consumidor, la otra parte esté contenta con lo que se le ofrece. Si lo que se busca es sólo eso, es una relación unilateral y es otra concepción que puede darse pero que me parece que no se relaciona con una idea de gestión democrática y sobre todo, como está aislada de las respuestas que el público proporciona, se puede volver en contra. Uno puede ir a un lugar donde lo atienden con una sonrisa y es mejor, pero si después de la sonrisa el trámite se empantana o no se satisface el pedido, la reacción es negativa porque uno entiende esa sonrisa como una manera de engañar al otro. A todos nos pasa que cuando vamos a una organización pública o privada donde se nos atiende muy bien, pero donde esa atención termina en el mostrador y después pasa cualquier cosa, nuestra reacción es de enojo y no es eso lo que estamos buscando.

Normalmente, la persona que atiende al público, el puesto de atención al público, suele ser un lugar de castigo y en principio es un castigo, porque es la persona que tiene que recibir el mal humor, las quejas, las locuras, en fin todo lo que el público descarga cuando está descontento con algo. Es en realidad una tarea difícil.

Pero esto ocurre porque lo que se hace es -como se dice vulgarmente- mandar al frente a una persona sin un respaldo. Si el que atiende al público está castigado, está en un puesto de exposición, en un puesto incómodo, etcétera y además no está respaldado por la organización, efectivamente, no sólo es un puesto castigo sino que encima el público sabe que es un lugar para sacrificio del que está ahí. Y a veces es una estrategia, las organizaciones suelen poner a alguien impertérrito, alguien a quien no le va a alcanzar lo que el público diga, en general el que hace esto se rodea de esa coraza; puede estar indefinidamente porque no le hace

mella lo que el público pueda girarle. La otra manera de pensar esto es que no hay una separación entre la persona que atiende y el resto de la organización.

En realidad, todos los estudios sobre organizaciones públicas señalan que la administración, normalmente, se coloca en un plano diferente del de los particulares y simbólicamente establece esa diferencia con varios medios. El mostrador, por ejemplo, es un símbolo de esa separación y de esa distancia; el hecho de que haya un estrado establece de por sí una diferencia. El mostrador es típico y cuando no, el mostrador con rejas, que existe todavía y no sólo cuando se trata de lugares para pagar. Ustedes verán que los bancos -que supuestamente tienen que protegerse de violencia- han suprimido las rejas, que cualquiera que haya visto películas del oeste sabe que no hay banco que se precie, que no tenga su reja, y la pulpería también. Era por protección, pero los bancos han suprimido las rejas; claro, hay medios más modernos de seguridad.

En Alemania hasta hace unas pocas décadas -en los años '20 o principios del '30- los funcionarios públicos tenían uniforme, no sólo los militarizados. Eso implicaba una diferenciación, es colocarse en un plano diferente, poner una distancia.

El edificio es otra manera de poner distancia. Yo siempre me pregunté cómo es esto de que en un régimen republicano, sin embargo a comienzos de siglo, en toda la época de esplendor, la belle époque argentina, se hablaba de los palacios: el palacio de correos, el palacio de justicia, etcétera. Hay una manera menos conspirativa de explicarlo, como decir: son grandes, lindos, etcétera; los llamamos palacios porque se parecen a los palacios. Esta sería una acepción ingenua. La otra es un sentimiento, se impone una distancia, es algo que está realmente por encima.

Todo esto en un régimen democrático tiene una justificación y es que toda esta distancia que se pone, esa altura sobre el público, está justificada porque la administración representa el interés general y, por consiguiente, se justifican sus prerrogativas, su autoridad, etcétera. Lo que pasa es que en la medida en que la información se difunde, que los derechos se conocen y que la relación es de dos vías: de ida y de vuelta, resulta que no se deja meramente librado el monopolio de la representación general sino que, las asociaciones particulares -como dice la reforma constitucional del '94-, las asociaciones de consumidores, las asociaciones de defensa del medio, etcétera, son particulares y sin embargo defienden el interés público. De modo que la idea de que sólo la administración tiene el monopolio del interés público, es algo cuestionado en este momento, parcialmente exacto o parcialmente inexacto y, por lo tanto, esa distancia pierde uno de los sustentos de su justificación.

Todavía quedan dos medios por los cuales la administración se protege. Uno es el anonimato y el otro el secreto. Lo del anonimato es porque uno no sabe el nombre del agente, que parcialmente se va corrigiendo, en muchos lugares los funcionarios tienen su nombre -cosa que en principio ocasiona mucha resistencia-. Identificar a la persona, decir quién es, es como decirle "*usted no es más anónimo*" y es una de las maneras de esa protección.

La otra es el secreto. A partir de los años '60 hasta ahora, se han ido dictando normas -en Estados Unidos, aquí mucho más tardíamente y no de un modo concreto-, que

restringen el secreto. El hábeas data -que se introduce en la reforma constitucional del '94- es el principio de carta de defunción para el secreto como regla; que uno pueda saber qué es lo que la administración sabe de uno -cosa que parece tan elemental-, se empieza a reconocer como un derecho.

Les doy dos ejemplos. Hace más de veinte años que rige en el ámbito nacional la Ley de Procedimiento Administrativo, que establece el derecho de los particulares a la vista de los procedimientos administrativos. En numerosas reparticiones se entendía que "vista" quiere decir ver y no tomar nota. Fíjense hasta dónde puede llegar esa actitud. Ahora está establecido que toda notificación debe ser acompañada de las copias de los fundamentos de la resolución respectiva pero todavía se hace difícil, según la actitud de los funcionarios, obtener copias de un expediente administrativo.

El otro ejemplo es que durante mucho tiempo se sostenía -y todavía puede encontrarse en algunas reparticiones- que los dictámenes, por ejemplo de la procuración del tesoro -como ustedes saben en el plano nacional la aprobación del tesoro es, formalmente, de la asesoría jurídica del Poder Ejecutivo- que son obligatorios para todos los servicios jurídicos de las organizaciones. Sin embargo durante mucho tiempo, hasta hace pocos años, se sostenía que los dictámenes no se podían mostrar al público. ¿Por qué? porque como eran para un asesoramiento de la administración si lo mostraban, era como darle al público un arma para discutirle a la administración.

Este es otro ejemplo de esta cerrazón, de esta protección mediante el secreto.

Mucho se ha avanzado en materia de lo que se llama "cambio de imagen". Ustedes recordarán hace unos años que Aerolíneas Argentinas, cuando era una empresa estatal, había establecido un lema que era "su compañía". Esto era un cambio de imagen, era típicamente señalar que no era una empresa ajena sino que era una empresa de cara a uno.

Y no hace tanto tiempo -y creo que se sigue haciendo- algún asesor de imagen descubrió que el ministerio tenía una connotación negativa, entonces, los avisos del

Ministerio de Educación empezaron a decir "Educación de la Nación", suprimieron la palabra ministerio. Ahora en vez de Secretaría de Cultura se dice "Cultura de la Nación" bastante a menudo. No estoy diciendo que esté mal, estoy señalando que es una forma de cambio de imagen que, claro, si no está acompañada por hechos en realidad queda nada más que como eso, como un intento de modificar la presentación, modificar la cara.

Dos palabras más para ir concluyendo con lo que podría llamarse la teorización de la guía.

En realidad la distancia, el secreto, el anonimato son formas que derivan de un cierto modelo de administración, que es el modelo que se ha llamado "racional burocrático" o "racional Weberiano", que está muy estudiado y la caracterización viene de Weber, que es una forma determinada de organización donde se supone que las reglas prevén todo y que el extremo de esto es que se elimine la arbitrariedad por vía de la normalización. Entonces las organizaciones son -para decirlo en dos palabras- jerárquicas y ocurren dos cosas: una, que la relación entre los distintos niveles siempre se hace hacia arriba, hacia la cúpula y después baja, es decir que no hay relaciones directas entre distintas unidades. Y segundo, que todos deben cumplir las reglas previstas y que las reglas, además, prevén todo.

Una organización de este tipo, necesariamente tiene eslabones y el eslabón de relación con el público es el último de todos. Y como esos eslabones están unidos de una manera estructural rígida, entonces es comprensible que la relación con el público sea también rígida y refleje esa rigidez interna.

Todos estos supuestos, cuando se hace una guía, hay que tener en cuenta que están cuestionados. Puede ser que la organización decida hacer una guía pero que siga siendo una organización con el modelo clásico racional burocrático, entonces en lo único que varía es en que hizo la guía y esto puede traer ruido, discrepancias y crear problemas. El decidirse a hacer una guía implica decidirse también a examinar el tipo de organización que esa guía refleja, y las relaciones no sólo con el público sino también las internas que esa organización tiene.

ASISTENTE.- ¿Cualquier persona puede tomar vista de un expediente?

Dr. GROISMAN.- Este es un tema jurídico. Hay ciertos temas que deben ser públicos, por su naturaleza pero esto puede llegar a entorpecer, por razones prácticas. En general, para tener vista de un expediente hay que ser parte de la organización.

ASISTENTE.- Después que se terminó la guía, que se la acercó a los funcionarios, etcétera ¿se mejoró la relación, hubieron cambios en las autoridades y en los empleados?

Dr. GROISMAN.- No lo puedo contestar porque mi participación terminó con la elaboración de la guía, pero el equipo continuó.

Sra. TOSI.- Sucedió que cuando terminamos la guía, al poco tiempo terminó la gestión municipal, el municipio cambió de color político de manera que no sabemos hasta qué punto fue utilizada.

ASISTENTE.- ¿Hoy es de manejo de la comunidad?

Sra. TOSI.- No sabemos porque nos fuimos pero sí sirvió mucho hacia adentro.

ASISTENTE.- Quizás si hubiera sido de distribución masiva, el nuevo gobierno la hubiera adoptado como propia y la seguirían usando.

Dr. PINTO.- Si yo tengo que decir algo de la experiencia, creo que fue muy buena, desde el punto de vista de la organización e internamente, nos ordenó y simplificamos un montón de cosas. A partir de ahí no dijimos "todo lo que está dado está bien", nos criticamos por qué se hacían las cosas y algunas las pudimos cambiar. Creo que esto fue lo más importante.

Al mismo tiempo hubo toda una tarea de capacitación en el municipio y fue muy importante, porque se trabajó muchísimo todo el personal, fue una tarea importantísima.

También, paralelamente, se hizo una descentralización de la municipalidad y muchos de los trámites -que estaban centralizados- se pasaron a las delegaciones. Esto también alivió mucho a la gente, hay distancias de más de 20 kilómetros

También, paralelamente, se hizo una descentralización de la municipalidad y muchos de los trámites -que estaban centralizados- se pasaron a las delegaciones. Esto también alivió mucho a la gente, hay distancias de más de 20 kilómetros entre las delegaciones y el centro, es decir que hubo un mejoramiento de la administración.

No sé si la gente lo tomó como nosotros queríamos.

ASISTENTE.- Quizás el problema pasa por la difusión que tengan esas medidas que hacen al mejoramiento y que muy poca gente ve.

Sr. GROISMAN.- Yo no hablé de las otras cosas del proyecto por razones de tiempo, pero la guía era la punta del iceberg, porque en realidad el proyecto fue el de descentralización. La guía fue un subproducto de ese proyecto y se trabajó durante más de un año, se hicieron videos, se hizo un video de atención al público que fue muy interesante, con entrevistas a los funcionarios y demás.

Pero lo que quería decir es esto: uno de los problemas de nuestra cultura política, es que la continuidad administrativa no es un valor. En otros países es un valor continuar algo que se viene haciendo de otro gobierno, no necesariamente, pero cuando se trata de un proyecto que tiene interés, trascendencia, que supera las diferencias partidarias, es un valor continuarlo.

En Francia, la Escuela Nacional de Administración, que se fundó inmediatamente después de la segunda guerra mundial y que hoy continúa, tiene funcionarios que son de distintos partidos o de ninguno pero conforman un núcleo que colabora con los distintos gobiernos. Entonces hay cambios que no afectan cambios sustanciales de funcionamiento.

Acá se creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales que dentro de nuestra tradición, es un milagro, porque tiene doce años y continúa. Si bien en este momento no se hizo una nueva convocatoria a concurso, hay más de 200 administradores gubernamentales formados y empezó en 1984. Hay algunos ejemplos de posibilidades de continuidad y este es uno de ellos.

Nada más, muchas gracias. (APLAUSOS)

La humanidad evoluciona dando pasos cada vez más largos en menor tiempo. La unidad temporal para medir y entender el proceso, derivó del milenio a los siglos, y desde no hace mucho tiempo, de estos a las décadas, que hoy parecieran parámetros excesivos, incluso para evaluar, prever y proyectar cualquier acción estructural de transformación.

El cambio cismático de las variables políticas con sus derivaciones sociales y económicas, y fundamentalmente la evolución vertiginosa de aquellas científicas y tecnológicas, delineó un escenario inimaginable hace solo unos años.

Los territorios en el mundo, afrontan, en los últimos años del siglo, una etapa de definiciones fundamentales.

Y en este nuevo cambio, conformado por factores cuya dinámica lo vuelven esencialmente relativo, los países, las provincias y los municipios necesitan integrar regiones, relativizar sus fronteras y reconstruir sus límites, para preservar su identidad, y fundamentalmente para identificar los caminos adecuados que les permita alcanzar su prosperidad.

Los municipios y las Regiones deben formar parte de ese proceso, si aspiran a tener un protagonismo destacado en este concierto, inevitablemente mundial.

Para ello, deben contar con objetivos claros, con un plan que los contenga y con una estrategia para llevarlo adelante, que resuelva las dificultades y carencias y que explote en toda su potencia las ventajas del territorio.

Y esas ventajas hoy no se cimentan solamente en los recursos naturales, la localización o la accesibilidad, importantes por cierto, sino en aquellos que son generados por una sociedad, como la organización, la identidad, la calidad, la creatividad, la capacitación, la investigación o la información.

En ese marco, la Universidad Nacional de La Plata, desde la enseñanza, la investigación y la extensión, debe contribuir al desarrollo de las comunidades, con lo que mejor sabe hacer: generar conocimiento.

Ese es el espacio que debe reclamar y que debe ocupar, y desde ahí realizar su aporte.

Arq. Fernando Tauber

Director de Asuntos Municipales de la UNLP

