

INSTRUMENTOS METODOLOGICOS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

CARLOS MALPICA

INTRODUCCION

CIENCIA Y MÉTODO

La ciencia en cuanto es un modo de conocimiento, sistemáticamente organizado, que consiste en elaborar, mediante lenguajes rigurosos y apropiados, sistemas de enunciados verificados o verificables por la observación y el experimento, no es realizable sino en función de categorías metodológicas adecuadas. En efecto, la ciencia exhibe una estructura integrada por la teoría, la investigación empírica y el método. Teoría científica es el sistema de hipótesis debidamente verificadas, así como los principios de fundamentación de tal sistema. Investigación empírica es el tratamiento científico de hechos particulares formulados como problemas para la investigación. La conducción de la Investigación empírica no es realizable sin el empleo de procedimientos metodológicos.

El método científico, como proceso de inferencias deductivas e inductivas, puede describirse operativamente como:

- a) La selección y definición de un problema para la investigación;
- b) La formulación de hipótesis capaces de explicarlo o controlarlo;
- c) La determinación de las variables que se desprenden de las hipótesis formuladas y se organizan en modelos de análisis;
- d) La comprobación de la certeza de las hipótesis mediante el análisis de sus variables.

Es evidente que el empleo del método científico, incluso con gran rigor, no garantiza la certeza de las conclusiones a que llega la investigación, pero entre los posibles modos de efectuar un estudio serio, el procedimiento metodológico es el que ofrece las más altas probabilidades.

MÉTODO E IDEOLOGÍA

Toda investigación científica se orienta de acuerdo con el principio de objetividad. Es relativamente simple para la ciencia física realizar esta exigencia. En el científico social plantea dificultades que derivan de la naturaleza de los hechos que indaga. El científico social es hijo de una cultura y desde su infancia está condicionado por patrones de comportamiento y por la internalización de valores, de normas y de roles. Por ello, no todo lo que es problema para un grupo social, lo es para otro, por lo menos en ese mismo sentido. Además, la comprensión de lo social no es equivalente a la comprensión de lo físico. Es comprendido un hecho físico cuando es explicado, es decir, reducido a su ley. Es comprensible un hecho social cuando además de entenderlo, de penetrarlo racionalmente en su naturaleza que es, a su vez, la naturaleza de quien comprende, modifica la conducta de la propia persona que comprende; comprender un hecho social es comprometerse con él.

Por otra parte, el grado de desenvolvimiento de las ciencias sociales en el siglo xx, es comparable al nivel que alcanzó la ciencia física en el siglo xvi o la ciencia biológica en el siglo xvii. El científico social, en la actualidad, está equipado para resolver los problemas que le plantea la sociedad, como lo estuvo el físico de la época de Galileo para responder a las interrogaciones que le formuló la realidad física. La investigación social, por lo dicho, debe evitar cuidadosamente seguir los modelos metodológicos de las ciencias físicas y biológicas; su grado de madurez no le permite elaborar ni mucho menos manejar con eficiencia y utilidad abstracciones de elevado orden.

Es muy posible que en los próximos años la distancia que media entre las ciencias físicas y las ciencias sociales disminuya con creciente rapidez, mientras tanto, las ciencias de la sociedad y entre ellas la ciencia administrativa, no tienen otro camino que adecuar el principio de objetividad al marco de la situación ideológica en que se desenvuelven.

Considero que ideología es un sistema de ideas y de valores que plantea una forma de sociedad nueva y fundamenta la acción política

necesaria para realizarla. En el conocimiento ideológico se mezclan elementos lógicos, científicamente verificables, y, elementos alógicos, emocionales y tendenciales, valorativamente justificables; por ello, es legítimo hablar de una teoría de la ideología así como de una estimativa de la misma.

El aspecto estimativo conforma los principios, ideales, valores y normas que contiene la ideología, y condiciona las actitudes colectivas de la praxis política. El aspecto teórico analiza la situación de la sociedad real de que se parte y define los modos operativos de la praxis; las estrategias de la acción política.

El análisis de la problemática y metodología del conocimiento ideológico muestra la disolución de los conocimientos teóricos y valorativos en unidades operantes en las cuales el saber del hacer es un hacer del saber. Es que, en última instancia, la verdad de los contenidos ideológicos está en la perspectiva con que se les enfoca.

En consecuencia, el contenido sustantivo de la ciencia administrativa, en cuanto una ciencia social, y la fundamentación de sus métodos responden a los condicionamientos de la ideología en que se desenvuelven.

AXIOMAS Y TEOREMAS

HACIA UNA AXIOMATIZACIÓN EN CIENCIA ADMINISTRATIVA

Axiomatización es sinónimo de formalización; por tanto, todo lo que se dice de la formalización se refiere a la axiomatización.

Formalizar un lenguaje (objeto-lenguaje) es precisar el significado de éste mediante otros lenguajes (meta-lenguajes), así como especificar las reglas que se usen para deducir de dicho objeto-lenguaje otros objeto-lenguajes.

No todas las ciencias han llegado a un nivel deseable de formalización; las ciencias más desarrolladas como las ciencias formales de la lógica y la matemática y la ciencia fáctica de la física poseen lenguajes altamente formalizados, y, a este carácter, en gran parte, deben su avance.

Las ciencias sociales están escasamente formalizadas y todo esfuerzo que se haga en esta dirección posee elevada significación científica y metodológica.

La axiomatización de las teorías científicas ha permitido establecer que los axiomas o postulados son enunciados o proposiciones acep-

tados como si fuesen válidos, sin la verificación correspondiente, pero que sirven para demostrar o para verificar otros enunciados o proposiciones llamados teoremas. Este carácter epistemológico particular de los axiomas de aceptar su certeza sin las pruebas correspondientes, pruebas, por otra parte, que no son posibles de efectuar, o por lo menos no siempre se pueden efectuar, permite que estos axiomas puedan ser aceptados, rechazados o substituidos por otros axiomas, siempre que cumplan su función de permitir la demostración o la verificación de los teoremas o hipótesis.

En el Instituto Nacional de Administración Pública INAP, el equipo polivalente encargado de realizar el programa de formular un plan general de reforma de la administración pública, ha elaborado seis axiomas de base que desenvuelven los conceptos que se estiman son conceptos-clave para la reforma de la administración pública peruana. Esos conceptos expresados axiomáticamente son: sistema administrativo, institución administrativa, normatividad administrativa, sector administrativo, descentralización y desconcentración administrativas, sistemas auxiliares. Incluye en esta ponencia, como apéndice, el desarrollo del primer axioma en la forma de un paradigma.

PARÁMETROS POLÍTICOS Y TEORAMAS ADMINISTRATIVOS

Entiendo por administración pública la organización a través de la cual se ejerce la función de gobierno y se desarrollan los procesos productivos de bienes y servicios que el gobierno decide tomar o mantener a su cargo.

Por tanto, el tratamiento investigativo de una administración pública con fines de promover y de realizar su reforma, implica necesariamente la primaria consideración del sentido ideológico y del significado de los objetivos políticos del gobierno al cual sirve esa administración. A estos factores designo como parámetros políticos.

Teoremas es una proposición que requiere demostración o verificación, según el caso. Un teorema es una hipótesis. Y en ciencia administrativa aplicada toda hipótesis deriva de dos centros de fundamentación:

- a) De uno o más axiomas
- b) De uno o más objetivos políticos

Es legítimo pensar que la formulación y verificación de teoremas administrativos conduce a conclusiones diferentes, según sean los axiomas y los objetivos políticos de que se parte. Este hecho explica la exis-

tencia y legitimidad de modelos administrativos diferentes, referidos a la interpretación de una misma situación.

MODELOS

IDEAS PARA UN MODELO ADMINISTRATIVO TEÓRICO

La noción de modelo para representar un sistema de relaciones que ordena datos, es antigua. Las construcciones bidimensionales y tridimensionales que permiten comprender la estructura física del átomo son modelos; la proyección de las variables en un sistema de planificación obedece a modelos.

Los modelos representan invariablemente sistemas de relaciones que sirven para ordenar conjuntos de datos, comprender sus vinculaciones mediante el análisis y facilitar síntesis que permitan formular hipótesis y verificarlas. El carácter fundamental de los modelos, es su permanencia, su constancia. Los hechos físicos y sociales que constituyen la realidad están afectados de una capacidad de cambio, y si hay que interpretarlos, o sea, encontrar las leyes a que responden, es imprescindible encontrar constantes físicas, sociales, etc. Por ello, los modelos pueden definirse como sistemas constituidos por constantes que permiten el análisis y la explicación o bien el control de lo mutable de la realidad.

La calidad de un modelo depende del ajuste o concordancia entre los datos y el propio modelo. Cuando dicho ajuste está bien logrado se infieren del modelo las necesarias predicciones contrastables capaces de explicar el conjunto de datos. Un modelo es tanto más elaborado cuanto más matemático es. La superioridad de este tipo de modelos radica en que las mismas reglas matemáticas son aplicables a diferentes clases de datos correspondientes a variados campos científicos. Las ciencias físico-matemáticas y naturales utilizan modelos matemáticos. Las ciencias sociales y administrativas emplean básicamente modelos descriptivos que adoptan distintas formas, como las históricas.

Un modelo administrativo teórico está integrado, según supone el INAP, de los siguientes factores:

- a) Un conjunto de axiomas
- b) Un conjunto de parámetros políticos
- c) Un conjunto de teoremas o hipótesis que derivan de los axiomas y de los parámetros políticos

- d) Un conjunto de variables que se desprenden de las hipótesis
- e) Un sistema de relaciones que vinculan las variables de cada hipótesis y unas hipótesis con otras
- f) Un diseño de mecanismos institucionales que se infieren de las relaciones inter-hipótesis

EL ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

COMO INSTRUMENTO METODOLÓGICO

Los instrumentos alternativos para trabajar un objeto científico son tan variados cuantas son las vías abiertas a la teoría del conocimiento. Pero en el caso del fenómeno administrativo, la variedad viene aumentada, en verdad, multiplicada, por el número de las ciencias sociales básicas que lo soportan, retroalimentan y definen.

El fenómeno administrativo es definible, y así lo ha sido tradicionalmente hasta nuestros días, con una orientación monista, que hace de él una escuela, corolario, prolongación o fragmento de cualquiera de las ciencias sociales básicas. En consecuencia, para quienes lo relacionan más directamente al campo de la ciencia política —como es todavía el caso predominante del mundo anglosajón—, la reforma administrativa es operable con los mismos instrumentos propios de esta ciencia, moviéndose las opciones entre los modelos abstractos —hoy de moda— hasta los descriptivos e históricos que giran en torno al origen, naturaleza y manifestaciones del poder.

Lo mismo ocurre cuando se concibe a la administración como fenomenología característica del mundo de valores normativos que constituyen la ciencia jurídica: el derecho administrativo admite entonces todos los tratamientos metodológicos que han perturbado a los jurisperitos desde la época del conflicto de los métodos.

Situación análoga se va observando, sucesivamente, respecto del enfoque conductista o behaviorista de la administración, donde la riqueza de los métodos es hoy desbordante; del economicista, del sociológico o de cualquiera otro de los propuestos y experimentados por las ciencias sociales básicas.

La aplicabilidad y validez de cada uno de estos caminos del conocimiento para procesar el fenómeno administrativo, hace que la reforma administrativa, sea concebida desde una perspectiva multidisciplinaria y exija la elección de un método que permita un tratamiento holístico de la administración.

Frente a esta problemática, sólo el análisis sistémico puede operar como armonizador de tan dispares criterios del conocimiento, sobre todo cuando se trata de un fenómeno esencialmente interdisciplinario como es el administrativo.

Para ello basta definir inicialmente al sistema administrativo, como un conjunto de elementos heterogéneos en interacción primaria.

La condición de heterogeneidad de esos elementos define tanto el carácter sincrético del objeto del conocimiento —el fenómeno administrativo—, cuanto la capacidad del método sistemático como receptáculo intelectual y operativo para examinar y canalizar dicho fenómeno.

Así resulta que si el análisis sistémico puede ser una más entre varias de las opciones metodológicas disponibles para procesar racionalmente cualquier otro objeto del conocimiento humano, cuyo concepto y elementos permanezcan afiliados a la epistemología monista y propia de una ciencia básica, en el caso de la ciencia administrativa se nos aparece como el mejor camino, por no decir el único cabal y suficiente, para dar vida y sentido integrador a elementos tan dispares como el poder político, la organización formal, la normatividad jurídica, la conducta de grupo, o la eficiencia económica del proceso de transformación de insumos en productos, etc.

Cuando aceptamos que tan dispares elementos conceptuales son susceptibles de jugar como elementos en interacción primaria dentro de una frontera sistémica, el panorama de lo administrativo se nos enriquece hasta límites insospechados e imposibles de ser procesados por los métodos tradicionales. Entonces podemos entender cómo, por ejemplo, el rol formal (que es un típico elemento jurídico organizativo, despersonalizado y objetivo), puede influir decisivamente en la conducta real del funcionario, lo que a su vez es una manifestación psicológica o estado de ánimo que ninguna norma jurídica puede apreciar; o, cómo la distribución, ejercicio y mantenimiento del poder político dentro de las burocracias gubernamentales puede influir decisivamente en la estructuración, contenido, validez y eficacia de las normas jurídico-administrativas. Si podemos seguir enunciando ejemplos de esta naturaleza resulta que el ámbito material de la acción administrativa extiende sus alcances al terreno de cualquiera de las ciencias sociales básicas, lo toma como propio y lo hace entrar a jugar como elemento primario del sistema administrativo dentro de su propia frontera.

El análisis sistémico permite, en segundo lugar, aplicar al fenómeno administrativo los resultados del análisis estructural-funcional, sin más que entender a las estructuras formales o informales como

causa y consecuencia, simultáneamente, de las funciones explícitas y presuntas. Con ello, nos libramos de la vieja falacia de suponer que una simple reforma de estructuras y relaciones formales administrativas, que se puede calificar de organigramista va a reformar concomitantemente las funciones públicas y que con modernizar la legislación administrativa hemos dado ya el paso principal de la reforma. Al mismo tiempo, huiremos también de la secuencia contraria que supone a la organización formal como inerte y actúa a impulso de la función, porque en la relación sistémica entre estructura y función ninguna de ellas es antes ni más importante que la otra, sino que ambas son elementos primarios en constante interacción recíproca. La reforma tendrá que ser, al mismo tiempo, de insumos y productos, de organización formal, de conductas reales; de decisiones y de normas jurídicas; vale decir, de estructuras y defunciones simultáneas e interrelacionadas.

En tercer lugar, como instrumento metodológico, el análisis sistémico permite entender y manejar el fenómeno administrativo como algo vivo en el mejor y más constructivo sentido del término. Para ello, basta personificar esa fenomenología en los entes u organismos que llamamos instituciones, y que definimos y tratamos como auténticas personas jurídicas, orientadas teleológicamente a la consecución de sus objetivos establecidos según criterios, entre otros, de economía y eficiencia, mediante una adecuada gestión de todo recurso, comenzando por darle el necesario aprovechamiento y tratamiento como hombre al único elemento que tiene capacidad de autocontrol; al ser humano que constituye también parte de los insumos o recursos y que junto con los recursos materiales y financieros entra en juego en todo proceso de producción.

Así concebida, podremos aplicar a la institución, los principios de la dinámica de los sistemas vivos: homeostasis, cambio incremental, mutación, reforma o extinción de la institución administrativa, dependiendo del comportamiento del sistema frente o para favorecer el cambio que impone la dinámica de sus fuerzas internas o el condicionamiento de los factores exógenos del sistema, entre los cuales, los de naturaleza política son los de mayor importancia.

Así podemos explicar la tan llevada y traída rutinización administrativa, y las críticas de crecimiento burocrático planteadas en las leyes de Parkinson o el principio de Peter, etc., como la defensa homeostática del sistema frente al cambio; podemos distinguir entre modernización y reforma administrativa dependiendo del grado de resistencia a la innovación que presenten las fuerzas centrípetas del sistema; y podemos, en fin, entender la reforma integral como una mutación

radical o revolucionaria de un sistema por otro en el que el nuevo ya no hereda la homeostasis ni la cohesión interna del antiguo, sino que tiende a construirse —so pena de no llegar ni a nacer siquiera como sistema— su propio juego de interacciones primarias entre los nuevos elementos y fuerzas que lo constituyen. Con todo ello podemos tomar conciencia por anticipado, de los riesgos que corremos al embarcarnos en reformas radicales y también de los resultados sorprendentes que podemos esperar si acertamos con el diseño de un sistema efectivo desde el punto de vista operativo y adaptable, por tanto, a la ecología nacional.

Finalmente, el análisis sistemático permite idóneamente la utilización de las categorías analíticas continuas y discontinuas. Algunos de los elementos primarios del sistema y de los secundarios que operan desde fuera de la frontera sistemática, puede construirse como tipos continuos; y con lo que el sistema se convierte ya en algo esencialmente dinámico. La desconcentración, por ejemplo, entendida como un continuo entre los extremos de la concentración, absoluta y la atomización plena de la decisión administrativa, permite orientar la reforma hacia grados mayores o menores de desconcentración funcional o geográfica, dependiendo del juicio de valor que se tenga sobre el grado de concentración existente al tipo de diagnóstico y sobre la conveniencia de variarlo en uno y otro sentido.

El sistema administrativo será entonces tanto más dinámico potencialmente cuanto mayor sea el número de sus elementos primarios que puedan constituirse como continuos, y en consecuencia, la reforma administrativa resultará tanto más factible cuanto más susceptible sea de discurrir por esos canales o carriles que permiten avanzar, sin solución de continuidad, hacia los objetos buscados, evitando el choque con categorías discontinuas. Así, la reforma puede orientarse, por ejemplo, más fácilmente hacia una mayor participación de la colectividad nacional, si el grado de participación se procesa como un continuo, que cuando se parte de la premisa de que la población no participa y debe participar plenamente.

SISTEMAS DE UNA ADMINISTRACION PUBLICA Y MODELO OPERATIVO

LAS TRES CATEGORÍAS DE SISTEMAS

El enfoque sistemático permite analizar la administración pública como un campo en el cual confluyen los tres sistemas siguientes:

- a) El sistema de decisión política
- b) Los sistemas de gestión
- c) Los sistemas auxiliares

El sistema de decisión política

El sistema de decisión política es aquel bajo el cual el gobierno nacional se concibe como una institución sistemática, cuya particularidad consubstancial es su poder y su capacitación de condicionamiento de los gobernados para realización de fines últimos, mediante la desconcentración en acciones o políticas sectoriales y la descentralización en otras instituciones de interés público primario.

Esta característica determina que se genera una interacción primaria entre gobernantes y gobernados por razones de interés público, lo que nos puede llevar a analizar más ampliamente, si fuera el caso, el continuo del interés público-privado.

Desde la perspectiva del sistema de decisión política, también se deben analizar los instrumentos de condicionamiento y la eficacia de este condicionamiento en función de la presencia de los elementos políticos, jurídicos, sociológicos que regulan el condicionamiento.

Por otro lado, permite identificar la organización del condicionamiento en términos de órganos supremos como la presidencia de gobierno, el consejo de ministros, el primer ministro, los ministros sectoriales y los organismos de equilibrio y de apoyo.

Finalmente, permite analizar el fenómeno esencial de la retroalimentación en su relación dinámica con el condicionamiento, llevando a identificar mecanismo de organización de la retroalimentación, como podrían ser los consejos consultivos ministeriales u otros niveles territoriales.

Los sistemas de gestión

Los sistemas de gestión permite analizar las instituciones a nivel microadministrativo en una relación primaria de medios y fines o productos. A este nivel, el proceso de reforma administrativa se orienta a buscar la eficiencia, así como los sistemas de decisión política buscan la eficacia.

La gestión es inherente a toda persona jurídica; esto es, al gobierno nacional (como institución) y a los entes descentralizados.

Podría ser útil considerar aquí, la tesis de que la descentralización constituye la cesión del poder político tanto para la constitución de

otros gobiernos constituidos, como los gobiernos locales, cuanto a las descentralizaciones de la gestión productiva. En este caso, también se debe tener en cuenta la posibilidad o necesidad de la armonización de las políticas sectoriales a través de los directorios o cuerpos políticos colegiados, que son los responsables del condicionamiento específico de ciertas instituciones como las empresas públicas.

En relación con las empresas públicas cabe también considerar el papel específico de los directores y las gerencias como generaciones de decisiones políticas y administrativas, respectivamente.

Como se podrá apreciar, aquí es útil considerar el problema de la autonomía institucional que guarda relación con las restricciones que se pueden imponer a la optimización institucional en función de la mayor o menor incidencia de los sistemas administrativos calificados como auxiliares.

Sistemas auxiliares

Sistemas auxiliares son los que corresponden a los recursos tanto materiales como formales. Sobre ellos existe una bibliografía abundante y han sido considerados por unos como sistemas prioritarios y por otros, como sistemas asesores y de apoyo o sistemas de recursos y de equilibrio.

En este grupo de sistemas se puede identificar, entre otros, el sistema de planificación, de información, de racionalización, de personal, de abastecimiento, de presupuesto, de contabilidad (inclusive en el sistema de información al igual que el estadístico y la informática) y el de control.

Todos y cada uno de estos sistemas admiten, o mejor exigen, una definición en cuanto a su ámbito material (procesos técnicos inherentes a cada uno de ellos) y formal (niveles institucionales a los cuales alcanza). Así, podemos adelantar que la planificación y la información, tiene un ámbito nacional, en tanto que el control es un sistema macroadministrativo y los sistemas macroadministrativo y los sistemas de personal, abastecimiento, presupuesto, contabilidad, etc. deben ser concedidos como estrictamente correspondientes a la gestión institucional o microadministrativa.

UN MODELO GLOBAL Y OPERATIVO

La primera pauta metodológica para abordar un proceso de reforma es contar con una imagen-objetivo de la situación deseada. La

realidad, en su dimensión actuante, puede ser presentada en un modelo descriptivo-explicativo que interprete hechos y valores. Pero tal interpretación es en sí misma un juicio de valor que sólo puede alcanzar rigor lógico en la medida que se realice en función de una escala de valores preestablecidos, explícitos y, por ende, ya objetivizados.

El diseño de esa imagen-objetivo constituye un modelo normativo e intencional, orientado por la búsqueda de los valores políticos, sociales, económicos y culturales que definen los fines últimos de la comunidad a la que se refiere el modelo.

La amplitud de un modelo normativo coincide con la cobertura del campo a reformar. Una reforma parcial requiere un modelo parcial; la integral, un modelo global desagregable. La simple modernización, sin cambio de sistemas administrativos, no requiere explicitar ningún modelo. Hay aquí dos puntos de reflexión.

En primer lugar, sólo hay cambio de sistema (supersistema o subsistema) cuando se muta o altera alguno de sus elementos primarios, introduciendo una alteración de las relaciones endógenas que modifica la homeostasis, estabilidad o consistencia del sistema anterior. Tales mutaciones radicales pueden originarse como consecuencia de cambios esenciales en los parámetros políticos, económicos, sociales, tecnológicos o infraestructurales que definen el entorno del sistema administrativo, y son perfectamente diferenciales de los procesos de modernización, crecimiento, desarrollo, actualización, o mejora del sistema.

Las administraciones públicas llevan constantemente a cabo infinidad de estos procesos incrementales de modernización, que no implican reforma y no exigen, por ello, una imagen-objetivo explícita de la situación futura son, en verdad, simples mecanismos de adaptación a las necesidades cambiantes del medio, generadas endógenamente por los propios actores de la función administrativa como parte del proceso de gerencia.

Por el contrario, la reforma capaz de cambiar el sistema no puede generarse endógenamente mediante imágenes-objetivo implícitas en el quehacer operativo del sistema, sino que ha de hacerse explícita y valorarse cuidadosamente en todos sus alcances, diseñarse con una visión globalista de sus efectos endógenos y exógenos y plantearse como marco de referencia o patrón de cambio que comprometa el logro de una situación nueva.

En segundo término, ese patrón explícito de cambio de adecuarse al tamaño del universo o porción renovable. Las administraciones públicas abordan, discontinuamente, procesos parciales de reforma en campos definibles como subsistemas o subconjuntos del fenómeno ad-

ministrativo total: reforma del sistema de personal, del régimen de compras, del sistema de tesorería, del de contabilidad, etc. Ello equivale a reformar parte dentro de un todo que se mantiene bajo la pauta anterior, con lo que el modelo del segmento reformado se inserta en ambiente o circunstancia administrativa invariable.

Tal tipo de modelo parcial resulta tanto más manejable cuanto más reducido o secundario sea el ámbito reformado con relación al ámbito administrativo total.

Incluso una reforma como la del sistema de personal, pase a la vastísima complejidad de sus alcances (reclutamiento, selección, promoción, bienestar, criterios de asignación al cargo, motivaciones, etc.) ha de dar por buenos el diseño y operación de todos los demás sistemas administrativos, desde el sistema financiero que tiene que ver el pago de haberes hasta el sistema de control externo que tiene que ver con la evaluación y exigencia de responsabilidades de los empleados.

Pero la cosa se complica sobremanera cuando se intenta lanzar una reforma total, porque nada queda entonces en el recinto de lo administrativo a lo que pueda asignarse un valor paramétrico. El modelo normativo integral ha de proceder entonces, por aproximaciones sucesivas, a tomar cuenta del diseño de todos y cada uno de los sistemas administrativo en que convencionalmente se divide el supersistema, previendo las consecuencias que la reforma de cualquiera de ellas habrá de tener sobre todas las demás. Se trata entonces de encajar cabalmente todas las piezas del rompecabezas administrativo en una totalidad coherente e interdependiente, orientada al logro de los fines últimos del Estado. Ese es el contenido y alcances de un modelo global operativo de reforma como el que intentamos ahondar en el Perú.

DIAGNOSTICO E INSTITUCIONALIZACION DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

EL DIAGNÓSTICO COMO INSTRUMENTO METODOLÓGICO

El modelo teórico de la reforma administrativa provee el marco doctrinal, pero necesita ser complementado por un modelo operativo que posibilite que ésta se institucionalice e implemente con base en un diagnóstico global y en las propuestas de reforma. Por tal razón el diagnóstico es un importante instrumento metodológico para ella.

El diagnóstico administrativo sigue similares etapas y utiliza técnicas parecidas a las que precisan otros diagnósticos que se realizan en el

campo de las ciencias sociales, especialmente en la economía, la ciencia política, la psicología social y la sociología. Se inspira además en otras técnicas desarrolladas fundamentalmente en las ciencias médicas de donde proviene el nombre de diagnóstico, al aspirar a conocer, en una primera etapa, la sintomatología de una situación a través del estudio o análisis situacional, para tener algunos elementos de juicio sobre la problemática particular, que podría asimilarse al diagnóstico previo que hace un médico al conocer los hechos que le narra un paciente y que detecta o comprueba a través de un primer reconocimiento clínico.

Tal diagnóstico previo, si las condiciones así lo ameritan, puede ser objeto de comprobación más detallada a través de otros análisis de laboratorio que también podrían asimilarse a los detallados estudios que se realizan en el campo administrativo, especialmente de ámbito microadministrativo en labores de organización y métodos para la racionalización, pudiéndose llegar en algunos casos hasta refinamientos de productividad y eficiencia.

En otras circunstancias puede ser suficiente quedarse en el conocimiento macroadministrativo o del ámbito sistémico particular objeto de estudio, puesto que el análisis situacional proveerá la información necesaria para orientar la acción prescriptiva de la reforma administrativa.

El conocimiento de la sintomatología sirve para adoptar las medidas correctivas, al igual que para un médico el saber las causas de una enfermedad y las características de una enfermedad y las características de un paciente son la base de la prescripción dosificada de una medicina.

Existe, sin embargo, una diferencia de fondo entre el diagnóstico médico y el administrativo, puesto que aquél parte de principios logrados a base de observación, análisis y de experimentación repetitiva en seres humanos individuales, cuyas características orgánicas tienen mucho de común.

El administrativo, en cambio, es menos generalizado, y más subjetivo que objetivo, puesto que ésta tiene una intencionalidad específica que se le define en los propósitos que pretende alcanzar la reforma administrativa y que le son indicados en las propuestas de reforma, y en modelo operativo, aunque sea en grandes parámetros, de sus lineamientos conceptuales y, muchas veces, en las decisiones políticas específicas de condicionamiento.

Por tanto, todo diagnóstico administrativo está exento de neutralidad ideológica, como también lo están los diagnósticos económicos, políticos, sociológicos, educativos, etc.

Si el modelo operativo para la administración pública de un país, aspira, por ejemplo, a que la planificación nacional sea un sistema de equilibrio¹ y trascienda por tanto de la elaboración de proyectos y programas no integrados en su implementación en los denominados sectores público y privado, las propuestas de reforma administrativa necesariamente tratarán de corregir lo que el diagnóstico intencionado hacia tales objetivos demuestre como variaciones de los mismos. Otro ejemplo sería, si en el mismo modelo operativo se contempla que el sistema de personal, al igual que los otros sistemas de insumos financieros y materiales opere en su gestión como ámbito fundamentalmente microadministrativo institucional, aunque con normatividad macroadministrativa para aquello que se considere como políticas de personal en el mismo modelo operativo.

El diagnóstico revela algunas veces dos cosas distintas y sin embargo necesariamente reconciliables a través de las propuestas de reforma administrativa.

- a) Que la realidad administrativa existente tiene diferencias cualitativas y cuantitativas con lo que es deseable y con lo que aspira el modelo teórico y algunas veces el operativo;
- b) Que no existen las condiciones indispensables para hacer viable el mantenimiento de los conceptos o planteamientos del modelo, en cuyo caso más que operativo puede ser simplemente teórico o utópico para las circunstancias prevalecientes en un particular momento y país.

En este último caso, será necesario, partiendo del diagnóstico, ajustar a la realidad las propuestas de reforma administrativa para alcanzar un modelo operativo que tenga viabilidad de ser legitimizado y apoyado políticamente e implementado institucionalmente.

En adición a la concepción del modelo teórico, y como aspecto inherente a la realidad político-administrativa de los sistemas de decisión política, de gestión y auxiliares, existen muchos juicios de valor que condicionan tanto el modelo operativo, como el diagnóstico administrativo y las propuestas de reforma administrativa.

Todo ello influye necesariamente en el instrumental metodológico a utilizar en el diagnóstico administrativo, que por la naturaleza sincrética de la ciencia administrativa, y de su aplicación a la administración pública, ha de considerar adicionalmente en sus propios principios científicos, técnicas y arte de aplicación, otros principios, técnicas y artes de otras ciencias sociales, entre ellas del derecho, de la

economía, de la ciencia política, de la antropología, de la sociología, de la psicología social, de la educación, etc. que influyen los aspectos formales jurídico-administrativos, las decisiones, las conductas y la tecnología aplicable.

El ámbito del diagnóstico administrativo condiciona también su instrumental metodológico. Uno es, por ejemplo, el que puede aplicarse para conocer y valorar la problemática de la eficacia relacionada fundamentalmente con el sistema de decisión política, o con la macroadministración de los sectores, y otro, el criterio y contenido metodológico aplicable al conocimiento y valoración problemática de la eficiencia, relacionada fundamentalmente con los sistemas de gestión (como se plantea en el modelo teórico que se ha elaborado en el Perú). Al primero, le interesará más conocer cuál es la situación del condicionamiento de los gobernantes y de sus órganos y procedimientos para hacerlo, en tanto que para el segundo será más importante la optimización de los seres; humanos y de los insumos financieros y materiales para alcanzar el producto, que desde luego tiene objetivos primarios, o fines últimos, de eficacia, pero formas y ámbitos distintos de concepción y de medición de su eficiencia.

Como parte importante del instrumental metodológico del diagnóstico, en cualesquiera de sus ámbitos macro o microadministrativos, está también la necesidad de contar con una planificación global del mismo y con una desagregación en programas y proyectos debidamente concebidos en todos sus detalles de fines y recursos, de tiempo de realización, de asignaciones institucionales por actividades y de tareas individuales a realizar por quienes participan en tales labores. Ello implica la determinación previa de las posibles fuentes de información, tanto para el diagnóstico preliminar como para el definitivo para un periodo específicamente establecido a priori, pues tampoco se puede pensar en diagnósticos o planes permanentes, dado el criterio de transitoriedad que en el tiempo tiene que hacer administrativo, ante la dinámica institucional a los cuales se refieren.

Esa programación debe comprender además la elaboración de formularios para recopilar los hechos o datos o para conocer con un mínimo de orden y objetividad ciertos juicios de valor; el procesamiento de la información hasta el grado de detalle necesario para analizarla cuantitativamente y cualitativamente con la oportunidad y seguridad necesarias; el poder derivar conclusiones confiables y ofrecer recomendaciones de implementación, mediante las cuales es que justamente se llega, sobre la base del diagnóstico y del modelo operativo, a la formulación de las propuestas de reforma administrativa y

de las situaciones conyunturales para la aplicabilidad de tales propuestas, que servirán de base a la institucionalización y realización de un efectivo proceso de reforma administrativa, sujeto a una constante revisión y actualización, utilizando los instrumentos metodológicos diseñados.

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

La institucionalización del proceso de reforma administrativa implica necesariamente una concepción globalizante, es decir, que el cambio que le es inherente no esté centralizado —más o menos— en el organismo rector del sistema o de los subsistemas que lo integren, sino en toda la administración pública, aunque corresponda a este organismo central ser el principal catalizador, promotor, elaborador de las propuestas básicas e integradas de la reforma administrativa y de algunas políticas específicas de la misma.

La institucionalización comprende obviamente varias etapas, la primera y más importante de las cuales —puesto que es la que otorga la legitimidad y el apoyo superior— es la decisión política de emprender la reforma administrativa y de definir las relaciones que existirán entre ese ámbito de decisiones políticas y las autoridades supremas de la reforma administrativa.

Esa legitimidad y apoyo se manifestarán posteriormente a través de las otras etapas del proceso, tales como, el respaldo para la acción globalizante a través de las estrategias que se aprueben; del apoyo logístico que se brinde a través de la asignación oportuna y suficiente de recursos humanos, financieros y materiales para lograr el producto deseado; del otorgamiento de prioridades de implementación, especialmente cuando puedan presentarse casos de discrepancia entre las autoridades de línea y aquellas encargadas del proceso de reforma administrativa; de la jerarquización de prioridades entre varias acciones; de la obligatoriedad para lograr la aplicación y vivencia del criterio sistémico, tanto en el campo de las decisiones políticas, como en aquellas de gestión y auxiliares, endógenos o exógenos a los ámbitos del gobierno nacional, según sean las definiciones conceptuales y políticas que se hayan tomado; para la creación de un espíritu de cuerpo en toda la función pública que haga posible la concreción de los cambios, entre los cuales los más importantes son aquellos que se autocontrolan a través de la propia conducta de los servidores, en todos sus niveles, y en forma muy especial en los de dirección, por ejemplo que debe

darse en ellos, más que por la exhortación que ilumina, pero no convence a la larga.

La institucionalización debe reflejar, necesariamente, el criterio sincrético de la reforma administrativa tantas veces ya planteado como indispensable en el enfoque integrado y sistémico que se presenta en este documento. Ello implica no sólo el cambio de las bases constitucionales, legales y reglamentarias para permitirlo, sino los otros cambios de estructuras y procedimientos administrativos formales e informales, estos últimos muy relacionados con el comportamiento humano behavioralismo, con el aprovechamiento racional de los seres humanos que constituyen el más importante factor de todo proceso productivo, y que complementados por los recursos financieros y materiales y adecuados permiten la eficiencia institucional dentro del marco de eficacia política; con el conocimiento tecnológico necesario a las diferentes etapas de la institucionalización y para cada uno de las actividades y tareas particulares que realiza el gobierno nacional, que por su importante rol y por la diversidad de labores que lleva a cabo, demanda un personal profesional técnico altamente capacitado y motivado, gracias a la existencia de un efectivo sistema de méritos y de carrera administrativa.

Vista la institucionalización como un todo que ha de actuar coherentemente y de manera coordinada a través de sus partes, éstas pueden tener una gran o relativa independencia operativa o funcional, dentro de objetivos claramente definidos de antemano, para que cada una de ellas sepa qué parte le corresponde dentro de las responsabilidades globales, contando además con políticas que de los parámetros dentro de los cuales haya una gran discrecionalidad para llevar a cabo las acciones institucionales individuales; estableciéndose ámbitos, unidad doctrinaria para aquellas labores que deban realizarse bajo similares estrategias o que respondan a una misma filosofía de concepción, diseño y propósitos que tengan analogía de acción, que demanden paralelismo cronológico en sus realizaciones, reforzamiento mutuo y participación complementaria por las características de la cooperación interinstitucional que necesite.

Las principales líneas de acción operativa para la institucionalización de la reforma administrativa, dentro de los parámetros ya indicados, guardan estrecha relación con lo expresado en cuanto se refiere a la metodología del diagnóstico para la evaluación inicial de la situación prevaleciente cuando ésta se emprende o bien su redefinición si en alguna medida ya ha venido operando. Comprende también el intercambio de criterios y experiencias entre el personal de sistema,

la formulación de normas generales o específicas, según sean las necesidades; el desarrollo del personal, muy vinculado en términos generales con el sistema educativo nacional —especialmente con la formación profesional y técnica y con el perfeccionamiento—; y de manera más específica con la capacitación previa y en servicio del mismo.

Es muy importante, además, la evaluación periódica y ojalá en cortos lapsos al comienzo — de la implementación de las actividades, a través de la comparación de lo planificado, programado, proyectado, presupuestado y asignado a cada uno de los organismos del sistema, y dentro de ellos a cada una de sus partes componentes y personas, con lo efectivamente realizado por todos y cada uno de ellos lo cual implicará el establecimiento y operación de eficientes procesos y procedimientos de información y de auto control, la racionalización de los mismos; y la existencia de depurados y actualizados registros y en especial de una actitud positiva para corregir y cambiar todo aquello que sea susceptible de mejoramiento a través de la reforma administrativa.

A todo lo anterior hay que añadir la institucionalización de la participación en el caso peruano y que se desarrolla a continuación.

APENDICE

AXIOMATIZACIÓN

SISTEMA ADMINISTRATIVO

Requisitos

Un sistema administrativo es:

- 1.—Un conjunto de elementos en integración primaria,
- 2.—Afectado de un sentido holístico,
- 3.—En situación homeostática,
- 4.—Enmarcado por una frontera de porosidad variable que lo aísla y lo comunica,
- 5.—Y a través de la cual influye por condicionamiento y es influido por retro-alimentación, respecto de otros sistemas paralelos, supersistemas o subsistemas que lo circundan.

Comentarios

Integración primaria. Una integración es primaria cuando las relaciones entre los elementos de un conjunto sistemático se dan en el interior de ese conjunto, o sea, cuando son intra-sistémicas. Una integración es secundaria cuando uno o más elementos del conjunto sistémico se vinculan con otros elementos u otros conjuntos a través de la frontera del conjunto sistémico.

Sentido holístico. Christian Smuts "Holism and Evolution" 1926 sostenía que cuando varios factores forman una totalidad o unidad que contiene algo más que la suma de ellos y es, dentro de ciertos límites, diferente de esta suma, aparece el sentido holístico.

Holismo es una categoría que inicialmente comienza a emplearse en el dominio de la biología. Christina von Ehrenfels lo aplica a la psicología como principio explicativo fundamental de las estructuras psíquicas; un ejemplo clásico, en este dominio, es el de una melodía; una melodía es algo más que la suma de sus notas, es un contenido temático; además, es diferente, dentro de ciertos límites, de sus elementos conformantes; al ser interpretada en distintos instrumentos los valores de las notas cambian, pero el tema musical se mantiene. El holismo no debe ser interpretado como una entidad especial, es decir, no debe pensarse substancialmente; es sólo un modo de interpretación, por tanto, debe ser pensado funcionalmente. Con este último carácter ha sido extendido a todo dominio científico.

En la teoría administrativa se distinguen tres modalidades holísticas:

- a) Holismo incremental cuando en el todo las partes conservan, cada una, sus valores diferenciales.
- b) Holismo esencial cuando en el todo las partes siguen siendo partes, pero sus valores, sus significaciones cambian en virtud de los cambios en las relaciones del todo.
- c) Holismo radical cuando en el todo las partes se configuran secundariamente respecto de él; no es que las partes se disuelven en el todo, sino que primero es el todo y las partes aparecen como simples diferenciaciones estructurales y funcionales del conjunto.

Situación homeostática. Es la propiedad que consiste en mantener constantes las condiciones internas de un sistema aunque se den grandes variaciones en las condiciones externas. Si en el ambiente exterior disminuye la cantidad de oxígeno, el organismo se modifica aumen-

tado el número de glóbulos rojos de suerte que sigue constante el aporte de oxígeno que reciben los tejidos.

Cannon, en 1929, comenzó a emplear el término homeostasis y luego extendió su significado a otros dominios científicos. La homeostasis no es un concepto causal, es decir, no debe pensarse que constituye la causa o una de las causas de la constancia de las condiciones internas de un sistema; designa simplemente el equilibrio dinámico de un sistema, o sea, que cambia internamente lo necesario para mantenerse constante. De aquí se desprende otra cualidad muy importante de la homeostasis: no significa un sometimiento pasivo o adaptación del sistema a las condiciones externas sino una relativa independencia frente a éstas.

Frontera de porosidad. El límite que define, circunscribe y determina un sistema oscila entre su total impermeabilidad que lo aísla completamente del ambiente circundante o su completa discriminación que provoca la disolución del sistema. En el primer caso el sistema cristaliza, se esclerosa, porque la frontera no permite ningún tipo de retro-alimentación que oriente la capacidad de condicionar; en el segundo caso tampoco es posible una competencia condicionadora porque desaparece su calidad de unidad holística y homeostática.

La mayor o menor porosidad de la frontera de un sistema mide el grado superior o inferior de su elasticidad. La adecuación de un sistema al ambiente externo en que se inserta está en razón directa del valor de su elasticidad.

Condicionamiento y retro-alimentación. Las influencias que un sistema recibe del resto del universo (sistemas paralelas, supersistemas, sub-sistemas) a través de ciertas vías de su frontera se llaman entradas.

Las influencias que ejerce sobre el resto del universo, a través de ciertas vías de su frontera se llaman salidas.

Las salidas informativas de un sistema administrativo se denomina procesos de retro-alimentación. Se distingue una retro-alimentación. Se distingue una retro-alimentación negativa en la cual los repertorios de entradas y los repertorios de salidas desenvuelven equilibrios relativamente estables tanto en el interior del sistema cuanto en el universo sobre el cual el sistema actúa. Una retro-alimentación es positiva cuando los repertorios de entrada y de salida se incrementan progresivamente originando trayectorias de intensidad (aceleración) creciente.

Preguntas fundamentales

¿Pueden las relaciones de integración secundaria convertirse en relaciones de integración primaria a través de las retro-alimentación?

O esto es posible o no es posible.

Sí, es posible, entonces, las diferencias entre integraciones primarias y secundarias no son de naturaleza sino de grado, lo que supone que la frontera de porosidad del sistema es más virtual que real. En consecuencia, la noción de sistema tiene un significado puramente heurístico.

No es posible porque las relaciones de integración secundaria cuando atraviesan la frontera sistémica modifican substancialmente el significado de sus contenidos o repertorios: de elementos aferentes unidimensionales se convierten en eferentes n-dimensionales, o sea, de partes condicionantes diferenciadas capaces de sumación se transforman en condicionadores holísticos susceptibles de interacción y no de sumación. Por consiguiente, la noción de sistema tiene un significado teórico-factual.

EL PAPEL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL FOMENTO DEL
DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA
ESQUEMA DE INVESTIGACION*

<i>Temas de investigación</i>	<i>Brebe comentario</i>	<i>Objetivos</i>
1.— <i>Estudio de la ubicación del sector de empresas públicas en tres dimensiones:</i>		
a) con respecto a toda la economía;	a) Importancia relativa de las empresas públicas y tendencias registradas.	— Revisión general de la importancia relativa de las empresas públicas.
b) en relación con el conjunto del sector público y el Gobierno co-	b) Factores relevantes en la explicación de esas tendencias.	— Revisión de la naturaleza de su papel en la actividad global, dis-

<i>Temas de investigación</i>	<i>Breve comentario</i>	<i>Objetivos</i>
<p>mo tal (integración externa); y c) dentro del propio sector de empresas públicas (integración interna).</p>	<p>c) Formas y medios de organización general, coordinación, procesos de toma de decisiones y funcionamiento.</p>	<p>tinguiendo las ventajas y limitaciones que se observan. — Recomendar algunos lineamientos que pueden ser útiles para alcanzar una mayor eficacia en la operación.</p>
<p>2.—<i>Análisis de la actividad productiva del sector de empresas públicas.</i></p>	<p>El análisis cubriría principalmente: a) estructura y otras características de la producción de bienes y servicios por parte de las empresas públicas, tanto en forma estática como dinámica. b) Congruencia de la producción de ellas con las preferencias económicas nacionales que se hayan definido. c) Algunos impactos específicos de la actividad productiva de las empresas públicas particularmente en el balance de pagos y en la producción interna de bienes de capital.</p>	<p>— Revisar el papel asumido por las empresas públicas en los procesos nacionales de producción. — Revisar las diferentes formas y condiciones bajo las cuales las empresas públicas han entrado en la actividad productiva y la eficacia de la función cumplida. — Recomendar algunas orientaciones para decidir y organizar la producción de las empresas públicas.</p>
<p>3.—<i>Análisis del proceso de ahorro e inversión de las empresas públicas en relación con su funcionamiento financiero global.</i></p>	<p>a) ¿Cuánto, cómo y en qué invierten? Continuidad de las inversiones. b) Limitaciones y diferentes factores que cooperan al proceso de inversión.</p>	<p>— Revisar la prioridad y el tratamiento dado en el sector de empresas públicas al proceso ahorro-inversión. — Analizar las condiciones y formas bajo las cuales se realiza ese proceso.</p>

*Temas de investigación**Breve comentario**Objetivos*

- | | | |
|--|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> c) Efectos sobre las posibilidades de acumulación provocadas por las políticas de precios seguidas. d) Si es posible, también se incluirá un análisis de tendencias de los costos. | <ul style="list-style-type: none"> — Recomendar algunas orientaciones para una acción apropiada en este campo. |
| <p>4.—<i>Integración del sector empresas públicas con los procesos de planificación.</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> a) Incorporación de la información proveniente de las empresas públicas en la formulación de los planes. b) Comunicación efectiva de los impactos de los planes en las empresas públicas. c) Revisión de la gestión de las empresas públicas durante la ejecución del plan. d) Modificaciones de las operaciones de las empresas públicas que resulten necesarias luego de la revisión de los planes. e) Vinculación permanente entre la organización para la planificación y las empresas públicas. f) Coordinación entre las actividades de las empresas públicas y aquellas del resto de la economía. | <ul style="list-style-type: none"> a) Revisar los métodos de coordinación existentes entre la planificación en sus diferentes etapas, y las empresas públicas. b) Revisar la instrumentación de la gestión de las empresas públicas en una economía planificada, especialmente en cuanto a los aspectos financieros y de ahorro-inversión. c) Recomendar una óptima integración entre las empresas públicas y los procesos de planificación. |

Temas de investigación

Breve comentario

Objetivos

5.—*Comunicaciones, fiscalización y organización en las empresas públicas.*

a) La comunicación entre el gobierno y las empresas públicas.

b) Disposiciones en cuanto a la fiscalización de las empresas públicas.

a) Flujos de información, revisión, asesoría y dirección.

b) Propósito, periodicidad y detalle de las comunicaciones.

c) Uso de la información, de las revisiones, de las asesorías y de las direcciones.

d) Instituciones comprometidas; ministerios, Banco Central, Contraloría, Tribunales, etc.

e) Diálogo que acompaña a las comunicaciones.

f) Elementos sustantivos en las comunicaciones, en contraposición a elementos formales: por ejemplo, normas presupuestarias, aprobaciones de precios, problemas de personal.

a) Naturaleza de la fiscalización, información, consulta, aprobación, asesoría y dirección.

b) Propósitos de la fiscalización.

c) Instituciones involucradas: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación, otros ministerios, Parlamento y sus comités, Contraloría, Banco Cen-

a) Revisar los sistemas de comunicación pre-
valecientes entre el gobierno y las empresas públicas, en todos los aspectos que se requiera.

b) Revisar la exactitud y adecuación de los sistemas de comunicación.

c) Recomendar sistemas de comunicación eficaces desde el ángulo de la acción de las empresas, necesidades administrativas del gobierno y de la máxima funcionalidad del sector en el proceso nacional de desarrollo.

a) Revisión de los sistemas gubernamentales de fiscalización en cuanto a naturaleza, propósitos y agencias involucradas.

b) Revisión de las bases de la fiscalización.

c) Revisión de la coordinación existente entre las diferentes agencias fiscalizadoras.

d) Revisión del efecto provocado por la fis-

*Temas de investigación**Breve comentario**Objetivos*

- | | | |
|---|---|--|
| | <p>tral, Tribunales, etc.</p> <p>d) Diferencia entre los aspectos sustantivos y los formales de la fiscalización.</p> <p>e) Normas sustantivas en la fiscalización.</p> <p>f) Impacto de la fiscalización en la gestión de las empresas públicas.</p> <p>g) Coordinación entre las agencias fiscalizadoras.</p> <p>h) Grado de expertizaje en los sistemas de supervisión.</p> | <p>calización en la eficiencia de las empresas públicas y asimismo, de su efecto en el proceso nacional de desarrollo.</p> <p>e) Recomendar las técnicas más eficaces de supervisión, que sirvan para la gestión de las empresas, para las necesidades gubernamentales de administración y presupuesto y para la mejor integración de las empresas públicas en el proceso de desarrollo.</p> |
| <p>c) Estructuras organizativas de las empresas públicas.</p> | <p>a) Aproximación general a la organización de las empresas públicas.</p> <p>b) Una sola institución "holding".</p> <p>c) Corporaciones sectoriales.</p> <p>d) Empresas multiproductivas.</p> <p>e) Participación conjunta con capital privado.</p> <p>f) Participación del capital extranjero.</p> <p>g) Autonomía en las formas de organización de las empresas públicas.</p> <p>h) Estructuras de las corporaciones de desarrollo y de las corporaciones financieras.</p> | <p>a) Revisión de las estructuras existentes en la organización de las empresas públicas.</p> <p>b) Revisión de las consecuencias que resultan de la centralización de las decisiones administrativas financieras.</p> <p>c) Revisión de las estructuras organizativas y su relación con las necesidades de coordinación.</p> <p>d) Recomendación de líneas de reorganización que conduzcan a un funcionamiento más congruente de las empresas al desarrollo</p> |

Temas de investigación

Breve comentario

Objetivos

	i) Relaciones organizativas entre las empresas públicas.	económico y social de los países.
6.— <i>Determinación de los objetivos de las empresas públicas.</i>	<p>a) Importancia de la determinación de esos objetivos.</p> <p>b) Diferentes tipos de objetivos: físicos, financieros, económicos y sociales.</p> <p>c) Congruencia entre objetivos conflictivos.</p> <p>d) Organización que permita una revisión periódica de los objetivos.</p>	<p>a) Revisión de la situación actual en cuanto a especificación de objetivos de las empresas públicas.</p> <p>b) Examinar los factores que dificultan la determinación de objetivos.</p> <p>c) Recomendación de la organización apropiada y de las técnicas que permitan la determinación de objetivos de empresas individuales y por subsectores con el propósito de asegurar la máxima contribución de las empresas públicas al desarrollo económico y social.</p>
7.— <i>Evaluación de las empresas públicas.</i>	<p>a) Factores que se distinguen en la evaluación de las empresas públicas.</p> <p>b) Técnicas y normas de evaluación.</p> <p>c) Enfoques financieros, económicos y sociales en la evaluación.</p> <p>d) Organización para la evaluación.</p>	<p>a) Revisar los métodos de evaluación, si los hay, de la gestión de las empresas públicas.</p> <p>b) Sugerir una aproximación correcta para la evaluación, incluyendo normas, organización y formas de aproximación.</p> <p>c) Recomendar sistemas apropiados de evaluación que permitan la</p>

máxima contribución para una adecuada gestión de las empresas públicas.

8.—*Participación de los trabajadores en el manejo de las empresas públicas.*

- a) Políticas y patrones utilizados.
 - b) Participación en la administración de otros empleados.
 - c) Contexto socio-políticos relevantes.
- a) Revisión de la participación de los trabajadores en el manejo de las empresas públicas y su impacto sobre la eficiencia de ellas.
 - b) Revisión de los sistemas existentes desde el ángulo de los objetivos sociales perseguidos.