

Resumen de la ponencia para el Seminario: GESTION URBANA Y DESCENTRALIZACION-Encuentro Europa-América latina. Universidad Piloto de Colombia.

EL GOBIERNO DE LA GRAN CIUDAD DE AMERICA LATINA Y LA INVERSION SOCIAL

Por: Pedro Santana Rodriguez

Un equipo de investigadores Latinoamericanos adelantamos desde hace cuatro años una investigación sobre la gran ciudad de América Latina. Se han estudiado diversos aspectos de la problemática de Ciudad de México, Sao Paulo, Lima, Santiago de Chile y Santafé de Bogotá. Tres han sido principalmente los temas que han nucleado este estudio comparativo.

En primer lugar estudiamos las características socioeconómicas de la gran ciudad latinoamericana así como sus tendencias de desarrollo más recientes. Particular importancia dimos al estado de la infraestructura de servicios urbanos (Energía, agua potable, recolección de basuras, etc) y a las características económicas tanto de su desarrollo reciente como a la crisis y a la tendencia a la terciarización de su empleo.

Un segundo tema de nuestra investigación se ocupó de los procesos recientes de descentralización que se han vivido en la región latinoamericana y tratamos de ver hasta dónde estos procesos habían involucrado a los gobiernos de las grandes ciudades de la región. En primer término constatamos que la estructura de los gobiernos así como sus funciones y atribuciones son diferentes en las distintas ciudades aún si se trata de Estados bajo la forma Federal de gobierno o si se trata de Estados Unitarios. En algunos casos los gobiernos locales son totalmente dependientes del gobierno central (Ciudad de México) donde la propia primera autoridad municipal es nombrada por el Presidente de la República o situaciones como la de Santiago de Chile en donde no existe un gobierno para el conjunto de la ciudad. En los restantes tres casos (Sao Paulo, Bogotá y Lima) las autoridades municipales se eligen mediante votación popular. Tampoco son comunes las atribuciones pues mientras algunos gobiernos municipales son responsables de la prestación del conjunto de los servicios

-----  
\* El autor es el director del Fondo Editorial de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Coordina desde dicha institución la Investigación sobre Grandes Ciudades de América Latina. Esta investigación se ha realizado como un esfuerzo conjunto entre Europa y América Latina desde hace cuatro años. Por América Latina participan de ciudad de México CENVI y el Equipo Pueblo; por Lima CIDIAG y FIVIDA; CEBRAP de Sao Paulo Brasil; el PET de Santiago de Chile y FORO de Santafé de Bogotá. La investigación ha contado con la participación de la Agencia de Cooperación para el Desarrollo NOVIB de Holanda.

publicos en otros casos estos servicios dependen de los gobiernos nacional o regional.

Los procesos de descentralización hacia el interior de las ciudades son también desiguales. En algunos casos como Santiago, Bogotá y Lima existen niveles de gobiernos locales mientras que en los otros existen apenas dependencias administrativas sin funciones ni recursos.

En nuestro trabajo nos hemos ocupado también de examinar tanto funciones como recursos de las autoridades locales así como de los gobiernos metropolitanos.

Finalmente durante la última fase de nuestra investigación nos ocupamos de examinar la problemática social (educación, salud, seguridad social y vivienda) y sobre todo la situación de los grupos más vulnerables de la población- mujeres, ancianos y niños y las políticas puestas en marcha para hacerles frente. Aquí encontramos también que en general el gasto social depende primordialmente de los gobiernos regionales y nacionales. En el mejor de los casos la inversión social propia de los gobiernos metropolitanos es apenas del 20% del total de la inversión en esta área mientras que el restante 80% corre principalmente a cargo de los gobiernos centrales. No sobra señalar que la problemática social de la gran ciudad de América Latina se ha agudizado durante la última década. El desempleo ha crecido en todas las ciudades estudiadas, los gastos en salud pública hoy día son menores proporcionalmente al tamaño de la población que los que se efectuaban al comienzo de la década, el número de pobres ha crecido y cada una de estas ciudades presenta agudos problemas en la calidad de vida de sus habitantes. El medio ambiente se ha deteriorado aún más y la crisis urbana golpea principalmente a los sectores de menores ingresos. La informalidad ha ido creciendo y el empleo se concentra y crece principalmente en el sector de servicios.

La investigación finalmente se ocupó de examinar el papel de los gobiernos locales en frente de esta problemática.

Humberto Gallego G.

**LA ADMINISTRACION PUBLICA FRENTE A LA PRIVATIZACION Y LA  
GESTION URBANA INFORMATIZADA**

**Administración Pública vs. Privada**

Con ocasión de la XII Asamblea del Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración presenté un trabajo bajo el título "Administración Pública versus Administración Privada - Aspectos de Eficiencia", en el cual sostuve que al analizar dicho tema no se podía llegar a conclusiones tajantes que validasen el preconcepto (por no decir el axioma) de que la eficiencia, la eficacia y la productividad del sector privado, cuando se les comparaba con las del sector público eran claramente superiores, o en otros términos, que existía una evidente ineficiencia relativa del sector público frente al sector privado.

Los argumentos que esgrimía para sustentar tal posición podrían sintetizarse así:

1. Que metodológicamente existía una confusión conceptual, puesto que cuando se examinaban las actuaciones del sector público, se estaba haciendo implícitamente referencia a su productividad física, es decir, que se confrontaba el volumen y la calidad de los bienes y servicios resultado de la actividad pública con la cantidad de los insumos utilizados para su obtención; y que, por contraste, cuando se analizaba la "eficiencia" del sector privado realmente se estaba considerando la capacidad de tales empresas para generar ganancias.

Es obvio que comparaciones y análisis sobre productividad, basadas en conceptos y criterios claramente diferentes, conducen a conclusiones que frecuentemente tienden a ser inexactas.

2. Ligado con el punto anterior, se encuentra que

mientras el sector privado produce sólo para responder a la demanda efectiva, es decir, para satisfacer las necesidades de aquellas personas que tienen capacidad para pagar el precio del mercado y están dispuestas a hacerlo, el sector público actúa con miras a satisfacer necesidades sociales, ya sea gratuitamente, ya sea ofreciendo bienes y servicios de interés colectivo frecuentemente a precios claramente inferiores a los que regirían en el mercado.

Como consecuencia de lo anterior, y muy especialmente en países pobres y de rápida expansión demográfica, la demanda de servicios públicos casi siempre excede a la oferta, lo cual produce colas e inexorablemente la impresión de ineficiencia del sector público para cumplir sus tareas. Pero, como se dijo antes, parcialmente esto es apenas el reflejo de que el Estado procura llevar sus bienes o servicios a grupos mucho más amplios que los que, por azares y mecanismos del sistema capitalista, tienen la capacidad monetaria de obtenerlos.

3. Los apologistas de la empresa privada fustigan el sector público alegando que, en razón de la permanencia, de la "eternidad", del Estado y de sus servicios, los errores de los administradores gubernamentales se disimulan mediante un simple incremento en las tarifas o, lo que es más grave, que a través de aportes directos del presupuesto se oculta simple y llanamente la ineficiencia de la gestión pública.

Por el contrario, alegan los citados panegiristas de la gestión privada, errores y fallas en este sector repercuten inmediata y automáticamente en pérdidas económicas, y, si los errores en cuestión son los suficientemente graves, los mecanismos de la competencia harán desaparecer la empresa del mercado.

Lo que generalmente no se hace explícito, en tal argumento, es que las sanciones automáticas del mercado funcionan solamente si nos encontramos en una situación tal que refleje, al menos aproximadamente, las condiciones establecidas en los textos para la existencia y funcionamiento de un mercado de competencia pura y perfecta. Si el

mercado en cuestión se caracteriza por una fuerte presencia de **elementos monopólicos u oligopólicos**, considerables fallas en la gestión administrativa aparecerán enmascaradas en los registros de un balance presentando un nivel de ganancias satisfactorio para los accionistas, en el cual, naturalmente, no aparecen reflejados los costos de tal ineficiencia sobre la comunidad.

En el caso de estas empresas, el despilfarro y las fallas administrativas no salen a la luz pública sino cuando los desatinos son de tal magnitud que se hace indispensable castigar fuertemente los dividendos o cuando grupos financieros rivales por circunstancias excepcionales se enfrentan en el seno de la compañía.

De lo anterior, nos sentimos tentados a concluir que el principio de la quiebra y desaparición de la empresa privada como "castigo" a los desaciertos en las decisiones empresariales y administrativas, si bien existe en el modelo de competencia perfecta, no tiene en una economía dominada por grandes unidades, **monopólicas u oligopólicas** una vigencia tal que permita señalar a este respecto una diferencia fundamental con el sector público.

4. El argumento básico expuesto en el Artículo citado es que el proceso Administrativo, Público o Privado, es un **producto social**, y por tanto un aspecto importante de resaltar es que una determinada sociedad presenta normalmente en sus diversas **manifestaciones, expresiones y realizaciones un cierto grado de proximidad, de similitud**, que reflejan su estructura y grado de desarrollo.

En consecuencia, debe esperarse que el fenómeno administrativo, en su práctica pública o privada, tienda a evidenciar una **calidad, forma y estilo relativamente homogéneos**. Por tanto, parece difícil de explicar cómo puede pretenderse la coexistencia en el tiempo y en el espacio nacionales de una administración altamente innovadora y eficiente: la privada, y de otra rutinaria, irracional y mediocre: la pública. Para que ello fuese posible sería necesaria la presencia, en uno o en ambos sectores, de **factores altamente específicos, que determinasen esta**

**singular dicotomía** en cuanto a la eficacia en la producción y prestación de los servicios. Aunque es cierto que existen **aspectos peculiares** de los sectores gubernamental y privado, éstos están muy lejos de justificar marcadas diferencias cualitativas en el citado fenómeno administrativo.

De esta manera, frecuentemente lo que encontramos son hechos, prácticas, hábitos, vicios, restricciones de diferente naturaleza, que, sin embargo, juegan a menudo un papel importante, en el sentido de producir igualmente un deterioro de la actuación administrativa tanto en el sector gubernamental como en el privado, o, en otros términos, que estamos frente a **diferentes causas, pero análogos resultados.**

No fue poco mi asombro, al encontrar que estos argumentos, así como los otros expuestos en el citado artículo, fueron ampliamente compartidos por los asistentes a la XII Asamblea del Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración, dentro de los que se encontraban reputados consultores de las empresas del sector privado de América Latina, quienes anotaron que, precisamente por conocer desde adentro los errores y vicios en el funcionamiento de las empresas latinoamericanas, no podían menos que concordar con las tesis expuestas. Por el contrario, debo reconocer que difícilmente he llegado a hacer compartir tales argumentos a los legos en la materia.

Sin embargo, mucha agua ha corrido bajo los puentes desde que presenté tal ensayo y **una nueva consideración teórica y práctica**, se ha hecho presente con fuerza en mi análisis, forzándome a modificar sustancialmente, sino los razonamientos, sí las conclusiones del mismo: que en el acontecer humano es absolutamente normal que **los procesos, mecanismos y funcionamiento de las organizaciones y sistemas tiendan a degradarse** (es decir que para ellos también rige la segunda ley de la termodinámica: la entropía), como resultado de que con el transcurso del tiempo, sus ventajas y virtudes se desgastan, mientras que sus defectos tienden, acumulativamente a transmitirse, contagiarse y convertirse en parte de la rutina diaria.

La anterior consideración, lleva a la conclusión que los sistemas y organizaciones si quieren mantener su vigencia y vitalidad, deben poseer: a) mecanismos automáticos y de

retroalimentación (a manera de termostatos) y estabilizadores automáticos que permitan a la organización o sistema recobrar su curso, su eficiencia; y b) si esto no es suficiente, un sistema de "señales" que oportunamente permita a los dirigentes tomar todas las medidas correctivas necesarias (tanto en cuanto a la gestión, como en la fijación de nuevas reglas del juego) para rectificar, solucionar y recuperar la plenitud de su funcionamiento.

Así, el punto crítico a considerar es que las organizaciones del sector público latinoamericano (en forma similar a lo que sucede en el funcionamiento de las economías socialistas) carecen casi completamente de tales "señales", de mecanismos automáticos y de retroalimentación, y que esta situación ha conducido en las últimas décadas a una creciente y acumulativa ineficiencia e ineficacia de las mismas.

Lo anterior aparece acompañado de una evidente hipertrofia del empleo en las entidades estatales, fenómeno ligado (y en esto también se presenta una similitud a lo que acontece en las economías socialistas) a la presencia en este sector de los perniciosos efectos del sugerente, seductor y peligroso principio del "derecho al trabajo", combinado con el sofisma de que la cancelación de contratos laborales en estas áreas atenta contra las estadísticas del empleo.

De esta manera, las entidades estatales durante largos períodos han empleado un exceso de trabajadores de inadecuada calificación y baja productividad, precipitando la aparición de muy importantes volúmenes de "trabajadores redundantes" (trabajadores de los cuales la entidad podría prescindir sin que disminuya la producción total; en términos técnicos, trabajadores cuya productividad marginal es igual a 0). En estas condiciones, el volumen de empleo no reacciona ni a las variaciones en el volumen de los servicios prestados ni a los cambios en la tecnología.

Es evidente que en nuestro país la mecánica del Frente Nacional, el clientelismo político y la acción de los sindicatos de empleados oficiales han acelerado y agravado este problema.

Además, no es extraño el hecho de que en el caso de empresas públicas que administran monopolios (frecuentemente "monopolios naturales"), la presencia de

gerencias pusilánimes han estimulado las acciones de sindicatos audaces y agresivos que han terminado por apoderarse de la mayor parte de las ganancias monopólicas generadas por tales empresas. En Colombia, los astronómicos salarios y prestaciones existentes en la empresa Puertos de Colombia donde a la incorporación de modernos sistemas de carga ha dejado sin variación el tamaño de la nómina, o la situación de Telecom en que igualmente imperan altísimos salarios y donde la incorporación masiva de revolucionarios sistemas automatizados no ha logrado la más mínima reducción en el tamaño de la planta de personal, constituyen algunos de los protuberantes ejemplos de este fenómeno.

Adentrándonos en la materia de la presente ponencia, encontramos que los términos mágicos para el tema que nos ocupa son: **cambio tecnológico, productividad, eficiencia, competencia, internacionalización de la economía, privatización, descentralización, informática.**

En relación con los aspectos del cambio tecnológico y la productividad, me permito llamar la atención sobre el hecho de que en Occidente, un gran número de las recientes innovaciones y de los desarrollos tecnológicos, no se encuentran ligados a la acción de grandes unidades económicas, ni a la movilización de cuantiosos recursos financieros, ni a la utilización de sofisticados y costosos laboratorios, ni al empleo de investigadores de altísima calificación y remuneración, ni tampoco a la utilización de computadores gigantescos, sino que han sido realizados en el seno de pequeñas empresas, por equipos de trabajo de tamaño muy reducido, plenos de entusiasmo, de capacidad emprendedora, de espíritu innovador, de ambición de fama y de dinero y utilizando computadores personales de bajo costo (unidos a redes mundiales de información tecnológica).

Formalizando un poco lo expresado, diríamos que la función de **producción** de los nuevos bienes de capital y de consumo, resultado de la más reciente revolución tecnológica, se caracteriza por **ahorrar capital y trabajo y por ser intensiva en creatividad, ambición y espíritu empresarial.**

Lo anterior presenta especial relevancia si tenemos en cuenta que los más diversos estudios sobre las fuentes del crecimiento (Solow 1957; The Brookings Institution 1984;

Denison 1980, 1985, 1989; Kendrick 1984) coinciden en atribuir al cambio tecnológico una participación de más de un tercio del crecimiento de la producción.

Cuando miramos a Colombia y en general a los países latinoamericanos, observamos que las características que marcan esta revolución tecnológica son **ambivalentes**: de una parte, por ahorrar capital, brindan nuevas y numerosas opciones; de otra parte, por ahorrar trabajo, amenazan el empleo de numerosas personas que no poseen la calificación adecuada.

Considero que, desgraciadamente, el país no aprovechará las oportunidades que le brinda la nueva tecnología, ya que si bien es cierto que algunas universidades egresan profesionales de excelente calidad técnica, la formación recibida los conduce no a innovar ni a crear nuevos procesos ni nuevas empresas, sino simplemente a utilizar, vender, implementar, instalar o reparar maquinaria y tecnología importada. El caso de Elkin Patarroyo continuará siendo totalmente excepcional.

## **REVOLUCION TECNOLÓGICA Y COLAPSO DE LAS ECONOMIAS SOCIALISTAS**

Tangencialmente, me permito señalar que las **peculiaridades** de la más reciente **revolución tecnológica** ofrece parcialmente una explicación del por qué a finales de los años sesenta y principios de los ochentas, la economía soviética y la de sus satélites comienza a ser **ampliamente desbordada por las economías del occidente desarrollado**, contrastándose el estancamiento de las primeras frente al vigor y dinamismo de las segundas (exceptuada la recesión 1981-1982).

Cuando observamos los países comunistas en relación a estos aspectos, necesariamente llegamos a la conclusión que el **espíritu y los mecanismos** de funcionamiento de las **Oficinas de Planeación Central** (lo que conduce al uso limitado de la iniciativa personal y que para actuar siempre se esperen órdenes de los superiores), el **burocratismo, la apatía, la obsesión por la seguridad**, han arraigado en estas poblaciones **estructuras ideológicas y mentales** incompatibles con el espíritu de empresa, con la ambición y con el deseo de realización indispensables a la

aparición de los grupos creadores de las nuevas tecnologías.

Por lo demás, los regímenes comunistas imponen limitaciones a la libertad individual que conllevan **restricciones significativas a la posibilidad del trabajo creador**. Lo anterior se manifestó inclusive en aspectos operacionales como es la no disponibilidad de fotocopiadoras y multilits (para evitar la reproducción de opiniones no ortodoxas), el freno a la utilización de instrumentos tales como el telex, telefax, teleimpresoras, los computadores personales y donde, como en Rumania, para adquirir una máquina de escribir era necesario llenar interminables formatos.

### Apertura Económica y Privatización

Los otros términos del acertijo en nuestro tema son: **eficiencia, competencia, internacionalización de la economía, privatización**. Y como en la solución de los crucigramas estas palabras están entrecruzadas y en la medida en que se resuelvan algunas de ellas se facilita el proceso de descifrar el resto.

Así, parte fundamental del esquema es que la **apertura económica y la privatización producirán mayor competencia y ésta una creciente eficiencia y una más adecuada asignación de los recursos**.

Ante el hecho de que el proceso de privatización en Colombia se realizará en un contexto de internacionalización de la economía, resulta forzoso dedicar unos pocos párrafos a tal decisión y a su desarrollo en nuestro país.

En primer lugar vale señalar que entre los especialistas existe prácticamente **consenso** sobre la aseveración de que si un país no internacionaliza su economía carece de futuro.

Pero, otra cosa es que a partir de esta afirmación se pretenda que la apertura, después de que se experimenten situaciones más o menos dolorosas y traumáticas, asegurará un proceso de desarrollo autosostenido. Lo anterior está muy lejos de ser cierto: The Economist, en su edición abril de 1990, cita al Banco Mundial y expresa que economistas de esa entidad, después de examinar todos los intentos hechos

por los países subdesarrollados desde 1945 para liberalizar su comercio exterior (treinta y seis en total), llegaron a la conclusión que solo quince de ellos han sido exitosos. Además debe tenerse en cuenta que sin la idiosincracia muy particular de algunos de estos pueblos tales éxitos habrían sido irrealizables.

En nuestro país las decisiones sobre la apertura de nuestro comercio internacional, durante el gobierno del Presidente Gaviria, presentan dos etapas completamente diferenciadas según que examinemos las políticas del Ministro Samper Pizano ó las del Ministro Santos Calderón. Sólo el futuro podrá despejar cual política era la correcta y quien tenía la razón. Pero lo que parece claro es que ni la una ni la otra fueron el resultado de estudios exhaustivos de carácter sectorial que permitieran determinar tentativamente qué sectores saldrían gananciosos y cuáles pagarían los platos rotos de la puesta en marcha de las nuevas políticas. Esto constituye una seria falla de los equipos gubernamentales, que siguen tomando decisiones de tanta importancia basados en lo que Keynes llamaba los "animal spirits" y no en estudios debidamente elaborados y sopesados sobre estas materias.

Tampoco sobra advertir que el carácter paradigmático que los técnicos gubernamentales han otorgado a las experiencias de la apertura vividas en Chile y México es puramente ilusorio, pues los datos muestran hasta la saciedad, que el índice (base 100 para 1970) del PIB colombiano se mantuvo muy por encima del de estos dos países, sin tener que padecer las crisis recesivas que desató la apertura.

El comportamiento de las importaciones en lo que va corrido del presente año, evidencia que no se presentó el rápido crecimiento que se esperaba en las mismas para el primer semestre, y en consecuencia que se ha postergado para fines de este año y buena parte del próximo, el efecto que sobre la producción nacional tendrá el cambio en los precios relativos entre bienes nacionales y bienes importados, el cual a su turno pondrá en marcha la consiguiente reasignación de los recursos, y traerá claros efectos recesivos, al menos de corto plazo, así como también una súbita obsolescencia de parte del capital fijo.

Este ambiente macroeconómico relativamente turbulento que posiblemente vivirá el país en el próximo futuro, no parece

ofrecer el mejor entorno ni el momento oportuno para que el actual gobierno ponga en marcha una política de privatización, de otra parte claramente aconsejable. En esto, como en otros aspectos, el gobierno está cometiendo el craso error de querer hacer demasiadas cosas simultáneamente, sin aceptar el hecho de que el prestigio de cualquier administración es volátil y no existe sino en cantidad limitada para invertirlo, para gastarlo, en unas pocas reformas fundamentales y que la multiplicación de metas y la dispersión de esfuerzos es ineficiente e improductiva.

#### **LA PRIVATIZACION: UN ACTO POLITICO**

Aparte de esta limitación, encontramos que en Colombia el proceso de privatización cuenta con otra grave restricción constituida por el serio, prematuro, y desafortunado desgaste del actual gobierno. En razón de que la privatización va más allá de ser una simple política económica y constituye un valeroso acto político que requiere para tener éxito de un amplio apoyo, no sólo de los dirigentes sino también de los intelectuales y de las clases populares.

El crónico y cáustico escepticismo de los colombianos que conduce a nuestro ciudadanos a desconfiar y a presumir oscuras intenciones de enriquecimiento ilícito en toda acción gubernamental, crea un obstáculo de insuperables dimensiones en especial para cualquier negociación en que intervengan poderosos grupos financieros nacionales o extranjeros.

Además, el público colombiano siempre ha demostrado un enorme desinterés y abulia frente al hecho de que las malas administraciones, los peculados y las exorbitantes remuneraciones puedan llevar al colapso y a la quiebra a una serie de empresas estatales. Aún en el caso en que tal situación se precipite, con consecuencias inmediatas y graves para los usuarios (como en el caso de las Empresas Públicas de Barranquilla), la protesta es tímida, resignada e impotente. En estas condiciones es obvio que el proceso de privatización carece temporalmente del apoyo público, y sin éste sus probabilidades de éxito son mínimas.

#### **EL PORQUE Y LA ESTRATEGIA DE LA PRIVATIZACION**

Los argumentos que plantean la necesidad de la

privatización son múltiples, pero los más relevantes son básicamente dos: primero, **solucionar presiones y problemas sobre el presupuesto público**, y segundo, la creencia basada en razones teóricas y constataciones empíricas de que **la disciplina competitiva** de los mercados incrementa la **eficiencia**, permitiendo producir bienes y servicios de mejor calidad a menor costo.

Sobre el primer argumento, debe examinarse si tales presiones y problemas que repercuten sobre el presupuesto, son el resultado de un ineficiente manejo de las empresas, de generalizados salarios de privilegio, o si por el contrario surgen del hecho que, a través de "precios políticos", se está procurando **hacer llegar bienes y servicios** considerados vitales para la población a **sectores sociales que carecen de capacidad para adquirirlos** a su "precio sombra" o de equilibrio.

En el primer caso, si se considera que existen factores estructurales que dentro del sector público no permiten superar permanentemente los problemas de las empresas, resulta saludable analizar los efectos que produciría el que la propiedad de tales empresas pasara, parcial o totalmente, al sector privado y qué estrategia se utilizaría para cumplir ese cometido. A este respecto, resulta simplista pensar que empresas completamente en bancarota que presentan enormes déficits, tienen como solución su privatización, pues nadie será tan tonto en el sector privado para adquirir esos "elefantes blancos". En estas circunstancias no existe otra alternativa que liquidarlas pronta y definitivamente.

En los casos en que las autoridades consideren que no es posible realizar un mejoramiento permanente en las empresas que las hagan eficientes, pero que si es posible, mediante la realización de los debidos esfuerzos, realizar un mejoramiento temporal, esto debe hacerse, aún a costa de inversiones importantes, pues, de este modo será posible **valorizar el patrimonio** de la compañía y obtener así de su venta un mejor precio.

En el segundo caso, antes de tomarse la decisión de privatización de la respectiva empresa, debe realizarse un **juicioso análisis, técnico y sobre todo político**, del esquema mediante el cual se suministrarán y se pondrán al alcance los bienes y servicios indispensables para un mínimo de una vida decorosa para el sector de más bajos

ingresos, pues de ninguna manera puede decidirse, simple y llanamente, que éstos, por no tener capacidad de demanda, no tienen derecho a gozar de los mismos.

A este respecto, cabe anotar que en Colombia, por contraste con otros países, poseemos una larga tradición de tarifas diferenciales para los distintos estratos de la población, calculadas bajo el principio de que los sectores de más altos ingresos deben financiar a los sectores desprotegidos. Por lo demás estos últimos han venido creciendo en forma explosiva en las grandes ciudades, causando un incremento de tal magnitud en el valor del subsidio total que han generado déficits muy considerables en las empresas. Pero se insiste, éste es un problema político, que debe ser tratado como tal, dentro de las claras obligaciones redistributivas existentes en nuestra sociedad.

Intimamente ligado con lo expresado en el párrafo anterior, se encuentra un delicado problema semántico y es que hemos denominado monopolistas, sin otro calificativo, a las empresas públicas cuando son las únicas que actúan en el mercado; pero cuando ellas, por ejemplo, realizan el tipo de discriminación tarifaria mencionado, lo que hacen es todo lo contrario de realizar una "discriminación monopólica" que tienda a maximizar sus ganancias, y es evidente que en estas circunstancias no están ejerciendo su poder monopólico; sin embargo, el vocabulario económico no posee términos que precisen estos importantes y delicados matices.

Esta disquisición de semántica económica presenta, para el tema que nos ocupa, consecuencias de la mayor relevancia, pues en el caso en que sea protuberante la ineficiencia y los desorbitantes salarios en estos "cuasimonopolios" estatales (por llamarlos de alguna manera), la solución a tales problemas en ningún caso sería la transferencia total de su propiedad al sector privado, que precipiten así la aparición de comportamientos monopólicos para maximizar ganancias (disminución del volumen de los bienes o servicios producidos e incremento de su precio) que son claramente inconvenientes para la comunidad.

Es además, evidente que en este caso desaparece, por definición, una de las dos motivaciones básicas para la privatización: que la disciplina competitiva de los mercados incrementa la eficiencia permitiendo producir

bienes y servicios de mejor calidad y a menor costo. En esta situación parecería aconsejable ceder una parte significativa de la propiedad al sector privado, con la esperanza de que la actuación de sus representantes al interior de la empresa mejore los patrones de eficiencia, mientras que la actuación de los representantes del sector público aseguraría el cumplimiento de los objetivos de beneficio social de la misma. Dado que la rentabilidad para el sector privado podría ser aceptable, este esquema podría funcionar en muchos casos y cumpliría el primer propósito de la privatización de disminuir los déficits y la presión sobre el presupuesto público.

Los teóricos del proceso de la privatización presentan como un objetivo adicional de la misma, el de la "democratización de la propiedad". Pero es necesario señalar que en Colombia, salvo el caso del pago de deudas laborales con acciones de las empresas, la muy desigual distribución de los ingresos hace impracticable este loable propósito social.

Como conclusión general podemos señalar que la privatización no es un fin en si misma, sino un medio para lograr que funcione la competencia y esta, a su turno, es el camino para llegar al objetivo final que es el surgimiento de una mayor eficiencia. Esto exige la presencia de una "cultura de la eficiencia", es decir, un comportamiento social que estimule, valorice, y dé reconocimiento público a las acciones que tiendan a tal fin. En general, en el caso colombiano, esto no existe y en consecuencia, la eficiencia no es políticamente atractiva ni rentable, lo que conlleva para los procesos de privatización el claro peligro de que los intentos en este sentido fracasen prematuramente y prevalezca un sentimiento tan agudo de desencanto, que sea necesario posponerlos casi indefinidamente.

### Administración Municipal y Tecnología Informática

Como punto de partida, debe registrarse el hecho clave, que el Municipio constituye una realidad natural, un acontecer espontáneo, surgido de la situación, omnipresente en toda sociedad, de la agrupación de familias para satisfacer necesidades comunes, las cuales trascienden la esfera familiar y se insertan profunda y específicamente en todo aquello que afecta la relación vecinal.

De toda la organización administrativa gubernamental, es el municipio el ente que se encuentra más cerca del individuo, y que entraña contactos más estrechos y directos de la burocracia con las gentes. Contactos que, por lo demás, al referirse a la prestación de servicios relacionados con la satisfacción de necesidades básicas y frecuentemente urgentes de los ciudadanos, influirán en forma decisiva en el juicio que éstos se formen sobre la eficiencia y eficacia de la acción estatal considerada en su conjunto. Mirados desde otro ángulo, hechos tales como la diversidad de grupos, el particularismo, la especificidad geográfica, las dificultades de comunicación, hacen deseable la descentralización y la aparición de poderes locales. Esto se desprende naturalmente de la dificultad del gobierno central, de actuar pronta y eficazmente sobre todos los sectores de la vida pública y en especial sobre aquellos que afectan e interesan más inmediata y directamente a la población. Resulta evidente que si bien es posible gobernar a distancia, por contraste, la acción administrativa implica proximidad, cercanía, tanto en el tiempo como en el espacio.

De otra parte resulta inobjetable la aseveración que en las últimas décadas la tecnología que más ha impactado la sociedad es la de la informática porque, entre otros muchos efectos, ha revolucionado la forma de realizar el trabajo en la mayoría de los oficios y actividades económicas, haciéndolo mucho más eficiente y de mejor calidad. Así lo demuestran los avances y logros obtenidos por los países desarrollados, en los cuales la informática se ha integrado e insertado en forma muy intensa como factor productivo de sus empresas y organizaciones.

Para ilustrar el punto anterior, tomemos ejemplos como el uso del procesamiento de palabra en labores secretariales, o el uso del correo electrónico (como medio de acelerar y mejorar la comunicación entre los miembros de una organización), o el uso de la hoja electrónica en infinidad de campos y aplicaciones, hasta llegar a niveles tan avanzados como la completa robotización de fábricas y plantas industriales.

Esta forma de obtener mayor productividad mediante la informática debe conducir simultáneamente a un mayor rendimiento económico de las empresas, a una mayor satisfacción de los clientes, a un mayor intercambio

comercial para el país, a una mayor actividad económica que propicie la aparición de nuevos negocios, a mayores ingresos tributarios del Estado, y a unos servicios sociales mejorados y ampliados para la población.

Entre los más recientes avances en el campo de la informática cabe destacar el de los **sistemas inter-organizacionales**, que son básicamente sistemas de información automatizados que comparten dos o más empresas, contribuyendo apreciablemente a mejorar su productividad, dándoles mayor flexibilidad, y por ende haciéndolos más competitivos. Tal es el caso en el Distrito Capital del sistema de recaudo de impuesto predial, en el cual intervienen la Secretaría de Hacienda, el Catastro Distrital, la Tesorería y el SISE.

Este punto resulta de especial importancia en el caso de las administraciones municipales, donde generalmente se disgregan las funciones según especialidad, generando multiplicidad de empresas y entidades que, en lugar de conjugar y concertar actividades, buscan separadamente objetivos independientes.

Al respecto cabe reflexionar sobre algunas facilidades que brinda la tecnología informática, entre ellas las **redes de información computarizada** que permiten a los administradores superar barreras de comunicación dentro de las empresas e intensificar el diálogo, habilitándolos para una mayor y más intensa participación en el proceso de toma de decisiones. Así mismo, estas redes permiten externamente a la organización mantener una base de datos centralizada y al mismo tiempo una atención a los usuarios totalmente descentralizada.

Las implicaciones para el **proceso educativo** son considerables, pues la tecnología informática, mediante el uso del **multimedia**, puede acelerar el proceso de aprendizaje y alentar nuevas formas de pensar. Así mismo, el computador se constituye en objeto de conocimiento y, para ser consecuentes con la revolución tecnológica se requiere crear un nivel mínimo de cultura informática en las nuevas generaciones.

Un cambio tecnológico reciente e importante en el campo informático es el denominado **"downsizing"** o reducción de tamaño de los equipos, (sin reducir su capacidad), mediante el cual muchas aplicaciones que antes requerían el uso de

costosos computadores tipo "mainframes" ahora pueden procesarse en equipos más pequeños y económicos del tipo microcomputador, los cuales, simultáneamente, siguen estándares de la industria, permitiendo así adquirir equipos del proveedor que ofrezca las mejores condiciones sin necesidad de "casarse" de por vida con éste.

Esta serie de estándares de la industria y de organismos internacionales (ISO, IEEE, ANSI, OSF, X/OPEN, etc), han permitido la aparición de lo que se denominan los **sistemas abiertos** que buscan fundamentalmente **intercomunicar sistemas** de cómputo (hardware y software) de diferentes proveedores, y que a la vez intentan desarrollar un **sistema operativo portable**, capaz de funcionar en cualquier plataforma de hardware.

Así, mediante la intercomunicación de los equipos se logra la **"interoperabilidad"**, posibilitándoles trabajar conjuntamente, repartiendo trabajo entre sí o realizando cada uno una tarea especializada, lográndose de esta manera una mayor capacidad de cómputo que la que tendrían individualmente.

De otra parte, la **"portabilidad"** de programas y aplicaciones busca satisfacer la legítima aspiración de las entidades, que hacen inversiones muy costosas en el desarrollo de sistemas, y quienes, por la obsolescencia rápida de los equipos, incurren en considerables costos al **transportar sus aplicaciones** de una máquina a otra, muy posiblemente de diferente fabricante.

Los avances tecnológicos anteriores permiten el acceso a las técnicas computacionales modernas a empresas, entidades y particulares a quienes en razón de los altos costos les estaban vedados. De otra parte, han permitido a los organismos que ya contaban con este valioso recurso aumentar su uso en diferentes procesos, áreas de la organización y dependencias o sucursales distantes, facilitando así la tan anhelada **descentralización operativa**, pero conservando unidad de planes y políticas. Además, no debemos olvidar que la información es un recurso único (en cierto sentido un **"bien público"**), que en buena parte no se agota al distribuirlo, y el compartirlo beneficia y enriquece apreciablemente a los interesados como lo señala John Naisbitt: "estamos pasando del poder del capital concentrado en unos pocos, al poder de la inteligencia y el conocimiento en manos de muchos".

Desde el punto de vista organizacional, estas innovaciones tecnológicas en el campo de la información y de las comunicaciones facilitan una verdadera descentralización de las estructuras administrativas, haciéndolas más planas y obteniéndose una mayor eficiencia y eficacia mediante una mayor participación y autonomía en la gestión.

Nosotros, como directivos de entidades públicas, tenemos la responsabilidad básica de adecuar e incorporar estos avances tecnológicos a nuestras empresas y organizaciones para hacerlas más modernas y eficientes. Además, frente a los difíciles retos de la apertura económica, tenemos la obligación de hacerlas más productivas y competitivas mediante el uso apropiado de la informática, pues hoy no se trata solamente de lograr mayor racionalidad o de justificar económicamente una inversión tecnológica, sino de asegurar la supervivencia de las mismas.

En la actualidad no es posible concebir el funcionamiento de una gran urbe y de sus empresas sin el uso apropiado de computadores, que suministren una capacidad suficiente de procesamiento para un gran volumen de datos, en forma ágil, oportuna y confiable; tampoco es posible concebir la planeación del desarrollo de las grandes ciudades sin contar con sistemas de información geográfica, y con bases de datos que interrelacionen distintas variables, tendencias y cifras estadísticas, provenientes de distintas fuentes y entidades; todo esto soportado por equipos de cómputo.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que ni los equipos de cómputo ni el software (hoy más importante y costoso que el hardware) resuelven por sí solos los problemas de las instituciones y son tan sólo un valioso instrumento que requiere ser debidamente programado, de acuerdo a las características y condiciones específicas de la organización en la cual va a utilizarse. Además, para su operación y aprovechamiento debe haberse diseñado, adecuado e implementado un adecuado mecanismo administrativo de alimentación.

De otra parte, es esencial no olvidar que para programar debidamente los computadores, se necesita tener claramente definidos: el problema a resolver, las metas que se desean alcanzar, y qué personas los van a utilizar.

Así, frente a este reto de aprovechar adecuadamente la tecnología informática es conveniente tener presente las siguientes premisas:

- a) Esta tecnología surgió y evolucionó en países desarrollados poseedores de esquemas organizacionales más avanzados que los nuestros y condicionada por tales esquemas organizativos. Por lo tanto, es fundamental ajustar nuestras estructuras administrativas a las orientaciones y facilidades que brindan estas tecnologías. De otro modo se corre el riesgo de subutilizar significativamente instrumentos de alto costo, y aún, en ciertos casos, de introducir posibilidades de fraude difícilmente detectables.
- b) El rendimiento económico de los computadores para la administración aunque muchas veces no es inmediato es sin embargo significativo, pues no solamente puede aumentar el nivel de los ingresos, sino que además, al inducir la aparición de una mejor organización, aumenta la eficiencia y eficacia de la misma y controla al menos parcialmente defraudaciones y desaguizados, pues frecuentemente el desorden, la desidia y la tolerada indisciplina constituyen un medio propicio para la aparición de fraude, del cohecho y del soborno.

Dentro del propósito de aprovechar y adecuar la tecnología en bien de nuestras instituciones, es conveniente "tomar con beneficio de inventario" todos aquellos planteamientos y aseveraciones de los vendedores de equipos informáticos y de software sobre las excesivas bondades y maravillas que éstos supuestamente realizan. En otros términos, los vendedores casi siempre, por no decir siempre, poseen conocimientos teóricos y prácticos sobre la mercancía ofrecida muy superiores al poseído por los administradores y además el entrenamiento que reciben para cumplir su cometido como vendedores es uno de los más sofisticados en el campo del mercadeo.

Así mismo, mantengamos siempre presente que los computadores deben ser programados, operados y alimentados por el hombre, lo cual exige un ajuste de estructura y de procesos y es evidente que los funcionarios que van a cumplir estas tareas deben ser adecuadamente capacitados y entrenados, lo cual demanda una inversión importante pero

absolutamente necesaria, ya que lo peor que puede pasarle a una organización es que sus procesos informatizados no funcionen satisfactoriamente.

De otra parte, es necesario que las personas a quienes se designe como **directores de los centros de cómputo** tengan la competencia técnica y administrativa necesaria para cumplir su función. Cuando esto no es así, los jefes de las entidades se ven obligados a dedicar demasiado tiempo a controlar tales actividades, presentándose un considerable desgaste administrativo y distrayéndose tiempo y esfuerzo preciosos de las labores esenciales que constituyen la razón de ser de las entidades.

Como consecuencia de lo anterior, para el caso de las ciudades intermedias, parece aconsejable una **estructura similar a la de Santa Fe de Bogotá**, en donde existe una empresa industrial y comercial cuyo objeto social es el de suministrar servicios informáticos a las entidades distritales en el volumen y calidad adecuados, y con la oportunidad debida, evitándose de esta manera la duplicación de esfuerzos y recursos, y el citado desgaste administrativo para el Alcalde, Secretarios y Gerentes de las Entidades.

Otro punto crítico que se presenta con frecuencia en los ambientes computarizados, en especial cuando hay manejo de dineros públicos o privados, es el relacionado con la **seguridad de los equipos, programas y datos**, lo cual previene fraudes, contingencias, atentados o desastres. Normalmente esta seguridad exige fuertes inversiones y su rendimiento sólo se hace evidente en el mediano y largo plazo.

Finalmente, a manera de **consejos prácticos** para el uso adecuado de la informática en el nivel municipal, se presentan las siguientes recomendaciones:

1. Si existe un centro municipal de procesamiento de datos y de desarrollo de sistemas de información, utilícelo, apóyelo y exíjale.
2. Planifique, dentro de un horizonte predecible, los desarrollos estratégicos de su organización, teniendo Siempre en mente las interrelaciones que puedan existir entre sus planes y el uso de la tecnología informática.

Asegúrese que sus inversiones sean bien aprovechadas, es decir, que tengan una aceptable relación costo/beneficio y un razonable período de retorno de la inversión.

4. Actualice y adecúe su organización a la tecnología que introduce, propiciando la capacitación y el entrenamiento del personal y ajuste debidamente las estructuras y los procedimientos institucionales.
5. Maneje la resistencia al cambio con comunicación, persuasión, motivación y un estilo directivo de apertura mental, participación y mejoramiento continuo.