

LAS CORPORACIONES PUBLICAS

IMPORTANTE INSTRUMENTO Y DILEMA EN EL PROCESO DE DESARROLLO

WILBURG JIMENEZ CASTRO

Director de la Escuela Superior de Administración
Pública América Central

Este artículo ha sido preparado por el autor a solicitud de The Studies and Expansion Society Review y será publicado próximamente en dicha revista en idioma inglés. Corresponde a un resumen de algunas ideas que sobre el mismo tema él prepara bajo el nombre de "Los Organismos Descentralizados Funcionalmente: Dilema ideológico, político, administrativo y jurídico y su rol en el proceso de desarrollo integral". Esa obra será editada en fecha cercana por la ESAPAC.

1. El proceso de desarrollo como medio de bienestar

La presente época ha sido denominada por las Naciones Unidas la "década del desarrollo" y como parte de la fijación de las orientaciones internacionales y del interés de los propios países, se han establecido altas metas de mejoramiento social, económico, cultural y político y se han dado normas y asesoría técnica a aquellos países que desean implantar las estructuras y procedimientos necesarios para su feliz cumplimiento

El proceso de desarrollo integral demanda así, objetivos y políticas nacionales y una efectiva acción. Está enmarcado dentro de las orientaciones y normas técnicas internacionales, que para muchos países constituyen un importante acicate. Uno de los más recientes lineamientos filosóficos en el Continente Americano lo constituye la Carta de Punta del Este, inspirada en un alto grado en la Operación Panamericana y en la Alianza para el Progreso

La Carta de Punta del Este fija metas específicas para el bienestar social, económico, cultural y político de los pueblos latinoamericanos y constituye en criterio de muchos, y en el nuestro, uno de los más nobles y bien inspirados idearios a que hayan aspirado los países del Hemisferio Occidental. Estando basada en la idea del desarrollo, es una filosofía de cambio, un compromiso de cambio y un reto conjunto e individual de cambio

Una de las metas que se fija en esa Carta es el mejoramiento de la administración pública, no pensando en ella como fin, sino como medio de bienestar de nuestros pueblos. Se reconoce en ese documento de propósitos, que no puede haber mejoramiento efectivo,

a menos que ese importante sector superé muchas de sus grandes limitaciones, puesto que como muy bien han indicado las Naciones Unidas en uno de sus informes, él constituye en los países en vías de desarrollo el más importante factor de impulso o de retardo

Para que aquel cambio pueda realizarse, el rol del sector público es de enorme trascendencia, cualquiera que sea su grado de participación y de iniciativa o del sector privado, el equilibrio o balance que prive entre ambos sectores, o la preponderancia que tenga el público sobre el privado, como sucede en muchos países en vías de desarrollo

En todas las economías capitalistas contemporáneas el gobierno constituye un factor decisivo y un instrumento eficaz para promover mayores niveles de actividad, bien sea a través de su propia acción directa o por la acción inducida a través del sector privado.

Aun en los países en donde el Estado desempeña aquel rol, sin llegar a una centralización de todas las actividades económicas, como sucede en los países comunistas, la organización de las labores del sector público no se concentran en el ámbito ministerial y más bien, por el contrario, existe la tendencia a una paulatina descentralización funcional de esas actividades. Ella ha sido un importante factor de desarrollo o para conjurar crisis como ocurrió durante el receso de 1930, pero paradójicamente, al mismo tiempo la descentralización funcional constituye un gran dilema político, administrativo y jurídico, en el supuesto de que el dilema ideológico —que es básico y frecuente— no sea también otro importante agregado a la problemática.

Haremos referencia particular a esos dilemas, que constituyen así el eje de nuestras consideraciones en este artículo.

2. Los dilemas de la descentralización funcional

El proceso de desarrollo integral —político, cultural, social y económico— demanda como se ha indicado un cambio, es decir, lleva implícito como condición *sine qua non* la dinámica, ausente muy frecuentemente en el gobierno clásico de los países menos adelantados, en donde es usual que sus características de eficiencia estén por debajo de los requisitos indispensables

En tales condiciones el remedio fácil ha sido la constitución de organismos públicos, a quienes se les conceden las principales actividades de desarrollo, dándoles personería jurídica, independencia administrativa y financiera, librándolos de los trámites presupuestarios usuales y de las normas regulares para el personal, las compras y suministros, los registros centrales y de los controles de auditoría y de la agricultura.

Se enviste a esos organismos de las características que personifican a las grandes corporaciones privadas (sociedades anónimas por acciones), al organizarlas y darles procedimientos similares tales como junta directiva que establece sus políticas institucionales, un cuerpo de administración presidido por la gerencia y un ámbito de labores comerciales, industriales, agrícolas, financieras, de servicios, etc que les imprimen actuaciones particulares, autosuficiencia financiera o por lo menos independencia bastante amplia, que no tienen los ministerios y sus dependencias y que los tecnocratiza y les da gran independencia funcional

Poco a poco, su fuerza inicial se hace un poder, que incontrolado en un movimiento centrífugo de la concepción unitaria, indivisible, que ha de tener en última instancia el sector público, para la conducción armoniosa de sus importantes labores y la satisfacción de sus altos fines

- a) Surje así el primer dilema *el político*. Puede un Estado, en el sentido amplio del término, cumplir con sus responsabilidades, con un poder económico y una autoridad formal desintegrados y debilitados?

¿Puede en tales condiciones asumir el rol directriz indelegable, que le corresponde cumplir en el proceso de desarrollo?

¿Cómo ejercer bajo tales factores negativos el liderazgo coordinador que le compete?

He ahí algunas de las interrogantes que se hacen o deberían hacerse quienes hablan de la despolitización de las corporaciones públicas. Es decir, de que ellas deben constituir un ámbito diferente de la rama ejecutiva del gobierno, para lograr su eficiencia y la separación entre el binomio indivisible en nuestro criterio de la política y la administración, entendida esa "política" como el marco de actuación o de determinaciones de los planes y de sus respectiva acción y no, desde luego, de las luchas partidistas que deben

quedar excluidas y en una etapa anterior del proceso democrático que favorecemos

Consideramos que el concepto doctrinal de W. F. Willoughby, sobre la separación política y tecnocrática del poder ejecutivo y de las corporaciones públicas, ha hecho mucho daño, porque su aplicación ha sido en varios países un factor negativo y por lo tanto debe llevarse a cabo una revisión filosófica-política sobre la llamada autonomía de esos organismos.

La experiencia de los Estados Unidos, país de origen del propio Willoughby demuestra que el revés que sufrieron en ese país, se debió al entusiasmo que hubo en crear muchas corporaciones públicas en tiempo del New Deal, y especialmente las grandes libertades, ámbito y falta de responsabilidad injustificables para instrumentos de gobierno, en criterio de muchos administrativistas y científicos políticos (entre ellos Herbert Emmerich), un similar entusiasmo se tiene actualmente en varios otros países. Hay que agregar que otro importante factor de eliminación de ellas en los Estados Unidos fue el criterio de iniciativa privada que hay *in extenso* en ese país.

Las naciones de la Comunidad Británica ofrecen también magníficos ejemplos de la forma satisfactoria en que fue resuelto en ellas ese dilema político de las corporaciones públicas, que infortunadamente en América Latina está aun latente y es objeto de escisiones y controversias constantes favorables a nuevas creaciones, a pesar de las malas experiencias que existen y de varias recomendaciones que han hecho expertos y grupos asesores para que se robustezca la concepción centralista política. A la instrumentalidad administrativa se hará referencia a continuación.

- b) *El dilema administrativo* fue magníficamente sintetizado en el informe Currie de Colombia textualmente en la parte conducente dice

"Si al Presidente se le hace responsable de la suprema autoridad administrativa (como acontece en un sistema presidencialista) debe existir necesariamente una línea de mando que, partiendo del Presidente y pasando por los ministros, llegue a todos los empleados oficiales y a la inversa, dichos empleados deben responder de sus actos ante el Presidente siguiendo la gradación jerárquica normal. Este principio ha sido parcial o totalmente ignorado en las corporaciones (públicas): no hay responsabilidad precisa, la línea de mando carece de continuidad o falta por completo y el resultado es que ellas actúan únicamente sometiéndose a su propia voluntad". (1)

Sin una dirección centralizada que en última instancia fije y determine el rol administrativo que debe tener cada una de las partes componentes del Estado

(1) Lauchlin Currie, Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia, Imprenta Nacional, Bogotá, 1952.

(en el mismo sentido amplio de la palabra) es prácticamente imposible lograr el desarrollo

Igual pensamiento ha sustentado la ESAPAC en un estudio reciente en el cual se indica para la región del Istmo Centroamericano que "...la parte más grande e importante del sector público —los organismos descentralizados funcionalmente— ha roto en la práctica la unidad del Estado, para constituirse en un archipiélago en donde sus componentes actúan sin orden ni concierto y sin un grado mínimo de coordinación ni compatibilización de propósitos. De mantenerse esta caótica situación al Estado se verá imposibilitado de cumplir el rol decisivo que le cabe en la política de desarrollo". (1)

En otros tantos informes técnicos y en diversas obras entre las cuales merecen especial mención las de Hanson (2), se destaca ese serio dilema administrativo sobre las corporaciones públicas, que según expresa Palyi son "...organizaciones colosales (que) tienden a convertirse en centros independientes de poder social, estados dentro del Estado, funcionando bajo sus propias leyes y mitos" (3)

El dilema administrativo a que se ha hecho referencia se agrava porque durante la última década —especialmente en los países de América Latina— ha habido una rápida multiplicación de las corporaciones públicas, ante el reconocimiento bastante generalizado de que:

- i) El Estado (en el sentido amplio del término) ha aumentado en casi todos esos países su ámbito de acción,
- ii) el gobierno central en su forma tradicional de organización y procedimientos no se presta a la administración de programas que requieran dinamismo, proyecciones de largo plazo (especialmente aquellas relacionadas con el desarrollo de la infraestructura económica);
- iii) el gobierno tiene excesivos trámites y controles,
- iv) carece de un criterio gerencial para administrar programas comerciales, industriales o de grandes servicios; y
- v) los controles y trámites de auditoría, presupuesto y personal no son expeditos.

Usualmente en los países menos desarrollados el gobierno tradicional es para muchos sinónimo de incapacidad —aun en aquellos casos en los cuales la moral

social mayoritaria demanda honestidad pública. Se le considera por otros un factor retardante y no se le visualiza como el motor del proceso de desarrollo

Por tanto, cuando la concepción política mayoritaria favorece una creciente iniciativa del sector público y se establecen metas de innovación y de acción utilitaria, es muy frecuente que se recurra al camino aparentemente fácil de crear corporaciones públicas y de asignarles la casi totalidad del rol del desarrollo, invistiéndolas de gran poder económico e independencia administrativa y financiera irrestrictas. Al hacerlo el gobierno central se queda como "concha vacía", para usar la feliz expresión de Seidman

Se debilita el liderazgo que ha de tener necesariamente en una democracia el poder ejecutivo, para poder cumplir sus responsabilidades, coordinar e integrar los esfuerzos, canalizar las acciones necesarias para el cumplimiento de sus altas metas y determinar las políticas estratégicas en su ámbito aplicativo.

Y todo ello es imposible lograrlo cuando el poder ejecutivo está incapacitado —política, administrativa y jurídicamente— para dirigir la acción integradora pública; a consecuencia de la creación, de hecho o de derecho, de un poder tecnocrático separado, constituido por esos organismos descentralizados funcionalmente.

Se agrava además esa situación y se vuelve caótica, al agregar la falta de una clara delimitación de la autoridad que tienen esos organismos, la imprecisión de su ámbito y la demarcación de claras relaciones lineales con las ramas legislativa y ejecutiva del poder central.

A ello hace referencia el mismo informe Currie de Colombia cuando concluye que. "La existencia de una vasta rama del poder público que funciona dislocadamente, se ha convertido en uno de los mayores obstáculos que impiden la organización eficiente de las actividades oficiales".

Cabe agregar que esos organismos descentralizados funcionalmente no pueden ser separados del sistema gubernamental del que forman irremediamente parte, o aislarse por completo de las funciones sociales y políticas que orientan y dirigen dentro del Estado la rama ejecutiva, adicionado por los lineamientos y el marco jurídico dados por el poder legislativo.

De no llegarse a una acertada interpretación administrativa, que satisfaga este grave dilema, la solución de las corporaciones públicas como instrumentos efectivos de desarrollo constituirán peores y mayores problemas que los que trataron de resolver, puesto que como expresa Hanson "...los esfuerzos por despolitizar y desburocratizar la administración económica, a través del establecimiento de corporaciones públicas, ha producido resultados que son probablemente peores que aquéllos". (1)

(1) Escuela Superior de Administración Pública América Central, Diagnóstico y Macro Análisis Administrativos del Sector Público del Istmo Centroamericano (San José, Costa Rica: ESAPAC, 1964) Documento ESAPAC/INV/002/13000/64, Serie 234.

(2) A. H. Hanson, Editor, Public Enterprise, A Study of its Organization and Management in various countries, International Institute of Administrative Sciences, Bruselas, 1955 Public Enterprise and Economic Development. (Routledge & Kegan Paul Ltda. London) 1959, p 485.

(3) Dr. Melchor Palyi, Nacionalizaciones Diez Años Después, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, México, D. F.

(1) A. H. Hanson, op. cit. p. 48.

Favorecemos como solución a este dilema, un análisis profundo de las estructuras, procedimientos y actitudes administrativas prevalecientes, de suerte que se robustezca el poder político del ejecutivo. Para ello es indispensable, a fin de que asuma una más amplia orientación y coordinación de las corporaciones públicas de parte suya, el establecimiento de un mayor racionalismo administrativo ministerial, que eleve sus estándares y normas de trabajo a niveles similares a los que tienen muchas de esas corporaciones. Es decir, que debe haber en nuestro criterio, una cuidadosa, objetiva y racional revisión de las relaciones institucionales y jerárquicas entre el poder ejecutivo y las corporaciones públicas.

Ese cuidadoso análisis podría fijar en detalle los diversos grados de independencia o supeditación funcional que ha de tener cada uno de los organismos, ante situaciones específicas; las labores que realizarán sus juntas directivas —a quienes se debería ceder por completo la determinación de las políticas operativas institucionales enmarcadas dentro de las políticas estratégicas o nacionales, que serían dadas conjuntamente y en cada ámbito por los poderes legislativos y ejecutivos— y la libertad de que ellas se den sus propias normas administrativas de operación, siempre que sigan lineamientos técnicos similares para presupuestos, reorganizaciones, planificación estadística, personal y control contable

No se quiere significar con lo anterior que dependerían de las respectivas unidades normativas centrales del gobierno, pero sí que constituyendo sistemas generales esos importantes aspectos administrativos, las unidades de cada corporación pública serían consideradas como núcleos sectoriales que gozarían de libertad aplicativa, sujeta al cumplimiento de normas técnicas para su elaboración y trámite. Un criterio como el anterior es el que se tiene desde hace ya varios años en los Estados Unidos y opera también satisfactoriamente en otros países con algunas variantes

Es interesante destacar las conclusiones a que llegó la ESAPAC sobre los organismos descentralizados funcionalmente en la región centroamericana y que en su criterio hacen imperativa una revisión de los siguientes factores:

- “1) La política centrífuga que se ha seguido para delegar en ellos funciones básicas del desarrollo,
- 2) su comportamiento en función de los más altos objetivos de la política nacional,
- 3) su naturaleza institucional para definir el grado de autonomía que han de tener de acuerdo a sus objetivos, fuentes de financiamiento, jurisdicción, ámbito de actividades, etc ;
- 4) los medios de coordinación que han de usarse en esos organismos para integrar sus esfuerzos con el poder central y entre ellos mismos,

- 5) los mecanismos de integración con los grandes sistemas normativos del Estado,
 - 6) la concepción a nivel determinativo en cada uno de esos organismos, para poder fijar clara y concretamente su posición relativa dentro del conjunto de las políticas sectoriales y del juego de las instituciones,
 - 7) los criterios prevalecientes en materia de integración y nominación de sus órganos determinativos; y
 - 8) el grado de autoridad formal que han de tener los respectivos ministros con relación a los organismos descentralizados que actúan en ámbito, para robustecerla y con el fin de lograr una armónica, compatible y congruente política y realizaciones efectivas”.
- c) El dilema jurídico es probablemente menos universal que los anteriores, pero está presente y es grave en casi todos los países latinoamericanos. Dicho dilema ha surgido en la errada y frecuente interpretación del término descentralización.

Varios autores la definen como el proceso que denota la transferencia de autoridad, de funciones, de deberes y de responsabilidades. Bajo una marcada influencia de las corrientes jurídicas y administrativas —ya dichosamente en vías de superación— es similar la connotación que dan la Real Academia Española y casi todos los diccionarios y enciclopedias.

Por descentralización entendemos la “...delegación de funciones y de autoridad a unidades funcionales que tienen bastante independencia de la unidad central” (1), pero que actúan con los mismos lineamientos políticos y que por lo tanto en última instancia están supeditadas a ella, variando el grado de dependencia o de independencia, según los objetivos o las circunstancias administrativas, jurídicas y financieras en que trabajen.

El término delegación (como lo califica Baum) “... es la técnica para implementar el proceso de la descentralización” y a aquella la entendemos como el “... acto bilateral mediante el cual un superior jerárquico confiere deberes y responsabilidades a un subalterno (o unidad subordinada, por similitud) y le da la autoridad que necesita para desempeñar tales funciones” (2)

Esencialmente la delegación de autoridad y de funciones se hace con fines de expedición administrativa, puesto que dado el volumen y características de las labores que han de realizarse en los altos niveles jerárquicos, es imposible la centralización excesiva o total.

(1) Lic. Wilburg Jiménez Castro, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa (México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1963), p. 13
 (2) Lic. Wilburg Jiménez Castro, op. cit. p. 13.

Pero " la amplia delegación de poder discrecional sugiere la necesidad de un efectivo y verdadero esquema de responsabilidad. Mantener tal sistema, que al mismo tiempo permita un cumplimiento enérgico de . política, es uno de los mayores problemas de largo plazo del futuro". (3)

Es necesario adicionar otro criterio o definición de un término utilizado también para este análisis, *autoridad*. Comprendemos a ésta como el " .derecho que tiene una persona o (unidad administrativa) por su nivel jerárquico a exigir de otra el cumplimiento responsable de los deberes, que le ha asignado en la condición de subordinado suyo". (1)

Esa definición de *autoridad* es congruente con la que dio el gran sociólogo alemán Max Weber al expresar que el " .control imperativo (autoridad) es la posibilidad que un mandato con un específico contenido (de determinado puesto) sea obedecido por un grupo dado de personas". (2)

En síntesis, consideramos que la técnica de la descentralización es la *delegación* y no la *separación*, que a diferencia de aquélla no conlleva la *transferencia* de deberes, de autoridad y la cesión definitiva de las responsabilidades, es decir, del proceso de dar cuenta de cómo los dos primeros se cumplen, que en última instancia es y debe ser en una democracia un acto centralizado de la máxima jerarquía, puesto que como expresa un autor "La autoridad puede ser dividida en muchas formas, la responsabilidad puede ser sólo parcialmente delegada. Un ejecutivo puede delegar la responsabilidad por hacer un trabajo pero él retiene la responsabilidad de ver que el trabajo sea hecho. Esta es la complicación, más que ninguna otra, que hace tan difícil la delegación". (3)

Nuestro criterio de descentralización permite la delegación de autoridad y de deberes (funcionalismo), pero preserva al mismo tiempo la integridad que ha de existir de las políticas y de las normas de gobierno, que deben ser unitarias. Está acorde con el concepto que de ella tiene la Comisión de Servicio Civil de los Estados Unidos que la define como la " . distribución de autoridad administrativa a través de la delegación a subordinados". (1)

Es imprescindible una amplia difusión y comprensión de esa concepción sobre el criterio revisado de la descentralización, pues ello puede ayudar a terminar con la vaguedad, ambigüedad y las diversas interpretaciones que existen; con base en él debe revisarse también toda la filosofía política, administrativa y jurídica en que se fundamentan las corporaciones públicas.

SINTEISIS

En aquellos países en los cuales el sector público tiene un importante rol que cumplir en el proceso de desarrollo integral —político, cultural, social y económico— y en donde a través del proceso de descentralización se han delegado importantes actividades económicas, sociales y culturales en corporaciones públicas, ellas deben operar bajo lineamientos políticos estatales (en el sentido amplio del término) unitarios, de suerte que haya una orientación definida que permita establecer criterios estratégicos jurídicos y aplicativos y como complemento de ellos, planes que ofrezcan alternativas de acción y operatividad.

Es imprescindible reorganizar las estructuras y procedimientos centrales y crear nuevas actitudes administrativas en el poder ejecutivo, de suerte que las relaciones que éste tiene con sus corporaciones públicas permitan una labor de equipo, coordinada e integrada en sus políticas estratégicas, para lograr un efectivo proceso de desarrollo que bajo las situaciones imperantes de separación administrativa extrema es imposible alcanzar.

Dentro de tales lineamientos nacionales, ha de mejorarse la autonomía institucional para la toma de las decisiones operativas de cada una de ellas y para su trabajo interno, con lo cual se ganará en eficiencia.

En aquellos países en donde prevalecen aun erradas disposiciones o interpretaciones jurídicas de separación y no de *delegación* para el proceso de descentralización funcional que origina las corporaciones públicas, se hace imprescindible establecer un nuevo marco legal, o definir cuál es la precisa connotación de esa delegación.

Superados esos dilemas políticos, administrativos y jurídicos —con base en la concepción doctrinal previa del rol del Estado en el proceso de desarrollo— el gobierno central y los organismos descentralizados funcionalmente han de constituir no sólo una teórica unidad política, administrativa y jurídica, sino que deberán actuar integrada y racionalmente para la satisfacción de sus altos propósitos.

La coordinación habrá de ser su objetivo inmediato y el servicio del país su meta final.

(3) Leonard D White, *Introduction to The Study of Public Administration*, 3d ed (New York, McMillan Company, 1948), p 563.

(1) Lic. Wilburg Jiménez Castro, *op cit.*, p. 12.

(2) Max Weber (Tans A M Henderson y T Parsons ed), *The Theory of Economic and Social Organization*, p. 46.

(3) Perry Stryker, *The Subtleties of Delegation*. *Fortune* (March 1955) pp 94-97, 160-164.

(1) U.S. Civil Service Commission, 66th Annual Report (Washington Government Printing Office, 1950) p. 22.