

## LA NUEVA GERENCIA Y LA LEY DE MUNICIPIOS AUTÓNOMOS



AGUADILLA, CASA ALCALDÍA

La Ley de Municipios Autónomos permite la transferencia a los municipios de **L**ámbitos de autoridad, tradicionalmente en poder del gobierno central. Sin embargo, es preciso asumir tal responsabilidad con eficacia e inteligencia. Entender la descentralización en su contexto histórico ayudará a dichos propósitos.

### TRASFONDO: EL PROBLEMA

La descentralización y el crecimiento de las autonomías forman parte de las nuevas tendencias emergentes dirigidas a superar los límites de las organizaciones conformadas de acuerdo a las estructuras burocráticas y centralizadas que, durante siglos anteriores y parte de éste, dominaron y sirvieron para darle racionalidad y eficiencia a la producción en el sector privado y a la gestión pública de los gobiernos. Estas organizaciones fueron modernas y efectivas en un tiempo. Sin embargo, ya constituyen no sólo un impedimento al buen desempeño, sino que no aprovechan las

posibilidades de la nueva tecnología de las comunicaciones y del procesamiento de la información para que la administración responda a las necesidades particulares de la ciudadanía y de las localidades para mejorar el desempeño de sus operaciones. Los extremos de aquella organización, el cambio en los mercados y la potencialidad de la nueva tecnología llevaron a la organización burocrática tradicional a la obsolescencia.

## LOS LÍMITES DE LA ORGANIZACIÓN TRADICIONAL

Entre los extremos que llevaron a la organización tradicional a la obsolescencia sobresalen los siguientes: el crecimiento ilimitado de las organizaciones, amparadas en la presunción de las economías de escalas; su estructuración a lo largo de niveles jerárquicos y de la diferenciación funcional; el establecimiento de los canales de mando y el control funcional de las operaciones a lo largo de dichas jerarquías; la canalización de las comunicaciones, también a lo largo de dichas jerarquías; la estandarización de los procedimientos y productos que violentaron la particularidad y la diversidad de las instancias y necesidades; y la expansión de sus ámbitos de intervención dentro de la estructura jerárquica, que contribuyó a su complejidad y a la sobrecarga de información y de trabajo que la agotó.

## LOS LOGROS DE LA ORGANIZACIÓN TRADICIONAL

Dentro de sus límites, las organizaciones burocráticas hicieron uso óptimo de la tecnología existente de su época. Los estilos gerenciales y procesos administrativos se conformaron a la concepción de la organización burocrática y a la capacidad de la infraestructura tecnológica que la sostenía. Ese andamiaje constituyó un instrumento de dirección que fue útil al establecimiento de la producción en serie, a la gran expansión de la economía de masas, y al aumento de la productividad y de la eficiencia de la época industrial manufacturera, de la que todos fuimos sus usufructuarios.

## LOS RESULTADOS

Más allá de sus límites, estas características de las organizaciones burocráticas ataponaron las decisiones requeridas para atender las excepciones y el descargue de las operaciones. Hoy somos todos, también, las dolidas víctimas de su ineficiencia.

La gerencia de los gobiernos centralizados perdió control, pues la ineficiencia y la sobrecarga de información y de decisiones obligaban a las administraciones locales a dar respuesta espontánea a las demandas y necesidades particulares de su ciudadanía. La organización total, gigantesca y centralizada, dejó de funcionar. Nadie parecía estar seguro de dónde residía el poder. La sociedad civil seguía su sin rumbo mientras que el gobierno y la gerencia centralizada de las empresas se agobiaban por su incapacidad para implantar su obra, satisfacer las necesidades diversas de las localidades y sobrevivir.

Los resultados se hicieron sentir a todos los niveles, organizaciones y sistemas de gobierno. Se culpó a la ideología socialista de la ineficacia y del desplome de los gobiernos de la Europa Oriental; pero también en el capitalismo, las organizaciones más típicas y propias se derrumban a su manera. El desmantelamiento de la IBM es caso oportuno, junto con la proliferación de pequeñas empresas desprendidas de las grandes empresas.

#### LAS RESPUESTAS INICIALES

Durante algún tiempo se intentaron múltiples respuestas para mejorar el desempeño de la organización, retomar el control y mejorar la coordinación entre los diversos componentes y niveles. El discurso de la regionalización y la descentralización fue más frecuente. Proliferaron los comités, grupos de trabajos interagenciales, los centros de gestión múltiples, las corporaciones autónomas, las pequeñas agencias y la organización por proyectos. Sin embargo, mitigar el dolor de los tapones burocráticos, o aún expandir el desempeño a costa de reafirmar la pérdida del control y de dirección del gobierno o de la gerencia central, quitó el sueño a muchos "centralistas", y generó la angustia, la inseguridad y un cierto sentido de enajenación y extrañamiento en muchos.

En ocasiones se intentó reducir la complejidad de información en los niveles superiores de la cúspide jerárquica que creaba la proliferación de pequeñas agencias autónomas, mediante la creación de grandes departamentos sombrillas en los niveles intermedios de la jerarquía, sin percatarse que la medida contribuiría a acrecentar dimensiones importantes del problema y a restarle agilidad de acción y capacidad para responder a la diversidad de las instancias. En otras ocasiones se intentó la privatización, pensándose que el problema era la intervención del estado, sin percatarse que la organización privada sufría de igual enfermedad y de que si algún valor tenía la privatización, que lo tiene, lo era por la descentralización que pudiera conllevar. Estas iniciativas se tomaban sin tener en cuenta que el problema de la eficacia de la organización no es el tamaño de por sí, ni la intervención del estado.

El problema estriba en la lógica de la organización centralizada y jerárquica. Por lo tanto, ni la privatización, ni la reducción, ni el reagrupamiento de agencias del gobierno resolverá el problema de su ineffectividad. Se precisa su modernización tecnológica y el reordenamiento de su organización y procesos administrativos respondiendo a los principios de la nueva gerencia.

En el gobierno se difundió la presunción de que la corrupción se concentraba en el gobierno local y de la incapacidad de éstos para gobernarse. El gobierno central era, en cambio, el cúmulo de sabiduría y de pulcritud. Era preciso descentralizar pero a la vez mantener el control jerárquico. La tradición se oponía al cambio. Ante estas ambivalencias, se habló de autonomía y delegación sin que, por mucho tiempo, en realidad ocurriera; cuando ocurrió fue frecuentemente junto al desplome total.

El desmantelamiento de las organizaciones políticas y privadas ocurre junto al reconocimiento de la coexistencia de múltiples fronteras organizacionales de permanencia y autonomía variables. Al nivel global, por ejemplo, ocurre simultáneamente la formación de gobiernos supranacionales de carácter regionalcontinental, que redefinen el fundamento jurídico del estado nacional y de las relaciones internacionales, y en el interior o trascendiendo sus debilitadas fronteras, la diferenciación y el reordenamiento de nuevos y diversos límites, entre ellos, los culturales.

En Puerto Rico estamos empeñados en un tipo de relación interestatal *sui generis* si miramos hacia la ortodoxia de la tradición, pero portador ciertamente de un futuro virtual; también empeñados en un reordenamiento de la autoridad en el interior de los departamentos, como el de Educación, y de las relaciones del gobierno central con los gobiernos municipales a través de la promulgación e implantación de la Ley de Municipios Autónomos.

#### LOS FACTORES PRECIPITANTES DE LA NUEVA GERENCIA

Los extremos últimos de estos límites fueron precipitados por la incapacidad de las organizaciones tradicionales para responder al reordenamiento de los mercados, a la globalización de la economía, a la celeridad de los cambios tecnológicos, a la instantaneidad de las comunicaciones, a lo efímero de las oportunidades y a la creciente competencia. La organización burocrática, grande, centralizada y definida estaba diseñada para responder a un ambiente estable, estructurado, protegido y repetitivo, y el mundo emergente de la época de las computadoras, los láser, la ingeniería genética y los nuevos materiales está hecho para la diversidad y el cambio.

## LA ORGANIZACIÓN VIRTUAL Y LA NUEVA GERENCIA

La organización tiene que ser ágil, flexible, capaz de reconocer y satisfacer la multiplicidad y variaciones de su entorno, de la demanda y de la necesidad; capaz de definir y manejar varias definiciones de sus fronteras y regiones simultáneamente; capaz de delegar y transferir autoridad sin perder control (es decir información sobre los resultados de la acción ejecutada); capaz de manejar grandes cantidades de información sin abrumarse; una organización inteligente, con memoria histórica, que posea para ello acceso fácil a récords y archivos (que hoy se almacenan en depositarios inaccesibles) y, por tanto, con capacidad de aprender y reorganizarse.

Lo más importante y esperanzador es que la propia tecnología que genera la necesidad provee la capacidad para satisfacerla. En este preciso momento, no sólo la necesidad de dar modernidad a las estructuras organizacionales y a los estilos gerenciales es imperioso, -- que ya hace bastante tiempo lo es --, sino que la posibilidad de satisfacer la necesidad es real.

## LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

En esta profunda encrucijada el gobierno central debe reafirmar naturalmente la voluntad de transferir las facultades de gobierno a los municipios, pero es deber mucho más categórico de las municipalidades el capacitarse para ejercer esa autoridad asumida -- competente y eficazmente --, pues la descentralización, aunque necesaria, no es condición suficiente para establecer un gobierno de excelencia.

En este sentido la autonomía municipal vale la pena si se logra mejorar la calidad del servicio a la ciudadanía y la efectividad en la implantación de la obra de gobierno. Este debe ser el firme propósito de la administración municipal. Es preciso, por tanto, entender la Ley de Municipios Autónomos y los esfuerzos que se realizan por mejorar la infraestructura tecnológica, redefinir la organización y los instrumentos de la gerencia municipal para aprovechar las oportunidades más recientes y verdaderamente extraordinarias que brinda la tecnología del procesamiento y las comunicaciones electrónicas.

A tales propósitos los municipios de mayor visión y comprensión de este proceso están empeñados en contar con los instrumentos de dirección e implantación de la obra de gobierno. Los planes de ordenación territorial constituyen uno de estos instrumentos gerenciales. Es también el propósito de los municipios de más avanzada modernizar la infraestructura tecnológica que sostiene la gerencia y la administración de sus operaciones. Entre los instrumentos tecnológicos sobresalen los sistemas de

información y gerencia automatizada del territorio, las redes de comunicación y los bancos de documentación entre otros. Algunos municipios, tales como Carolina, han iniciado los proyectos conducentes al establecimiento de sistemas automatizados de información y gerencia del territorio. Otros municipios como Ponce -- al igual que la agencia central de la Junta de Planificación -- han instalado sistemas geográficos de información.