Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1742
3 de junio de 1997

ORIGINAL:ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

NOTAS PARA EL ESTUDIO DEL PROCESO DE GESTIÓN PÚBLICA EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.
No fue sometido a revisión editorial.

97-08-604

ÍNDICE

Página

Resumen vii

I. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA 1

II. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN EN EL SECTOR SOCIAL 2

A. LA GESTIÓN SOCIAL 4

1. La naturaleza de las metas 4

B. LAS CONDICIONES DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES 5

1. El rol del mercado 5
2. La participación social 5
3. El impacto 6
4. La flexibilidad 6
5. La articulación 6
6. La equidad 7
7. La focalización 7

C. LAS PRÁCTICAS Y LAS TÉCNICAS PARA MODERNIZAR LA GESTIÓN SOCIAL 7

1. Cambios institucionales 8
2. Introducción y adaptación de aproximaciones gerenciales 8
3. El análisis de políticas públicas 8

D. LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA GESTIÓN SOCIAL 9

III. LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN SOCIAL 11

A. LA INTRODUCCIÓN DE MECANISMOS DE MERCADO EN LA ORGANIZACIÓN Y LA GESTIÓN DE SERVICIOS SOCIALES 11

1. Introducción 11
2. Actuación sobre la oferta 11
3. Actuación sobre la demanda 14

IV. LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN SOCIAL MEDIANTE LA ADAPTACIÓN Y EL DESARROLLO DE TÉCNICAS GERENCIALES 18

A. INTRODUCCIÓN 18

B. ADMINISTRACIÓN POR OBJETIVOS EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES 18

1. Antecedentes 18
2. Introducción de la APO en la administración públca 20
3. La introducción de la Administración por Objetivos (APO) en los programas sociales 21

C. CONTROL DE GESTIÓN EN LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES 21

1. Antecedentes 21
2. La construcción de sistemas de control de gesti 22
3. Los SCG en la administración pública 23
4. El control de gestión en los programas sociales 24

D. LA CALIDAD TOTAL EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES ... 25

1. Antecedentes 25
2. La calidad total en la administración pública 25
3. Obtáculos para la introducción del TQM en la gestión pública 27
4. La calidad total como estrategia de cambio en los programas y proyectos sociales 29

E. REINGENIERÍA DE PROCESOS APLICADA A LA GESTIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES 30

1. Antecedentes 30
2. Principios, prácticas y técnicas 31
3. La reingeniería en la administración pública 32
4. La aplicación de la reingeniería en los programas sociales 33

F. TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN 34

1. Introducción 34
2. La tecnología de información en la administración pública 34
3. La tecnología de información en el campo de los programas y proyectos sociales 35

G. MARKETING SOCIAL 37

1. Antecedentes 37
2. El marketing en el sector público 38
3. El marketing en los programas sociales 39

H. CAPACITACIÓN EN GERENCIA SOCIAL 39

1. Antecedentes 39
2. Avances y perspectivas sobre la capacitación gerencial en programas y proyectos sociales 40

I. LIDERAZGO EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES 41

1. Introducción 41
2. Liderazgo y desempeño organizacional 42
3. Las teorías del liderazgo 42
4. El liderazgo en los programas y proyectos sociales 44

Resumen

La modernización de la gestión social, constituye un movimiento todavía inacabado. Tiene sus raíces en tres corrientes de ideas.

a) La gestión de tipo empresarial, que pretende hacer frente a los desgastados principios burocráticos de organización del trabajo, cuyas expresiones más conocidas son el marketing y la calidad total.

b) El neoinstitucionalismo, basado en la teoría de la "elección pública", que coloca a los ciudadanos en el papel de electores que maximizan no sólo en el mercado, sino también en la burocracia y en la política. Esta teoría proporciona pistas para encontrar la configuración más adecuada de incentivos que posibiliten un mejor rendimiento organizacional e institucional. La introducción de fuerzas de mercado en la prestación de servicios sociales, la descentralización y el fortalecimiento de la autoridad social, son sus expresiones más significativas.

c) El arsenal teórico e instrumental desarrollado durante la última década en el campo de la gestión y el análisis de las "políticas públicas", particularmente en el estudio de las etapas que las integran.

A pesar de estos aportes y de las iniciativas adoptadas por diversas administraciones, las estrategias de modernización de la gestión social adolecen de un marcado déficit, caracterizado por la ausencia de instrumentos para atender los requerimientos específicos de los programas sociales.

Este documento analiza estos problemas. Para ello se divide en dos partes. En la primera se exponen las iniciativas más significativas que en materia de modernización de la gestión social se han desarrollado en América Latina, Europa y los Estados Unidos. En la segunda, se desarrolla un análisis crítico de las iniciativas de modernización expuestas.

Finalmente, se presentan guías metodológicas orientadas a relevar los alcances y limitaciones de las herramientas y técnicas disponibles para modernizar la gestión en el sector social.

I. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Durante más de una década un buen número de administraciones occidentales han diseñado y puesto en marcha iniciativas de gestión para satisfacer las necesidades públicas. Este movimiento conocido como Modernización Administrativa, todavía inacabado, busca tomar distancia del fracaso de los intentos de Reforma Administrativa.

Entre ellos cabe destacar, entre otros, el programa de Reinvención del Gobierno de los Estados Unidos; el programa Función Pública 2000 del Canadá; la Estrategia de Eficiencia del Reino Unido; la Restauración en Dinamarca; la Renovación en Francia y Suecia; la Modernización en España; la Desburocratización alemana y la Reorganización Gubernamental en Nueva Zelandia y Australia1/.

Como señala Hood2/: "la modernización administrativa se ha convertido en la tendencia internacional más importante en el panorama actual de la administración pública".

Las propuestas de modernización incluyen una amplia variedad de estrategias de cambio. Entre las más recurridas se encuentra la desregulación económica y administrativa, la privatización, la introducción de mecanismos de mercado en la provisión de servicios públicos, el rediseño organizacional y la revalorización del "management" privado.

Después de las transformaciones que sufrió la administración pública latinoamericana durante la denominada Administración para el Desarrollo, se han producido nuevos cambios. Muchos gobiernos han adoptado políticas de apertura económica, libre mercado, desregulación y privatización, concibiéndolas como la única alternativa para modernizar la región.

1/ Para profundizar en el estudio de la gestión pública en la década de los 80's y principios de los 90's puede consultarse, entre otros: "Modernización de la Administración Pública; Dilemas y Desafíos". Selección de Documentos Clave, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD. CEDAI.; Echebarría, Koldo (1993). "Una década de Modernización administrativa. La Administración a la búsqueda de un nuevo paradigma". Ejemplar fotocopiado, pendiente de publicación; Holmes M. y Shand D. (1995) "Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years, en Governance": An International Journal of Policy and Administration. Vol. 8, No 4, Octubre.(551-578), Gray A. y Jenkins B. (1995) "From Public Administration to Public Management en Public Administration" Vol.73, Spring (75-79); Dunleavy P. y Hood C. (1995) "De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados". en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No.3 Mayo-Agosto, Madrid. Los organismos internacionales también han dado muestras de sensibilidad hacia la necesidad de evaluar los cambios en la gestión pública, destaca la colección de estudios de la OCDE, Public Management Studies (PUMA), así como la actividad del Instituto de Desarrollo Social (INDES) del BID, y de la Dirección de Operaciones Especiales del Banco Mundial. Desde la CEPAL también se ha insistido en la necesidad de reformar la gestión pública, Cfr. Lahera E. (1993).

2/ Véase Hood, C. (1991) A public management for all seasons?, en Public Administration, Vol. 69, (3-19).

Reforzando esta orientación la adopción de dichas políticas se ha convertido en condicionalidad de apoyo de los organismos multilaterales de financiamiento, y constituyen el corazón del denominado "Consenso de Washington".

Una primera ola de modernización administrativa en la región estuvo basada en la reestructuración del sector paraestatal y en el fomento a la competencia mediante la desregulación económica y administrativa del aparato público. Es posible que la reestructuración de la administración pública producto de este movimiento haya obedecido más a las políticas de ajuste que a la convicción de la necesidad de modernizar la gestión pública.

Pero han existido, también, otras iniciativas. Diversos gobiernos emprendieron programas importantes de reforma del aparato público encaminados a la modernización de la gestión pública en sí misma. En esta línea cabe mencionar el programa del PNUD para el Desarrollo de la Capacidad Gerencial (Management Development Program - MDP) establecido bajo el supuesto de que la buena gestión de los recursos humanos y financieros de un país es un prerrequisito necesario para alcanzar un desarrollo humano equitativo y sostenido. El MDP se ha orientado básicamente a brindar apoyo técnico a los programas de reordenación, racionalización y simplificación de las estructuras organizativas de las Administración Central del Estado. Ha prestado asistencia a algunos programas gubernamentales dirigidos a desburocratizar, simplificar y agilizar los procedimientos administrativos, en especial, en aspectos que pudieran constituir obstáculos para la iniciativa económica privada o constituirse en cargas injustificadas sobre los usuarios. Ha apoyado también asistencia a procesos de descentralización y a la reordenación de los recursos humanos del sector público (Prats:1993).

Aunque el MDP ha abordado gran cantidad de campos, solamente en un caso prestó asistencia técnica a la mejora de la gestión en políticas sociales.

En los últimos años, diversos gobiernos de la región han realizado esfuerzos para mejorar su gestión. Se han creado o renovado unidades especializadas y grupos de trabajo que han asumido esta función modernizadora. Puede mencionarse a la Comisión Interministerial de Modernización de la Gestión Pública de Chile; la Cámara para la Reforma del Estado en Brasil; la Secretaria de la Contraloría y Modernización Administrativa en México; la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado en Colombia, y el Comisionado para la Racionalización de la Administración Pública en Guatemala.

Puede concluirse entonces que la agenda de la reforma del Estado en la región incluye entonces el tema de la modernización de la gestión pública como un asunto prioritario.

II. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR SOCIAL

Buena parte de las iniciativas de cambio que implica la modernización de la administración pública ha tenido lugar en los servicios sociales típicos de la actividad administrativa del Estado (educación, salud, servicios sociales y vivienda), sobre todo debido al volumen de recursos procedentes del gasto público que se destinan a ellos, en un contexto de déficit fiscal recurrente. Asimismo, los esfuerzos de racionalización emprendidos se explican también porque el sector social constituye un ámbito de reclamos de los contribuyentes por más y mejores servicios.

Es preciso apuntar que los esfuerzos orientados a la modernización de la gestión social se encuentran más en iniciativas sectoriales (educación o salud) que en programas globales guiados por principios de gestión orientados al logro de mejoras en la gestión de la política social.3/

Usualmente la premisa orientadora de los programas ha sido de que el impacto esperable depende de los recursos asignados. Si bien es cierto que los déficits en cobertura y calidad de los servicios se deben, en gran medida, a la escasez de recursos, también es cierto que éstos no son el único obstáculo enfrentado. Pueden realizarse incrementos continuos en los recursos para lo social sin que, por ello, aumente necesariamente el impacto. Es probable encontrar situaciones en las que se gasta mucho, pero se gasta mal.

Al respecto, un estudio del Banco Mundial concluía: "las deficiencias en los servicios urbanos4/ de los países en desarrollo no obedecen meramente a limitaciones absolutas de los recursos sino también a otros problemas, en particular, los mecanismos institucionales de la prestación de dichos servicios" (Mejorar La Calidad de los Servicios Urbanos: 1:16, Banco Mundial).

Existe consenso respecto a que las debilidades institucionales y las deficiencias gerenciales son un fuerte obstáculo a la modernización de la gestión de la política social:

"la experiencia de la región (América Latina) indica que las políticas y programas mejor intencionados han tropezado con un fuerte "cuello de botella" en las deficiencias y debilidades institucionales y gerenciales. Con frecuencia se han encarado las mismas a través de reordenamientos organizacionales centrados en el cambio de organigramas, la implantación de nuevos manuales de cargos, nuevos procedimientos, circuitos, lo que se conoce como "la reforma administrativa" tradicional. Los resultados obtenidos han sido muy limitados" (Kliksberg:1994:40).

Dada la especificidad organizacional e institucional que presenta la gestión de la política social, las iniciativas de modernización administrativa en este ámbito, deben entenderse como un subconjunto de la tendencia modernizadora de la administración pública. La lógica de gestión de lo social contiene sus propios principios, prácticas y técnicas que la definen como un cuerpo diferenciado del conocimiento en la gestión pública.

La especificidad del sector no se abarca sólo considerando los elementos que proporciona la administración tradicional e, incluso, ni siquiera con la incorporación de los principios generales de la gestión pública.

3/ El Plan de Modernización de Colombia: El Salto Social (1995) constituye un caso interesante en la región. En él se aborda la especificidad de los problemas de gestión de la política social, y se definen principios de actuación como la evaluación periódica y sistemática de la gestión, la participación ciudadana en los diferentes momentos en los que se desarrolla la política social, la creación y gestión de redes entre los actores relevantes de política social, la capacitación en gerencia social, etcétera.

4/ Por servicios urbanos se entienden los de abastecimiento de agua, alcantarillado, caminos urbanos, drenaje, subsidios para transporte público urbano, educación primaria y salud.

No es lo mismo referirse a la modernización de la administración central del Estado, de sus instituciones o sistemas administrativos que a la reforma en la gestión de instituciones, programas, y agencias educativas, de salud pública, de vivienda y de asistencia social.

Los recursos requeridos, la profundidad de los procesos de cambio, los riesgos a asumir, los problemas organizacionales e institucionales a enfrentar y los resultados esperados difieren notablemente. Son diferentes la lógica de gestión y la gestión del cambio de la gestión pública del sector social.

Desafortunadamente, son pocos los avances conseguidos. Numerosas estrategias de intervención en el campo de lo social han perseguido exclusivamente la disminución de la presión fiscal. Un indicador de esto es que términos como "gestión" o "gerencia social", son poco precisos y equívocos. Ello se expresa en el lenguaje habitual de políticos, burócratas, académicos y consultores.

Las concepciones de la gestión social5/ pueden ser ubicadas desde un extremo globalizador que la hace sinónimo de política o desarrollo social, hasta otro que limita su campo de acción a la operación de los programas.

A. LA GESTIÓN SOCIAL

Puede ser definida como el conjunto integrado de principios, prácticas y técnicas que permiten producir cambios significativos en al menos una condición de bienestar en la población-objetivo de los programas y proyectos, mediante el uso racional de recursos asignados.

Sus principios son: el impacto, la equidad, la focalización, la articulación, la flexibilidad y la participación social.

Los cambios pueden lograrse mediante estrategias de corte institucional, utilizando aproximaciones gerenciales, o recurriendo al arsenal teórico y práctico propios del campo de las políticas públicas.

La gestión social se realiza en los programas y proyectos sociales. A continuación se analizan sus principios básicos.

1. La naturaleza de las metas

Los programas y proyectos sociales tienen como objetivo producir algún impacto definido en la población-objetivo a la que están dirigidos.

5/ Las concepciones de la gerencia social derivan invariablemente de la visión que se tenga de la "cuestión social". En una visión amplia, ella posee un rol protagónico y es el objetivo que guía al modelo de desarrollo; tiene un enorme peso en las decisiones de política económica y define su orientación, pudiendo incluso llegar a desbordarla. En su visión más restringida se ve acotada a los programas compensatorios para enfrentar la pobreza.

Ello no significa que le sean ajenos los valores de eficiencia o eficacia de la gestión, o que la gestión social adolezca de una ineficiencia congénita. Por el contrario, la observación de estos principios constituye el medio que posibilita el logro de los objetivos de impacto perseguidos.

B. LAS CONDICIONES DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES

1. El rol del mercado

Los programas y proyectos sociales operan normalmente en condiciones monopólicas o cuasimonopólicas, lo que hace que los usuarios carezcan de alternativas reales de elección, y lleva a que la oferta de servicios sea ajena a los estímulos de innovación y reducción de costos derivada de la competencia.

Con esta óptica se ha tendido a introducir mecanismos de mercado en la prestación de servicios sociales. Los más difundidos son la transferencia de poder de compra a los beneficiarios y el reconocimiento de su libertad de elección, mediante el sistema de bonos o <<vouchers>> y la creación de mercados internos o "cuasimercados".

Se busca así crear incentivos para lograr una mejor provisión de servicios públicos, generando competencia en la oferta que, combinada con la libre elección de los usuarios, debería conducir a una mejor asignación de recursos.

Recurrir al mercado para conseguir objetivos públicos no significa dejar los asuntos públicos en manos del mercado. Lo que se pretende es crear incentivos para mejorar la prestación de los servicios. La prestación de servicios sociales no puede funcionar como los mercados competitivos convencionales. Entre las numerosas razones existentes para la regulación estatal pueden mencionarse las asimetrías de información en proveedores y consumidores, las externalidades positivas o negativas en la producción o el consumo, la ausencia de competencia y la existencia de economías o deseconomías de escala.

En salud existen asimetrías de información entre proveedores y consumidores sobre los servicios ofrecidos, los precios, las condiciones de financiamiento y la calidad de los proveedores, entre otras.

Los programas y proyectos sociales operan en condiciones muy diferentes de las que son propias de un mercado competitivo tradicional. Por ello, el criterio más relevante para su evaluación es el impacto que producen en la población-objetivo a la que están destinados. Las fuerzas del mercado son sólo medios que pueden contribuir a la consecución de las metas perseguidas.

2. La participación social

Los problemas más frecuentes que se enfrentan para alcanzar los objetivos buscados residen habitualmente en la incapacidad de quienes diseñan los programas para reconocer las dimensiones de la realidad que son susceptibles de ser modificadas; en visualizar a los beneficiarios como incapaces de contribuir a su propio desarrollo; seguir una lógica de prestación de servicios rígidamente estructurada; y no facilitar que los beneficiarios participen en la toma de decisiones en aquellos programas que les están destinados.

La participación social en el diseño, operación y evaluación es una contribución importante para enfrentar los problemas descritos. La participación coadyuva a legitimar la acción del Estado, constituye un mecanismo de control social de la gestión, favorece la focalización adecuada, mejora el ajuste del programa a las necesidades a satisfacer y contribuye a la articulación de la población objetivo.

3. El impacto

El impacto es la medida del éxito de las políticas sociales. Se lo llama también "resultado neto", por cuanto elimina los factores contextuales que incidieron en los cambios observados. Su evaluación es, quizás, la actividad más relevante de la gestión social. Con sus resultados es posible realizar acciones correctivas en la programación, en las formas de prestación y atención de los servicios e, incluso, en la formulación de los objetivos y la adopción de las estrategias para alcanzarlos.

4. La flexibilidad

Los programas y proyectos sociales no pueden operar adecuadamente con una óptica estrictamente burocrática. Esta resulta funcional cuando los productos que se generan por los programas son homogéneos, como sucede por ejemplo con los programas masivos de vacunación, en los que la fragmentación de tareas, rutinización y jerarquización favorecen su ejecución.

Pero este tipo de programas no constituyen la norma sino más bien la excepción. Lo habitual es la exigencia de productos o servicios diferenciados en función de la población-objetivo a atender.

La flexibilidad constituye entonces un requerimiento derivado de la naturaleza de los programas sociales, de las variadas formas de prestación que se utilizan y de la realidad organizacional e institucional del sector en el que operan.

Es necesario considerar también las interferencias que en su implementación provocan las fuerzas sociales y políticas a ellos vinculadas, lo que obliga aún más a insistir en la necesidad de la flexibilidad y de la capacidad de adaptación.

5. La articulación

Normalmente, los sectores sociales tienen escasa articulación, lo que lleva a que se produzcan vacíos de coordinación entre ministerios, instituciones, programas y proyectos. La construcción y gestión de redes públicas es una actividad necesaria, pero que todavía resulta ajena a la práctica cotidiana de la administración pública en América Latina. Esta debilidad exige reformas de carácter institucional.

Un ejemplo interesante son los Consejos de Administración que buscan lograr consensos entre los diversos agentes del sector salud para apoyar el desarrollo de las reformas.

6. La equidad

Este principio establece que los programas sociales deben orientarse a satisfacer las necesidades básicas más urgentes de la población carenciada.

Se puede atender a quienes llegan primero, a los menos necesitados o a los más carenciados. El principio de equidad priorizaría a este último grupo.

En un plano más global deben eliminarse los subsidios encubiertos que transfieren recursos a los grupos de mayores ingresos.

"No se puede aspirar a mayor equidad sin crecimiento económico, el cual precisa a su vez transformación productiva. Esta relación funcional entre crecimiento y equidad es factible si se refuerza la complementariedad entre política económica y política social, vigilando el impacto distributivo de la primera y la eficiencia y la contribución al crecimiento de la segunda" (Lahera E.; Ottone E. y Rosales Osvaldo:1995:2)

7. La focalización

La focalización constituye uno de los mecanismos más importantes de la gestión social. A través de ella se logra concentrar los recursos disponibles en la población meta.

Mediante la focalización6/ es posible contribuir a racionalizar el gasto social. Puede garantizarse que los programas lleguen a los sectores que han sido priorizados por sus necesidades y evitar que se desvíen a otros grupos de mayor nivel socio-económico. Con ello se logra mejorar el diseño de los programas y proyectos y favorecer una mejor relación entre el costo y el impacto de los mismos.

Hay que considerar, sin embargo, restricciones de la focalización. No es aplicable indistintamente a la prestación de servicios públicos, es decir, no debe ser aplicada respecto de servicios otorgados bajo la lógica de la igualdad y homogeneidad de la prestación. Focalizar, por otra parte, implica costos que deben compararse con los beneficios derivados de ella.

C. LAS PRÁCTICAS Y TÉCNICAS PARA MODERNIZAR LA GESTIÓN SOCIAL

La modernización de la gestión de los programas y proyectos sociales puede lograrse mediante cambios institucionales, a través de la introducción y adaptación de aproximaciones gerenciales y atendiendo al arsenal teórico y práctico que se ha desarrollado en el campo de las políticas públicas.

6/ Existen básicamente tres métodos de focalización: la geográfica; la familiar, individual o por hogar y la focalización mediante una matriz de "grados de urgencia" de las necesidades a atender.

1. Cambios institucionales

Es posible distinguir, al menos, tres grandes procesos de cambio institucional:

i) La introducción de mecanismos de mercado en la prestación de servicios sociales, tales como el subsidio a la demanda, la introducción de competencia entre oferentes de los servicios, la aplicación de tasas o precios públicos por la prestación de servicios o la subcontratación, entre otros.

ii) La reconfiguración o rediseño organizacional a través de los procesos de descentralización y desconcentración administrativa y

iii) el fortalecimiento del sector social7/.

2. Introducción y adaptación de aproximaciones gerenciales

El interés por la introducción y adaptación de aproximaciones gerenciales se ha renovado en los últimos años, estimulado por diversas razones. Por un lado, la presión fiscal que han enfrentado muchos gobierno y que les obliga a hacer más con menos; las quejas de los contribuyentes que exigen más y mejores servicios; las nuevas posibilidades tecnológicas y los beneficios que pueden obtenerse en términos de reducción de costos, incremento de calidad y mejora de los ciclos de tiempo que han alcanzado las empresas privadas en la elaboración de productos y prestación de servicios.

La posibilidad de aplicación de aproximaciones gerenciales en el sector social son innumerables. Desde las teorías clásicas, como la racionalización del trabajo, organización y métodos, administración por objetivos, hasta otras como calidad, reingeniería de procesos, marketing social o la introducción de tecnología de información.

El éxito de introducir y adaptar estas iniciativas a lo social descansa en el reconocimiento de la especificidad gerencial de este sector.

3. El análisis de políticas públicas

El análisis de políticas públicas, ofrece ventajas en el estudio de los aspectos político-institucionales que inciden en el desarrollo de la política social. Su consideración permite enmarcar la gestión de los

---

7/ Como es bien sabido, a diferencia de la función económica del Estado que se concentra en uno o dos ministerios, la social se encuentra normalmente dispersa en varios ministerios y un gran número de instituciones, y con una escasa o nula participación en las decisiones de política económica. La existencia de un Ministerio de lo Social en América Latina, no ha sido una práctica institucional existente. En los últimos años han comenzado a aparecer. Véase, por ejemplo, la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) en México o el Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia.

programas sociales mediante el estudio de fases secuenciales, tales como la identificación del problema, el diseño, la operación, el seguimiento y la evaluación, sin perder de vista su integración como proceso, ni el objetivo de la política social en el contexto en el que están insertadas.

D. LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA GESTIÓN SOCIAL

Los problemas de gestión de los programas sociales varían según sus características técnico-organizativas y las condiciones institucionales en que se desarrollan. Resulta útil listar los que aparecen con mayor frecuencia8/.

a) La administración pública, por su excesiva burocracia, tiende a ser resistente al cambio y a la innovación. Por ello, en vez de intentar modificarla, muchos programas tratan de apoyarse más en ONGs y en grupos organizados de beneficiarios.

b) Uno de los mayores problemas del gobierno es que muchos de sus asuntos prioritarios - competitividad, educación, vivienda- son transversales a diversas dependencias u organismos, programas e instituciones. Cada uno es responsable solo de una parte de la solución. Ello exige una continua coordinación y colaboración que es difícil de lograr.

c) La aplicación de las políticas del gobierno carece con frecuencia de sistemas de información fiables y precisos para monitorear y evaluar su implementación e impacto. Ante esto, la tecnología de la información tiene enorme potenciales, especialmente en áreas como educación y salud, que han sido casi totalmente inexploradas. Existe muy poca inversión para investigación y desarrollo en este campo en los países en desarrollo (Saxena:1996).

d) En América Latina hay escasez de expertos en políticas sociales.

"Hay quienes piensan que el desarrollo es una cosa de economistas, que los sociólogos debieran diseñar programas para los pobres, los asistentes sociales aplicarlos a nivel local, los antropólogos estudiar las estrategias de sobrevivencia y los cientistas políticos discutir si acaso es mejor un régimen presidencialista que uno parlamentario" (Vergara:1993:2).

8/ Para analizar aspectos específicos de la gestión de programas o proyectos sociales o bien destacar la problemática de su gestión véase, entre otros, Cohen E. (1993) Gestión de Programas y Proyectos Sociales. CEPAL, División de Desarrollo Social. LC/R.1334; Arriagada I. (1996) El debate actual de la política social en América Latina; Sojo A. (1996) Reformas de la gestión en la salud pública en Chile; Vergara Carlos (1993) Capacitación para la gestión y evaluación de programas y proyectos sociales. CEPAL, División de Desarrollo Social LC/R.1332; Kliksberg, Bernardo (1993) En la búsqueda de una gerencia social para América Latina. en revista Estado y Reforma, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Venezuela (53-61); Jaramillo, Ana (1993) Experiencias del Programa de Asistencia Técnica para la Administración de Servicios Sociales en la Argentina. CEPAL LC/R.1331; Kliksberg, Bernardo (1993) Gerencia social; dilemas gerenciales y experiencias innovativas, en Kliksberg, B. Pobreza un tema impostergable. CLAD, FCE y PNUD.

e) La estricta separación entre decidores e implementadores, aun existente en muchos programas, tiende a limitar la capacidad de innovación de estos últimos..

f) Las instituciones que componen la administración pública no reciben su presupuesto como resultado de su desempeño, por lo cual no hay incentivos para mejorarlo.

g) Los salarios de los funcionarios públicos tampoco han estado vinculados al desempeño. Los sistemas de promoción, recompensa y reconocimiento se basan más en la antigüedad que en el mérito.

h) Las burocracias públicas tienen tareas fragmentadas, capas jerárquicas y funciones departamentales aisladas, lo que exige complicados procesos administrativos para integrarlas. De este deriva la mala reputación de los burócratas, quienes han sido caracterizados, durante muchos años, como "ineptos, poco entusiastas y torpes trabajadores que no están calificados para la toma de decisiones importantes" (Wilson:1989)9/.

i) Los grupos más pobres, normalmente destinatarios de la política social, carecen de información, influencia y organización. Se encuentran dispersos, son renuentes a buscar ayuda estatal, no conocen la burocracia, son analfabetos y no tienen amigos bien colocados. Todo esto dificulta su participación en la gestión de los programas sociales.

j) Existe en la región una tendencia histórica a concebir las políticas económicas y sociales como conjuntos disjuntos.

k) La gestión de la política social ha seguido la tendencia general del aparato público hacia la centralización. La descentralización es una práctica todavía extraña en la región. La gestión de la política social está normalmente en los ministerios e instituciones sitas en la capital.

l) Los objetivos de la política social son traducidos en programas y proyectos no bien definidos; no se encuentran orientados a resultados; carecen de criterios definidos de medición y poseen horizontes de realización irreales. Por ello resulta difícil lograr la adecuada gestión social, siendo su evaluación algo impracticable.

m) Los servicios sociales tienen baja calidad, como consecuencia de: bajos salarios; falta de actualización y capacitación de los recursos humanos; carencia de competitividad e incentivos; ausencia de evaluación y monitoreo.

n) Hay desinversión social, como consecuencia de la poca reinversión y la falta de mantenimiento de la infraestructura, lo que produce una gradual obsolecencia física y funcional de la misma.

o) La escasa focalización de los beneficiarios y la subsistencia de subsidios encubiertos desde los sectores pobres a los de mayores ingresos.

9/ Wilson, James (1989) Bureaucracy. New York:Basic Books.

III. LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN SOCIAL

A. LA INTRODUCCIÓN DE MECANISMOS DE MERCADO EN LA ORGANIZACIÓN Y LA GESTIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

1. Introducción

La intervención del Estado tiene como objetivos mejorar la eficiencia, corregir las fallas del mercado, y aplicar criterios de equidad. En las tareas que se orientan a lograr tales objetivos, el Estado enfrenta la existencia de externalidades en la producción o el consumo, asimetrías de información, ausencia de competencia, o la indivisibilidad de los bienes públicos.

El enorme crecimiento del sector público, en las últimas décadas, ha puesto al descubierto sus limitaciones, a tal punto que la lógica de las fallas de la burocracia ha sustituido a la lógica de las fallas del mercado.

La teoría de la "elección pública" constituye un enfoque que denuncia las ineficiencias derivadas de la ausencia de presiones competitivas y las restricciones a la libertad de elección. El mercado emerge como una alternativa frente a la asignación burocrática. Esta argumentación es un rasgo distintivo de la década.

"Quizás lo más característico de los años 80 haya sido el propósito de llevar a los servicios públicos las presiones competitivas propias del mercado con la finalidad de vencer las resistencias a la modernización de la gestión y de introducir la flexibilidad y responsabilidades necesarias para enfrentar las nuevas necesidades. En realidad es esta línea de reforma la que conlleva la contradicción y la crisis con el modelo burocrático tradicional" (Prats:1992:471).

El retorno a los principios de mercado se convierte en uno de los contenidos dominantes de los programas de modernización administrativa.

2. Actuación sobre la oferta

La provisión de servicios públicos presenta modalidades, que van de un extremo, la privada, en la que el consumidor decide lo que quiere, lo que compra y el proveedor que desea, hasta otra, la pública, en la que es una autoridad política la que decide qué se va a proveer, quién va a producirlo y cómo se lo financiará.

La modalidad puramente privada se encuentra sujeta a una marco regulatorio público y la pública depende de contribuciones privadas. Por consiguiente, las configuraciones organizacionales más frecuentes no se ubican en las posiciones polares, sino que combinan responsabilidades públicas y privadas.

Las modalidades utilizadas para ofertar los servicios públicos se derivan del marco institucional y normativo que regula las prestaciones y su financiamiento y de las características de su proceso de producción y distribución.

a) La aplicación de tasas o precios públicos por la prestación de servicios

Los servicios públicos predominantemente se prestan en forma gratuita y son financiados por el presupuesto público.

El cobro a los beneficiarios es un mecanismo para obtener información del mercado que permita mejorar la gestión de los servicios y reducir sus costos. Mediante la fijación de tasas, es posible estimar el volumen de la demanda y conocer el juicio de los usuarios acerca de los servicios que reciben. Se busca así generar en éstos conciencia de su costo y fomentar que exijan calidad.

La aplicación de tasas o precios públicos se restringe a los denominados bienes de "mérito" que se traducen en beneficios individualizables (servicios sociales; vivienda; salud pública; educación y programas de alimentos). La fijación de tasas como formula alternativa de financiación ha sido bastante ensayada, aunque con un volumen reducido.

"El cobro de tasas o precios públicos no se encuentra generalizado en los países de la OCDE. Los ingresos por este concepto representan sólo el 5% de los ingresos públicos totales" (Prats:1992:4:73).

En el sector social, muchos de los bienes de mérito no tienen problemas técnicos para ser transferidos a la responsabilidad financiera de los particulares. Pese a ello ha sido escasa la expansión del cobro de tasas en la gestión social. La explicación podría encontrarse en la controversia política y social que genera dicho cambio. Lo que se encuentra en juego no es sólo una alternativa de financiación de los servicios, o el logro de su mayor eficiencia distributiva, sino una nueva configuración de las relaciones entre la administración y los ciudadanos.

b) La contratación externa de la provisión de servicios

Esta tampoco es una práctica novedosa en la gestión pública. En vez de producir un bien o servicio con su propio personal, la administración contrata a empresas privadas la provisión de un servicio o de un bien.

El producto es definido por la Administración, que busca beneficiarse de la competencia entre diferentes empresas privadas. Ello exige que exista un mercado competitivo. Si hay pocos licitadores, el adjudicatario tiene un gran poder de negociación y recibe enormes beneficios.

La contratación externa de servicios no elimina la responsabilidad que tiene la Administración en su prestación. Sigue estando a cargo de la planeación, el financiamiento y la supervisión de la calidad del servicio10/ y asume los costos de transacción derivados de la contratación.

Una gestión ineficaz de los contratos obstaculiza esta estrategia. Gaebler y Osborne (1993) señalan que, en Estados Unidos, la gestión de los contratos representa más del 20% del costo de los servicios y que, con frecuencia, es un terreno fértil para la corrupción.

10/ Salvo en el caso que el Estado traspase integramente la provisión del servicio al sector privado, incluyendo su financiamiento, por ejemplo las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) en Chile, manteniendo el marco regulatorio.

Por otro lado se sostiene que la competencia estimula la innovación tecnológica y la introducción de prácticas de gestión más eficientes. Además la temporalidad de los contratos permite evaluar la gestión de los servicios.

Al mismo tiempo se argumenta que los licitadores crean acuerdos de fusión y adquisición, con lo que reducen la competencia y disminuyen sus estímulos.

La Administración debe establecer el marco institucional, las disposiciones normativas y la configuración organizativa que permitan el seguimiento y control de los agentes privados que se harán cargo de la prestación de los servicios.

Para que la subcontratación sea exitosa debe existir competencia entre los licitadores y se debe disponer de información precisa sobre los costos, la calidad y el resultado esperado de los servicios. Es importante que existan mecanismos claros de solución de controversias. La supervisión de la gestión del servicio, conforme a estándares, así como la vigilancia11/ de la relación contractual y del proceso de adjudicación son tareas indispensables. Por último, también deben ser considerados los diversos costos de transacción derivados de la gestión de contratos.

La contratación externa se da en servicios diversos como recolección de basura; limpieza; parques y jardines; mantenimiento de centros y vehículos; instalación de servicios; etc.

Su adopción en el sector social continúa siendo controversial. En educación, se debate la conveniencia de que sea impartida por escuelas privadas. Sin embargo, es una práctica que ha sido introducida en vivienda social. Por ejemplo, el Programa de Vivienda y Desarrollo Urbano en los Estados Unidos, lícita la construcción de viviendas. El Programa de Alimentación Escolar de Chile contrata a concesionarios privados para que entreguen el servicio, También en el área de la Salud, FONASA (Fondo Nacional de Salud) en Chile, practica la modalidad de libre elección, mediante un sistema de subcontrataciones con médicos y empresas de salud privadas (laboratorios, clínicas, etc.)12/.

c) La creación de mercados internos o "cuasimercados"

La creación de mercados internos o "cuasimercados" es una forma innovadora de incorporar competencia a la prestación de servicios sociales. Mediante la separación de las funciones de financiamiento y producción, es posible crear incentivos que mejoren su rendimiento. La reestructuración del sistema de salud británico -National Health Service- constituye un buen ejemplo. Se ha tratado de crear unidades proveedoras y compradoras y establecer contratos entre compradores y proveedores. Se ha alentado a las unidades prestadoras de servicio a actuar como centros de costos y operación con autonomía de gestión, en lugar de ser manejados por la jerarquía burocrática del Ministerio de Salud.

11/ Diversos autores señalan la relevancia de que el órgano vigilante posea, en la medida de lo posible, independencia del nivel político.

12/ El financiamiento de la infraestructura pública mediante la concesión a particulares es una modalidad de la contratación externa, aunque presenta variantes y tiene su propia complejidad. En los últimos años buen número de carreteras y puentes públicos en la región han sido construidos y gestionados por empresas privadas con fines de lucro cuyos ingresos proceden de los peajes que cobran. Situación ensayada también en varios países europeos p.ej Italia y España.

Las recientes reformas del sector salud en Chile, persiguen, también, la creación de "cuasimercados". Con tal fin han profundizado la separación del Ministerio de salud (MINSAL), el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y los Servicios de Salud, distinguiendo la función financiera de la compradora, la proveedora y la productora, y la de regulación, vigilancia y actualización del marco normativo.13/

Estas iniciativas han cobrado importancia en la región, por cuanto han sido ensayadas en Chile, Argentina y Colombia; se encuentran en su fase inicial en Costa Rica y Brasil y es una medida anunciada en Ecuador, México, Nicaragua, Perú y Venezuela (Sojo, Ana:1997).

3. Actuación sobre la demanda

La actuación sobre la demanda es un movimiento reciente. Su expresión más acotada es la transferencia del poder de compra a los consumidores, mediante bonos o <<vouchers>>, que son títulos que consignan la cuantía de financiación pública a la que el beneficiario tiene derecho, y que le permiten elegir entre diferentes oferentes del servicio.

La actuación sobre la demanda incluye medidas orientadas a lograr una mayor receptividad14/ de la administración pública de los derechos y preferencias de los ciudadanos. Entre éstas pueden mencionarse procedimientos de reclamación ágiles y accesibles al margen de mecanismos burocráticos, y el reconocimiento de la condición de clientes que de los ciudadanos se hace desde diversas aproximaciones gerenciales, como el marketing o la calidad total.

a) La transferencia del poder de compra a los consumidores

El carácter normativo de la administración pública imprime a su actuación principios de legalidad, garantía e igualdad. Pero su traducción mediante el aparato estatal hace que la satisfacción de los usuarios esté condicionada por la escasa motivación de los funcionarios públicos, su acotada capacidad de gestión y la limitada responsabilidad que individualmente tienen respecto a la calidad de los productos o servicios finales.

La posibilidad de elegir es un rasgo característico de la sociedad contemporánea y constituye un principio capaz de hacer frente a la forma de actuación derivada de la organización burocrática.

En la educación, existen propuestas de interés. Un sistema de libre elección fue postulado en base a tres argumentos (Chubb y Moe:1990): el derecho de los padres a elegir el centro de enseñanza de su hijo, acorde a su propios deseos y preferencias; la liberación de la oferta educativa para posibilitar el surgimiento de nuevos centros en respuesta a la especificidad de la demanda; la autonomía de gestión de los centros, que implica transferirles todas las decisiones en torno a su organización y financiamiento.

13/ Para profundizar en esta experiencia ver. Sojo, Ana. Reformas de Gestión en la Salud Pública en Chile. Serie Políticas Sociales No. 13. CEPAL, Santiago, Marzo 1996.

14/ Responsivness Administration es el concepto original utilizado en los estudios del programa de Public Management de la OCDE al referirse a estas medidas.

El sistema educativo de libre elección no es de libre mercado. Es un sistema público, pero que opera a través de principios de mercado. El mercado educativo funciona en un marco institucional en el que la responsabilidad pública se expresa en autorizar la creación de nuevos centros, en asegurar que los padres reciban suficiente información, en garantizar que el sistema de admisión sea abierto y equitativo, en supervisar la calidad de la enseñanza y, especialmente, en establecer el régimen de financiación.

Hay diversas experiencias que han aplicado estos principios: las reformas educativas iniciadas en diversos estados norteamericanos, en Chile, Colombia y Guatemala y en el Reino Unido que es, sin duda, la experiencia más acabada.

A finales de los 80 el estado de Minnesota permitió que padres y alumnos eligieran la escuela pública a la que asistirían estos últimos. Otros seis estados le imitaron rápidamente. En Chicago, todas las escuelas públicas son dirigidas por un consejo de seis padres, elegidos por miembros de la comunidad, dos maestros, elegidos por el personal de la escuela, y el director. Este consejo designa al director gerente, mediante un contrato de cuatro años y acuerda el presupuesto basado en un plan de acción. (Gaebler y Osborne:1993).

En el Reino Unido, la reforma educativa de 1988 tendió a ampliar y consolidar el sistema educativo de libre elección. Se reforzó el derecho de padres y alumnos a elegir los centros de enseñanza de su predilección; se amplió la oferta mediante la autorización de un nuevo tipo de centros (City Technology Colleges) y se incrementó la autonomía de gestión de los centros de enseñanza (Echebarría:1993).

Dichas reformas avanzaron en medio de controversias, siendo la principal observación que sobreponer la lógica de mercado a la responsabilidad profesional no es garantía suficiente de que haya una educación de mayor calidad ni de que se reduzca su costo.

En Estados Unidos, hay quienes temen que por esa vía - no se satisfagan los objetivos de la escuela pública. Les preocupa la posibilidad de que el sistema de bonos aumente la estratificación social. No están convencidos de que los padres y los alumnos estén en mejores condiciones que los educadores profesionales para juzgar lo que resulta más conveniente para sus hijos.15/ Se argumenta, también, que la clase media y alta abandonará las escuelas públicas trasladándose a las privadas, que discriminan a los pobres, los discapacitados y las minorías, con lo cual se deterioraría la equidad del sistema.

El caso chileno ilustra algunas de las dificultades que esta estrategia debe enfrentar. A finales de los 70 se introdujo el subsidio por estudiante, como parte de la descentralización, que transfirió las escuelas públicas a los municipios. Diversas evaluaciones mostraron que las condiciones organizacionales e institucionales del sector, impidieron alcanzar las metas esperadas en cuanto a mejoras en la calidad y abaratamiento de los costos.

Otras restricciones han sido, hasta ahora, escasamente relevadas. Las limitaciones en la capacidad de elección de los más pobres, dada la oferta monopólica (o cuasi monopólica) de los servicios educativos, que se ve reforzada por barreras espaciales (de accesibilidad física y social).

15/ Para profundizar en las críticas y argumentos a favor de un sistema de libre elección en los Estados Unidos puede verse Stiglitz 1995; Gaebler y Osborne 1993 y Chubb y Moe 1990.

i) El sistema de bonos o "vouchers"

Para materializar la transferencia a los consumidores del derecho de elección de los prestadores, se ha recurrido al sistema de bonos. Su aplicación más generalizada se da en educación y vivienda. Constituye una alternativa a la financiación directa de los servicios públicos, que es sustituida por el otorgamiento al consumidor de la capacidad económica necesaria para adquirir la prestación. Según un estudio de la OCDE (1993), la introducción del sistema de "vouchers" tiende a reducir el gasto público, dadas las mejoras que genera en las condiciones de asignación y control presupuestario.

Las personas beneficiarias reciben un bono que les permite comprar el bien o servicio de uno de los oferentes que satisfacen los criterios establecidos por las autoridades. Es requisito para su utilización que los "vouchers" sean utilizados sólo para la compra de un bien o servicio específico, y que los beneficios no puedan ser transferidos.

También existen los "cuasi-vouchers", a través de los que la Administración paga por atención prestada (por ración servida de almuerzos escolares, por niño atendido en un centro nutricional, por consulta prestada a pacientes pobres), pero donde los beneficiarios no tienen libertad de elección16/.

Algunas de las áreas en las que más se ha defendido la introducción de este sistema son las de educación y vivienda17/, aunque también se ha experimentado en otros servicios, como subsidios alimentarios, a través de "food stamps", en Estados Unidos, Jamaica y Honduras, o con bonos de salud a través de los que se contratan Entidades Promotoras de Salud (EPS) en Colombia18/.

Los vouchers en vivienda, salud y especialmente en programas de entrega de alimentos no poseen carácter general, como sucede en el caso de la educación, sino que son utilizados de manera selectiva. Por ejemplo, el programa "food stamps" establece la elegibilidad de los beneficiarios según parámetros socioeconómicos. Con las estampillas, los beneficiarios adquieren alimentos directamente en las tiendas, las que canjearán las estampillas recibidas por efectivo en las agencias del gobierno federal.

El sistema de bonos requiere, para su adecuado funcionamiento, de diversas condiciones organizacionales e institucionales. Debe existir competencia suficiente entre los proveedores u oferentes del servicio. Las preferencias de los usuarios deben ser diversas y estar justificadas; los usuarios deben estar suficientemente informados para elegir adecuadamente.

Debe prestarse gran atención a las consecuencias que provoca la utilización de "vouchers". Diversos estudios señalan que cuando no poseen el requisito de intransferibilidad se genera un mercado

---

16/ Un ejemplo de aplicación de quasi-vouchers lo constituye el programa de atención a la tercera edad en el Reino Unido.

17/.El subsidio habitacional o bono de vivienda en Costa Rica y Colombia, o el Programa de voucher de vivienda en los Estados Unidos.

18/ Mediante la creación de las (EPS) y otras reformas en el Sector Salud se ha suprimido en Colombia la adscripción obligatoria de los beneficiarios a una cierta institución aseguradora o a una determinada institución de prestación de servicios, posibilitando con ello la libre elección de los usuarios entre distintas unidades gestoras de provisión de servicios.

negro de bonos. Pero tampoco la intransferibilidad garantiza su utilización óptima, ya que es factible la aparición de un mercado secundario, como ocurre frecuentemente con los programas de entrega de alimentos.

Debe señalarse que la aparición de un mercado secundario no afecta por igual a todos los servicios. Serán más afectados aquellos en que resulta más factible la transferibilidad:

"Mientras las operaciones del mercado negro amenazan seriamente al sistema de estampillas de alimentos, los vouchers escolares superan este problema ya que es muy difícil transferir (vender) los derechos de la educación obtenida" (Edwin G. West:1997:86).

b) La receptividad de la administración pública

Se han destinado grandes esfuerzos, durante los últimos años, a mejorar las condiciones en que se desarrolla la relación el ciudadano y los poderes públicos.

Hay dos grandes grupos de estrategias al respecto. La más tradicional incluye las iniciativas orientadas a mejorar el encuentro entre la Administración y los interesados. Los centros de tramitaciones de empresas en Francia; las ventanillas multipropósitos para agilizar la creación y la asesoría de pequeñas empresas en México, o la Oficina de Gestión Unificada de la Generalidad de Cataluña (OGU), creada para enfrentar el congestionado e hiperregulado proceso de apertura de establecimientos comerciales, constituyen ejemplos de la mejora del punto de encuentro.

Un segundo grupo de iniciativas se orienta a velar por los derechos y preferencias de los ciudadanos, reconociendo que su participación resulta fundamental. Tales son las Cartas del Ciudadano o las Procuradurías del Pueblo, conocidas genéricamente por el vocablo Ombudsman.

La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal en la Ciudad de México, la Carta del Ciudadano, próxima a instaurarse en Chile y el Comité de Usuarios, en Francia, constituyen ejemplos de iniciativas que buscan una mayor receptividad de la Administración.

En el sector social es importante mencionar el debate que se da en algunos países de la región sobre la creación de Ombudsman educativos. Esta figura jurídico-administrativa carece de capacidad sancionadora, pero posee facultades de investigación en aquellas causas originadas por quejas de usuarios o ciudadanos. Los resultados se publicitan y se hacen llegar a las instancias sancionadoras. Son así, verdaderas magistraturas de opinión, capaces de desarrollar actividades de fiscalización administrativa.

IV. LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN SOCIAL MEDIANTE LA ADAPTACIÓN Y EL DESARROLLO DE TÉCNICAS GERENCIALES

A. INTRODUCCIÓN

La gestión del sector público ha comenzado a transformarse gracias a nuevos principios que buscan hacer frente al desgaste de la organización burocrática del trabajo y a la excesiva rigidez de los marcos garantistas.

Ello conforma una tendencia denominada "nueva gestión pública". La orientación a clientes, la medición del rendimiento, la flexibilidad en la gestión financiera y de personal, la descentralización y delegación de responsabilidades, la desreglamentación normativa y la receptividad a los estímulos de la competencia, son alguna de sus bases.

La nueva gestión pública tiene sus raíces en dos corrientes de ideas: por un lado, la teoría de la elección pública, de la cual deriva el interés por restablecer la soberanía del consumidor y las fuerzas de mercado en la prestación de servicios públicos; por otro, la gestión empresarial que impulsa a adoptar el estilo y las técnicas de la gestión privada en el sector público. A esta última se la ha denominado "gerencialismo".

Los estudios demuestran la posibilidad de enfrentar exitosamente, mediante los principios gerenciales, los problemas de congestión burocrática.

A continuación se presentan diversas aproximaciones gerenciales que han sido adaptadas a las características institucionales y a los arreglos organizacionales del sector público. Se destacan, por una parte, los problemas que presenta su introducción y, por la otra, las potencialidades que derivarían de su aplicación, resaltando los beneficios y limitaciones respecto a los programas y proyectos sociales.

B. ADMINISTRACIÓN POR OBJETIVOS EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

1. Antecedentes

Pese a que el diseño e integración de los objetivos de la organización ha sido una preocupación constante en la práctica administrativa, no ha sido sino a mediados de los 50's que se ha delimitado un estilo de dirección que permita comprender a la organización como un sistema de objetivos interconectados, de manera horizontal y vertical. Este estilo directivo presta gran atención a la manera en que se alcanzarán los objetivos y se medirá su ejecución, es decir, a la programación, presupuestación y control de los mismos. Además, la motivación y el liderazgo son áreas de su interés, ya que la finalidad última de la administración es conseguir que las personas hagan las cosas.

A partir de estos elementos se constituye el enfoque de Administración por Objetivos (APO), también conocido como Administración por Objetivos y Resultados (AOR), o por el acrónimo MBO por sus siglas en inglés <<Management by Objectives>>. Para Peter Drucker, que ha sido uno de sus

principales promotores, la gerencia por objetivos constituye una de las principales herramientas del ejecutivo eficaz y de la gerencia efectiva19/.

Aunque la APO define una filosofía administrativa de carácter global, sus primeras aplicaciones fueron parciales, desvirtuando su concepción original. Sin embargo, con el paso del tiempo, ha logrado consolidarse como una aproximación administrativa de dirección global.

"..las primeras aplicaciones reales seleccionaron aspectos específicos de la APO presentando un carácter mucho más parcial y limitado que en su concepción originaria. Concretamente, la instrumentación en diversas organizaciones de programas APO desde la década de los sesenta hasta la actualidad, ha ido evolucionando a través de una serie de etapas a lo largo de las cuales la APO se utilizó primero como un instrumento de evaluación del desempeño, después como medio para integrar los objetivos organizacionales e individuales, a continuación como técnica de planificación, hasta que finalmente se aplica como un sistema eficaz de administración en el que naturalmente se incluyen las anteriores perspectivas como partes integrantes de un todo" (Guillén y Ramírez:1990:143)

La introducción del enfoque de administración por objetivos distingue diversas etapas. El establecimiento de los objetivos de la organización de una manera clara y precisa; la elaboración de planes de acción y costos asociados para lograr esos objetivos; la implantación de los planes a través de la autodirección y autoconsulta y el establecimiento de estándares para evaluar su ejecución y generar medidas correctivas.

Identificar claramente la misión de la organización y los roles de sus miembros para apoyar su consecución es una condición básica para el establecimiento de los objetivos. Así pueden distinguirse los centros de responsabilidad de la organización. La alta dirección se encarga de dictar políticas y establecer objetivos generales y grandes líneas de acción; la administración intermedia responde por la gestión funcional de la organización y el nivel operativo desarrolla las tareas rutinarias y opera con base en objetivos detallados.

En toda organización puede encontrarse una pirámide de objetivos estructurados por niveles. Estos varían según la información que requieren, al nivel de responsabilidad, etc. Sin embargo, es posible definir y especificar las principales características de cualquier objetivo.

Un objetivo puede ser entendido como una descripción de los resultados que se pretenden alcanzar. Para establecer un objetivo significativo se sugiere que sean:

a) Medibles. Deben estar expresados en unidades de medida que permitan dar cuenta de su grado de avance y del logro de resultados, mediante unidades físicas (mano de obra, materiales, productos o servicios) y unidades monetarias. También debe considerarse el establecimiento de indicadores indirectos, cuando la subjetividad involucrada en el objetivo así lo exija.

b) Limitados en el tiempo. Deben establecer un período de tiempo para su logro, dividido en subperíodos como manera de facilitar el seguimiento de su grado de avance. Si es de naturaleza continua

---

19/ Suelen atribuirse a Peter F. Drucker los primeros planteamientos de la filosofía y del proceso de la Administración por Objetivos (APO) Cfr. Peter F. Drucker (1954) The Practice of Management. Harper Collins, Nueva York.

puede asumirse que la fecha límite es el final del período convencional (mes, trimestre, año fiscal, etc.). Sin embargo, debe establecerse un punto en el tiempo en el que pueda evaluarse si el objetivo se alcanzó.

c) Específicos. Deben precisar las unidades administrativas y los responsables directos de su cumplimiento, así como la programación detallada y secuencial de las tareas a realizar. Además, debe especificar los costos a afrontar mediante la elaboración de presupuestos.

d) Orientados a resultados. Deben prever en su diseño la utilización de las herramientas de evaluación más adecuadas para ajustarse a la consecución de los resultados buscados.

e) Alcanzables. Se debe partir de un análisis de los recursos con los que cuenta la organización, así como de una previsión de las variables contextuales pertinentes. Deben considerarse factores estacionales, vida útil de la maquinaria, necesidades de inventario, fechas de entrega, períodos vacacionales, etcétera.20/

Una vez establecidos los objetivos, deben diseñarse programas para su logro. Aquí se incluyen las actividades, políticas, normas y sanciones a través de las que los objetivos se operacionalizan, así como los costos que demandan. Los programas establecen la secuencia lógica de las actividades a realizar, así como la descripción detallada de las mismas y los métodos para desarrollarlas. La programación es el proceso de dividir los objetivos en etapas para su efectiva consecución.

Finalmente debe juzgarse el grado de alcance del objetivo y realizar los ajustes necesarios, así como aplicar medidas de control sobre la gestión de los programas. Deben contrastarse los resultados frente a los estándares de desempeño y generar las acciones correctivas que sean requeridas.

2. Introducción de la APO en la administración pública

La APO ha tenido un amplio desarrollo tomando diversas denominaciones y siendo presentada bajo distintas modalidades según el énfasis del programa de cambio (Planificación por Objetivos, Presupuesto por Programas).. La utilización de la APO en el sector público tiene su precedente en los intentos del Gobierno Federal de los Estados Unidos, durante la década de los sesenta. Posteriormente un gran número de administraciones adoptaron su enfoque.

La APO fue concebida en el marco de la tradición administrativa de la estricta separación entre política y administración, lo que explica que no tomara en cuenta las resistencias al cambio que provocaría en el personal y la influencia de los grupos de interés y las variables políticas.

La actividad administrativa en el sector público se caracteriza por sus objetivos ambiguos, debido a la existencia de variables políticas y al interés en manipular sus resultados. Los indicadores de resultados pueden ser controversiales; por eso, muchas veces se opta por utilzar los de actividad, que privilegian más el volumen que el impacto o la calidad.

20/ Para ver con detalle otras recomendaciones Cfr. George L. Morrisey (1976) Administración por Objetivos y Resultados. Fondo Educativo Interamericano.

Existen propuestas que apuntan a la necesidad de diferenciar objetivos políticos, por un lado, y los perseguidos por los proyectos concretos, por otro, buscando potenciar la aplicación de la APO en la gestión de proyectos, sin someterla al desgaste del entorno político.

También dificulta la construcción precisa de objetivos el que los servicios prestados por el gobierno sean difícilmente estandarizables para el seguimiento de su gestión. Esta situación se hace más compleja aún debido al grado de discrecionalidad que poseen algunos de los prestadores públicos (policías, profesores, médicos, etc.).

La designación de responsables en el logro de un objetivo es una tarea sumamente difícil en el sector público. La fragmentada estructuración de los procesos burocráticos hace, finalmente, nadie sea responsable de los resultados.

Una última dificultad radica estriba en que el horizonte temporal de muchos objetivos se establece más en función de períodos electorales y de la posibilidad de ganar capital político, que de plazos que atiendan a criterios técnicos y organizativos.

3. La introducción de la Administración por Objetivos (APO) en los programas sociales

La traducción de la política social en programas, muchas veces se realiza de manera imperfecta, estableciendo metas que no están adecuadamente definidas y hacen difícil su evaluación.

En los programas sociales, es fundamental que se distingan por lo menos tres niveles de objetivos:

i. de actividades e insumos requeridos (qué necesita el proyecto);
ii. de productos (qué debe entregar el proyecto) y
iii. de impacto (para qué se hace el proyecto).

Es importante destacar que la conexión causal entre productos e impactos constituye habitualmente una hipótesis no explicitada, que casi nunca se valida. Esto puede llevar a que incluso proyectos eficientes se vuelvan totalmente ineficaces y no logren producir impacto alguno.

C. CONTROL DE GESTIÓN EN LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES

1. Antecedentes

El control es una de las funciones primordiales de la administración. Su objetivo es lograr que las cosas se realicen conforme a lo previsto.

Existen dos enfoques para estudiar el control de la actividad administrativa: el latino y el anglosajón (Blanco Illescas:1988).

a) El enfoque latino del control se inspira en la concepción ortodoxa de Taylor y Fayol, quienes sostienen la existencia de principios generales de organización y métodos, científicamente probados, que conducen a la obtención del máximo rendimiento de la organización. En esta visión, el control se entiende como forma de verificar si se ha llegado a los resultados previstos y si existen desviaciones, corregirlas (Taylor F.:1977, H. Fayol:1977).

El control es sinónimo de verificación, examen, inspección, crítica, y sanción. Permite verificar la relación entre las actividades y resultados previstos frente a las acciones ejecutadas y los productos obtenidos. El control cuestiona la pertinencia de las metas, objetivos y estrategias.

b) En el enfoque anglosajón, el control es entendido como una guía para emprender tanto acciones correctivas como preventivas. Es continuo o concomitante, porque monitorea y acompaña el desarrollo del proceso administrativo. Puede cuestionar los objetivos, las metas y sus formas de consecución, si ellas no están orientadas a resultados. Exige un alto componente participativo y de descentralización de responsabilidades. Las organizaciones que lo practican tienen un doble ciclo de aprendizaje, ya que no sólo detectan desviaciones sino también sus causas, lo que les permite sugerir mejoras en las mismas (Argyris C.)21/.

La gestión de calidad total, el análisis de flujo o los sistemas de control de gestión, ilustran la práctica de este tipo de control.

Los sistemas de control de gestión (SCG) están diseñados para evaluar, monitorear y aprender del desempeño de la actividad administrativa. En sus inicios privilegiaron la información sobre el control presupuestario, los costos y la rentabilidad, lo que les dio un sesgo cuantitativista y un carácter fiscalizador que los desvinculaba de su concepción original. A partir de los años 60 se han orientado a la construcción e interpretación de indicadores de seguimiento en áreas como el clima organizacional, la participación ciudadana, las relaciones con la comunidad y el impacto de la actividad de la administración en la comunidad, entre otras.

2. La construcción de sistemas de control de gestión

Los elementos básicos de un SCG son la planeación, los tableros de mando y la evaluación.

a) La planeación otorga a la actividad de control un marco de referencia que define adónde se desea llegar. Si el proceso de planeación es ambiguo e incoherente, el control se convierte en una actividad irrelevante. Las acciones no están orientadas a resultados y se encuentran "fuera de control".

Koontz y O'Donnell (1975) señalan que la planeación y el control son las superfunciones que deben recorrer todo el proceso administrativo.

21/ Algunas de las interpretaciones que buscan explicar la existencia de los diversos enfoques de control se encuentran en los estudios de la antropología social, cultura y clima organizacional. Por ejemplo Louis Kikuchi (1986); Kaouru Ishikawa (1986) y Seiji Abe (1991).

Se ha dicho que la planeación estratégica es la mejor base para diseñar sistemas de control de gestión, ya que en el diagnóstico destaca las "áreas críticas" de la organización. "El control de gestión es el medio que asegura el cumplimiento de la planeación estratégica" (Castelán, B.:1985).

b) El tablero de control (o cuadro de mando) permite el acceso de los tomadores de decisiones a información periódica sobre la medida en que se realizan las acciones conforme al programa operativo y al grado en que se están alcanzando los resultados previstos.

La expresión "tablero de control" proviene del lenguaje automotor. Quiero expresar que en una organización, el tablero de control está compuesto, al igual que el de un automóvil, por la unión de instrumentos de medición que posibilitan al conductor (directivo) controlar la marcha del automóvil (organización) según un conjunto de señales de alerta que le permiten prevenir accidentes (problemas de gestión).

Son instrumentos que, mediante el control de puntos estratégicos de la organización, permiten la "dirección por excepción". La información que proporciona debe ser necesaria, reciente, fiable, sistematizada y capaz de alimentar decisiones (Manuel Dolz Guerri:1988).

La existencia de un módulo de evaluación es una práctica poco usual en los sistemas de control de gestión. La concepción original de dichos sistemas se orientaba a la evaluación de los productos y no al impacto final de la gestión, sesgo que se agudiza debido al escaso desarrollo de metodologías de evaluación para la gestión pública.

La evaluación persigue analizar el impacto logrado mediante la acción gubernamental. Sólo a través de ella resulta posible analizar los resultados, sus consecuencias y sus causas.

"El control (de gestión) debe facilitar la formación de los agentes públicos, quienes deben aprender a comparar resultados (ex post) con los objetivos (ex ante) y aprender de su propia experiencia. No se trata de un control para distribuir premios y castigos que hacen a la motivación, sino de un aprendizaje para la acción (conocimiento-acción)" (Ginestar:1993:III:3:100)

3. Los SCG en la administración pública

La administración pública se encuentra sujeta a diversidad de controles:

a) El político, que resulta de las relaciones existentes entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

b) El externo, derivado de la participación de la sociedad en la fiscalización de la actividad administrativa a través de procuradurías o contralorías sociales.

c) La auditoría programática y presupuestal, que realizan unidades especializadas del gobierno, como la Contraloría, la Sindicatura, los ministerios de cuentas, o magistraturas.

Los sistemas de control de gestión comienzan aplicarse en la industria. Los antecedentes más lejanos se remontan a 1910, en la empresa francesa Dupont de Nemours, que ya entonces utilizaba tableros

de control. Con posterioridad, la metodología se traslada a la administración pública donde, especialmente después de la segunda guerra mundial, adquiere un gran desarrollo.

En América Latina un buen número de programas de reforma y modernización administrativa han incluido la creación de unidades de control de gestión en cada ministerio o en oficinas centrales de coordinación y fiscalización administrativa, con el objetivo de coordinar las acciones de control y evaluación de la actividad administrativa.

El control de gestión ha sido introducido también en los niveles regional y municipal. En México, por ejemplo, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) ofrece capacitación y asesoría sobre el diseño y puesta en marcha de sistemas de control de gestión municipal y regional22/. En Italia, el control de gestión local es bastante corriente y constituye una herramienta de uso común en la gestión pública (Bruno Dente:1994).

Los sistemas de control de gestión en el ámbito público favorecen la identificación de las áreas críticas de una organización. Exigen la fijación de objetivos precisos, mensurables, limitados en el tiempo, orientados a resultados, alcanzables y realistas.

Una de sus mayores ventajas es que permiten construir e interpretar indicadores de gestión, para obtener información contable, financiera, operacional y de resultados. Muchos esfuerzos de modernización administrativa prestan especial atención a este punto. Así sucede con la guía metodológica "Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos", editada por el Ministerio de Hacienda de Chile en 1996.

La elaboración de estructuras para colectar, ordenar, agregar e interpretar la información que producen los indicadores es la tarea más compleja e importante de la puesta en marcha de un sistema de control de gestión. Deben permitir detectar las fallas, las áreas donde se están produciendo, quiénes son responsables por ellas, cuánto afectan al logro del objetivo, qué medidas pueden ser tomadas para corregirlas, y cómo pueden prevenirse nuevas fallas.

4. El control de gestión en los programas sociales

La gestión de los programas sociales puede verse enriquecida con los sistemas de control de gestión. Su utilización requiere establecer objetivos precisos, lo que viabiliza la evaluación y el monitoreo de los mismos.

Se favorece la construcción de indicadores contextuales de la comunidad y el tipo de prestación que realiza el programa. También se toma en cuenta el grado de participación ciudadana, el grado de satisfacción de los beneficiarios, los efectos indirectos causados por los programas, entre otros. Esta práctica favorece la adaptabilidad, la eficacia y focalización de los programas.

22/ Existe literatura especializada a tal fin, como las guías técnicas que publica el Banco Nacional de Obras Públicas (BANOBRAS), así como las publicaciones del Centro de Desarrollo Municipal del INAP.

Permite una mejor coordinación entre programas e instituciones que operen con sistemas similares, posibilitando la creación de sistemas de información mediante la agregación de indicadores sociales de gestión.

Los sistemas de control de gestión se han aplicado en el campo de las políticas sociales. Existen experiencias en educación, salud, nutrición, etcétera.

La Comisión Nacional de Alimentación (CONAL) de México enfrentaba serios problemas de coordinación y seguimiento de los programas a su cargo. Existía duplicidad de actividades, escasa coordinación y deficiente monitoreo y evaluación de los mismos.

Para enfrentar esta situación se elaboró en 1993 una propuesta por la que cada programa diseñó, con la ayuda de consultores dirigidos por la CONAL, tableros de control de su gestión. Dichos tableros podían ser agregados y ordenados periódicamente para apoyar las tareas de coordinación, seguimiento y apoyo. Parte de la información de cada programa se puso a disposición de los restantes. El resultado ha sido una mejora significativa del seguimiento y control de la gestión.

D. LA CALIDAD TOTAL EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

1. Antecedentes

La calidad ha constituido una constante preocupación de la gestión. A lo largo del tiempo, eso se tradujo en distintos parámetros con diversos significados, tales como excelencia, valor, satisfacción de clientes o cumplimiento de estándares de desempeño23/.

Esa diversidad dificulta encontrar una conceptualización única de calidad. Cada definición posee fortalezas y debilidades en función de su potencial de generalización, aplicación administrativa o relevancia para el consumidor (Reeves y Bednar: 1994).

Desde la segunda guerra mundial hasta hace poco más de una década esta amalgama de ideas comienza a definirse como un cuerpo independiente del pensamiento administrativo. Es administración de la calidad total (TQM por sus siglas en inglés <<Total Quality Management>>), lo que ha implicado un cambio de paradigma en la manufactura y servicios de la industria.

W. Edward Deming, es quizás, el autor más identificado con este modelo, por su contribución al desarrollo de una filosofía sobre el control estadístico de procesos para mejorar la calidad. Junto con Joseph Jurán, realizó asesorías durante la posguerra en Japón, logrando un impacto significativo en la transformación industrial de ese país. De hecho el TQM fue adoptado más rápida y entusiastamente allí que en Estados Unidos, donde se había originado.

23/ Para ver un análisis comparativo sobre las diversas expresiones de la calidad Cfr. Elle Löffer (1996).

Mientras Deming y Jurán describen la metodología del TQM, Kaouru Ishikawa, profesor de ingeniería de la Universidad de Tokio se preocupó por el desarrollo de los métodos cuantitativos para medir resultados frente a estándares de calidad. Otro de los "gurús" de la calidad, Philip Crosby, elaboró una guía para la implementación, describiendo las etapas de su desarrollo en función de los problemas técnicos y organizativos que debían enfrentarse y de los resultados esperados.

La calidad total está orientada a satisfacer plenamente e, incluso, a exceder las expectativas de los clientes, tanto internos como externos, proveyendo servicios y productos de "excelencia" gracias a la mejora continua de sus procesos. Mucho de lo escrito acerca del tema está basado en estos principios (J.W. Dean:1994).

2. La calidad total en la administración pública

Como consecuencia del éxito del modelo en la industria, se ha difundido también en la modernización de la gestión pública. Como ejemplo puede mencionarse la creación, en 1988, del Instituto Federal de Calidad (QFI) en Estados Unidos, con el propósito de impulsar la introducción de la calidad total en la administración federal. El Instituto Nacional Sueco para el Desarrollo y Formación de Funcionarios Públicos (SIPU) ha desarrollado programas de formación y consultoría en este método. En Francia, entre 1985 y 1988, el Ministerio de Servicios Públicos ha impulsado cerca de 3000 círculos de calidad.

En América Latina también se recurrido a este enfoque. En México existe desde 1989 el programa "Hacia la Calidad Total", que se aplica en diversas dependencias del gobierno central. En Chile, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, creado en 1994, ha desarrollado importantes avances al respecto. En Colombia se han desarrollado 394 proyectos de círculos de calidad en el período 1983-1994 (Cabrera:1994).

Dichas experiencias se fundaron en la idea del compromiso con los administrados que se expresó, por ejemplo, en la Carta de Usuarios de los Servicios Públicos en Bélgica (1992); la Carta de los Servicios Públicos francesa (1992); la Carta del Ciudadano en el Reino Unido (1991), entre otras. En América Latina, una iniciativa de tal tipo se expresa en la Carta del Ciudadano. impulsada por el Comite Interministerial de Modernización de Gestión Pública en Chile, que se prevé entre en vigor en 1998.24/

Las diferencias que existen entre la gestión de las organizaciones públicas respecto a las privadas impide la aplicación ortodoxa del TQM. A continuación se analizan las dificultades que presenta su introducción a la administración pública y las potencialidades de su aplicación en la política social.

24/ Otra iniciativa para impulsar la gestión de calidad en el sector público ha sido la creación de premios nacionales, tales como el Premio Speyer en Alemania; el Premio IPAC a la gestión innovadora en Canadá; el Premio "Bra Serviceverk" de Finlandia; el Premio Danés a la Calidad, etcétera.

3. Obstáculos para la introducción del TQM en la gestión pública

a) La definición de clientes públicos

Ha habido una "clientelización" del lenguaje en el sector público.

"En el contexto actual los directivos de muchas organizaciones públicas se sienten presionados a utilizar la palabra "cliente" en la caracterización de sus misiones, roles, relaciones de trabajo y niveles de desempeño" (Barzelay:1993:1).

La irrupción de dicho vocablo deriva de que la noción de "cliente" otorga un rol más activo a los ciudadanos; los convierte en evaluadores de los bienes y servicios entregados por la Administración, favoreciendo las actividades de fiscalización administrativa externa, a través de figuras como el Ombudsman.

Diversos organismos internacionales han incentivado la adopción de dicha orientación. La OCDE sugiere que la administración pública debe tener capacidad de respuesta (<<responsiveness administration>>) frente a la diversidad de demandas y exigencias que plantean sus clientes (OCDE:1991). La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida introduce la noción de "consumidor público", noción propia de la teoría de la elección pública (CEE:1991). Desde la CEPAL, se insiste también en la importancia de mejorar la atención y asistencia a los "consumidores" en el dominio público.

Sin embargo, hay que considerar si tiene utilidad práctica y conceptual la noción de "cliente" en la administración pública.

La existencia de bienes públicos hace que ningún "cliente" tenga incentivos para pagar por un bien, lo que hace prácticamente imposible que los ciudadanos revelen sus preferencias. El éxito de la gestión de calidad en el sector privado descansa, justamente, en la posibilidad de identificar y satisfacer las preferencias de los consumidores. El TQM se orienta a satisfacer a clientes particulares, en grupos discretos y bien definidos, mientras que los gobiernos se enfrentan normalmente con "clientes colectivos" difícilmente diferenciables.

Por otro lado, la situación tradicional de monopolio que existe en la prestación de servicios públicos ha derivado en la primacía de la jerarquía por sobre el interés del cliente. Así, los "clientes" de una oficina administrativa no son los receptores o usuarios finales a los que va dirigido el servicio, sino los superiores jerárquicos a quienes hay que rendir cuentas (Morgan y Murgatroyd:1994).

b) La gestión gubernamental mediante procesos

Gracias a la expansión de la calidad total, las organizaciones han sido concebidas como una red de procesos interconectados (Hammer y Davenport:1990). Ello ha llevado al convencimiento de que la optimización global de los procesos provoca resultados muy superiores a la optimización convencional de sus funciones. Son los procesos y no los departamentos o áreas funcionales los que crean valor para la organización.

Rediseñar, monitorear y controlar el rendimiento de los procesos constituye un rasgo característico del TQM. Empresas productoras de artículos de oficina como Nashua y Xerox, o fabricantes de

automóviles como Ford o General Motors se han convertido en ejemplos paradigmáticos de la aplicación de este método.

No ha ocurrido lo mismo en las organizaciones de servicio más complejas. No existe consenso, por ejemplo, sobre los procesos que deberían ser normalizados para monitorear las tareas de ciertos burócratas de primer nivel, tales como un profesor de escuela, un profesional de la salud mental, o un policía, entre otros. Hay que reconocer que poseen enorme discrecionalidad para determinar la naturaleza, cantidad y calidad de los servicios que prestan (Swiss:1992; Lipsky:1980).

La incorporación de la gestión de procesos en el sector público ha generado polémica. Los gobiernos han estado más preocupados por controlar los insumos y observar el cumplimiento de reglas y procedimientos, que por la efectividad de sus resultados.

Para mejorar esta situación se ha recurrido al presupuesto base cero, al sistema plan-programa-presupuesto o a la administración por objetivos. Pero esas iniciativas han enfrentado dificultades para establecer indicadores de desempeño. Los tradicionales están más centrados en productos y/o servicios finales que en los procesos para la elaboración de productos o prestación de servicios (Enherenberg y Stupak:1994; Swiss:1992; White y Wolf:1995).

c) <u>El trabajo en equipo</u>

Requiere que cada individuo realice dos trabajos en la organización: el suyo propio y mejorar la manera en que lo hace mediante la colaboración con otros miembros de la organización (Gofreda, Maynard y Little:1990). De no ser así, los trabajadores solo aspirarían a "mantener" el sistema en lugar de mejorarlo.

Pese a que la administración pública tiene profesionales eficientes y áreas sujetas a presiones de mercado, prevalece la mala reputación de los burócratas, que han sido durante mucho tiempo caracterizados como "ineptos, poco entusiastas y torpes trabajadores que no están calificados para la toma de decisiones importantes" (Wilson:1989).

Ello deriva del análisis crítico del modelo burocrático de organización y de su aplicación indiscriminada, sin distingo de entorno o tipo de trabajo. Al Gore, vicepresidente de los Estados Unidos, en el Informe del National Performance Review (1993), sostiene que "El gobierno se encuentra repleto de gente buena que trabaja en sistemas malos". Dichos sistemas hacen que los servidores públicos persistan en pautas de conducta, que aunque tuvieron sentido en el pasado, ahora son claramente disfuncionales.

"La fragmentada estructura del gobierno significa que muchas personas con intereses propios pueden influir en el sistema y que ninguna persona por sí sola es responsable final de los productos del gobierno. Los sistemas de personal parecen ofrecer elaboradas protecciones a los empleados sin exigirles demasiadas cosas y los sistemas financieros de control parecen demasiado inexactos para prevenir pérdidas en programas en los que los grandes beneficios económicos tientan a "clientes" a mentir y robar (Moore:1984).

En este escenario no es difícil imaginar razones que generan resistencias al cambio entre los funcionarios: temor a perder su esfera de influencia y control, su cuota de decisión, su renta económica, o ver debilitada su pertenencia al grupo que políticamente les otorga fuerza en el aparato burocrático. Estas resistencias han sido llamadas "el carácter antiemprendedor del burócrata" y definidas como:

"el uso creativo y efectivo de habilidades y competencias para prevenir la ocurrencia de cambios significativos en la organización" (Morgan y Murgatroyd:1994:8:169).

4. La calidad total como estrategia de cambio en los programas y proyectos sociales

La introducción del modelo de calidad total presenta múltiples oportunidades para mejorar la gestión de los programas y proyectos sociales.

La política social está orientada preferentemente a la producción y distribución de "bienes de mérito", que son aquellos que se traducen en beneficios individuales para los destinatarios. La actividad administrativa puede así orientarse hacia la satisfacción de "clientes", que pueden ser claramente definidos mediante técnicas de focalización. Es importante que las comunidades beneficiadas revelen sus preferencias a través de la participación comunitaria.

"No basta con suministrar productos; éstos deben responder a los requerimientos de la población destinataria" (Ginestar 1993:II:3:101).

El éxito de gestión orientada a la satisfacción del cliente en los programas y proyectos sociales depende también de la cultura administrativa de los responsables. En no pocas ocasiones los superiores jerárquicos se convierten en los verdaderos "clientes" a satisfacer.

"Un asistente de la ministra de salud en un gobierno provincial en el este de Canadá nos decía que su último cliente era su ministra. Si ella no estaba satisfecha, entonces todos los demás clientes eran secundarios" (Morgan y Murgatroyd: 1994:8:183).

Debe anotarse que la orientación a clientes resulta de poca utilidad cuando los programas sociales son universales y la diferenciación de la población es irrelevante. En este caso deberían privilegiarse los indicadores de impacto, desempeño y satisfacción por el bien o servicio recibido.

Concebir a los programas sociales como redes de procesos favorece la gestión de los mismos. Permite la elaboración de indicadores de seguimiento y la aplicación de técnicas para su mejora continua.

Los programas involucran diversos tipos de procesos administrativos: interorganizacionales, interfuncionales, operativos, gerenciales, etc. De su correcta identificación y gestión depende su rendimiento. Este es el principal aporte de la gestión por procesos a los programas sociales.

Utilizando este modelo, los programas sociales pueden garantizar el cumplimiento de normas de calidad, o hacer que organizaciones proveedoras certifiquen su cumplimiento.

El Departamento de Servicios Sociales en Irlanda (<<Ireland Department of Social Services>>, IDSW) constituye un caso interesante de introducción del modelo de calidad como estrategia de cambio en la gestión de los servicios sociales.

Enfrentaba el riesgo de fraude en su sistema de pagos. Su estructura administrativa estaba muy centralizada y carecía de un adecuado sistema de información. Existía un complejo proceso de prestación

de los servicios sociales (pagos por retiro, invalidez, enfermedad temporal, desempleo y otros servicios para familias de bajos ingresos) lo que incomodaba a los usuarios y a las autoridades y dañaba la imagen de la institución.

A partir de 1994 se realizó un esfuerzo sistemático para enfrentar dichos problemas, inspirándose en el modelo de calidad. Así, se redefinieron sus límites de actuación. El IDSW pasó a ser una institución que no sólo entrega dinero a sus clientes, sino que también recoge información de ellos para evaluar su servicio y para detectar fraudes. Se elaboró de un sistema de monitoreo y control a los diversos procesos administrativos. Simultáneamente, se introdujeron mejoras en la tecnología de información buscando lograr mayor rapidez y calidad en la comunicación con los usuarios y la entrega de sus prestaciones (OCDE: PUMA: Responsive Government:1996).

E. REINGENIERÍA DE PROCESOS APLICADA A LA GESTIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

1. Antecedentes

BPR (<<Business Process Reengineering>>) es el acrónimo utilizado para designar a un conjunto de conceptos, prácticas y técnicas gerenciales que producen sorprendentes resultados.

Su origen, a diferencia de otros conceptos de desarrollo organizacional, no está firmemente asentado en la investigación académica y en la teoría. En consecuencia, no aparece en escena con una cuidada terminología y definiciones precisas, lo que ha provocado cierta confusión y fallas en su diseño y puesta en marcha (Patching:1994).

Para Keidel (1994) las iniciativas de diseño organizacional, entre las que incluye la reingeniería de procesos, o simplemente reingeniería, generalmente no alcanzan sus objetivos debido a la trivialización de sus conceptos. Además, la reingeniería no va acompañada de guías metodológicas para su aplicación. Prueba de ello es que muchas grandes consultoras, como McKenzie o Boston Consulting Group, tienen sus propias publicaciones sobre el concepto y los efectos de su implementación en los negocios (Vansina:1994). La reingeniería, sigue siendo definida a la luz de la experiencia real derivada de su aplicación a diversas organizaciones.

El interés en la reingeniería se despertó porque importantes organizaciones respondieron de manera innovadora a presiones competitivas generando respuestas que les permitieron mejorar notablemente su rendimiento. Una combinación de inspiración, pensamiento creativo y examen crítico de las herramientas gerenciales guiaron la formulación de tales respuestas. Los casos de Ford Motor Company, Rank Xerox, IBM Finance Corp. y Mutual Benefit Life (Davenport y Short:1990; Hammer:1990) constituyen ejemplos paradigmáticos de reducción de costos y mejoras de calidad.

Esto llamó la atención de consultores que buscaron las razones de los cambios, las similitudes y diferencias para así generalizar las lecciones derivadas de estas experiencias.

Michael Hammer, en 1990, introdujo el término reingeniería, en su artículo "Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate", donde estableció las ideas claves, que ampliaría en su libro "Reengineering the Corporation. A Manifiesto for Business Transformation" (1993). Thomas Davenport y James Short,en

"The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign" (1990), también exploraron y enfatizaron el rol de la informática en la conducción y consecución de cambios radicales. Asimismo, fueron importantes los aportes de otros autores (Teng; Grover y Fielder:1994).

Esta corriente ha generado una fuerte polémica. Algunos le atribuyen un carácter puramente instrumental asociado a filosofías de gestión de mayor densidad conceptual, como calidad total o sistemas sociotécnicos (Vansina:1994; Harrington:1995). Otro la identifican como un nuevo paradigma de la industria (Hammer y Champy:1993; Davenport y Short:1990).

Aquí es definida como un conjunto integrado de ideas centrales, prácticas y técnicas que conforman un cuerpo de pensamiento gerencial con capacidad de coordinar y dirigir la "resolución de los problemas" que se presentan normalmente en la industria.

Consolidarse conceptualmente y articular ordenadamente sus métodos, prácticas y técnicas es la vía para superar su crisis de identidad.

2. Principios, prácticas y técnicas

El principio clave de la reingeniería se encuentra en el concepto de "pensamiento discontinuo", que propicia la ruptura de las reglas y supuestos anticuados en que se basan las actividades de la organización. Implica poner en duda dichos supuestos, cambiar las viejas reglas y la institucionalización de procesos que provocan un bajo rendimiento.

Alcanzar el pensamiento discontinuo implica otorgar un nuevo significado a las actividades pasadas, a las cotidianas y también a lo que se sabe y cree sobre el funcionamiento de las organizaciones. Para lograrlo, el instinto, la creatividad y la imaginación de los trabajadores son fundamentales.

El pensamiento discontinuo se materializa a través de un conjunto de prácticas y técnicas que han probado ser efectivas en un buen número de empresas durante sus experiencias de cambio.

La posibilidad de aplicar la reingeniería depende de la observación de los siguientes principios prácticos (Michael Hammer:1991):

a) La orientación a resultados;
b) La organización mediante procesos (no en departamentos) y su ejecución por las personas más próximas;
c) La integración de las fases de generación, tratamiento e interpretación de la información como un ciclo completo
d) El desarrollo de procesos locales de toma de decisión y control preventivo que impulse la acción.
e) La minimización del conflicto descentralización-centralización, combinando las ventajas de servicio y la flexibilidad de la primera con las ventajas de escala y coordinación de la última.
f) Captación de la información en la fuente y compartirla con los usuarios potenciales;
g) Enlazamiento de actividades paralelas en lugar de integrar sus resultados.

Los principios mencionados no constituyen una lista exhaustiva, sino sólo son un punto de partida. Inexorablemente se añadirán otros y se reformarán algunos de los existentes a medida que se desarrollen nuevas experiencias.

Existe también distintas técnicas. El método de cadena de valor (Porter y Millar:1985) destaca el rol de la tecnología de la información en la competencia. Permite distinguir entre las tareas que aportan valor a los procesos y aquellas que no lo hacen y por las que el cliente no está dispuesto a pagar. El benchmarking es, para muchos autores, una parte importante de la reingeniería porque permite el desarrollo de procesos que han operado exitosamente en otras organizaciones.

El brainstorming, o lluvia de ideas, es muy utilizado para involucrar a los empleados en la remodelación de los procesos organizacionales (Zair y Sinclair:1995).

El factor humano es el componente central de la reingeniería (Mumford y Beekma:1994). Por lo tanto, las técnicas de cambio y desarrollo organizacional han sido también utilizadas en su aplicación.

No deben descartarse las herramientas propias de la ingeniería industrial, que aportan un gran conocimiento técnico sobre los procesos. Pero la tecnología de la información es el corazón de los esfuerzos para la aplicación de la reingeniería. Especialmente el uso del CASE <<Computer-Aided Software Engineering>> o Ingeniería de Software Asistida por Computador.

Finalmente, cabe destacar que la reingeniería está basada en el rediseño de procesos desde la perspectiva del cliente. Por consiguiente es compatible con muchas técnicas del enfoque de la calidad total. Las diferencias más significativas puede encontrarse en la magnitud esperada del cambio en los procesos.

3. La reingeniería en la administración pública

La presión fiscal, un creciente número de quejas de los contribuyentes, nuevas posibilidades tecnológicas y cambios en la teoría y práctica administrativa del sector privado, son los estímulos más importantes para introducir nuevos estilos y sistemas de gestión en la administración pública.

También explican el auge de la reingeniería de procesos. Un importante factor en su expansión es el programa de cambio de la administración americana, titulado "De los Trámites a los Resultados", suscrito por el Vicepresidente Al Gore en 1993, que la tiene como modelo (Kettl:1994).

La "Alianza para el Rediseño del Gobierno", impulsada por la Academia Americana de Administración Pública, ha influido notoriamente (Posner y Rothstein:1994).

El gobierno británico de John Major, bajo la inspiración teórica de la elección pública y del gerencialismo, también ha impulsado importantes esfuerzos de "reinvención" (Campbell: 1995).

El gobierno holandés y la Unión Europea han experimentado la introducción de la reingeniería en algunas de sus áreas de actividad. Varios ministerios del gobierno holandés han mejorado notoriamente la atención de los asuntos relacionados con ciudadanos-residentes a través de la automatización de gran número de decisiones. Para ello utilizaron sistemas de información que les reportaron amplios beneficios en reducción de costos, tiempos y calidad (Snellen:1994).

La Administración de Aduanas de la Unión Europea constituye un claro ejemplo de reingeniería (K.B.C. Saxena 1995), convitiendo a aquel servicio de un pesado aparato burocrático que dificultaba el paso de las mercancías en un ágil instrumento para el comercio internacional.

A nivel organizacional, es clásico el ejemplo del proceso de acreditación comercial de Singapur. La tecnología informática ha permitido rediseñar un proceso altamente burocratizado reduciendo el tiempo de tramitación de la autorización comercial de dos días a 15 minutos; publicar estadísticas comerciales con 4 semanas de anticipación y reducir personal (Soh; Neo y Markus:1993). Otro caso similar es la experiencia desarrollada recientemente en el Puerto de Barcelona.25/

En México, la reingeniería se enseña desde 1994 en un buen número de programas de alta dirección para funcionarios públicos (INAP:1995). Existe también un programa de reingeniería enmarcado en el programa de Calidad y Excelencia de la Ciudad de México (1997).

4. La aplicación de la reingeniería en los programas sociales

Algunos programas sociales fueron también transformados por la reingeniería. En Tennessee, a través de un sistema experto de información, se procesan las solicitudes de beneficios y asistencia pública, se obtiene la información y se verifica instantáneamente la elegibilidad de los postulantes a diversos tipos de asistencia pública. Este sistema ahorra en salarios y espacio de oficina, reduce errores y tiempos de espera (Halamachi:1995).

La determinación de incapacidad en la Seguridad Social norteamericana es otro ejemplo. Antes, era un proceso sumamente fragmentado y que exigía una alta especialización en sus tareas. La aplicación de la reingenieria permitió operar con menos fases y tareas, disminuyendo el tiempo y bajando costos, al mismo tiempo que se incrementó la calidad del servicio. (Halamachi:1996).26/.

Los programas y proyectos sociales pueden verse beneficiados por el rediseño de procesos. Basta pensar en la fragmentación y especialización de los procesos burocráticos en su gestión tradicional.

Hay que distinguir diversas escalas de cambio, que van desde la mejora de un proceso particular, como la automatización de un registro de beneficiarios, hasta la transformación organizacional que implica un cambio total en el programa.

25/ Cfr. Boletín FAL (CEPAL) Año XXI, No. 131, Febrero 1997.

26/ En otros países de reciente industrialización como Singapur existen sofisticados sistemas de intercambio de información que facilitan la gestión gubernamental, en áreas como salud y comercio, entre otras. Cfr. Siong Neo (1994) Managing new information technologies:Lessons from Singapore's experience with EDI. en Information & Management. North-Holland 26 317-326.

F. TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN

1. Introducción

Los gobiernos obtienen, distribuyen y utilizan información para cumplir sus funciones. Muchas actividades e instituciones administrativas existen solamente para colectar y distribuir información (oficinas de censos demográficos, librerías nacionales, etcétera); otras (impuestos internos), dependen de la información para cumplir con sus misiones.

La Administración está sometida a constante presión por mejorar las formas de obtener, procesar y distribuir información. Esta es concomitante al rápido avance de nuevas tecnologías que incrementan la productividad en la gestión de las empresas privadas. En algunos países desarrollados y en otros de reciente industrialización existen avances significativos en la introducción de la tecnología de la información en la administración pública, como sucede en Japón, Estados Unidos, Francia, Alemania o Singapur. Pero los progresos son menores que los alcanzados en el sector privado. Estas diferencias son más notorias aún, en los países en vías de desarrollo.

Esta situación se explica por el desencanto que produjo la introducción de la computación en la administración pública. Contrariamente a lo esperado, dicho proceso no produjo notables mejoras de productividad. Se pensó que un cambio puramente tecnológico traería consigo un alto incremento de productividad (Dror:1988), pero sólo se logró automatizar las cosas que se hacían mal.

Utilizar la informática exige la mutua dependencia entre estructura, tecnología, personas y tareas, así como de la realidad institucional en la que el sistema se incorpora. En esta lógica aparecen conceptos tales como "arquitectura de información". Se sugiere que la configuración (arquitectura) de los sistemas de información debe ser un reflejo de la organización por lo que, previo al diseño e introducción de un sistema de información, debe distinguirse claramente la naturaleza de la organización, la relación entre sus componentes y su distribución (Haberman y Reeder:1987).

La información es un recurso de la administración que, al igual que los otros (humanos, materiales o financieros), está subordinado a las condiciones de gestión. Se le aplica, por lo tanto, el principio de escasez, pretendiendo que sea lo más productivo posible.

La información puede incrementar la productividad de la organización, facilitando la cooperación, su descentralización, oportunidad y fiabilidad. Es, actualmente, reconocida como un recurso de carácter estratégico y vital para la administración efectiva y el desarrollo de cualquier organización (Paul L. Tom:1991).

2. La tecnología de información en la administración pública

Un reciente estudio (OCDE:PUMA:1995: Governance in Transition) señala que "los años 90 deberían constituir una década en la cual la tecnología de información haga una seria contribución para innovar, mejorar y dar soluciones más baratas al sector público" (Dinamarca, Ministerio de Finanzas:1992).

El gobierno francés apunta que la tecnología de información es "un instrumento indispensable para enfrentar futuros retos" y recomienda que ella ocupe un lugar central en los esfuerzos de modernización y como herramienta de reforma de la administración pública (Commisariat Général du Plan:1992).

Los gobiernos en América latina también han reconocido el valor de la tecnología de información como uno de los componentes más importantes de la modernización administrativa. Chile, a través de su Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, ha definido como una línea de acción inmediata la de implementar el Programa de Informatización del Sector Público, que "busca coordinar la utilización eficiente de las tecnologías de información. Se persigue evitar la subutilización de equipos y duplicación de esfuerzos. El Estado destina una suma considerable a la compra de insumos tecnológicos de diverso orden, pero se necesita coordinación y orientación respecto a estas tecnologías y su uso en el ámbito de la gestión pública" (Presentación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública: 1997)

En Brasil, el Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado de 1995, contiene un amplio conjunto de actividades destinadas a la incorporación de la tecnología de información para la modernización de la Administración pública (Cfr. Plan Director de la Reforma del Estado:1995).

Las administraciones han aplicado de diversas maneras la tecnología de información para lograr mayor efectividad en la prestación de servicios. Ha sido fundamental para mejorar el acceso de los usuarios más allá de los horarios de oficina, a través por.ej., de módulos de autoconsulta, que cuentan con computadores de pantallas sensibles al tacto y kioskos electrónicos situados en centros comerciales u otros lugares públicos. Otras iniciativas proveen información y servicios, como búsqueda de empleo y la renovación de la licencia de conducir, con la facilidad de pagarlo a través de tarjetas de crédito. Este es el caso del programa Info California.

La informática incrementa la accesibilidad a los servicios de las áreas rurales. Es posible llegar a áreas muy remotas, eliminando formularios, secretarias, etc. Ejemplo de ello son el proyecto Lamda en Escocia y los "tele-cottages" en los países nórdicos (OCDE: PUMA: 1995: Governance in Transition).

3. La tecnología de información en el campo de los programas y proyectos sociales

La tecnología de información también ha irrumpido en el campo de las políticas sociales lo que, en el mediano plazo, alterará su diseño organizacional e institucional.

El pago de pensiones, en países tan diferentes como Namibia y Finlandia, se realiza insertando una tarjeta en un cajero automático. Transferir electrónicamente dinero del gobierno a los beneficiarios, (<<electronic benefit transfer>>, EBT), podría eliminar los cheques, disminuyendo la posibilidad de errores y fraudes. En Francia, una de las más grandes compañías europeas del mercado del "chip-card", opera tarjetas inteligentes desde hace quince años, sin conocer de un solo caso de fraude (Romero y Ojeda:1997).

En el norte de Italia y en tres provincia de Sud Africa han comenzado a operar programas para el pago de pensiones, a través de la trasferencia electrónica de beneficios. En México, un programa

monitorea la entrega de subsidios a la leche y las tortillas a dos millones de familias pobres (Fidelist). Otro es el PASE destinado a la salud, seguridad y asistencia social (Romero y Ojeda:1997).

El gobierno británico, planea desembolsar electrónicamente casi todos los 90 billones de libras destinadas a lo social en el 2000. Con la aplicación de este sistema, se estima una reducción de entre 150 y 200 millones de libras por año (The Economist: enero 25:1997).

La reforma del sistema de protección social en Estados Unidos (1996) estableció que todos los estados de la Unión deberán tener mecanismos de transferencia electrónica de pagos para el programa de estampillas por comida <<food stamps>>.

Uno de los avances más notables en la transferencia electrónica de pagos ha sido desarrollado en España, mediante el TASS. Este programa utiliza tarjetas inteligentes, en las que un microchip reemplaza a la banda magnética. Los beneficios sociales se depositan directamente en cuentas bancarias. Los españoles pueden usar también la tarjeta para telefonear sin costo a agencias que prestan servicios de salud. Pueden verificar el estado de cuenta de sus pensiones y beneficios de desempleo, preguntar sobre cursos de capacitación, por el seguro médico o hacer una cita en una clínica (The Economist: enero 25:1997).

El uso masivo de las tarjetas genera preguntas en relación al control de la transferibilidad y utilización de los beneficios de los programas. Algunas de estas cuestiones han comenzado a ser enfrentadas de manera exitosa. Así, en el caso de un programa alimentario, el gobierno de Texas entrega una tarjeta denominada "Lone Star Card" que puede ser utilizada en las tiendas de alimentos, a través de un número de identificación personal. El costo de la compra es deducido automáticamente de la cuenta del titular y añadido a la cuenta del comerciante. La tarjeta reconoce el código de barras de artículos prohibidos, tales como alcohol y cigarrillos. De esta manera, se asegura que el gasto se efectúe respecto a artículos autorizados.

Los cambios generados por la prestación electrónica de servicios van mucho más allá de lograr un mejor rendimiento de los mismos.

"La entrega electrónica puede conseguir no solamente mejoras en la prestación de los servicios, sino que ofrece nuevas formas de concebir y organizar los programas gubernamentales y los mecanismos de prestación de servicios" (US Office of Technology Assessment:1993, en OCDE:PUMA:1995:62 Governance in Transition).

Con ello, el debate entre centralización y descentralización puede adquirir nuevos matices. La introducción de la tecnología de información permite combinar las ventajas de la centralización, en términos de autoridad, control y coordinación, con las de la descentralización territorial.

G. MARKETING SOCIAL

1. Antecedentes

El marketing tradicional de la empresa privada constituye una práctica empresarial cotidiana que se asocia normalmente a la publicidad, a promociones de venta personalizadas y a relaciones públicas (Lovelock y Weinberg:1985). Esa confusión deriva de su reciente consolidación como disciplina administrativa, lo que hace que se lo confunda con sus subfunciones (R. Friedmann:1995:6).

Los alcances del marketing son, en realidad, mucho mayores. Permite diseñar productos, (bienes, servicios o comportamientos sociales que quieren modificarse), establecer canales de distribución, construir estrategias organizacionales, diseñar y operacionalizar vías de comunicación y analizar las características sociales, económicas y demográficas de los consumidores de una población determinada.

Las teorías contemporáneas lo definen como el estudio de la interacción entre personas, productos y situaciones. Ello ha permitido aproximaciones como el "marketing situacional", que resalta que, en el fondo, "el marketing son personas" (Josep Chías:1991).

El objetivo del marketing es maximizar los beneficios por la venta de bienes o prestación de servicios, permitiéndole a la empresa obtener nuevos clientes, conocer sus necesidades y saber como atenderlas. Incluye una amplia gama de prácticas y técnicas de gestión, las más importantes de las cuales se describen a continuación:

a) Análisis de mercado. Es el estudio de su tamaño, estructura y dinámica. Con dicha información, el gerente puede diseñar los atributos de los productos y su desarrollo futuro.

b) Segmentación del mercado. Se pretende caracterizar a los consumidores a los que se desea servir y la combinación oportuna de variables que atraigan a los clientes potenciales. Los consumidores pueden ser calificados por sus características personales, localización geográfica, estilos de vida, necesidades a satisfacer y comportamientos.

c) Análisis de competetividad. Las acciones de los competidores juegan un papel determinante en un programa de marketing. Por eso es necesario desarrollar un análisis de mercado orientado a determinar la influencia que ellos tienen.

Estas técnicas posibilitan la elaboración del plan de marketing, que se desarrolla en los siguientes pasos, (Lovelock y Weinberg:1985):

1. Identificar y definir el problema u oportunidad
2. Establecer las metas de marketing
3. Analizar los datos sobre el mercado, clientes, intermediarios, competidores y otros factores contextuales relevantes
4. Desarrollar alternativas y planes de acción
5. Analizar las implicaciones de las diferentes estrategias en términos de costos, ingresos y producción
6. Usar estos análisis para seleccionar un plan de acción específico.

El marketing se centra en el análisis de clientes, intermediarios, competidores y en la dinámica del mercado. Supone la capacidad de analizar las fuerzas y debilidades de la organización, las amenazas y oportunidades que representan los competidores y de adoptar el punto de vista de los clientes.

El sector público ha sido reacio a su adopción. Muchos líderes políticos se refieren al marketing como una actividad parasitaria y socialmente irrelevante (Meissner, Frank:1989). Su introducción al dominio público continúa siendo debatida, argumentándose que las empresas privadas y las organizaciones públicas constituyen realidades distintas y que el marketing está inspirado en la gestión empresarial.

2. El marketing en el sector público

El marketing no constituye una práctica gerencial habitual del sector público. Se ha aplicado sólo en algunas áreas y de manera marginal. En cambio, resulta familiar el uso de algunas de sus subfunciones para promover el turismo o atraer inversiones de capital. También las que utilizan los medios de comunicación para buscar la alteración de conductas sociales, tales como campañas antidrogas, uso de anticonceptivos y del cinturón de seguridad. Sin embargo, el marketing ha sido escasamente utilizado en su concepción gerencial.

Las empresas públicas deberían ser sus usuarios más frecuentes. Pero el marketing estratégico es una actividad prácticamente inexistente en ellas. (Sachse:1987:193)

Se ha argumentado que los problemas de las empresas públicas y privadas son totalmente diferentes y que, por consiguiente, eso induce a que requieren utilizar distintas técnicas gerenciales. Sin embargo, existen similitudes mayores que sus diferencias, y el marketing podría ser una herramienta de uso cotidiano en la empresa pública.

Donde se ha desarrollado un interés creciente por el marketing ha sido en la gestión local, especialmente en Europa (Friedmann: 1995). Ello se ha derivado del interés en asentar nuevas empresas y retener las existentes, atraer nuevos residentes, activar el turismo, realizar eventos con relevancia regional y suprarregional, interesar a los residentes en su municipio y ejercer influencia en el escenario regional y municipal.

La utilización del marketing en la prestación de servicios públicos ha generado un debate más polémico.

"la definición de marketing público (Hemel y Romagni:1990) no es la misma que la de la empresa privada, donde las técnicas del marketing tienen como finalidad el análisis, la captación y el mantenimiento de los clientes. La Administración no pretende la captura de mercados, ni convertir a los ciudadanos en consumidores del Estado. El principio de igualdad hace a menudo imposible la segmentación de las prestaciones o una extremada personalización de las mismas (Commissariat General du Plan, 1989:114)", (Echeberría:1993).

El marketing público es mucho más que el marketing político o la promoción de la "imagen de marca" de un país, y puede ser utilizado en diversas áreas de la administración como empresas públicas, gobiernos locales, y la prestación de servicios públicos, siempre y cuando se reconozcan las particularidades que define la naturaleza de cada prestación.

3. El marketing en los programas sociales

En el contexto actual, existe un marcado interés por racionalizar el gasto social.

El marketing social, posibilita evaluar los mecanismos de distribución para prestar servicios en los programas sociales. La segmentación de la población beneficiaria permite focalizar las prestaciones y prever las condiciones de su expansión, así como establecer canales de comunicación entre los miembros de la comunidad beneficiada y los integrantes del programa, y entre éstos y otros agentes sociales.

Una de sus aplicaciones reside en la utilización de la investigación de mercado, para identificar los estilos de vida de una población, sus conductas de consumo y las preferencias de sus miembros.

El interés por el marketing social ha ido en aumento y cada vez existe una oferta mayor de cursos en este campo27/.

H. CAPACITACIÓN EN GERENCIA SOCIAL

1. Antecedentes

Mejorar la gestión de los recursos humanos es una de las iniciativas características de la modernización de la administración28/. La gestión en este campo puede ser concebida como una cadena de valor (Camuffo y Comacchio:1994), cuyos eslabones son selección, reclutamiento, formación y capacitación, desarrollo, motivación, retribución y retiro.

El concurso público (selección y reclutamiento) resulta fundamental en esta lógica, dado que las fallas en este eslabón, producen una cascada sobre el resto de la cadena. Se puede incurrir en fallas de costo-oportunidad, cuando no se ha logrado retener a los mejores y más motivados candidatos que buscan ingresar al servicio público, o bien de costo-efectividad, cuando se ha permitido el ingreso de personal poco motivado e insuficientemente capacitado.

Sobre el eslabón de la capacitación descansa en gran medida la rentabilidad de la inversión en recursos humanos. La actualización en el manejo de herramientas gerenciales y el desarrollo de habilidades

---

27/ El programa sobre Management & Marketing for Social Change de la Universidad de Georgetown; el curso: Marketing público que ofrece ESADE en Barcelona o el que incluye el programa Public Management de la London School of Economics, entre otros muchos.

28/ Véase, para los países de la OCDE, los reportes elaborados por el proyecto PUMA <<Public Management>> OCDE (1990) "Flexible personnel management in the public service", PUMA. y OCDE (1995) "Governance in Transition", PUMA. En América Latina existen numerosos programas de reforma sobre la gestión de los recursos humanos. El SINAPA en Argentina, o los programas de fortalecimiento del servicio civil de carrera en otros países. (México y Venezuela).

directivas son tareas primordiales de la actividad administrativa, ya que permiten contener el gasto público gracias al manejo más eficiente de los recursos.

En América Latina la capacitación de recursos humanos orientada a la formación de "gerentes públicos" es un movimiento reciente. Existe, sin embargo, en muchas universidades y centros de investigación de la región, una reorientación curricular relevando este aspecto (Guerrero:1992). Además, buen número de programas públicos de modernización han incluido la capacitación en gerencia social como una actividad significativa.

Si bien la gerencia pública social es una tema con literatura creciente y numerosas experiencias es aún un movimiento inacabado. No existe todavía un consenso suficiente en conceptos claves y modelos operativos.

Hay un claro déficit técnico e instrumental en las herramientas gerenciales específicas y las habilidades directivas requeridas por los "gerentes" de programas y proyectos sociales. Un hecho evidente es "la carencia de especialistas y expertos en política social en América Latina" (Vergara:1993:2).

En la región no existen "burócratas sociales". Los directivos de educación, salud o vivienda carecen normalmente de las habilidades requeridas para sus cargos. Es necesario desarrollar el conocimiento que exige la gestión de la política social en campos tales como la coordinación y la gestión de redes. Los programas y proyectos sociales se desarrollan en sectores en los que, normalmente, la integración y articulación son escasas, y donde muchos asuntos prioritarios atraviesan diversas dependencias y organismos que los abordan sólo parcialmente.

Se requiere desarrollar habilidades que permitan distinguir los estilos de gestión que exigen los diferentes tipos de programas y proyectos sociales. La naturaleza, objetivos y mecanismos de prestación de los servicios sociales varían en función del tipo de impacto buscado, del sector en que operan, del tipo de producto (bienes o servicios) que entregan y de las características de la población beneficiaria.

En América latina existen algunas iniciativas encaminadas al desarrollo de gerentes sociales. Sin embargo, la preocupación es muy reciente y debe consolidarse. Se requiere de una mayor claridad en la delimitación de los principios, las prácticas y las técnicas que permitan enfrentar los problemas de la gestión de la política social.

2. Avances y perspectivas sobre la capacitación gerencial en programas y proyectos sociales

Existe consenso sobre el déficit de especialistas en gerencia de programas sociales y se ha logrado avanzar en el reconocimiento de la especificidad del problema que implica capacitar en esta área, así como en la definición de algunos de los rasgos del perfil del "gerente social".

Se debe eludir el clásico dilema de formar generalistas o especialistas. ¿Qué preferir? ¿Debe optarse por analistas con amplios conocimientos de las múltiples materias que incluye "lo social" o a especialistas en una temática concreta que sea relevante para el desarrollo de los proyectos sociales (sociólogos que diseñan programas para los pobres o antropólogos que estudian sus estrategias de

sobrevivencia)? El problema real consiste en formar expertos en un campo que tiene su propia lógica de conocimiento y acción que es la gestión de las políticas sociales.

Es un imperativo categórico profundizar en el estudio de la realidad organizativa e institucional de los programas sociales en la región, para así poder comprender la naturaleza de las prácticas administrativas y actividades directivas a desempeñar por sus gerentes.

Los sectores sociales están aquejados normalmente de "debilidad institucional", caracterizada por falta de integración, escasa articulación y coordinación y bajo nivel de cooperación entre sus "agentes". Existe, además, incertidumbre que deriva del comportamiento de variables políticas, tales como elecciones, agenda del gobierno y aprobación del gasto social, entre otras. Por otro lado, también afectan los cambios que enfrenta la prestación de los servicios derivados de su propia naturaleza: epidemias en el caso de salud, o la necesidad de construir viviendas luego de un terremoto.

La cooperación público-privada es cada vez más común, por la introducción de mecanismos de mercado en la prestación de servicios como salud, educación y entrega de alimentos. En algunos casos se requieren habilidades específicas como la subcontratación de servicios "al exterior".

Resulta, entonces, pertinente identificar las cualidades de un gerente social, para así abordar las dimensiones requeridas para su formación.

Muchas veces se ha señalado que deben ser capaces de gerenciar la articulación social, de generar consensos, de desarrollar una actitud de compromiso gerencial y usar adecuadamente la tecnología de información disponible.

Resolver la crisis conceptual e instrumental de la gestión social es apremiante para la modernización administrativa. Existen avances y expectativas optimistas, dado el creciente interés y cada vez más profundo debate tanto en el plano teórico como técnico del tema.

I. LIDERAZGO EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES

1. Introducción

El comportamiento del líder puede tener un impacto positivo o negativo en el desempeño de la organización. Si genera una alta efectividad en el desempeño de sus seguidores se le llama **"líder transformacional"** (Lussier 1990; Bass 1990). Hay preguntas obvias: ¿Qué hace efectivo a un líder? o ¿cuál es el estilo de liderazgo de mayor efectividad? Si bien no existe una respuesta única y consensual vale la pena describir las principales teorías del liderazgo y la reflexión de ellas derivada, sobre las características que debería tener para lograr una conducción adecuada de la gestión.

2. Liderazgo y desempeño organizacional

Se entiende por liderazgo al proceso de influenciar el trabajo de los miembros de la organización hacia la consecución de los objetivos de la misma.

Establecer una relación directa entre el desempeño de la organización y su conducción es complejo, dado el gran número de variables que intervienen en el proceso. Pero es incuestionable que un liderazgo inadecuado genera malentendidos, baja calidad y baja productividad (Lussier:1990).

Hay que considerar el criterio de **efectividad** (Filella:1994) como un elemento central de la evaluación del proceso de conducción. Si el líder ha conducido al logro de los objetivos perseguidos y ha permitido resolver problemas existentes previniendo la ocurrencia de otros nuevos, ha sido efectivo y, por tanto, ha desempeñado adecuadamente su cargo.

3. Las teorías del liderazgo

a) Teoría de las características del líder

Asumir que los líderes nacen y no que se hacen es una de las primeras aproximaciones históricas al estudio del liderazgo. Es la llamada teoría del **"gran hombre"**. En esta óptica, la repentina decisión de un "gran hombre" puede determinar el curso de la historia (por ejemplo, la decisión de Jefferson de comprar Louisiana BASS:1981).

Pero, es más sensato investigar los rasgos que distinguen a los líderes de sus seguidores, o bien, lo que distingue a un líder efectivo de otro que no lo es.

La teoría de las características del líder se plantea estas cuestiones. Asume que existen diferencias físicas y psicológicas (cualidades) que explican la efectividad del líder (Lussier:1990). Las típicas son apariencia, agresividad, confianza en sí mismo, persuasión y dominio.

En esta lógica se busca identificar rasgos que hagan de quien los posea un líder exitoso. Dicha lista de cualidades podría ser utilizada como un prerrequisito para la promoción de candidatos a posiciones de liderazgo.

En los 70's se hicieron muchos estudios orientados a la investigación de las cualidades del líder (Lussier:1990). Sin embargo, no se logró elaborar una lista completa. En todos los casos hubo excepciones. Algunas consideraron que el líder tenía que ser alto, sin embargo, Napoleón era pequeño y su liderazgo, incuestionable. Otros encontraron a personas que tenían todas las cualidades atribuidas al líder, pero que no desarrollaron un liderazgo exitoso.

Parece no existir un listado de las características universales, pero es posible establecer un mínimo consenso en torno de algunas de las cualidades que ellos deben poseer (Ghiselli: 1971):

i) Habilidad supervisora. Desempeñar las funciones básicas de la administración (planeación; organización; integración; dirección y control) logrando real y efectiva retroalimentación con los subordinados.

ii) Necesidad de retos y objetivos. La búsqueda de responsabilidades y motivación al éxito.

iii) Inteligencia. La habilidad de juzgar de manera correcta, razonando analíticamente.

iv) Decisión. Habilidad para resolver problemas y tomar decisiones competentemente.

v) Seguridad y confianza en sí mismo. Visión de sí mismo como capaz de enfrentarse a problemas.

b) Teorías del liderazgo conductual

Mcgregor (1966) centró su análisis en la pregunta ¿qué es lo que hacen los líderes? y desarrolló las denominadas Teoría "X" y Teoría "Y". La primera reconocía que la concepción tradicional de la administración está basada en la dirección y control por la alta dirección y se caracteriza por un estilo de administración rígido y sancionador. En la Teoría Y, en cambio, la integración reemplaza la rigidez de la dirección y el control y desarrolla una preocupación especial por la evaluación del desempeño, salarios y promociones.

Los estudios clásicos sobre liderazgo conductual se llevaron a cabo a finales de los 40's en las universidades americanas. En Ohio, bajo la dirección de Ralph Stogdill se realizó un estudio para determinar la efectividad de los estilos de liderazgo, desarrollando un instrumento conocido como LBDQ ("Leader Behavior Description Questionnaire" <<cuestionario para la descripción de la conducta del líder>>) que identificaba dos dimensiones básicas que orientan el comportamiento del líder: la estructura y la consideración.

i) Iniciar estructura. El líder orienta su comportamiento a la definición de metas asentadas en la eficacia y la eficiencia de la gestión. Aquí se encuentran los aspectos creativos del proceso.

ii) Consideración. El líder debe comunicar, desarrollar lealtad, confianza, amistad, apoyo y respeto.

Rensis Likert en la U. de Michigan identificó las mismas dimensiones en el comportamiento del líder, pero las denominó de diferente manera.

i) Estilo centrado en el trabajo <<job centered>>. El líder manifiesta una alta preocupación por la producción. Cuando interactúa con los empleados, el gerente es un directivo en la concepción tradicional -taylorista- y se orienta a iniciar estructura, centrarse en la tarea y preocuparse por la producción.

ii) Estilo centrado en las personas. El líder expresa una alta preocupación por las personas y busca la integración.

Siguiendo el mismo esquema, Blake y Mouton desarrollaron el modelo "**Managerial Grid**" <<matriz de gestión>> basada en dimensiones llamadas "preocupación por la producción" y "preocupación por la gente". Así identificaron cuatro tipos de liderazgo.

- El líder improvisado: Está caracterizado por su baja preocupación por la gente y la tarea. Hace lo mínimo requerido para mantenerse en su posición.

- El líder agotador: Su preocupación es la producción y no la gente. Utiliza su posición para forzar a los empleados a trabajar. Las personas son tratadas como máquinas.

- El estilo de gestión de club: Tiene una gran preocupación por la gente y poca por la producción. Mantiene un clima agradable y de amistad entre los miembros de la organización.

- El gerente organizado: Denota una preocupación equilibrada entre la gente y la producción.

La preocupación por la producción no se manifiesta sólo en su expresión física, puede referirse también a ventas o calidad del servicio. En forma análoga, la preocupación por la gente puede incluir relaciones de amistad, respeto a las personas, pago equitativo, evaluación del desempeño, etc. (Pugh & Hickson & Hining:1984).

4. El liderazgo en los programas y proyectos sociales

Los programas y proyectos sociales requieren un estilo de liderazgo acorde a las características de la organización en la que se inscriben, la naturaleza de las prestaciones que realizan y las particularidades de la población objetivo a la que están destinados.

Su gestión no puede descansar en el "gran hombre", cuyo carisma y atributos especiales sean la clave del éxito. La conducción debe basarse en un arreglo organizacional e institucional que permita a los gerentes márgenes de flexibilidad, coordinación, autoridad y control en la gestión. Los líderes de los programas sociales son personas comunes que, con un adecuado entrenamiento y una buena estructuración de las actividades que deben realizar, están habilitados para dirigirlos sin grandes contratiempos.

No existe un listado de las cualidades universales que distingan al líder de los programas sociales, pero es posible señalar que deben conocer y supervisar las funciones básicas de la gestión, organización, dirección, programación, ejecución, monitoreo y evaluación (ODPEME). Deben tener la capacidad de enfrentar retos y desafíos, habilidad para resolver problemas y seguridad en sí mismo. El gerente debe estar "comprometido" con los objetivos de impacto de los programas y proyectos sociales que conduzca (Cohen:1993).

Otras capacidades requeridas son: 29/

* Formular proyectos sociales espacialmente localizados de objetivos y metas;

* Definir estrategias y procedimientos para lograr tales metas y objetivos;

* Establecer plazos de ejecución y estimar productos esperados como resultado de la operación;

* Manejar la administración de los proyectos desde sus variables financieras y presupuestarias hasta las de gestión de equipos humanos;

* Utilizar de los criterios de eficacia y eficiencia como base de la gestión de los recursos, físicos, humanos y financieros. Manejar sistemas de información y metodologías de evaluación de proyectos y programas sociales (costo/impacto).

* Conocer técnicas de desarrollo organizacional y gestión de redes de "agentes sociales".

* Tener la capacidad de distinguir que los programas y proyectos sociales no poseen un proceso standard. Su diversidad exige modelos de gestión acordes a su naturaleza, objetivos de impacto, tipos de productos, modalidades de financiamiento y participación comunitaria.

El liderazgo es función de la modalidad de gestión que cada programa requiera. El reto del líder reside en la construcción de una estructura organizacional y operativa que permita una gestión adaptativa.

29/ Basado en Vergara, Carlos (1993). Capacitación para la Gestión y Evaluación de Proyectos y Programas Sociales. CEPAL; LC/R.1332(Sem75/3), 13 de Diciembre.