

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO



Entre el diseño y la evaluación

El papel crucial de la implementación
de los programas sociales

Juan Carlos Cortázar Velarde

EDITOR

Página en blanco a propósito

Entre el diseño y la evaluación

El papel crucial
de la implementación
de los programas sociales

Juan Carlos Cortázar Velarde
Editor

Banco Interamericano de Desarrollo

Imagen de portada:

Abstraction Bwa (1999)

Eduardo MacEntyre (Argentina, 1929)

Serigrafía sobre papel (51/100)

71,12 cm. x 55,88 cm.

Colección de arte del BID

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Entre el diseño y la evaluación : el papel crucial de la implementación de los programas sociales / Juan Carlos Cortázar Velarde, editor.

p.cm.

Includes bibliographical references.

1. Social planning. 2. Social planning—Evaluation. I. Cortázar Velarde, Juan Carlos, 1964- II. Inter-American Development Bank.

HN18 .E58 2006

309.212 E58—dc22

Primera edición: enero de 2007

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. Todos los derechos reservados.

1300 New York Avenue, NW

Washington, DC 20577

Estados Unidos de América

Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709

idb-books@iadb.org

www.iadb.org/pub

La Oficina de Relaciones Externas del BID fue responsable de la producción editorial de la publicación.

Dirección editorial: Rafael Cruz

Editor principal: Gerardo Giannoni

Editora de producción: Claudia M. Pasquetti

Lectura de pruebas: María Soledad Funes

Diagramación: Fernanda Mel

Diseño de portada: Cinthya Cuba

ÍNDICE

Presentación	
<i>Nohra Rey de Marulanda</i>	v
Introducción	
<i>Juan Carlos Cortázar Velarde</i>	vii

Parte I. Implementación y estrategias

Capítulo 1

Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales

<i>Juan Carlos Cortázar Velarde</i>	1
---	---

Capítulo 2

Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales

<i>Roberto Martínez Nogueira</i>	63
--	----

Parte II. Las dimensiones organizativas de la implementación

Capítulo 3

Formas organizacionales que facilitan la entrega de servicios sociales

<i>José Sulbrandt, Natalia Navarrete y Natalia Piergentili</i>	119
--	-----

Capítulo 4

¿Qué retos plantea la implementación a la profesionalización de los gerentes sociales?

<i>Francisco Gaetani</i>	165
------------------------------------	-----

Capítulo 5

El control en los programas sociales: una mirada de conjunto

Francisco Mezones 199

Capítulo 6

El control de gestión por resultados y la política social

María Victoria Wittingham Munévar 231

Parte III. La dimensión política de la implementación

Capítulo 7

Una mirada política de la implementación y el desarrollo social...
o el complemento a un enfoque gerencial de la implementación

Fabián Repetto 277

Acerca de los autores 319

PRESENTACIÓN

Me es muy grato presentar esta publicación que reúne siete trabajos elaborados para el encuentro “Hacia una visión estratégica de la implementación de los programas sociales”, organizado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) en diciembre de 2004. Desde diferentes puntos de vista todos muestran la importancia que tiene el proceso de implementación para la efectividad de los programas sociales y para el rol que deben desempeñar los gerentes sociales en la región.

Desde hace 10 años, el INDES viene desarrollando en la región una labor docente que ofrece una amplia visión del rol que deben desempeñar los gerentes sociales. Una de las premisas que guían dicha labor docente es la concepción integral del proceso de formación de las políticas sociales. El INDES ha promovido una comprensión de la formación de políticas como un proceso iterativo cuyas distintas fases interactúan, lo que permite el ajuste permanente de las políticas a lo largo de su proceso de desarrollo. Así, promueve la superación de la dicotomía tradicional entre conceptualización (diseño) y ejecución (implementación) de las políticas, pues le asigna igual importancia al tiempo que las articula estrechamente.

La reflexión que el INDES ha llevado a cabo a lo largo de los últimos años específicamente sobre las características y los componentes del proceso de implementación –y de la cual este libro es parte importante– ha permitido tomar mayor conciencia de los desafíos y las oportunidades que ella implica para mejorar el funcionamiento y los resultados de las políticas sociales. También ha permitido que el INDES orientara parte de su oferta de capacitación a la atención de las exigencias particulares que enfrentan los gerentes sociales como responsables directos de la implementación de una gran variedad de programas sociales en la región. Por ello, la oferta de cursos virtuales del INDES incluye un curso específico que les proporciona

conceptos y herramientas gerenciales para mejorar la implementación de los programas a su cargo.

Este libro, dirigido en primer lugar a los gerentes sociales de la región, busca ayudarlos a mejorar su comprensión del complejo y difícil proceso de implementación de programas sociales. También está destinado a servir como material de lectura en las distintas iniciativas de formación de gerentes sociales que han surgido en la región, así como a promover el debate y la investigación sobre temas de gerencia social.

Nohra Rey de Marulanda
Directora del INDES

INTRODUCCIÓN

Dentro de la reflexión que se lleva a cabo en la región sobre las políticas y programas sociales, usualmente se presta mucha atención a los problemas relativos al diseño de las intervenciones y a su evaluación. Se piensa –con fundamento– que mejorando las capacidades de diseño y evaluación de las políticas y de los programas es posible mejorar sustantivamente su gestión y sobre todo su efectividad en la generación de los resultados sociales buscados. Sin embargo, poca atención se ha prestado en el ámbito regional a las vicisitudes propias de la implementación de los programas sociales, que se convierte así en una gran “caja negra” entre el momento en que se diseñan las intervenciones en el medio social y el momento en que se evalúan sus resultados.

La causa de esta indiferencia parece ser la extendida idea de que la implementación consiste en la “aplicación” de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado. Desde este punto de vista, los problemas que usualmente se manifiestan en la puesta en marcha de una política responden a dos tipos de situaciones: los ejecutores no “ajustan” su labor a lo establecido y pautado en el diseño o –cuando la anterior no es respuesta suficiente– en el diseño no se han previsto situaciones, factores o procesos que entonces deberán tenerse en cuenta en un esfuerzo de rediseño. Ambas explicaciones concentran la atención en el diseño como el momento decisivo para resolver los problemas de gestión y efectividad de las políticas. En el primer caso, se sugiere “ajustar” el desempeño de los operadores a las pautas del diseño. En el segundo, se propone “volver atrás” y realizar un nuevo esfuerzo de diseño. En consecuencia, el diseño primaría lógica y prácticamente sobre la implementación, siendo el terreno principal para la búsqueda de soluciones a los problemas.

Dado lo extendida que está la concepción mecanicista de la implementación a la que se ha hecho referencia, puede sorprender que se dedique

un libro entero a explorar las posibilidades estratégicas y gerenciales que ofrecen los procesos de implementación. Es posible también que muchos consideren que este libro sólo es relevante para los ejecutores de los programas sociales, y no para quienes se dedican a las tareas propias del diseño o de la evaluación de políticas sociales. Pero tanto la práctica gerencial como los recientes avances en la investigación académica muestran que la implementación es en sí misma fuente de problemas complejos que no pueden solucionarse “ajustándose” mejor a lo planificado o exigiendo a los diseñadores que revisen su tarea. Ya en los años setenta, Pressman y Wildavsky (1998) concluían que los problemas de implementación no suelen ser resultado de grandes desacuerdos sobre los valores, objetivos o metodologías de las políticas públicas. Contrariamente a lo que se piensa, los problemas responden con mayor frecuencia a la complejidad que tienen las rutinas, actividades e interacciones cotidianas, que suelen ser consideradas ordinarias y poco importantes. Como señalan los autores mencionados: “El hecho de no reconocer que estas circunstancias, por demás sumamente comunes, presentan serios obstáculos a la implementación inhibe el aprendizaje. Alguien que vaya siempre en busca de circunstancias insólitas y acontecimientos dramáticos no puede apreciar lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario”.

Los trabajos que componen este libro pretenden ser una contribución al aprendizaje sobre las oportunidades y los problemas que la implementación plantea cotidianamente a los gerentes sociales de la región. Así, no se concentran en grandes y dramáticos procesos políticos, o en los altamente visibles dilemas del diseño y de la evaluación de las políticas. Se dedican a estudiar asuntos y problemas tal vez menos visibles pero igualmente importantes para la creación de valor público, como las organizaciones públicas y su gestión cotidiana. Para ello, tienen en cuenta que en la gestión de los procesos y rutinas que conforman el día a día de la implementación de los programas sociales, se juega una parte muy importante de las posibilidades de generar resultados valiosos para los ciudadanos.

En la reflexión sobre la efectividad para el desarrollo que comienza a extenderse en la región, es necesario prestar atención a los procesos de

implementación, pues son ellos los que conectan los diseños de política (buenos o malos) con las necesidades y expectativas de las colectividades y de los ciudadanos. No es posible elevar la efectividad de las políticas y de los programas destinados a generar desarrollo social concentrándose exclusivamente en la mejora del diseño y de la evaluación de las políticas. Aunque parezca trivial decirlo –y como el título del libro indica–, es necesario prestar más atención a lo que ocurre entre el diseño de los programas y la evaluación de sus resultados. Este libro se inscribe en esta perspectiva, arrojando luz sobre la “caja negra” de la implementación y enfatizando la necesidad de mejorar sustantivamente la gestión de la implementación de las intervenciones que promueven el desarrollo.

Los trabajos incluidos en este libro exploran los problemas relativos a la implementación de los programas sociales desde distintas perspectivas. La primera sección analiza el carácter estratégico del proceso de implementación. El capítulo 1, titulado “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales”, ofrece una visión panorámica del proceso de implementación desde los puntos de vista de la gerencia pública y de la gerencia estratégica. Propone así una comprensión integral de la implementación, que considera tanto su contribución a la generación de valor público –objetivo final de toda estrategia en el sector público– como los procesos de gestión que la componen. De este modo, se identifican la gestión de operaciones, el control de gestión y el desarrollo de capacidades como las funciones fundamentales que desempeñan los gerentes durante el proceso de implementación. Tomando en cuenta este doble enfoque estratégico y gerencial de la implementación, el capítulo propone además un conjunto de interrogantes sobre los temas que se abordan en el resto del libro.

En el capítulo 2, “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: provisión, participación y coordinación”, Roberto Martínez Nogueira contribuye a una mejor comprensión de las condiciones estratégicas que inciden sobre los procesos de implementación y de los cursos de acción necesarios para lograr que las acciones públicas sean más efectivas. Postula que el perfeccionamiento de los conocimientos y de

las herramientas de gestión requiere avanzar en la identificación de las exigencias derivadas de la diversidad de programas y de las situaciones y condiciones a las que la gerencia debe hacer frente. El análisis se focaliza en tres fuentes de heterogeneidad e incertidumbre: las tareas requeridas para la producción y entrega de bienes y servicios, la participación social, y la coordinación interinstitucional. El autor sintetiza las consecuencias que dichas fuentes tienen para las formas de implementación de los programas sociales en una tipología de gran poder analítico y utilidad práctica.

La segunda sección se centra en las dimensiones organizativas de la implementación de los programas sociales. En el capítulo 3, “Formas organizacionales que facilitan la entrega de servicios sociales”, Sulbrandt, Navarrete y Piergentilli examinan la interacción entre las estrategias de ejecución de los programas sociales innovadores y las estructuras tradicionales del sector público. Exploran el grado de ajuste entre las diferentes estrategias gerenciales para implementar los programas sociales y diversas formas de estructura organizacional, tomando especialmente en cuenta la necesidad que tienen los gerentes de operar en medios inciertos y con tecnologías ambiguas y blandas. A partir de esas ideas, los autores examinan un amplio número de arreglos orgánicos presentes en el sector público, evaluando hasta qué punto pueden satisfacer las demandas de las estrategias gerenciales de los programas sociales. En el capítulo siguiente, titulado “¿Qué retos plantea la implementación a la profesionalización de los gerentes sociales?”, Francisco Gaetani destaca los aspectos problemáticos de la relación entre la buena implementación de las políticas sociales y la profesionalización de los gerentes sociales, planteando que se trata de una relación ambigua y compleja. En una interesante observación, el autor señala que, dadas las recientes transformaciones en la gestión pública contemporánea, en determinados contextos la profesionalización de los gerentes sociales parece estar perdiendo importancia, mientras se privilegian otros elementos del proceso de implementación, tales como los contratos de gestión, los sistemas de información y la especialización sectorial (no necesariamente gerencial) de los responsables de los programas.

El tema de los dos capítulos siguientes es el control de gestión, como una de las funciones gerenciales que forman parte del proceso de implementación según lo propuesto en el capítulo 1. Así, en el capítulo 5, “El control en los programas sociales: una mirada de conjunto”, Francisco Mezones presenta un panorama global de la función de control, entendida como el conjunto de actividades y herramientas de supervisión y monitoreo que promueven el buen desempeño de las actividades operativas, la generación de servicios de calidad adecuada y el compromiso de los proveedores con los valores y tareas del servicio público. El capítulo ofrece así una completa revisión de las distintas formas de control en uso en el sector público. Retoma además la tipología de programas sociales propuesta en el capítulo 2, indagando sobre los distintos requerimientos de control que derivan de las características que tiene la implementación en distintos programas sociales. En el capítulo 6, “El control de gestión por resultados y política social: implicaciones”, María Victoria Wittingham contribuye a la discusión sobre la implementación de las políticas y programas sociales, presentando los alcances y limitaciones de una herramienta gerencial, como es el control de gestión por resultados, pero también considerando el tema mayor de la consolidación regional de una cultura de gestión orientada a resultados. La autora ofrece un estudio integral del control de gestión por resultados y su funcionamiento, explorando en particular dos perspectivas que han dominado la incorporación de esta herramienta en el contexto latinoamericano: una que propone que los gestores adopten un enfoque estratégico de sus funciones, y que por lo tanto impulsa un cambio de abajo hacia arriba, y otra que promueve la gestión de resultados a través de la evaluación, generalmente externa, de la gestión de una entidad o su gerencia, y que corresponde al modelo de arriba hacia abajo. Finalmente, la autora reflexiona sobre las condiciones necesarias para una utilización apropiada de esta herramienta en el campo de las políticas y de los programas sociales.

La tercera y última sección del libro complementa la mirada organizativa y gerencial brindada sobre la implementación con una mirada que enfatiza su carácter político. En el capítulo 7, “Una mirada política de la implementación y el desarrollo social”, Fabián Repetto analiza la relación entre la implementación

de las intervenciones sociales y tres temas que resultan fundamentales en la actual discusión sobre políticas sociales en la región: el logro de un desarrollo social incluyente, la construcción de una democracia de ciudadanos y el fortalecimiento de las capacidades estatales. A partir de ello, el autor considera los desafíos que el nuevo escenario socioeconómico y político-institucional plantea a la implementación de políticas y programas sociales, así como la manera en que la mejora de la implementación de estas políticas podría ayudar al logro del desarrollo socioeconómico y a una mayor calidad del entorno político-institucional. Por último, señala que, siendo la implementación un proceso que articula fuertemente lo técnico y lo político, resulta indispensable evitar enfoques que destaquen exclusivamente uno de estos aspectos.

* * *

Quiero agradecer el apoyo que Nohra Rey de Marulanda, Directora del INDES, brindó en todo momento para llevar a cabo el encuentro “Hacia una visión estratégica de la implementación de los programas sociales”, realizado en diciembre de 2004 en Washington D.C. Dicho encuentro fue el espacio donde originalmente se presentaron y debatieron los trabajos que se incluyen en este libro. Agradezco también el entusiasmo, el interés y la calidad de los aportes de los colegas que participaron en el encuentro y son autores de los trabajos publicados aquí. Quiero también agradecer a mis colegas docentes del INDES, por acoger la propuesta de abrir un espacio de reflexión sobre la importancia que tiene la implementación para los gerentes sociales. Particularmente agradezco la amistad, oportunidad de reflexión conjunta y diálogo que me ofreció Karen Mokate durante los años en los que hemos compartido la docencia en el INDES. Y de manera especial agradezco a Liliana La Rosa, mi esposa y compañera de camino en la búsqueda de un mundo más justo y solidario, por compartir todos los días, con gran fortaleza y ternura, las enormes exigencias personales, familiares y profesionales que ha supuesto la aventura de integrarse a trabajar en el Banco y a la vida en Washington D.C.

Juan Carlos Cortázar Velarde
Editor

PARTE I

Implementación y estrategias

Página en blanco a propósito

Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales

Juan Carlos Cortázar Velarde

La implementación es usualmente considerada un proceso de menor rango o valor en comparación con los procesos de diseño o evaluación de las políticas públicas. En efecto, ha recibido mucha menos atención, tanto de parte del mundo académico como de los propios gerentes públicos y sociales. La causa de esta indiferencia es la idea –muy extendida– de que la implementación consiste básicamente en la “aplicación” de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado. Desde esta perspectiva, los problemas recurrentes que se manifiestan en la puesta en marcha de una política responden a dos tipos de situaciones: la implementación no se “ajusta” a lo establecido y pautado en el diseño o –cuando la anterior no es respuesta suficiente– en el diseño no se han previsto situaciones, factores o procesos que entonces deberán tenerse en cuenta en un esfuerzo de rediseño. Ambas explicaciones señalan al diseño como el momento decisivo en la evolución de las políticas públicas. En el primer caso, la solución consiste en “ajustar” el desempeño de los operadores para que respeten y sigan las pautas del diseño. En el segundo, la solución consiste en “volver atrás” y realizar un nuevo esfuerzo de diseño. Así, el diseño prima, lógicamente y prácticamente, sobre las actividades de implementación, siendo la fuente última de soluciones a los problemas.

No sorprende que de acuerdo con esta concepción mecanicista del proceso de política (según la cual los implementadores se limitan a “aplicar” o “ejecutar” algo ya decidido) se considere al diseño de las políticas y a la planificación subsiguiente como los momentos más importantes del ejercicio

estratégico que todo gerente debería realizar.¹ Es por ello que el título de este capítulo puede resultar llamativo para quienes creen que el ejercicio estratégico se refiere esencialmente al diseño de políticas, a la construcción de visiones valiosas y a la elaboración de planes, mas no al día a día de las tal vez tediosas y grises actividades de implementación.

Sin embargo, tanto la práctica gerencial como los recientes avances en la investigación académica muestran que la implementación es *en sí misma* fuente de problemas complejos que no pueden solucionarse “ajustándose” mejor a lo planificado o exigiendo a los diseñadores que revisen su tarea. Ya en los años setenta, el trabajo pionero de Pressman y Wildavsky (1998) concluía que los problemas de implementación usualmente no son resultado de grandes desacuerdos o conflictos sobre los valores, objetivos o metodologías de las políticas públicas. Paradójicamente, según dichos autores, la mayor parte de los problemas responden a la complejidad que tienen las rutinas, actividades e interacciones que solemos considerar ordinarias y por lo tanto poco importantes: “El hecho de no reconocer que estas circunstancias, por demás sumamente comunes, presentan serios obstáculos a la implementación inhibe el aprendizaje. Alguien que vaya siempre en busca de circunstancias insólitas y acontecimientos dramáticos no puede apreciar lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario” (1998: 52-53).

¿Es posible entonces que existan problemas que, manifestándose durante la implementación de una política, hallen solución fundamentalmente en el marco de las actividades que componen la implementación misma? Una respuesta afirmativa a esta pregunta nos lleva a tres consideraciones sobre la importancia de la implementación en el proceso de políticas. La primera consiste en constatar que no todo lo que ocurre en la implementación es derivación lógica o práctica de lo que ocurre en el momento del diseño, de manera que los procesos de implementación tienen naturaleza y

¹ Probablemente esta noción se haya visto reforzada por la influencia de determinadas escuelas de pensamiento estratégico que ponen énfasis fundamentalmente en las actividades de planificación y “visionado” como manifestación suprema del ejercicio estratégico. Otras escuelas –más interesadas en los procesos de aprendizaje organizacional y en las estrategias como patrones de conducta y no sólo como planes– tienen mayor capacidad de percibir la importancia propia que tienen los procesos de implementación de estrategias. Al respecto, véase Mintzberg et al. (1999).

consistencia propia. En consecuencia –y esta es la segunda consideración–, el gerente enfrenta problemas específicos de implementación que ponen en serio riesgo el éxito de la política o programa en ejecución y que, por lo tanto, atentan contra el valor público que dicha política busca generar. Finalmente, si se asume –siguiendo a Moore (1998)– que el objetivo esencial de todo ejercicio estratégico es generar valor público de manera nueva o más eficaz, entonces hay que concluir que los procesos de implementación exigen en sí mismos algún tipo de reflexión y acción estratégica por parte del gerente. Al llegar a este punto se ha abandonado el enfoque mecanicista de la implementación y se ha abierto la puerta a una *mirada estratégica*.

Este capítulo busca contribuir a la elaboración de una visión integral de la implementación en el caso específico de los programas sociales, entendidos como conjuntos estructurados de actividades mediante las cuales las organizaciones públicas diseñan y generan bienes y servicios, como medio para “satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan” (Martínez Nogueira 1998: 7). Desde el punto de vista de la implementación de los programas, es conveniente distinguir entre aquellos que proveen bienes (obras de infraestructura, alimentos, etc.) o recursos (transferencias monetarias) y aquellos que proveen servicios (de salud, educación, asistencia legal, etc.). Se llamará a estos últimos “servicios sociales”, mientras que se utilizará el término “programas sociales” para hacer referencia conjunta a ambos tipos de programas.

En este capítulo se considerará la implementación de los programas sociales desde el punto de vista del pensamiento gerencial y del pensamiento estratégico. Una *reflexión gerencial* sobre la implementación debe considerar la complejidad de las rutinas, actividades e interacciones que ponen en marcha y mantienen un programa social. En este capítulo, el estudio de tales actividades se organizará considerando los procesos de gestión de operaciones, control de gestión y desarrollo de capacidades como componentes del proceso de implementación. Esta perspectiva de análisis es útil para los gerentes sociales porque les permite identificar aquellos procesos y sistemas sobre los cuales es necesario actuar para mejorar la marcha de

sus programas.² Por su parte, una *reflexión estratégica* sobre la implementación se centra en cómo los procesos operativos y de control de gestión pueden añadir valor a la política o al programa en curso. Su utilidad para los gerentes sociales radica en que les revela el potencial estratégico de las acciones de implementación, ayudándoles así a identificar oportunidades que pueden aprovechar para la generación de mayor valor público.³ Retomando la constatación de Pressman y Wildavsky de que “la implementación, en las mejores circunstancias, es excesivamente difícil” (1998: 53), una reflexión gerencial y estratégica de la implementación como la que se ofrece en estas páginas ayudará a los gerentes sociales a comprender mejor su propia labor. Y lo que es más importante, les ayudará a identificar las capacidades (gerenciales y organizacionales) que deben fortalecer o desarrollar en los campos de la gestión de operaciones y del control de gestión.

Esta reflexión se sitúa en el marco de la visión dinámica que el INDES propone para el proceso de desarrollo de las políticas sociales. De acuerdo con esta visión, las actividades de definición colectiva de problemas, selección de alternativas, toma de decisiones autorizadas, implementación y evaluación son procesos que se iteran a lo largo del tiempo e interactúan entre sí, de manera que la tradicional oposición entre diseño e implementación de políticas no tiene sentido (Molina 2002a). Por ello, el énfasis que aquí se pone en la naturaleza propia y el valor estratégico de la implementación no debe entenderse en oposición o menoscabo al que tienen otros componentes del proceso de desarrollo de las políticas públicas, tales como el diseño, la selección de alternativas o la evaluación.

Sin embargo, la interacción mutua y la continuidad que existen entre estos procesos no indican que todos ellos tengan la misma naturaleza. Una reflexión adecuada sobre el desarrollo de las políticas públicas debe

² Una perspectiva de análisis gerencial sobre la implementación de los programas sociales es un buen complemento de la mirada desde la teoría económica (fundamentalmente la teoría de la agencia), que ha recibido extensiva atención últimamente (Savedoff 1998; Burki y Perry 1998; Banco Mundial 2003).

³ Esta doble mirada –desde las características gerenciales y estratégicas de la implementación– es convergente con la sugerencia de Liu (2002) respecto de sintetizar los aportes de las escuelas de pensamiento estratégico y de gestión de procesos operativos (*business process management*) para lograr una comprensión holística de las operaciones en el sector público.

identificar la naturaleza y las características específicas de los procesos que lo componen.⁴ Una buena argumentación gerencial, por otra parte, debe ser capaz de distinguir entre estas distintas naturalezas para poder proponer el tipo de prácticas, capacidades y herramientas adecuadas a ellas.⁵

En la primera sección de este capítulo se analizará el carácter estratégico de la implementación. En la segunda se presentará una visión gerencial del proceso de implementación de los programas sociales a partir de las tres funciones gerenciales que lo componen: la gestión de operaciones, el control de gestión y el desarrollo de capacidades organizacionales. Para ello, se usarán marcos conceptuales provenientes del campo de la gerencia y del pensamiento estratégico. La tercera sección pone énfasis en las particularidades que tiene la provisión de servicios sociales. Finalmente, se concluye con una sección dedicada a discutir brevemente determinadas problemáticas relativas a la implementación, en las cuales resulta indispensable profundizar para mejorar la gestión de los programas sociales en la región: las formas organizativas adecuadas para la generación de servicios sociales, el papel y la profesionalización de los gerentes sociales, la gestión de la calidad en los programas sociales, los retos para el control de gestión de los mismos y, por último, la relación que la implementación puede tener con asuntos vinculados a la gobernabilidad, como las capacidades institucionales del Estado y el fortalecimiento de la ciudadanía.

EL CARÁCTER ESTRATÉGICO DE LA IMPLEMENTACIÓN

Para argumentar en favor de la consideración de la implementación como parte sustantiva del proceso estratégico bastaría tal vez con indicar –de manera

⁴ El texto ya mencionado de Pressman y Wildavsky (1998) es un excelente ejemplo de reflexión científica sobre la naturaleza específica de la implementación como uno de los componentes del proceso de formación de políticas. Existen también estudios que profundizan en la naturaleza específica de otros componentes, tales como los procesos “predecisionales” (Kingdon 1995; Baumgartner y Jones 1993) y la toma de decisiones (March 1994; Allison y Zelikow 1999).

⁵ Al respecto, el estudio de Barzelay y Campbell (2003) sobre la generación de una visión estratégica en la Fuerza Aérea de Estados Unidos es un buen ejemplo de cómo la investigación sobre uno de los componentes del proceso de formación de políticas –a saber: la generación de estrategias– puede conducir a una argumentación consistente y útil sobre buenas prácticas gerenciales.

bastante obvia— que las estrategias tienen sentido sólo si se ponen en práctica. En otras palabras, es evidente que las acciones de diseño de estrategia (la elaboración de una visión estratégica y las labores de planificación programática y de recursos) deben estar seguidas por acciones que conduzcan a su implementación efectiva. De acuerdo con esta idea, Moore considera que el ejercicio estratégico que los gerentes públicos deben realizar no se orienta solamente a obtener respaldo y recursos del entorno político autorizante, o a identificar los elementos y características del programa de acciones que se espera que generen valor para los ciudadanos. Dicho ejercicio implica también preguntarse si la estrategia es “operativa y administrativamente viable” (1998: 16), lo que conduce a tomar en consideración “el despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras, materiales y humanas para obtener resultados concretos” (1998: 277).

Sin embargo, lo que interesa aquí es proponer dos argumentos adicionales que, por ser más precisos, facilitan una mejor comprensión del potencial estratégico que tienen las labores de implementación: a) la implementación abre oportunidades importantes para añadir valor a las políticas y b) la implementación supone necesariamente la interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses.

Nuevas oportunidades para la creación de valor público

Las diversas críticas a los modelos tradicionales de administración pública coinciden en la importancia que tiene reconocer un papel gerencial a los funcionarios públicos, superando así una visión excesivamente centrada en el papel exclusivamente administrativo (Barzelay 1998; Metcalfe y Richards 1993). Uno de los ejes fundamentales de la nueva actitud gerencial que se fomenta consiste en encontrar el mayor valor posible para los ciudadanos. Ello supone que el gerente esté atento para identificar nuevas oportunidades para la generación de valor, lo que supera la actitud pasiva del administrador, que centra su atención más en los recursos que en las oportunidades. La búsqueda de nuevas oportunidades dentro y fuera de la organización es un tema clásico en la bibliografía sobre gestión estratégica,

pues es la actividad básica a partir de la cual la organización puede crear visiones y planes que aumenten el valor que genera (Mintzberg et al. 1999, Mintzberg 1994, Barzelay y Campbell 2003).

Como ya se ha señalado, usualmente se entiende que el diseño es el momento central de la definición de las posibilidades de creación de valor de una política o programa. Sin embargo, la implementación ofrece también importantes oportunidades para aumentar el valor que puede generarse. Así, por ejemplo, un estudio reciente sobre el Programa de Mejoramiento de Barrios en la provincia de Buenos Aires (Argentina) muestra que la redefinición de los procesos operativos del programa, a raíz del contexto de una grave crisis vivida por Argentina en 2001, permitió ampliar sustantivamente su ámbito de aplicación geográfica y dar mayor relevancia a componentes comunitarios que se hallaban relativamente relegados dentro del diseño original. Así, la crisis y la redefinición operativa abrieron una oportunidad para ampliar el valor generado por la intervención en curso (Di Virgilio 2004). Otro estudio –aún en curso– sobre el Programa Integral de Desarrollo Indígena (Orígenes) en Chile sugiere que problemas como la subejecución presupuestal y la falta de coordinación entre las instituciones involucradas generaron una interesante oportunidad para el replanteamiento estratégico del programa. Como resultado, este adquirió una orientación más sensible a las potencialidades y problemas de las poblaciones indígenas chilenas que el originalmente previsto.⁶

Los procesos de implementación pueden así crear oportunidades para aumentar el valor público que generan las políticas y programas y, en esa medida, tienen una gran importancia estratégica. El aprovechamiento de tales oportunidades dependerá de la capacidad que los gerentes y otros actores involucrados tengan para identificarlas dentro del flujo de acontecimientos en que se ve inmersa la organización y sacar partido de ellas.⁷ En otras palabras, dependerá de sus capacidades para *pensar y actuar*

⁶ El estudio está siendo realizado por Alejandra Faúndez para el INDES.

⁷ Mintzberg (1994) insiste en la necesidad de “escarbar” en los detalles y complejidades de las acciones desarrolladas por la organización con la finalidad de poder descubrir ideas y prácticas que den pie a nuevas visiones estratégicas.

estratégicamente durante la implementación.⁸ Con mucha frecuencia estas oportunidades se desaprovechan. Un estudio sobre la puesta en marcha del presupuesto participativo en el municipio de Villa El Salvador (Lima, Perú) muestra cómo los actores comprometidos con dicha práctica participativa no fueron capaces de identificar como una oportunidad los cambios que de manera informal ocurrían dentro de algunas áreas de línea de la municipalidad como resultado de una interacción más fluida y responsable con los ciudadanos. Por eso, pese a que serias fallas en la gestión de otras áreas administrativas generaron importantes demoras en la ejecución de las obras seleccionadas mediante el proceso participativo, no se recurrió a la experiencia de aquellas dependencias que sí habían renovado su funcionamiento en busca de soluciones. El resultado fue que debido a las demoras los ciudadanos perdieron confianza en el presupuesto participativo y este se estancó gravemente. Si los interesados en impulsar este proceso participativo hubieran respaldado y extendido los cambios que comenzaban a darse dentro de algunas áreas de la municipalidad, tal vez habría sido posible minimizar dichos atrasos, manteniendo así el apoyo ciudadano a la iniciativa (Cortázar y Lecaros, 2004). En este caso, como en muchos otros, la falta de atención al proceso de implementación impidió ver y aprovechar las oportunidades existentes (literalmente al alcance de la mano) para mejorar la gestión de la iniciativa en curso.

La interacción estratégica entre los operadores

Muchos gerentes públicos y políticos se quejan de que los operadores de los programas públicos no se ciñen a lo establecido en los objetivos y el diseño de los programas, asumiendo implícitamente que dichos actores deberían ajustarse de manera casi automática a lo previsto y que cualquier

⁸ En este punto puede resultar relevante considerar la noción de “prácticas inteligentes” de Bardach (1998), según la cual son “inteligentes” aquellas prácticas que saben sacar partido de una oportunidad existente para generar valor de manera poco costosa. Es interesante observar que en el estudio de Bardach buena parte de dichas oportunidades y prácticas se refieren a actividades o situaciones que ocurren durante el proceso de implementación.

“desviación” con respecto al diseño acordado es ilegítima y perjudicial. Este tipo de críticas usualmente pasa por alto el hecho de que los actores involucrados en ella tienen valores, visiones e intereses propios que guían su acción, pero que no necesariamente coinciden con los que orientan el programa en ejecución. A partir de tales valores e intereses los operadores pueden reaccionar de muy diversas formas frente a las orientaciones, regulaciones e incentivos que implica el funcionamiento de un programa. La importancia de estas reacciones radica en que los ciudadanos perciben y experimentan las políticas públicas fundamentalmente a través de lo que los operadores piensan y hacen: “Las decisiones de los burócratas de nivel de la calle, las rutinas que ellos establecen y los mecanismos que inventan para enfrentar la incertidumbre y las presiones de su trabajo, *se convierten* efectivamente en las políticas públicas que ellos ejecutan” (Lipsky 1980).

A lo largo de la implementación de un programa social, los operadores interactúan entre sí, pero también lo hacen con sus superiores jerárquicos, las autoridades políticas y los usuarios de los servicios que generan. Todos estos actores interactúan estratégicamente, es decir, buscan de manera relativamente sistemática que sus valores, visiones e intereses prevalezcan sobre otros en la orientación y marcha de la política o programa en cuestión. A continuación se considerará brevemente cada una de estas relaciones.

Los operadores de un programa (sean de la misma organización o de organizaciones distintas cuando se trata de programas que requieren una gestión interorganizacional) se ven obligados a coordinar o cooperar entre sí dado que no controlan individualmente todos los recursos y esfuerzos necesarios para lograr los resultados esperados. Los operadores toman así continuamente decisiones que les permiten ocuparse colectivamente del entorno de trabajo que comparten y superar la incertidumbre que acompaña a la necesidad de colaborar con otros (Echebarría 2001; Chisholm 1989). La toma de estas decisiones es más compleja y lenta conforme crece el número de actores que deben tomarlas. Pero además del número de participantes, Pressman y Wildavsky (1998) consideran que hay tres factores que influyen en el proceso de toma de decisiones durante la implementación: la dirección de las preferencias que los

operadores tienen respecto del programa (¿están a favor o en contra?), la intensidad con la que se manifiestan dichas preferencias (¿le dedican una atención significativa o son más bien indiferentes?) y la magnitud de los recursos que comprometen en el programa. Así, es posible identificar distintas estrategias de negociación entre los operadores de un programa en función de la combinación de estos tres factores. Los más identificados, urgidos y comprometidos con el programa presionarán por una toma de decisiones rápida, mientras que los que más se oponen a la marcha del programa prolongarán la negociación hasta el cansancio. Tanto los más identificados como los más opuestos al programa negociarán duramente, tratando de conservar hasta el final sus posiciones, mientras que los que son relativamente indiferentes al programa no tendrán mayores problemas en ceder sus posiciones iniciales. Es importante la actitud cooperativa de los operadores, que se forma mediante estas negociaciones, porque de ella depende la marcha efectiva del programa y a fin de cuentas las posibilidades reales de creación de valor.⁹

Las relaciones que los operadores de los programas sociales mantienen con sus superiores ejecutivos, los formuladores de políticas y las autoridades políticas están estructuradas en gran medida de acuerdo con el tipo de “contrato” político y administrativo establecido (Banco Mundial 2003). De los tipos de relación que se están considerando, esta es la que ha recibido mayor atención académica y práctica, fundamentalmente a partir de los aportes del nuevo institucionalismo económico y de la teoría de agencia.¹⁰ El nuevo institucionalismo ha destacado la importancia que tienen los acuerdos formales entre operadores, autoridades y formuladores de políticas en el mundo público, como fuente de incentivos que orientan y disciplinan el desempeño de los primeros con la finalidad de que realmente lleven a cabo las decisiones de quienes ostentan

⁹ Pressman y Wildavsky (1998) analizan fundamentalmente la toma explícita y formal de decisiones entre los operadores. Sin embargo, como se verá más adelante, incluso la acción rutinaria –que tiene un cierto grado de automatización– supone la toma de decisiones y la cooperación entre los operadores dentro de un sistema operativo (Nelson y Winter 1982).

¹⁰ Para una visión de conjunto del aporte de estas corrientes teóricas resulta útil revisar la compilación de Saiegh y Tomassi (1998).

tan la representación ciudadana. La teoría de agencia y otros desarrollos teóricos en torno a la noción de “burocracia maximizadora” retoman la importancia de dichos acuerdos formales como medio para controlar y disciplinar a los operadores, que racionalmente buscan maximizar sus propios intereses aun a costa de los objetivos y resultados esperados de la política en cuestión. El supuesto es que los operadores, asumiendo que se comportan racionalmente, tenderán a desviarse de la ruta marcada por los formuladores de políticas en aras de satisfacer sus propios intereses. Para ello, utilizarán de manera estratégica la ventaja que tienen respecto del manejo de la información sobre las operaciones y resultados obtenidos.¹¹ Sin embargo, no sólo los operadores, sino también las autoridades ejecutivas y los políticos, tienden a comportarse estratégicamente en la búsqueda de una forma de satisfacer sus intereses (sean estos mantenerse en el cargo, ampliar su ámbito de influencia y recursos o ser reelegidos para sus cargos). No obstante, hay que reconocer que tanto desde el punto de vista académico como del práctico se ha puesto más énfasis en estudiar las “desviaciones” de los operadores (la burocracia) que las de los otros actores involucrados.¹²

La relación entre los operadores (proveedores) y los usuarios de los servicios sociales es también un escenario para la interacción estratégica. Como se verá más adelante, la interacción entre proveedores y usuarios es de gran importancia en el caso de los servicios puesto que estos, a diferencia de los productos, sólo se generan y obtienen mediante la experiencia de dicha interacción. Así, proveedor y usuario deben cooperar para lograr que el servicio cumpla su cometido (esto resulta claro, por ejemplo, en la interacción entre el médico y el paciente). La experiencia del servicio es un escenario de tensión, en el cual tanto el proveedor como el usuario

¹¹ Al respecto cabe destacar que la noción de asimetría de información entre el agente y el principal no se refiere tanto a que uno posea información que el otro desconoce, sino a que una de las partes hace uso *estratégico* de dicha asimetría para maximizar su propia función de utilidad.

¹² En este punto, el informe del Banco Mundial (2004) tiene una visión bastante equilibrada, puesto que no sólo considera el posible comportamiento “rentista” de los proveedores sino también el de los políticos, que pueden optar por políticas clientelistas en lugar de aquellas que realmente favorezcan a los más pobres. Ambos factores permiten explicar por qué los programas sociales no son efectivos en llegar a los pobres y ayudarlos a superar la pobreza.

buscan mantener el control de la situación. Al respecto, Lipsky (1980) señala que el proveedor tiene mayores posibilidades de controlarla, en la medida en que tiene autoridad para tomar decisiones que determinan si se asignan o no recursos (e incluso si se establecen sanciones) al usuario. Para tomar tales decisiones, el proveedor debe “procesar” al usuario: clasifica sus demandas o situación de acuerdo con un número reducido de categorías, le aplica el procedimiento vinculado a dichas categorías, toma decisiones en función del juicio al que arribe sobre su situación y, finalmente, espera que el usuario acate sus decisiones. Es claro que las visiones, valores e intereses del proveedor permean dicha actividad. Por su parte, el usuario puede resistirse a su “procesamiento”, en la medida en que sienta que violenta la particularidad de su situación. Entre las reacciones de resistencia se incluyen: cuestionar la acción del proveedor a partir de estándares conocidos (o de sus propias valoraciones), no presentar los comportamientos esperados por el proveedor o desacatar sus decisiones, manipular sus muestras de gratificación para afectar interacciones futuras o, simplemente, hacerle perder el tiempo. En esta relación de desigualdad y poder hay entonces un amplio campo para la acción estratégica tanto de los proveedores como de los usuarios.

En síntesis, es simplista e ingenuo considerar a los actores involucrados en la implementación como autómatas que cumplen o desempeñan un rol previamente establecido (o desear que ello sea así). La implementación de los programas sociales está plagada de oportunidades para la interacción estratégica. Los valores, visiones e intereses de los operadores, si bien no son los únicos que intervienen en este escenario, desempeñan un papel muy relevante, pues son los operadores los que controlan en gran medida los recursos, la información y los esfuerzos cotidianos necesarios para que el programa funcione.

Sin embargo, resulta sesgado considerar que dichos intereses necesariamente conspiran contra los del servicio público, propician un mal desempeño y se despreocupan de la generación de mayor valor para los ciudadanos en aras de intereses egoístas. La noción de “burocracia maximizadora” o “rentista” y la influencia de la teoría de agencia parecieran conducir a este tipo de conclusiones.

Un interesante estudio de Tendler (1997) sobre los servicios públicos en Brasil muestra, en cambio, que los funcionarios públicos pueden orientar su labor por valores e intereses directamente ligados al ofrecimiento de un mejor servicio a los usuarios, logrando no sólo un buen desempeño sino un alto grado de compromiso personal con su labor. Una mirada exclusivamente centrada en el carácter “rentista” o egoísta de los operadores tiende a sugerir que la solución a los problemas de implementación reside en disciplinar a los operadores, “ajustando” su desempeño a lo que el programa espera de ellos.¹³

El problema es que la conjunción de un enfoque mecanicista de la implementación con una concepción exclusivamente “rentista” de los operadores da pie a respuestas muy pobres a los problemas de implementación. Estas respuestas se centran usualmente en la idea de “ajustar” o “disciplinar” el comportamiento de los operadores en una suerte de eterno juego del gato y el ratón (pese a que en muchas situaciones operativas el ratón puede ser mucho más poderoso que el gato). Desde este punto de vista, respuestas como la generación de compromiso o una cultura de servicio quedan relegadas por “idealistas”. Una comprensión profunda de la implementación permite en cambio ver que el compromiso o la innovación son procesos tan concretos como disciplinar mediante el control social o establecer nuevos pactos entre operadores y formuladores de políticas.

Comprender el carácter estratégico de la implementación supone *tomar en consideración los diversos valores e intereses en juego, así como las interacciones y conflictos que ellos suscitan*. A partir de ello, el gerente social puede actuar estratégicamente, *hallando oportunidades para promover*

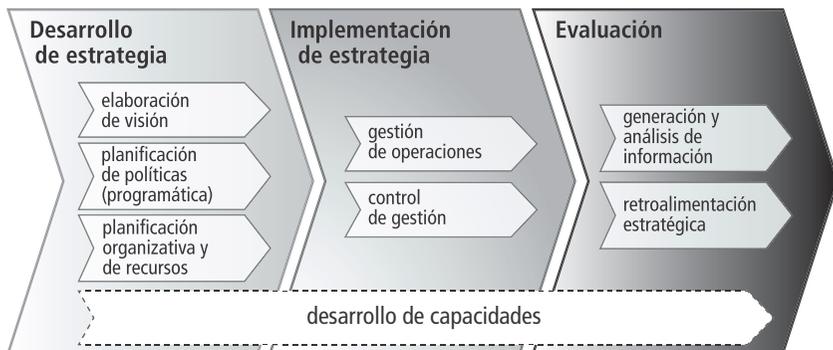
¹³ Este es, por ejemplo, el camino que sugiere el informe del Banco Mundial al que ya se ha hecho referencia (2004), cuando propone dos medidas fundamentales para mejorar el funcionamiento de los servicios sociales: a) el establecimiento de mejores “contratos” entre proveedores y formuladores de políticas y b) un mayor control de los usuarios sobre el desempeño de los proveedores. No dudamos de la importancia y efectividad de este tipo de medidas, pero pensamos que la idea de “disciplinar” desde afuera a los proveedores es limitada. Debería complementarse con un enfoque que valore lo que los propios proveedores pueden hacer para comprometerse en mayor medida con los ciudadanos. Ello depende sin duda del marco contractual y la presión de los usuarios, pero también de los valores e intereses que logren promoverse entre los servidores públicos. Savedoff (1998) ofrece un enfoque que, partiendo también de la teoría de agencia es sin embargo más sensible a la motivación de los propios operadores.

*aquellos valores, intereses y actitudes que favorecen la creación de valor y controlar o reorientar los que van en sentido contrario.*¹⁴ Es claro que un enfoque mecanicista de la implementación impide al gerente desarrollar este tipo de respuesta estratégica y aprovechar tales oportunidades. Para superar dicho enfoque es necesario desarrollar una comprensión más compleja y realista del proceso de implementación. La siguiente sección aporta elementos para ello.

¿EN QUÉ CONSISTE LA IMPLEMENTACIÓN?

A diferencia del enfoque de política pública, que entiende la implementación como parte del proceso sociopolítico de formación de políticas (Pressman y Wildavsky 1998, Lindblom 1991), la mirada gerencial pone énfasis en las funciones que debe desempeñar el gerente durante la implementación como parte del proceso global de gerencia.¹⁵ Asumiendo además una perspectiva estratégica, el gráfico 1.1 propone una forma de

Gráfico 1.1. Una visión funcional del proceso de gerencia



Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ Más adelante, cuando se consideren los sistemas de control de gestión como medios para promover el compromiso y la calidad, se hará referencia a las posibilidades de reorientar o potenciar los intereses y valores de los operadores para lograr un buen desempeño.

¹⁵ Una función es una categoría de análisis que indica de manera abstracta el fin o resultado que ha de lograr un componente de un sistema en funcionamiento (Bardach 2000). Thompson (en Kelman et al. 2003) señala que una de las características que distingue la perspectiva de gerencia pública de la tradicional de administración pública es el mayor énfasis que la primera pone en el desempeño de las funciones gerenciales.

entender el *proceso de gerencia*.¹⁶ Dicho proceso está compuesto por las actividades que permiten gestionar *todo el proceso de política* y no sólo algunos de sus momentos o etapas (Metcalf y Richards 1993: 36). En él se distinguen tres funciones fundamentales: el desarrollo de estrategias, su implementación y su evaluación.¹⁷ Se ha elaborado conceptualmente la implementación acudiendo al modelo de los procesos productivos, que es central en la literatura gerencial.¹⁸ Así, se la ha dividido en dos funciones más específicas: la *gestión de operaciones* (consistente en la generación y provisión de bienes o servicios) y el *control de gestión* (que se ejerce sobre la función anterior). Adicionalmente, la implementación comprende también la función de *desarrollo de capacidades organizacionales*, que es

¹⁶ El uso de los términos “gerencia” y “gestión” se presta a cierta confusión, lo que conduce en algunos ambientes a considerar que la diferencia entre ambos tiene que ver con la jerarquía de los procesos aludidos (la gerencia así tendría mayor jerarquía lógica y práctica que la gestión) o con que se refieren sólo a parte del proceso de política (la gerencia se referiría así a todo el proceso, mientras que la gestión haría referencia sólo a la implementación). Es necesario aclarar aquí el sentido en que se utilizarán ambos términos, para evitar estas confusiones a lo largo de la lectura del texto. El problema tiene que ver con que buena parte de la literatura gerencial está originalmente escrita en inglés. En inglés la diferencia entre “*management*” y “*manage*” reside básicamente en que el primer término es un sustantivo y el segundo un verbo. Así “*management*” se define como “the activity, work or art of *managing*”, mientras que “*manage*” se define como “to conduct the running of” o “to guide or have charge of” (The New Penguin English Dictionary 2001). En español existen los términos “gerencia” y “gestión”. Ambos son sustantivos: el primero se define como “*gestión* que incumbe al gerente” y el segundo, como “acción y efecto de gestionar”. Así, ambos tienen el mismo significado. “Gestión” tiene una connotación más activa, por lo que usualmente se emplea cuando se hace referencia a las acciones de un gerente. “Gerencia”, en cambio, suele emplearse cuando se hace referencia al campo de conocimiento que estudia la acción de los gerentes (aunque a veces se utiliza también la frase “ciencias de la gestión”). El verbo asociado a dichos términos es “gestionar”, que se define como “hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera” (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>). Así, “gestionar” es la traducción de “manage.” En conclusión, la diferencia entre “gerencia” y “gestión” no tiene que ver con sus contenidos semánticos sino con una mayor connotación activa en el segundo término. La diferencia entre “gerencia” y “gestionar” no tiene que ver tampoco con sus contenidos semánticos, sino con el distinto papel gramatical de un sustantivo y un verbo. En consecuencia, *en este texto se utilizarán “gerencia” y “gestión” para hacer referencia a lo mismo, es decir, al conjunto de actividades que se realizan para diseñar, orientar, poner en marcha y evaluar el conjunto del proceso de política pública*. No se emplearán dichos términos para aludir a una diferencia jerárquica entre dos realidades o procesos distintos. Tampoco para distinguir entre la implementación y el resto del proceso de política. Por otra parte, el término “gestionar” será utilizado como el verbo correspondiente a las actividades gerenciales (o de gestión) en su conjunto.

¹⁷ Se retoma aquí lo propuesto por Michael Barzelay en el curso *Contested Issues in Public Management (2003-2004)* en la *London School of Economics and Political Science*.

¹⁸ Barzelay (1998: 183) aboga por las ventajas que tiene un enfoque productivo para comprender los procesos operativos, dado que permite a los operadores entender los procesos generales en los cuales se inscribe su acción más allá de su ubicación en la estructura jerárquica de la organización. A esto cabe añadir que la perspectiva de procesos es una de las más adecuadas para describir y comprender las prácticas gerenciales.

una función transversal a todo el proceso de gerencia. En esta sección se reflexionará primero sobre la gestión de operaciones y el control de gestión para abordar luego la función de desarrollo de capacidades.¹⁹

Cabe señalar que esta visión del proceso de gestión, dado su elevado nivel de abstracción, es aplicable al estudio de los procesos de provisión de bienes y servicios, tanto en el sector público como en el privado.²⁰ En cambio, no parece tan útil para comprender la gestión de actividades como la regulación o la supervisión del cumplimiento de marcos legales (*enforcement*), pero estas actividades escapan al foco de interés de estas páginas, que es el de la provisión de servicios sociales.

Gestión de operaciones: rutinas y seguimiento de reglas

Las operaciones son el conjunto de actividades que transforman y aplican determinados recursos (capital, materiales, tecnología, habilidades y conocimientos) para generar productos o servicios que, mediante dicho proceso, adquieren valor adicional (Liu 2002). Si en este momento se observara un programa cualquiera que estuviera en operación, se vería, como indica Kelman, que “mucho de lo que ocurre en las organizaciones es rutina”. Es probable que la percepción generalizada de las rutinas como una simple actividad repetitiva y mecánica lleve a entender las rutinas “como algo tonto en comparación a la política y en donde hay poco espacio para la estrategia y la creatividad” (1987: 175). La realidad de un programa público en funcionamiento es, sin embargo, mucho más compleja.

Las rutinas, en efecto, son un elemento central de las operaciones. A través de ellas se estandarizan las actividades de gran cantidad de

¹⁹ Sobre acciones y opciones vinculadas a las funciones de planificación de políticas así como la planificación organizativa y de recursos véase Molina (2002b). Sobre la evaluación de políticas y programas véase Mokate (2003).

²⁰ Barzelay considera que el campo de la gestión pública se compone de cuatro áreas de reflexión temática y acción práctica: el diseño de organizaciones programáticas, el liderazgo ejecutivo en el gobierno, la gestión de operaciones gubernamentales y las políticas de gestión pública. Como se puede apreciar, la visión funcional del proceso de gestión aplicado al sector público permite reflexionar sobre cuestiones vinculadas al liderazgo ejecutivo en el gobierno y a las operaciones gubernamentales. Este trabajo se centra claramente en esto último.

individuos y grupos, se saca provecho de sus habilidades mediante la especialización y se hace posible predecir en cierta medida la cantidad y calidad de los productos o servicios generados. Los distintos elementos constitutivos del proceso operativo –materiales, información, herramientas, conocimientos y habilidades– se articulan productivamente mediante la realización efectiva de un conjunto de rutinas. ¿Qué son las rutinas? Nelson y Winter (1982) consideran que las rutinas cumplen en las organizaciones un papel análogo al de las habilidades en la acción individual, siendo así un elemento central de las capacidades organizacionales. A partir de dicha analogía, los autores destacan tres características centrales de las rutinas. En primer lugar, tienen carácter programático, es decir, consisten en un programa o una secuencia de acciones en los que una actividad conduce a otra de manera fluida. El funcionamiento fluido de dicho programa permite que la rutina conduzca –en la mayoría de los casos al menos– a los resultados esperados. En segundo lugar, las rutinas se fundamentan en un conocimiento implícito, es decir, que es difícil de expresar y transmitir claramente mediante el lenguaje. Esto confiere a las rutinas cierta automaticidad que facilita su fluidez.²¹ Finalmente, dado que las rutinas suelen incluir en sus “programas” un número limitado de opciones distintas de comportamiento en función de las características de la situación, el operador es obligado a tomar de manera rápida (“programada” si se quiere) determinadas decisiones con respecto al tipo de comportamiento a seguir.²²

La acción de los individuos involucrados en las operaciones transcurre a través de estos patrones o programas, y su ejecución se reitera continuamente (con la relativa variabilidad que imponen las distintas opciones de comportamiento programadas). La reiteración de las rutinas es importante porque permite la especialización, reduciendo el costo que tendría aprender una tarea

²¹ Dicha automaticidad se manifiesta en la sensación que tiene quien domina una rutina de “hacerlo sin pensar” o “automáticamente”.

²² El hecho de que tales decisiones programadas se realicen precisamente de manera programada y con escasa deliberación no debe inducir a pensar que no existen tales opciones y por lo tanto la necesidad de tomar decisiones.

cada vez que se tiene que realizar. Considerando lo hasta aquí señalado, las rutinas pueden definirse como *patrones que establecen un repertorio limitado de comportamientos que permiten a los individuos y grupos poner reiteradas veces en movimiento una secuencia fluida de acciones, mediante la cual se espera generar los resultados deseados*. Cabe destacar que aunque el ejercicio reiterado de las rutinas genera resistencias al cambio, no es cierto que las rutinas tiendan inexorablemente a la estabilidad. Feldman (2000) muestra en un meticuloso estudio que las rutinas poseen tanto la cualidad de la estabilidad como la del cambio.

La ejecución de rutinas no es un ejercicio que realiza cada individuo de manera aislada dentro de la organización. Por el contrario, usualmente la secuencia de actividades que constituye la rutina incluye acciones que son responsabilidad de distintos sujetos o grupos dentro de ella. Además, desde un punto de vista agregado, las distintas rutinas se enlazan entre sí, conformando procesos operativos más amplios que permiten la transformación de recursos, información, habilidades y conocimientos en bienes y servicios.²³ La coordinación entre distintas actividades rutinarias es entonces central para el proceso operativo. Cada individuo no sólo debe ser capaz de desempeñar los comportamientos que las rutinas adscritas a su papel le ofrecen, sino de captar e interpretar los “mensajes” que otros miembros de la organización le remiten –bajo la forma de insumos, productos intermedios, autorizaciones, etc.– y que exigen que él a su vez desempeñe determinados comportamientos también rutinarios (Nelson y Winter 1982).

Las rutinas se ejecutan dentro del marco de un conjunto de reglas (sean estas normas de conducta, regulaciones de procedimiento o estándares operativos). La secuencia de acciones que constituye una rutina está estructurada en función de las reglas vigentes. Estas reglas guían también a los operadores para seleccionar conductas entre las opciones contenidas

²³ Estos procesos operativos – constituidos a su vez por rutinas – son las unidades sobre las que usualmente se aplican técnicas de mejoramiento como la reingeniería de procesos o el control total de la calidad.

en la rutina (Feldman 2000).²⁴ De esta manera, la actividad rutinaria es una *acción que sigue reglas*. El mismo tipo de prejuicio que presenta a las rutinas como un mero acto repetitivo y automático, muestra a la acción que sigue reglas como un acto mecánico en el cual no hay espacio para la reflexión o la deliberación.

James March (1994) propone una visión bastante más compleja del asunto, según la cual la toma de decisiones en función de las reglas se rige por la *lógica de lo apropiado* (a diferencia del proceso de elección racional que se rige por la lógica de optimización). Utilizando dicha lógica, el sujeto que debe decidir un curso de acción se plantea tres preguntas: ¿qué tipo de situación es esta? (problema de reconocimiento), ¿qué tipo de individuo soy yo? ¿qué tipo de organización somos? (problema de identidad) y finalmente ¿qué debería hacer un individuo como yo o una organización como la nuestra en una situación como esta? (problema de aplicación de reglas apropiadas). De esta manera, la acción se desarrolla mediante la interpretación de situaciones, la definición de identidades y la selección y aplicación de reglas apropiadas. El hecho de que este ejercicio de toma de decisiones se realice en un contexto rutinario le otorga, como se ha señalado, un aura de automaticidad, originada no tanto en la repetición del proceso sino en el conocimiento tácito que lo sostiene y en la experiencia de una secuencia fluida de acciones. Pero ello no hace que este tipo de acción pueda considerarse simple. Si se tiene en cuenta además –como se acaba de indicar– que las rutinas operativas no son ejecutadas por individuos aislados sino que requieren de la acción coordinada de muchos, podrá observarse que la complejidad del proceso operativo se acrecienta.

Tener en cuenta la necesidad de cooperación entre muchos actores lleva a considerar tres problemas que afectan de manera sustantiva a las

²⁴ Un buen ejemplo de lo señalado son las rutinas de adquisición en el sector público. La secuencia de acciones a seguir en los procesos de adquisición (difusión y venta de las bases del concurso, respuesta a consultas, selección de postores, evaluación de propuestas, selección de la mejor alternativa y contratación) sigue las regulaciones existentes sobre la materia, de manera que no se puede, por ejemplo, evaluar propuestas si antes no se difundieron las bases del concurso. De la misma manera, las decisiones que toman los miembros del jurado calificador sobre las acciones a realizar se rigen por las regulaciones establecidas, por ejemplo, para asignar puntajes a las diferentes ofertas.

acciones que siguen reglas: la incertidumbre, la ambigüedad y el conflicto estratégico. La incertidumbre—la estimación imprecisa de las consecuencias futuras de acciones presentes originada en información imperfecta—afecta frecuentemente la ejecución de rutinas operativas. Los operadores tienen incertidumbre sobre la fluidez con la que operará la secuencia de acciones programadas, sobre la capacidad de tales acciones para generar los resultados esperados o sobre el logro de las características de cantidad y calidad esperadas. El establecimiento de estándares operativos es justamente una manera de enfrentar—de forma rutinaria—estas incertidumbres. En un contexto de cooperación la incertidumbre se aplica también a la acción que se espera de otros, generándose importantes asimetrías de información, por ejemplo, entre quienes deben realizar parte de la secuencia de actividades que compone una rutina y quienes deben recibir los resultados intermedios para ejecutar la siguiente secuencia de actividades programadas.²⁵

La ambigüedad plantea un problema más complejo. Consiste en la falta de claridad o consistencia en las interpretaciones de la realidad (la existencia y el significado de una situación), de la causalidad (la relación entre acciones y efectos o entre distintas dimensiones de una situación) o la intencionalidad (los propósitos de los actores involucrados) (March 1994). La ambigüedad es un problema recurrente en la acción que sigue reglas, que como se ha señalado opera mediante la interpretación de situaciones, identidades y reglas. El problema se complica en contextos cooperativos, en los cuales a la falta de consistencia que pueden tener las interpretaciones de un sujeto se suma la falta de consistencia entre las interpretaciones que varios sujetos o grupos pueden tener de la situación, sus identidades y las reglas a utilizar. A diferencia de los problemas de incertidumbre, aquí las soluciones no consisten en procurarse mejor información, sino en construir consensos o acuerdos interpretativos.

Tanto la incertidumbre como la ambigüedad abren de par en par las puertas a los problemas de interacción estratégica entre los operadores de un programa. Las disputas y las estrategias de conflicto en torno a los valo-

²⁵ La consideración de la naturaleza de las rutinas permite así comprender que la asimetría de información y la interacción estratégica que genera no afecta sólo la relación entre operadores, superiores y políticos (agentes y principales), sino también la relación entre los operadores dentro del proceso operativo.

res, visiones e intereses que deben verse satisfechos mediante un programa público se exacerban cuando hay problemas de ambigüedad. Sin embargo, las rutinas operativas pueden atemperar estos problemas en la medida en que funcionen como instrumentos de “tregua” (Nelson y Winter 1982). Así, la secuencia de acciones programadas o el repertorio de opciones de comportamiento que constituyen una rutina pueden reflejar acuerdos y equilibrios entre las distintas visiones e intereses de los operadores, institucionalizando determinadas interpretaciones relativas a situaciones, papeles y reglas.²⁶ Esto explica en parte lo complicado que resulta muchas veces cambiar las rutinas operativas y la resistencia que las organizaciones pueden ofrecer a ello, dado que dichas rutinas mantienen delicados equilibrios de poder y acuerdos interpretativos entre los operadores.

En síntesis, el proceso operativo es un mundo compuesto fundamentalmente por rutinas mediante las cuales los operadores ponen en movimiento determinados cursos de acción (procesos) siguiendo reglas. Supone la interiorización de conocimientos, la interpretación de situaciones, identidades y reglas, así como la capacidad para llegar a acuerdos estables sobre tales interpretaciones. Las operaciones están continuamente acosadas por problemas de incertidumbre y ambigüedad, que conducen a complejos conflictos estratégicos entre los operadores. La repetición, la elección programada y la fluidez son tal vez las características más visibles para quien se acerca desde afuera a los procesos operativos. Sin embargo, estas características son resultado de complejos procesos de interpretación, selección, acuerdo e institucionalización, que logran construir una secuencia de acciones que —cuando está bien lograda— fluye suavemente, dando una apariencia de automaticidad.²⁷ La gestión de operaciones

²⁶ Pensando por ejemplo en el “procesamiento” que según Lipsky (1980) hacen los proveedores de los servicios sociales respecto de la situación de los usuarios, las categorías de clasificación de dichas situaciones y sus consecuencias en cuanto a otorgar o negar determinados beneficios sociales pueden encarnar acuerdos interpretativos entre los proveedores en relación con qué situaciones deben considerarse atendibles y cuáles no. Esto, obviamente, reflejaría los valores y visiones de dichos proveedores.

²⁷ Desde un punto de vista sociológico y siguiendo perspectivas como la de Berger y Luckman (1979), podría afirmarse que las acciones operativas construyen una realidad que aparece como obvia y espontánea, en la cual las cosas suceden fluida y automáticamente, sin la necesidad de grandes decisiones y discusiones. El conocimiento cotidiano o de *sentido común* que comparten los actores involucrados (y los observadores) asume estas características de fluidez, automaticidad y ausencia de deliberación como características “naturales”, que no requieren comprobación o análisis.

disto pues de ser un proceso simple o exclusivamente mecánico en el cual no hay espacio para la deliberación o la reflexión.

Rutinas y organizaciones

¿Cuán importantes son las rutinas en la vida de las organizaciones? Aquí se quiere destacar la relevancia que tienen en tres aspectos centrales: a) en la acumulación y preservación del conocimiento organizacional, b) en la forma y estructura que adquiere la organización y c) en el diseño de los puestos de trabajo. En relación con lo primero, Nelson y Winter sostienen que “la conversión de la actividad en una rutina en una organización constituye la forma más importante de almacenamiento del conocimiento operativo específico de la organización. (...) las organizaciones *recuerdan haciendo*” (1982: 99). Al igual que ocurre con las tecnologías (Leonard-Barton 1995), las rutinas almacenan conocimiento y se convierten en lo que los autores mencionados denominan memoria organizacional. A través de la cooperación necesaria para la continua ejecución de las rutinas, el conocimiento fluye dentro de la organización. En consecuencia –y como se verá más adelante– el vínculo entre las rutinas y la innovación de los conocimientos y tecnologías de la organización es más estrecho de lo que usualmente se cree.

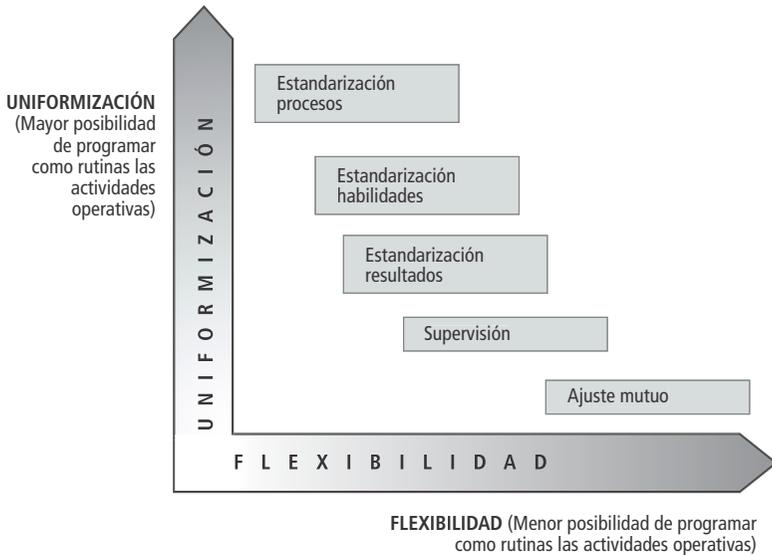
Para reflexionar sobre la influencia que las rutinas pueden tener sobre la estructura de las organizaciones, resulta útil recordar que la especialización del trabajo y la coordinación entre labores especializadas son los factores fundamentales que dan forma a la estructura de una organización. La muy conocida propuesta de cinco tipos de estructura organizacional elaborada por Mintzberg (1993) se basa en las distintas maneras en que pueden coordinarse las actividades especializadas: la estandarización de procesos, resultados o habilidades, la supervisión directa y el ajuste mutuo entre quienes cooperan.

Un criterio clave para establecer qué forma de coordinación conviene a una organización es determinar la posibilidad efectiva de *programar como rutinas* las actividades operativas. En otras palabras –y retomando la definición de rutina que se planteó anteriormente–, definir el grado al que

es posible descomponer dichas actividades en un repertorio limitado de conductas alternativas y programarlas para que se articulen en una secuencia fluida de acciones. Cuando ello es posible, la estandarización de procesos, resultados o habilidades es una opción viable de coordinación. Cuando no es posible, en cambio, habrá que echar mano de la supervisión directa o del ajuste mutuo entre los cooperantes. El gráfico 1.2 propone un ordenamiento de las cinco formas de coordinación propuestas por Mintzberg en función de cuán posible es programar rutinariamente las actividades operativas. Como es sabido, en la propuesta de Mintzberg estas formas de coordinación dan origen a distintos modelos de diseño organizacional (la estructura simple, la burocracia maquina, la burocracia profesional, la forma divisional y la adhocracia). Hay por lo tanto un vínculo importante entre las posibilidades de generar rutinas en el campo de las operaciones y la forma estructural que adquiere una organización.

Finalmente, las posibilidades de programar como rutinas las actividades de los operadores influye poderosamente en el diseño de los puestos

Gráfico 1.2. Rutinas, formas de coordinación y estructuras organizativas



Fuente: Elaboración propia.

de trabajo. El objetivo del diseño de puestos es procurar que el desempeño de quienes los ocupan logre una calidad mínima de manera estable y no sólo como una excepción virtuosa. El problema es que esto puede exigir, en unos casos, uniformizar el comportamiento y hacerlo elevadamente predecible, pero en otros, cuando se enfrentan situaciones inesperadas o una situación muy cambiante, puede exigir todo lo contrario, es decir, promover la adaptabilidad y la flexibilidad. Como afirma Kelman, “el problema más fundamental del diseño de puestos es el grado al que el comportamiento debe ser regulado mediante procedimientos operativos estandarizados o el grado al cual debe dejarse a las personas decidir por ellas mismas la manera más apropiada de comportarse” (1987: 141).

Al igual que en el caso de la estructura organizacional, se observa que las posibilidades efectivas de programación rutinaria de las actividades influyen poderosamente en la uniformidad o flexibilidad de las atribuciones, responsabilidades y tareas adscritas a un puesto de trabajo. Como sugiere el gráfico 1.2, la posibilidad de estandarizar procesos, resultados o habilidades conduce a puestos de trabajo más uniformizados (ligados a desempeños predecibles). Cuando dicha estandarización no es adecuada y se recurre a la supervisión o al ajuste mutuo, es posible una mayor flexibilidad en el diseño de puestos, lo que conduce a que el desempeño de los operadores sea menos predecible.

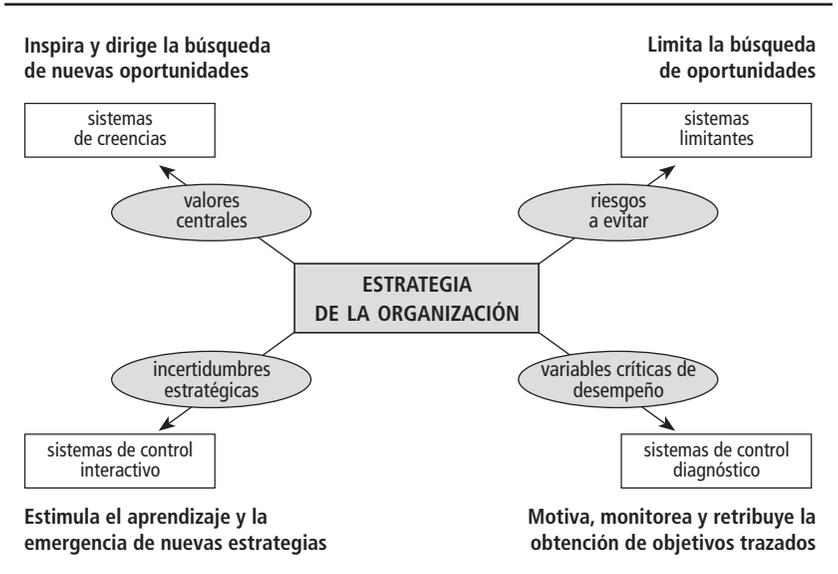
Obviamente, el control del logro de los objetivos y resultados de la organización variará significativamente si los puestos están relativamente uniformizados y el desempeño es entonces predecible en alguna medida o, por el contrario, si los puestos son más flexibles y el desempeño de los sujetos resulta, en consecuencia, poco predecible. Estos son problemas que corresponden al terreno de la segunda función que se propuso como componente de la generación de bienes o servicios: el control de gestión.

Control de gestión: guardando coherencia con la estrategia

Mediante el control los gerentes mantienen o cambian el rumbo de las actividades operativas, procurando que guarden coherencia con la perspectiva

estratégica que orienta a la organización. No se trata solamente de alinear la actividad operativa con la perspectiva estratégica existente, sino también de mantenerla abierta a los cambios que la creación de valor exija. Para Simons, esta función exige que los gerentes se ocupen de cuatro tipos de acciones: impulsar la búsqueda de nuevas oportunidades, evitar que dicha búsqueda se disperse en áreas poco prometedoras o riesgosas, promover la obtención de los objetivos y resultados proyectados y, finalmente, estimular la emergencia de nuevas estrategias. Como muestra el gráfico 1.3, para cada una de estas acciones, Simons plantea la existencia de distintos tipos de sistemas de control, es decir: “rutinas formales, basadas en información, que utilizan los gerentes para mantener o alterar los patrones de actividad organizacional” (1995: 5). Mediante cada uno de ellos los gerentes pueden actuar sobre los valores centrales de la organización, los riesgos estratégicos a evitar, el desempeño operativo y la incertidumbre respecto del futuro. Aunque estos sistemas no limitan su acción al campo del control de la

Gráfico 1.3. Sistemas de control de la estrategia



Fuente: Simons 1995.

gestión operativa, a continuación se pasará una breve revista a cada uno de ellos, dado que tienen importantes implicancias para la gestión de la implementación.

Los *sistemas de creencias* comunican dentro de la organización un conjunto de definiciones conceptuales (como las definiciones de misión o las declaraciones de principios) con la finalidad de establecer valores que aporten intención y dirección al conjunto de la organización. Los valores orientan el esfuerzo de búsqueda de nuevas oportunidades para la creación de valor o, cuando surgen problemas en la implementación, determinan el tipo de problemas que vale la pena enfrentar y el tipo de soluciones que se consideran valiosas o legítimas. Buscando mejorar el desempeño de la organización, los sistemas de creencias apuntan a promover una actitud de compromiso, que consiste en “creer en los valores organizacionales y estar deseoso de esforzarse para lograr los propósitos generales de la organización” (Simons 1995: 38). Sin embargo, es necesario limitar aquellas conductas que no se orientan por los valores de la organización y debilitan el compromiso de sus miembros. De igual manera, es preciso que la búsqueda de oportunidades se concentre en áreas de interés estratégico para la organización, evitando así una dispersión infructuosa de esfuerzos. Esta es la función de los *sistemas limitantes*, que a través de medios como los códigos de ética y los sistemas de sanción delimitan las áreas de interés estratégico para la organización y proscriben conductas riesgosas o ilegítimas.

Tomando en cuenta la conceptualización que ya se ha hecho de la gestión operativa, resulta fácil ver el vínculo entre estos dos sistemas de control y las rutinas operativas. Como se ha indicado, las rutinas operativas consisten en un continuo esfuerzo de interpretación de situaciones, identidades y reglas. En la medida en que los operadores estén efectivamente comprometidos con los valores y objetivos de la organización, dicho ejercicio interpretativo será coherente con la intención estratégica de la misma, lo que posibilitará que su desempeño cotidiano aporte a la creación de valor. Los sistemas de creencias y limitantes deben lograr que dicho compromiso se desarrolle y mantenga.

El vínculo entre la gestión operativa y el control de gestión es más visible en el caso de los *sistemas de control diagnóstico*. Mediante estos sistemas los gerentes monitorean los resultados de las operaciones y corrigen las desviaciones respecto de los estándares establecidos. Para lograr este cometido, dichos sistemas generan e interpretan información sobre determinadas variables críticas del desempeño. A partir de tales variables se establecen estándares, con los cuales luego se miden y comparan los resultados operativos y, finalmente, si aquellos estuvieran por debajo de estos, se adoptan medidas correctivas. La medición del desempeño es una actividad clave del control diagnóstico, que sin embargo se complica notoriamente cuando un alto grado de ambigüedad interpretativa afecta la gestión operativa, como sucede en aquellas actividades que difícilmente pueden ser programadas como rutinas (Noordegraaf y Abma 2003).²⁸ Los sistemas de control diagnóstico se concentran en la identificación de errores y desvíos, los que a su vez conducen a corregir las rutinas y procesos operativos. Funcionan como mecanismos de retroalimentación negativa del proceso operativo. Herramientas como el “cuadro de mando integral” (*balanced scorecard*) permiten a los gerentes tener una visión global de las variables críticas de desempeño, identificar desvíos y activar la retroalimentación correctiva (Kaplan y Norton 1992, 2000; Niven 2003).

La calidad ha surgido en las últimas décadas como una de las variables de desempeño más importantes, tanto en el sector privado como en el público (Simons 1995, Pollit y Bouckaert 1995). Una definición básica de la calidad se entiende como el grado en que el bien o servicio cumple con las especificaciones necesarias para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios.²⁹ Al establecerse variables críticas de calidad, es posible para

²⁸ Los autores distinguen entre las prácticas canónicas (caracterizadas por un bajo nivel de ambigüedad) y las no canónicas (caracterizadas por la complejidad e inconsistencia). Asimismo cuestionan los esfuerzos de aplicar a la gestión pública mediciones de desempeño adecuadas a las prácticas canónicas, argumentando que la gestión pública se sitúa en un punto intermedio entre lo canónico y lo no canónico, o claramente en el terreno de las prácticas no canónicas. Sostienen así que se necesitan mediciones procesuales, multidimensionales y capaces de incorporar las visiones e intereses de los distintos actores involucrados, en lo que denominan un ejercicio de “evaluación pluralista” (Noordegraaf y Abma 2003: 868).

²⁹ Como se verá luego, esta definición se hace más compleja al considerar la generación de servicios y más aún al considerar los servicios generados por el sector público.

la organización identificar situaciones en las cuales los bienes o servicios producidos no satisfacen tales expectativas, activándose el mecanismo de retroalimentación negativa propio del control diagnóstico. La perspectiva de control total de la calidad da un paso más allá y propone concentrar el control en prevenir las fallas más que en corregir errores ya cometidos (Ishikawa 1997). Las técnicas de control total de la calidad enfatizan la participación de los operadores en el análisis de los procesos operativos y en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados, para evitar los errores que generan insatisfacción a los consumidores o usuarios. La mirada de calidad total no se concentra entonces exclusivamente en las características de los bienes o productos desarrollados, sino también en el mejoramiento continuo de los procesos operativos que los generan.

Una organización que se concentre exclusivamente en corregir errores y alinear los procesos operativos con la estrategia existente, corre serio riesgo de perder de vista las oportunidades que se presenten para generar valor de nuevas y mejores maneras. Es necesario, por lo tanto, contrapesar la retroalimentación negativa efectuada a través del control diagnóstico con procesos de retroalimentación positiva que impulsen a los miembros de la organización a aprender nuevas maneras de hacer las cosas a partir de los retos y oportunidades existentes. Este es el papel de los *sistemas de control interactivo* mediante los cuales la organización se vuelve sensible a la emergencia de nuevas estrategias. La investigación, el cuestionamiento de las rutinas existentes, la experimentación y el aprendizaje organizacional corresponden a este tipo de mecanismos. En el siguiente apartado se volverá sobre estos sistemas y su vínculo con las operaciones, al estudiar el desarrollo de las competencias organizacionales.

Considerando de manera conjunta los cuatro sistemas –o “palancas”– de control, Simons afirma que mediante ellos se crean y gestionan fuerzas de carácter opuesto: “Dos de estas palancas de control –los sistemas de creencias y los sistemas de control interactivo– crean fuerzas positivas e inspiradoras. (...) Las otras dos palancas –los sistemas limitantes y los sistemas de control diagnóstico– crean restricciones que aseguran el cumplimiento de las órdenes” (1995: 7-8). La implementación efectiva de

las estrategias exige a los gerentes manejar balanceadamente estas fuerzas opuestas. La inspiración positiva pura puede llevar a la organización a la dispersión y el desperdicio del esfuerzo creativo, abriendo además las puertas a comportamientos oportunistas y contrarios a los valores institucionales. La restricción pura, por el contrario, apaga el compromiso de los sujetos y la creatividad de la organización, volviéndola incapaz de adaptarse a un contexto en evolución.

Inspirar y restringir de manera balanceada el comportamiento de los operadores suele ser complicado. Pero dicha complejidad aumenta al considerar la gestión operativa en el sector público. Mientras que en las organizaciones privadas el control de gestión es un proceso que ejecutan los gerentes para orientar el desempeño de los operadores, en el mundo público los mecanismos de control no se limitan a ello, sino que recorren el conjunto de una cadena de relaciones que involucra a ciudadanos, representantes políticos, autoridades ejecutivas, gerentes y proveedores (Burki y Perry 1998, Banco Mundial 2003). Si bien existe un ámbito de interacción inmediata entre gerentes y proveedores por un lado y proveedores y usuarios por el otro, el ámbito del control no se limita a esa área, dado que la generación de valor depende de la cadena en su conjunto y no sólo de aquellos actores directamente involucrados en la generación y el uso de los bienes y servicios.³⁰ En consecuencia, el control de la gestión operativa en el mundo público es un proceso que no sólo corresponde a los gerentes, sino también a los ciudadanos, usuarios, políticos y a las autoridades electas.³¹

En el mundo público no basta con que el control genere un mejor desempeño en las organizaciones. Es necesario, además, que estas rindan cuentas de la utilidad y legitimidad de sus estrategias y acciones ante los

³⁰ Esta es la razón por la cual Moore (1998) distingue dos dimensiones en la noción de valor público, una referida a las necesidades y expectativas de los usuarios o consumidores y otra ligada a las valoraciones y percepciones de los ciudadanos en general. Mientras que la generación de valor en el sector privado se vincula sólo a la primera dimensión, el sector público debe necesariamente considerar ambas.

³¹ También hay relaciones de control entre estos diversos actores (ciudadanos respecto de políticos, políticos respecto de autoridades ejecutivas, ciudadanos respecto de autoridades ejecutivas, etc.). Por los alcances de este trabajo, más adelante se considerarán sólo aquellas relaciones de control directamente vinculadas a la gestión operativa.

ciudadanos y sus representantes. La “responsabilización” (*accountability*) surge así como una dimensión del control en general y del control de gestión en particular que no está presente –por ejemplo– en el enfoque de Simons. Sin embargo, cabe considerar que los mecanismos de control que deben generar responsabilidad en el sector público –control parlamentario, control de procedimientos, control social, control de resultados y competencia administrada (CLAD 2000)– deben también crear y gestionar las dos fuerzas opuestas a las que Simons hace referencia, inspirando y al mismo tiempo restringiendo la acción de los organismos y funcionarios públicos. En la cuarta sección de este capítulo se ofrecerán algunas reflexiones respecto de si los mecanismos de control del sector público logran conducir de forma equilibrada tales fuerzas en relación con el desempeño operativo de los servicios sociales. Basta ahora con dejar señalado que el control de gestión en el mundo público debe cumplir el tipo de funciones indicadas por Simons, pero mediante procesos algo distintos y con un alcance mucho mayor (que incluye la responsabilización ante la ciudadanía).

Desarrollando las capacidades de implementación

El control de gestión mantiene las actividades operativas dentro del curso estratégico trazado, pero al mismo tiempo, como se acaba de ver, las renueva al permitir su mejoramiento y abrirlas a nuevas estrategias de creación de valor. Ello quiere decir que la organización no sólo debe afinar o fortalecer las capacidades que posee para la implementación de la estrategia existente, sino que también debe desarrollar nuevas capacidades para implementar estrategias distintas. Ahora es momento de considerar entonces la tercera función que forma parte de la implementación de estrategias: el desarrollo de capacidades. De manera genérica, puede decirse que las capacidades son las aptitudes o cualidades que se poseen para el buen desempeño o ejercicio de alguna actividad.³² Considerando las funciones en las cuales se

³² Es importante observar que las capacidades constituyen una potencialidad para el buen desempeño de una actividad, mas no indican que dicha actividad se desempeñe efectivamente de manera adecuada. Entre ambas cosas media la distancia que hay entre la potencia (a la cual corresponden las capacidades) y las acciones.

ha descompuesto analíticamente la implementación de estrategias, interesa aquí considerar entonces el fortalecimiento y el desarrollo de capacidades para el buen desempeño de las funciones de gestión operativa y control de gestión.

¿Qué son las capacidades organizacionales? ¿Cuáles son las más importantes? Leonard-Barton (1995) las conceptualiza como sistemas integrados por cuatro dimensiones interrelacionadas: habilidades individuales, sistemas técnicos, sistemas gerenciales y valores. Los conocimientos y habilidades interiorizados por los individuos son los que permiten la ejecución fluida de la secuencia de actividades en las que –como se ha visto– consiste una rutina. En la medida en que las habilidades se basan en conocimientos tácitos, no son fáciles de transmitir ni de reproducir. Pero el conocimiento no sólo se acumula en las personas, sino también en los sistemas técnicos (procedimientos, sistemas de información, tecnologías) que utiliza la organización. Así, las habilidades y los sistemas técnicos funcionan como memoria organizacional (Nelson y Winter 1982). El conocimiento fluye dentro de la organización de la mano del flujo de recursos (humanos, financieros, tecnológicos, de información). Los sistemas gerenciales (como los de finanzas o recursos humanos) son los que hacen posible dicha movilización de recursos y conocimiento. Finalmente, los valores organizacionales determinan qué habilidades y conocimientos son valiosos y legítimos en la organización.

No todas las capacidades tienen la misma importancia. Hamel y Prahalad (1990 y 1994) consideran que son estratégicamente centrales aquellas capacidades que permiten a una organización competir exitosamente, es decir, aquellas que le ofrecen una posición ventajosa frente a los competidores y se traducen en mayores utilidades. Evidentemente no es posible trasponer esta concepción a las organizaciones públicas que, en su mayoría, no actúan en contextos competitivos. Al repensar las intuiciones fundamentales de la estrategia corporativa a la luz de las particularidades de las organizaciones públicas, Moore (2000) sostiene que el cumplimiento de la misión institucional desempeña en estas últimas un papel análogo al que el éxito financiero desempeña en las empresas

privadas. Mientras que para una empresa el éxito financiero es indicador certero de la generación de valor (privado), en el mundo público –donde no es posible una definición objetiva del valor sino que ella deriva de la deliberación política– el logro de la misión (que es resultado del acuerdo político) es el indicador fundamental de creación de valor público. En consecuencia, aquí se propone considerar como capacidades centrales de una organización pública aquellas que son vitales e insustituibles para el cumplimiento de la misión institucional: las que influyen directamente en aquellas características que los usuarios y ciudadanos consideran más valiosas en los productos y servicios que ofrece la organización, las que permiten sacar amplio provecho de las oportunidades para la creación de valor público y, finalmente, las que siendo imprescindibles resultaría muy difícil volver a generar si se perdieran o deterioraran seriamente.³³

Cabe resaltar que las capacidades estratégicas son ambivalentes. Como señala Leonard-Barton (1995), una capacidad encierra en sí misma el potencial de convertirse en una rigidez para la organización. Así, una capacidad –tecnológica, por ejemplo– que es estratégicamente central para una organización puede llegar a bloquear la incorporación o el desarrollo de nuevas tecnologías necesarias para responder a nuevos problemas u oportunidades.³⁴ De este modo, las capacidades adquiridas pueden bloquear el desarrollo de nuevas capacidades, resistiéndose a cambiar. Al respecto, las habilidades y los valores suelen ser las dimensiones de una capacidad más resistente al cambio, mientras que los sistemas técnicos y gerenciales, aunque también pueden mostrar resistencias, suelen ser más fáciles de transformar.

La autora propone un conjunto de cuatro actividades que permiten desarrollar capacidades y a la vez evitar que estas se tornen en rigidez. El

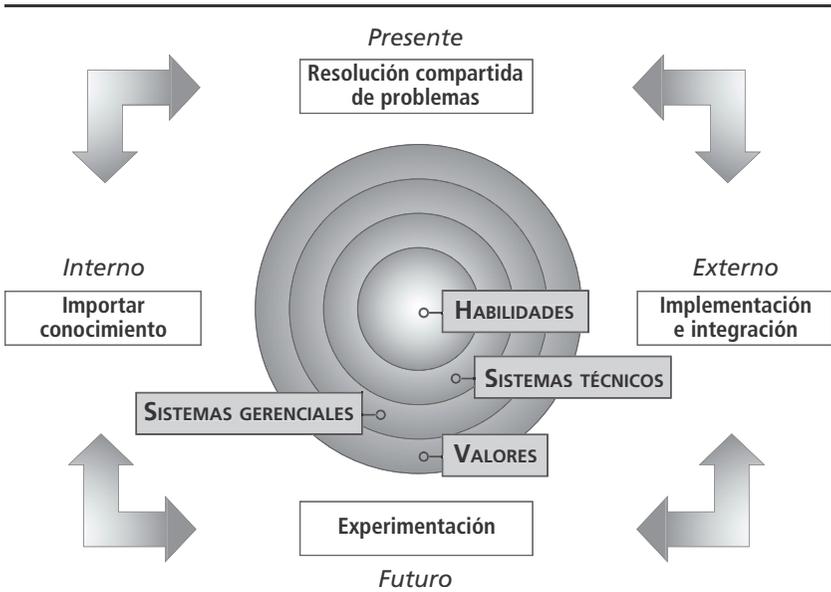
³³ En cuanto a las capacidades para aprovechar oportunidades que permiten obtener grandes beneficios de la generación de valor, cabe señalar que estarían vinculadas a las buenas prácticas gerenciales que Bardach (1998 y 2000) denomina “prácticas inteligentes”, es decir, aquellas que aprovechan oportunidades de generar valor público a bajo costo.

³⁴ La autora destaca dos situaciones en las que usualmente las capacidades se convierten en rigidez. La primera, cuando la organización –sintiéndose segura de las capacidades desarrolladas– se encierra en ellas, aislándose del entorno de cambios y desafíos. La segunda, cuando la organización se concentra en realizar solamente aquello en lo que ya demostró ser bueno. En ambas situaciones, las capacidades pierden su utilidad frente a contextos cambiantes y simultáneamente impiden el desarrollo de nuevas capacidades.

gráfico 1.4 muestra estas actividades, que actúan sobre los cuatro elementos que constituyen las capacidades organizacionales. La *resolución compartida de problemas*—especialmente operativos—entre personas que tienen distintas habilidades y conocimientos no sólo permite arribar a soluciones útiles como respuesta a dificultades presentes, sino que genera nuevas habilidades que permitirán enfrentar nuevos problemas. La *experimentación* se proyecta al futuro, buscando soluciones a posibles problemas importantes o aprovechando situaciones que parecen encerrar oportunidades valiosas. Puede tratarse de “experimentación natural” (cuando se adoptan nuevas tecnologías, técnicas o productos simultáneamente en varias partes de la organización) o de “pilotos” (la innovación se introduce de manera controlada para ser luego extendida al conjunto de la organización). En ambos casos, la existencia de un clima que tolere los errores es una condición necesaria.

Pero más allá de las actividades de experimentación, que siempre tienen un carácter relativamente excepcional, la *implementación* misma

Gráfico 1.4. Generación de capacidades organizacionales



Fuente: Leonard-Barton 1995.

es una actividad que bajo determinadas condiciones puede promover el aprendizaje y el desarrollo de capacidades. Durante el ejercicio iterativo de las rutinas operativas los operadores las adaptan progresivamente: las “reparan” si producen resultados no deseados, expanden su aplicación si consideran que abren nuevas oportunidades valiosas o las “fuerzan” si creen que no llegan a producir los resultados esperados (Feldman 2000). De esta manera, las rutinas no se mantienen idénticas a lo largo del tiempo, sino que se adaptan al contexto laboral en el que los operadores las realizan. Simultáneamente, los operadores adaptan su medio laboral a los cambios producidos en las rutinas. Pueden producirse así espirales de adaptación mutua entre las rutinas y el contexto operativo en el que se desenvuelven.³⁵ De este modo, la actividad operativa puede generar cambio y aprendizaje, desarrollando nuevas capacidades. Sin embargo, muchas veces la organización no halla en su interior impulso o conocimiento suficiente para innovar y desarrollar nuevas capacidades. En este caso es necesario *importar conocimientos* adquiridos de la experiencia por otras organizaciones.

El desarrollo de capacidades se realiza principalmente mediante las actividades correspondientes a las otras dos funciones de implementación (gestión operativa y control de gestión).³⁶ Así, la resolución compartida de problemas ocurre en el campo de las operaciones como efecto de dificultades propiamente operativas, pero también como resultado de la identificación

³⁵ El estudio sobre la implementación del presupuesto participativo en Villa El Salvador –mencionado en la primera sección de este capítulo– ofrece un claro ejemplo de estas espirales. Los ingenieros de la Dirección de Desarrollo Urbano, al verse obligados por la nueva práctica presupuestal a dialogar directamente con los pobladores sobre las características técnicas de las obras y sus costos, debieron cambiar sus rutinas de trabajo. En lugar de trabajar encerrados en sus oficinas, debieron salir al campo, modificando no sólo sus horarios y lugares normales de trabajo, sino también sus conocimientos, pues debían aprender sobre áreas de construcción de las cuales no sabían mucho (puesto que las obras seleccionadas por un territorio podían ser muy variadas: desde parques hasta techos). Estos cambios en las características de sus puestos de trabajo influyeron en la forma que fue adquiriendo el presupuesto participativo, pues los ingenieros se convirtieron en un nuevo mecanismo de contacto entre los comités territoriales y la municipalidad, situación no prevista en el diseño original del presupuesto participativo. Lamentablemente, esta espiral de cambio adaptativo no fue aprovechada (Cortázar y Lecaros 2004).

³⁶ Otras actividades, como la capacitación, pueden sin duda contribuir al desarrollo de capacidades. Pero su efecto real dependerá de cómo se acople a las actividades que efectivamente se realizan en la organización, como las propuestas por Leonard-Barton.

de errores y fallas mediante el control de gestión. La experimentación suele derivar del análisis de la información resultante del control de gestión, aunque también puede surgir por iniciativa propia de los operadores. La actividad operativa puede generar por sí misma nuevas capacidades mediante espirales de cambio adaptativo. Finalmente, la importación de conocimientos suele activarse a partir de la toma de conciencia de las debilidades existentes en la marcha institucional, lo que suele provenir de la actividad de control.

En síntesis, para que la implementación de la estrategia avance adecuadamente, las actividades de gestión operativa y de control de gestión no sólo deben cumplir con sus funciones específicas, sino también contribuir decididamente al desarrollo de capacidades. De lo contrario, la organización perderá impulso y sus capacidades se cristalizarán en obstáculos que le impedirán seguir creando valor. Los gerentes tienen la responsabilidad de identificar, implantar, nutrir y fortalecer aquellas actividades que crean capacidades y evitan que estas se conviertan en rigidez.

Juntando todo: una visión gerencial y estratégica de la implementación

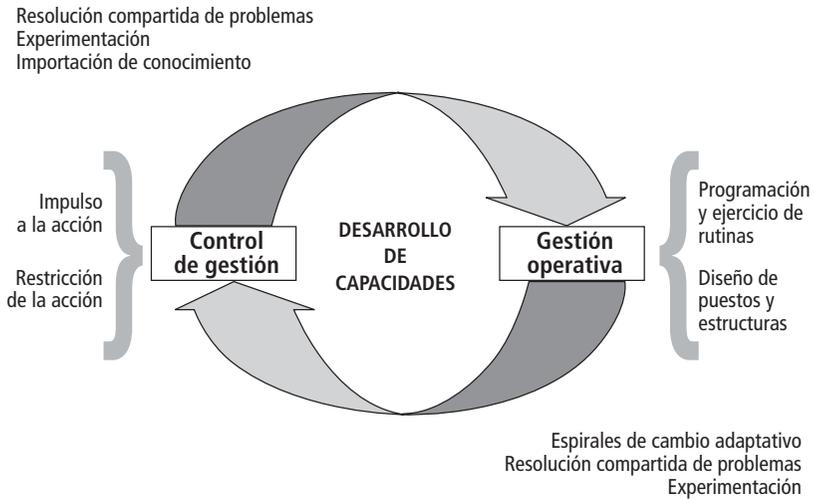
A lo largo de las páginas anteriores se ha presentado una visión gerencial del proceso de implementación aplicable a los programas públicos. Para ello se ha pasado revista a un conjunto de aportes teóricos provenientes del campo de la gestión. Dicha visión gerencial entiende la implementación de estrategias como un conjunto de actividades que desempeñan tres funciones primordiales: gestionar los procesos operativos, ejercer control estratégico sobre tales procesos y desarrollar capacidades organizacionales aplicables a la implementación. Estas funciones no se realizan de manera sucesiva o separada. Por el contrario, como muestra el gráfico 1.5, interactúan estrechamente y ejercen una poderosa influencia mutua.

Como sugiere el gráfico, *el desarrollo de capacidades puede producirse mediante las actividades de gestión operativa y control de gestión*, dado que las actividades generadoras de capacidades sugeridas por Leonard-Barton

(1995) son actividades estrechamente vinculadas a las operaciones o al monitoreo.³⁷ Por su parte, *el desarrollo de capacidades sostiene las actividades de gestión operativa y de control de gestión*, pues ellas serían imposibles o se agotarían rápidamente sin el fortalecimiento de las capacidades existentes o la generación de otras nuevas.

Desde un punto de vista estratégico –retomando lo señalado en la sección 1–, es posible afirmar que el desempeño de las tres funciones genera abundantes oportunidades para crear más valor público o para generarlo de manera más eficiente. El gerente público o social involucrado en la implementación de programas debe ser capaz de percibir cuándo se presentan dichas oportunidades o de buscarlas activamente,

Gráfico 1.5. Funciones y actividades de la implementación de estrategias



Fuente: Elaboración propia.

³⁷ Evidentemente, no basta con que se realicen actividades operativas o de control de gestión para que se desarrollen capacidades estratégicas. El argumento de Leonard-Barton apunta a que determinadas formas de efectuar dichas actividades pueden contribuir en la formación de capacidades. Desde un punto de vista funcional, sería entonces posible afirmar que determinadas actividades de gestión operativa y de control de gestión pueden desempeñar adicionalmente funciones de desarrollo de capacidades, bajo condiciones como las establecidas por la autora.

a través de actividades como la resolución de problemas, la experimentación, la adaptación progresiva de las rutinas o el aprendizaje de otras organizaciones. Por otra parte, como ya se ha visto, las actividades de gestión operativa y control de gestión exigen a los actores involucrados interpretar situaciones, acciones y reglas a partir de sus propios valores, visiones e intereses. Esto abre la puerta a innumerables oportunidades de interacción y conflicto estratégico. En consecuencia, un buen gerente debe considerar tanto las oportunidades de creación de valor como las interacciones estratégicas que tienen lugar durante la implementación, y ser capaz de *pensar y actuar estratégicamente* (y no mecánicamente).

LA IMPLEMENTACIÓN EN EL CASO DE LOS SERVICIOS SOCIALES

La literatura gerencial establece una ya conocida distinción entre la generación de productos y la de servicios, atendiendo a que su distinta naturaleza implica diferencias importantes en los procesos operativos y de control de gestión. En esta sección se pasará una revista rápida a dicha diferenciación, con el fin de hacer algunas precisiones respecto de la implementación de aquellos programas sociales centrados en la provisión de servicios.

Las particularidades de la provisión de servicios

Sancho Royo ofrece una definición de los servicios que permite apreciar aquellas características que los diferencian de los productos: “Un servicio es una actividad o serie de actividades de naturaleza más o menos intangible que usualmente, aunque no necesariamente, tiene lugar en la interacción entre una persona y una organización, a través de medios físicos y sistemas de prestación, los cuales son ofrecidos como soluciones a las demandas de aquella persona” (1999: 93-94). De esta definición el autor deduce varias características específicas de los servicios:

- a. Los servicios son intangibles, de manera que la apreciación o valoración del servicio por parte de quien lo utiliza es fundamentalmente subjetiva.
- b. La prestación de servicios es heterogénea, puesto que cada prestación debe adaptarse a las características concretas y a las demandas específicas del usuario. Esto exige que el sistema de provisión sea más flexible que el de producción de bienes.
- c. La generación y el uso de servicios son procesos inseparables, pues a diferencia de los bienes los servicios se crean, ofrecen y utilizan en un mismo momento y lugar.
- d. El usuario participa en la generación de los servicios, pues para que estos existan son necesarias su presencia y cooperación. El usuario es entonces coproductor de los servicios, de manera que el valor que se crea depende tanto del proveedor como del usuario y de su cooperación efectiva. Así, la provisión de servicios no sólo está influida por los intereses, visiones y valores de los proveedores –como se ha visto que sucede en todo proceso de implementación– sino también por los que corresponden a los usuarios.
- e. La satisfacción con los servicios recibidos se aprecia usualmente a posteriori, dado que su efectividad es materia de confianza y no de simple inspección como sucede con muchos bienes. Esto hace compleja la apreciación del valor de los servicios por parte de los usuarios.
- f. La provisión de servicios, a diferencia de la de bienes, no transfiere su propiedad al usuario.

La inseparabilidad entre provisión y uso de los servicios, el papel de coproducción que desempeñan los usuarios y la importancia que tiene su propia subjetividad en la apreciación del valor de los servicios, conduce a pensar que la interacción entre los proveedores y los usuarios constituye el nudo gordiano de la generación de servicios. Es por lo tanto necesario profundizar en ella.

Proveedores, usuarios y ciudadanos: la experiencia del servicio

Como señala Lovelock (1988), mientras que en la producción y distribución de bienes el consumidor no tiene mayor relación con los productores, en el caso de los servicios el usuario “literalmente ingresa en la fábrica”. Pero si se considera –como es el interés en estas páginas– el caso de los servicios provistos por organizaciones públicas, puede verse que tras los usuarios entra mucha gente más a la fábrica: autoridades ejecutivas, representantes políticos electos y los ciudadanos en general. Una primera razón para ello es que estos servicios se financian con recursos públicos, de manera que los ciudadanos y sus representantes tienen algo que decir al respecto. Pero hay una razón de mayor peso: que los servicios públicos existen para responder a problemas que la colectividad política define como públicos. Como es sabido, en el mundo público no es posible ponerse objetivamente de acuerdo en qué problemas merecen o no una acción pública o a cuáles debe darse prioridad. En consecuencia, tampoco es posible señalar objetivamente qué bienes y servicios (es decir, qué políticas para producirlos) son más valiosos (Moore 1998; Lindblom 1991).³⁸ Todo ello –los problemas y las políticas– son así resultado de la deliberación y del acuerdo político, lo que involucra a los ciudadanos y sus representantes.

Los programas sociales existen entonces para responder a demandas procesadas colectivamente por los ciudadanos a través del sistema político. Requieren por lo tanto decisiones y recursos públicos que están bajo el control de los políticos electos y las autoridades ejecutivas que representan al conjunto de ciudadanos. Los proveedores –responsables de gestionar y ejecutar los procesos operativos que se han presentado en la sección anterior– dependen entonces de las autoridades ejecutivas y políticas, debiendo rendir cuentas ante ellas y ante los ciudadanos. Ciertos mecanismos de control de la gestión pública, como el control social, deben asegurar que se efectúe esta rendición de cuentas ante los ciudadanos (y no sólo ante

³⁸ Véase Kingdon (1995) sobre los procesos sociopolíticos mediante los cuales determinadas situaciones se elevan a la categoría de problemas públicos, y las alternativas que se elaboran para enfrentarlos.

las autoridades o los políticos). De esta manera, los programas sociales se vinculan a las expectativas y demandas colectivas de los ciudadanos.

Pero no todos los ciudadanos hacen uso de los servicios que ofrecen las organizaciones públicas. Aquellos que lo hacen –los usuarios– no sólo buscan respuestas a las demandas colectivas de la ciudadanía, también buscan respuestas concretas a necesidades específicas. Desean además que dichas respuestas tengan en cuenta sus expectativas, visiones y preferencias, por muy diversas que sean. Mientras que los ciudadanos participan de manera colectiva en la toma de decisiones políticas que influyen en la marcha de los programas sociales, aquellos ciudadanos que además son usuarios coproducen los servicios mediante la interacción directa con los proveedores. Los ciudadanos en general tienen el derecho y la posibilidad de expresar juicios sobre la utilidad y el valor de los servicios que ofrece el Estado, pero aquellos que además los usan tienen la posibilidad de emitir juicios sobre la experiencia que vivieron al ser atendidos. Se trata de dos dimensiones que no se excluyen mutuamente, pero que marcan ciertas diferencias. La relación de los servicios públicos con los ciudadanos busca satisfacer demandas colectivas y, por lo tanto, pone énfasis en el respeto y la promoción de un estatus de igualdad básica para todos los ciudadanos: todos tienen el mismo derecho a participar, emitir juicios y tomar decisiones (a través del sistema político). La relación de los servicios públicos con sus usuarios busca responder a demandas y expectativas particulares y diversas. Por lo tanto, pone énfasis en el ajuste entre ellas y las características de los servicios que se ofrecen. Moore (1998) menciona esta situación cuando se refiere a “la naturaleza dual del proceso de creación de valor público” (89), insistiendo en que las organizaciones públicas –a diferencia de las privadas– no sólo generan valor para los consumidores directos sino también para los ciudadanos.

Es un error entender las relaciones de los servicios públicos con los ciudadanos y los usuarios como si fueran relaciones con sujetos distintos. Los usuarios son ciudadanos y no dejan de serlo cuando hacen uso de los servicios públicos, pero al hacerlo añaden el rol de usuario al de ciudadano. Como señala Mintzberg (1999) los individuos se relacionan con el Estado de

varias maneras, en función del tipo de papel que desempeñan en situaciones y contextos diversos. Los roles sociales no son necesariamente excluyentes entre sí, pues como sucede con los papeles de ciudadano y de usuario, son las mismas personas las que los ostentan.³⁹ Desempeñar varios roles e intercambiarlos continuamente es parte de la esencia de la vida social.

¿Por qué es importante para este tema considerar el papel de usuario? Porque permite entender la centralidad que tiene la *experiencia del servicio* para comprender la provisión de servicios públicos. Los ciudadanos que son usuarios de los servicios han obtenido una experiencia de ellos. Esta experiencia es importante por dos razones: a) porque constituye el escenario en el cual se producen interacciones estratégicas entre los proveedores y los usuarios, y b) porque es a partir de ella que se puede evaluar el grado de satisfacción que los servicios proporcionan, es decir, el grado en que se logra generar valor público.

Sobre el primer punto ya se ha hecho referencia en la primera sección de este capítulo. La interacción estratégica entre proveedores y usuarios es importante porque influye poderosamente en el curso efectivo que siguen los programas sociales. Como indica Lipsky (1980), esta interacción gira en torno al “procesamiento” al cual los proveedores someten a los usuarios y a la resistencia que estos ofrecen. El curso del proceso de implementación no depende entonces exclusivamente de las decisiones de diseño del programa ni de las acciones y decisiones de los operadores. Depende también de lo que usuarios y proveedores hacen durante la experiencia de coproducción del servicio. En consecuencia, el gerente social debe prestar particular atención a dicha experiencia, pues en ella se juega en gran medida el curso efectivo que tendrá la implementación del programa social. Dicha atención debe concentrarse en los principales elementos que dan forma a la experiencia de coproducción del servicio y que resultan ser en gran medida los que se han considerado constitutivos de la implementación: las competencias profesionales de los

³⁹ Al respecto, el trabajo de Alford (2002) ofrece también un esfuerzo por pensar los papeles de “customer” (usuario) y “ciudadano” de manera complementaria. El autor pone énfasis en aspectos vinculados al aporte que los usuarios de los servicios realizan como coproductores.

proveedores, el diseño uniforme o flexible de los puestos operativos, el grado de programación rutinaria adecuado para la actividad operativa, los mecanismos para generar compromiso con la labor, los mecanismos para retroalimentar el proceso operativo y superar sus fallas y las actividades que pueden permitir desarrollar capacidades.

El segundo punto que muestra la importancia de la experiencia del servicio se refiere a que es indispensable tomarla en cuenta para apreciar en qué medida se creó valor público. Evidentemente, la consideración del valor público creado excede la relación entre proveedores y usuarios, en la medida en que dicho valor remite al proceso de deliberación política y a criterios como los de eficiencia, sostenibilidad y equidad que pueden escapar a las consideraciones de los usuarios individuales. Sin embargo, no se puede afirmar que un servicio público crea valor sin saber cómo juzgan los usuarios la experiencia que tuvieron con él.⁴⁰ Esto es problemático, porque los usuarios juzgan los servicios en función del grado de satisfacción que obtienen, lo que es altamente subjetivo.⁴¹ Como toda interpretación, los juicios sobre el grado de satisfacción logrado se ven afectados por importantes ambigüedades, que se suman a las que afectan la labor operativa de los proveedores de los servicios. En la medida en que debe orientar su acción hacia la creación efectiva de valor público, el gerente social tiene, por lo tanto, que considerar la experiencia del servicio como un escenario indispensable para controlar y evaluar si el programa está o no creando valor.

La experiencia del servicio es un escenario de carácter marcadamente interpretativo. Las rutinas operativas exigen a los operadores interpretar las situaciones complejas que presentan los usuarios de los servicios, evocar los papeles operativos en juego y seleccionar y aplicar reglas de procedimiento apropiadas. Por parte de los usuarios, la experiencia del servicio supone interpretar su propia situación como

⁴⁰ Esto alude nuevamente a la idea de “dualidad del valor público” de Moore (1998).

⁴¹ Las dimensiones de la experiencia del servicio que usualmente son consideradas por los usuarios para evaluar el grado de satisfacción se centran en algunos aspectos tangibles del servicio, pero fundamentalmente en su fiabilidad, su capacidad de respuesta y la seguridad que ofrece (Sancho Royo 1999).

una que potencialmente puede mejorarse mediante los servicios en cuestión, comprender las intenciones y acciones de los proveedores y, finalmente, juzgar si sus necesidades fueron atendidas en grado satisfactorio. Cuando todo esto sucede en un escenario público, las ambigüedades aumentan como resultado de la incorporación del proceso de deliberación política. Si además se trata de servicios sociales, la ambigüedad se acrecienta aún más. Ello debido a que la comprensión de los problemas sociales se caracteriza por una marcada conflictividad, en la cual las interpretaciones responden a intereses sociales y políticos en pugna. Las discusiones políticas y técnicas sobre el desarrollo social, sobre los modelos de políticas sociales y sobre sus instrumentos son buenas muestras de las ambigüedades y conflictos que afectan el campo de los programas sociales. Sulbrandt (2002) señala que en situaciones marcadamente ambiguas y que enfrentan problemas complejos como los sociales, las intervenciones de política pública no pueden sino echar mano de hipótesis y herramientas “blandas” (que se basan en una comprensión débil de las relaciones causales entre acciones, problemas y resultados). Considerando el conjunto de ambigüedades mencionadas, la experiencia del servicio parece ser un escenario en el cual los gerentes sociales sólo pueden intervenir mediante el uso de este tipo de hipótesis y herramientas. Esta afirmación, como se verá más adelante, conduce a pensar que las características de las actividades y puestos de trabajo relativos a los programas sociales deben gozar de un grado importante de adaptabilidad y flexibilidad.

En síntesis, la experiencia de interacción y coproducción entre proveedores y usuarios es fundamental para comprender y mejorar la implementación de los programas que proveen servicios sociales, por lo que los gerentes sociales no deben perderla de vista. Esta experiencia no niega la importancia que tiene la relación de responsabilización que los servicios públicos deben mantener con respecto a la ciudadanía y al sistema político. Por el contrario, como se sugiere más adelante, su mejoramiento puede colaborar con el fortalecimiento de los derechos y prácticas ciudadanas.

UNA AGENDA PARA PROFUNDIZAR LA REFLEXIÓN

En el análisis expuesto en las páginas anteriores sobre la implementación, considerada desde una doble perspectiva gerencial y estratégica, se ha hecho referencia a algunos temas centrales para gestionarla, tales como las formas organizacionales, la aplicación de la noción de calidad a los programas sociales o las funciones gerenciales que deberían cumplir los mecanismos de responsabilización pública, entre otros. Ahora, para finalizar este capítulo, se hará una breve referencia a algunos de estos asuntos, proponiendo de manera inicial algunas preguntas y pistas que pueden servir para seguir reflexionando sobre el papel de los gerentes sociales en la implementación de los programas sociales.

Formas organizacionales y programas sociales

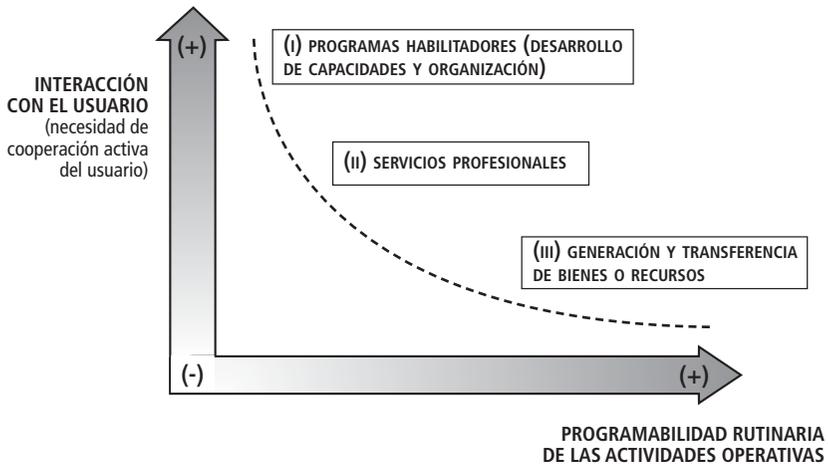
Como se ha señalado, las características del proceso de implementación inciden en la forma estructural que la organización va adoptando. La fluidez y eficiencia de la implementación de un programa social dependen en buena medida de que la estructura de la organización o de las organizaciones que lo ejecutan sea adecuada a sus peculiaridades. Al respecto, Martínez Nogueira (1998) propone una tipología de los programas sociales que resulta útil para estudiar la relación entre implementación y formas organizacionales. El autor plantea dos criterios de clasificación: la “programabilidad” de las actividades y el grado de interacción con el usuario. El primer criterio remite al proceso de programación rutinaria de las actividades al que se ha hecho referencia en la primera sección de este capítulo, mientras que el segundo guarda relación con la experiencia del servicio (en la medida en que suponga mayor o menor cooperación activa del usuario). El gráfico 1.6 muestra una propuesta de clasificación de los programas sociales que retoma los criterios de Martínez Nogueira pero limita su aplicación al proceso de implementación.⁴²

⁴² Martínez Nogueira aplica ambos criterios al conjunto del proceso de diseño e implementación de los programas. Ello conduce a una clasificación algo distinta de la que se presenta aquí.

Como sugiere el gráfico, los programas sociales concentrados en la generación y transferencia de bienes o recursos (tipo III) pueden funcionar con un alto grado de programabilidad y escasa cooperación activa de los usuarios. En la situación opuesta se hallan los programas que buscan habilitar o empoderar a sus usuarios (tipo I), puesto que para lograr sus fines requieren una activa cooperación de los usuarios y ello se asocia a una baja programabilidad de la actividad operativa. Los servicios profesionales (tipo II) –como los de salud o asistencia legal– se sitúan en una posición intermedia según ambos criterios. La línea punteada en el gráfico sugiere –a modo de hipótesis– que conforme los programas pasan de la provisión de bienes (tipo III) a la de servicios (tipos II y I), las posibilidades de programación son menores dada la complejidad de la experiencia del servicio que se debe gestionar.

Considerando los criterios de especialización y coordinación que dan forma a las estructuras organizacionales (Mintzberg 1993), es posible

Gráfico 1.6. Tipología de programas sociales según el grado de “programabilidad” operativa y de interacción con el usuario



Fuente: Martínez Nogueira 1998.

también proponer hipotéticamente que los programas tipo III pueden funcionar adecuadamente mediante organizaciones claramente jerarquizadas que estandarizan procesos o resultados. Los programas centrados en servicios (I y II) requieren en cambio estructuras basadas en la estandarización de habilidades (caso típico de los servicios profesionales), en la supervisión directa o en el ajuste mutuo. La flexibilidad y la adaptabilidad –usualmente ajenas a las estructuras de tipo jerárquico– serían entonces características recomendables para este tipo de programas, los cuales se ven afectados por la ambigüedad y el cambio en mayor medida que los centrados en la provisión de bienes (Sulbrandt 2002). ¿Cuáles son las formas organizacionales adecuadas para estos distintos tipos de servicios? ¿Es el modelo de “agencias ejecutivas” (Bresser Pereira 1999) una opción útil para los programas y servicios sociales en la región? Estas son preguntas en las que se debe profundizar.

La realidad de los programas sociales en la región parecería indicar que la mayor parte de ellos opera a través de organizaciones burocratizadas y jerárquicas. El problema es complejo porque las organizaciones del sector social en realidad ejecutan programas que pueden corresponder a dos o tres de los tipos propuestos en el gráfico 1.6. ¿Cuál es la forma organizacional que debería adoptarse en estas situaciones heterogéneas? ¿Cuáles son las formas organizacionales adecuadas a programas que proveen bienes y servicios a la vez?

Además, la “informalidad burocrática” y la “polución legal” son problemas que aquejan a los programas sociales en la región (Burki y Perry 1998: 142 y ss).⁴³ Ello puede ser resultado del esfuerzo por enfrentar los problemas derivados de la ambigüedad y la interacción estratégica en el caso de programas tipo I y II, mediante medidas de corte burocrático aplicables a los programas tipo I. La continua emisión de normas y regulaciones se convierte así en la solución para todos los problemas (la

⁴³ Según los autores: “la informalidad se produce cuando la conducta burocrática informal real no corresponde a las reglas formales. Aunque parecen ser cumplidas, las reglas son infringidas o tergiversadas; de hecho, el Estado de derecho se encuentra socavado.” La polución legal consiste en la existencia de un gran número de normas y reglas.

corrupción, la falta de compromiso de los operadores, el oportunismo de los usuarios, la ineficiencia de las rutinas, etc.), generándose un problema de exceso de regulaciones. ¿Es posible superar estos problemas en el caso de los programas sociales? ¿Qué formas de organización podrían sentar condiciones operativas que eviten la polución legal y la informalidad? ¿Son la flexibilización y la desregulación de los servicios sociales un camino útil? ¿Es posible convencer a políticos, autoridades ejecutivas y ciudadanos de la necesidad de organizaciones menos reguladas para la provisión de servicios sociales?

El papel y la profesionalización de los gerentes sociales

Si la gerencia consiste en “asumir responsabilidad por el desempeño de un sistema” (Metcalf y Richards 1993: 37), entonces los gerentes sociales son responsables por desempeñar aquellas funciones necesarias para que los programas sociales funcionen eficientemente, generando bienes y servicios que conduzcan de manera sostenida a una mayor equidad y desarrollo social. Dichas funciones se refieren al desarrollo de estrategias, su implementación y evaluación, es decir, al conjunto del proceso de gestión.⁴⁴ En el caso específico de los procesos de implementación, los gerentes deben desempeñar tres funciones primordiales: la gestión operativa, el control de gestión y el desarrollo de capacidades organizacionales.

Un tema recurrente en las discusiones sobre el desempeño adecuado de los gerentes públicos es el de cuánta “libertad para gestionar” debe asignárseles (Hood 1991 y 2000). ¿Cuál es el grado de discrecionalidad gerencial que debería reconocerse a los gerentes sociales? En el caso específico de las funciones de implementación puede pensarse que –de acuerdo con lo sugerido por el gráfico 1.6– la gestión operativa y el control de gestión requieren mayor discrecionalidad en aquellos programas sociales que proveen servicios sociales (tipos I y II) que en aquellos que sólo proveen recursos

⁴⁴ Gaetani (2002) coincide con esta manera de entender la gerencia social, aunque él habla explícitamente de los elementos del proceso de formación de políticas y no del desempeño de funciones gerenciales. Sin embargo, la idea es la misma.

y bienes (tipo III). Ello debe ser así porque, sin un espacio significativo de libertad para analizar y tomar decisiones, los gerentes sociales no podrían actuar de manera adaptativa y flexible en situaciones que requieren elevada interacción con los usuarios y que además suelen ser ambiguas y dinámicas (Sulbrandt 2002).

Gaetani (2002) sugiere considerar la caracterización sociocultural de las formas de gestión pública elaborada por Hood (1998) para reflexionar sobre las atribuciones y características profesionales que deberían tener los gerentes sociales. En función de distintas matrices culturales, Hood identifica cuatro formas de gestión pública: “fatalista” (caracterizada por la falta de confianza y cooperación interna, por lo que la acción conjunta es posible sólo mediante coerción externa); “jerárquica” (centrada en el seguimiento de reglas y procedimientos que provienen del tope jerárquico del sistema público); “individualista” (que prefiere la solución de problemas mediante la negociación y la transacción) y, finalmente, “igualitaria” (basada en la participación intensiva de los actores involucrados, que debaten constantemente las reglas de juego y sus consecuencias). Las formas jerárquicas de gestión tal vez sean adecuadas para aquellos programas sociales centrados en la transferencia de bienes y recursos, pero podrían ser menos útiles en el caso de la prestación de servicios. ¿Serán las formas de gestión “individualistas” o “igualitarias” apropiadas para la prestación de servicios sociales dado que en esta se requiere una mayor libertad gerencial? ¿Qué tipo de competencias –aplicables al campo social– incluye cada una de estas formas de gestión?

Es claro que resulta indispensable escapar de las formas de gestión “fatalistas”, puesto que son las que generan menor valor público (y sin embargo quizá sean las más extendidas en la región). Por su parte, las formas “jerárquicas” parecerían estar seriamente afectadas por los problemas de informalidad burocrática y polución normativa a los que ya se ha hecho referencia, y es urgente mejorar su calidad. ¿Cómo escapar del predominio de formas de gestión “fatalistas” o de formas pobres de gerencia “jerárquica”? A esta pregunta parece apuntar el reciente debate sobre la *profesionalización* de la función pública. Oszlak define la profe-

sionalización como “(el) proceso orientado a que el personal al servicio del Estado, pero también la propia organización estatal, adquieran una serie de atributos, tales como idoneidad, mérito, objetividad, vocación de servicio, orientación a resultados, honestidad, responsabilidad y adhesión a valores democráticos” (2003: 223). Para ello sugiere un conjunto de proposiciones normativas, como el reclutamiento mediante competición objetiva, el diseño de puestos flexibles, la carrera basada en el desempeño, la evaluación centrada en resultados, la remuneración competitiva, una capacitación orientada a la polivalencia y a la movilidad horizontal y, finalmente, evitar la inmovilidad absoluta de los funcionarios. ¿Será aplicable este tipo de proposiciones al campo más específico de la gerencia social? ¿Se favorece con ellos la flexibilidad y adaptabilidad que parecen necesarias para la gestión de los servicios sociales en particular? Estas preguntas, como muchas de las planteadas hasta ahora, requieren no sólo mayor discusión teórica y política, sino también una mayor experimentación que permita aprender desde los aciertos y errores de la práctica.

Gestión de la calidad en los programas sociales

La calidad ha surgido en el mundo gerencial como una de las principales variables para evaluar y controlar el desempeño de las organizaciones. La reflexión sobre la calidad surge en el mundo de la producción de bienes (Ishikawa 1997) pero rápidamente transita hacia el de los servicios e incluso al de los servicios públicos (Pollit y Bouckaert 1995; De Quatrebarbes 1996). Este tránsito no ha sido fácil, debido a la naturaleza de los servicios. La intangibilidad de estos y el papel de coproductor que tiene el usuario agregan complejidad, ambigüedad y subjetividad a la evaluación de la calidad de los servicios.

Torres (2002) distingue tres formas de entender la calidad en el caso de los servicios públicos. En primer lugar, desde el punto de vista de la *racionalidad burocrática*, la calidad de los servicios depende de su realización conforme a la normativa vigente, de manera que el ciudadano reciba un servicio que respete los principios éticos y de bien común que orientan la

acción estatal. Por su parte, la *racionalidad gerencial* pone énfasis en el grado en que el servicio cumple con las cualidades requeridas para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios, para lo cual es central prestar atención a la experiencia del servicio que tienen. Finalmente, la *racionalidad ciudadana* entiende la calidad en relación con la respuesta que se logra dar a las necesidades y aspiraciones colectivas de la ciudadanía.

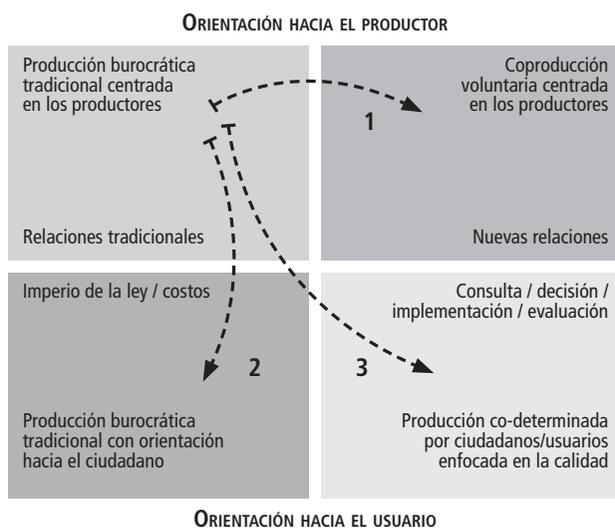
Entonces, el cumplimiento del mandato (misión), la satisfacción de los usuarios y la respuesta a las demandas de la ciudadanía parecen ser tres consideraciones necesarias para construir una noción de calidad aplicable a los servicios sociales que ofrece el Estado. Podría decirse, reuniendo dichos elementos, que un servicio social es de calidad cuando: a) cumple con la misión que le fue asignada mediante la deliberación política, b) responde a las aspiraciones y valoraciones de la ciudadanía y c) genera una experiencia que satisface las expectativas y necesidades de los usuarios (De Quatrebarbes 1996). Esta definición parece ser congruente con los avances de la reciente discusión sobre las relaciones entre Estado, servicios públicos y ciudadanos.⁴⁵ Pero, ¿es posible operacionalizar estos conceptos a fin de lograr un enfoque de calidad que sea efectivamente capaz de orientar las actividades de control de gestión en la provisión de servicios sociales? ¿Es posible identificar variables críticas de desempeño a partir de conceptos como los mencionados? ¿Qué herramientas de control ayudarían a hacerles el seguimiento? Es importante responder estas preguntas porque existe el riesgo de quedarse con una buena definición conceptual sin llegar a definiciones operacionales que permitan efectivamente utilizar herramientas de control de calidad.

Asimismo, una de las principales utilidades que ha tenido el enfoque de calidad en la producción de bienes ha sido su capacidad de centrar la atención de gerentes, operadores y usuarios en el mejoramiento continuo de los procesos productivos.⁴⁶ ¿Es posible transferir esta ventaja al mundo de los servicios sociales? ¿Es adecuado aplicar las herramientas del control total de la calidad? ¿Es posible comprometer a gerentes, operadores y usuarios

⁴⁵ Así, por ejemplo, estos tres elementos aparecen dentro de la comprensión del valor público elaborada por Moore (1998), aunque él no reflexiona directamente sobre la calidad de los servicios.

⁴⁶ Este es uno de los principales aportes del enfoque de control total de la calidad (Ishikawa 1997).

Gráfico 1.7. La dinámica de las estrategias de mejoramiento de la calidad



Fuente: Pollit y Bouckaert 1995.

de los servicios públicos en un esfuerzo de mejoramiento continuo? Una de las dificultades para impulsar acciones de mejoramiento continuo en los servicios sociales consiste en la subjetividad, ambigüedad y conflictividad que caracterizan a la *experiencia del servicio*, la cual constituye un terreno privilegiado para observar su calidad. ¿Es posible construir indicadores de calidad aplicables a la experiencia de los servicios sociales? Sin duda, para ello serían útiles recomendaciones como las de Noordegraaf y Abma (2003), respecto de la necesidad de elaborar mediciones procesuales que sean capaces de captar los puntos de vista de distintos actores.

Un enfoque de calidad puede introducirse en los servicios sociales con distintos grados de radicalidad en cuanto al papel que se reconoce a los usuarios-ciudadanos. Bouckaert (Pollit y Bouckaert 1995) halla en la experiencia de los servicios públicos europeos tres estrategias distintas de mejoramiento de la calidad, que responden a diferentes formas de entender el involucramiento de los usuarios en la gestión de los servicios (véase el gráfico 1.7). Las tres se alejan de una situación en la cual no es posible un

enfoque de calidad: la provisión de bienes y servicios mediante sistemas operativos centrados en los operadores e indiferentes a los usuarios-ciudadanos. La primera estrategia se orienta a incorporar el aporte voluntario de los usuarios, pero sin concederles mayor capacidad de influencia sobre las decisiones y la gestión de los servicios. Esta estrategia se ha aplicado en Europa básicamente como un medio para controlar los costos de producción de los servicios gracias al aporte voluntario de los usuarios. La segunda estrategia conduce a una situación en la cual hay una mayor orientación hacia el usuario, lo que se traduce en considerar información sobre sus expectativas y satisfacción. Pero los operadores siguen manteniendo el control total de la gestión y la información sobre la calidad es procesada de manera burocrática sólo para corregir errores. Finalmente, la tercera estrategia es la más interesante, puesto que conduce a que el sistema de gestión se centre en las necesidades, expectativas y satisfacción de los usuarios. Estos son además reconocidos como actores en el proceso de toma de decisiones, asumiendo responsabilidad en el diseño, la implementación y la evaluación del programa.

¿Cuáles de estos caminos se podrían recorrer en el caso de los servicios sociales latinoamericanos? ¿Es posible buscar un papel más activo y decisivo de los ciudadanos-usuarios en la gestión de los servicios sociales? Estas dudas se articulan con las planteadas sobre las formas organizativas y la libertad gerencial que se quiera reconocer a los gerentes sociales, puesto que una mayor participación de los usuarios en la gestión de los servicios requiere organizaciones y formas de gestión adaptativas y flexibles. Resulta obvio que para resolver estas dudas es necesaria –nuevamente– la experimentación.

Control de gestión: la tensión entre impulsar y restringir

Los sistemas de control de gestión retroalimentan la gestión operativa, generando por un lado fuerzas que tienden a impulsar y proyectar la acción de los operadores hacia nuevas oportunidades y, por el otro, fuerzas que buscan restringir y corregir dicha acción (Simons 1995). ¿Los mecanismos de control de la gestión pública que se aplican en la región a los

Cuadro 1.1. Formas y sistemas de control: mecanismos en uso en la región

Formas de control público	SISTEMAS (PALANCAS) DE CONTROL			
	GENERADORES DE IMPULSO		GENERADORES DE RESTRICCIONES	
	Sistemas de creencia	Sistemas de control interactivo	Sistemas limitantes	Sistemas de control diagnóstico
Control parlamentario	Códigos de ética funcional		Fiscalización parlamentaria	
Control de procedimientos			Controles de probidad, controles financieros, auditoría interna	Controles de probidad, controles financieros, auditoría interna
Control social	Participación en definición de políticas	Participación en definición de políticas	Fiscalización, mecanismos de transparencia, derechos de acceso a información	Evaluación participativa, monitoreo por usuarios, cogestión
Control por resultados*		Evaluación de políticas y planes	Evaluación de políticas y planes	Evaluación de políticas y planes, evaluación para planificación y asignación presupuestal
Competencia administrativa		Concesión de poder de elección al usuario		Concesión de poder de elección al usuario

* Véase esta forma de control en Cunill y Ospina (2003)

Fuente: Elaboración propia.

servicios sociales desempeñan efectivamente ambas funciones? El cuadro 1.1 muestra un esfuerzo inicial por vincular las formas de control público consideradas en un estudio del CLAD (2000) con las cuatro “palancas” de control propuestas por Simons. En ella se sitúan los mecanismos o herramientas puestas en práctica en la región en función del tipo de “palanca” que estarían activando.⁴⁷

Llama la atención la clara concentración de los actuales mecanismos de control en el establecimiento de límites y restricciones a los funciona-

⁴⁷ Este es un ejercicio intuitivo, pues no tenemos fundamento empírico a la mano para sustentar este tipo de generalizaciones en la región. Esa es una tarea que debería ser acometida en el futuro.

rios y organizaciones públicas. La falta de sistemas de control que generen impulso e innovación puede ser la causa del débil compromiso de los servidores públicos con sus organizaciones, misiones y tareas. También puede explicar la debilidad de los esfuerzos innovadores y de aprendizaje en los servicios públicos, puesto que las actividades centrales para desarrollar nuevas capacidades (como la experimentación, por ejemplo) requieren un contexto de tolerancia al error. Una situación en la cual los sistemas limitantes y de control diagnóstico tienen un peso desmesurado no parece conducir a contextos que toleren la experimentación y el fracaso.

¿Es posible orientar las formas de control en los servicios sociales hacia la generación de impulso y compromiso por parte de gerentes, operadores y usuarios? ¿Qué formas de control podrían aportar en mayor medida a ello? Dado que los servicios implican un alto compromiso activo de los usuarios, puede sugerirse que el control social debería desempeñar un papel importante en esto. Por otra parte, cabe preguntarse en qué medida el control por resultados es aplicable a procesos operativos marcados por la ambigüedad y el conflicto estratégico.

Plantearse la necesidad de desarrollar los sistemas de creencia y de control interactivo no quiere decir que se descuide el fortalecimiento de los sistemas limitantes. La informalidad burocrática y la polución normativa afectan a estos sistemas, que en la práctica muchas veces son “letra muerta”. La creciente corrupción impulsa a ciudadanos y políticos a exigir y aprobar normas cada vez más restrictivas y con sanciones más severas. Pero tales normas sufren también el efecto de la informalidad casi de inmediato. ¿Cómo fortalecer el papel de los sistemas limitantes sin seguir abonando a la polución normativa? ¿Cómo hacerlo evitando limitar aún más la iniciativa y compromiso de los operadores de los servicios sociales?

El desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de control diagnóstico también es una tarea pendiente. Un estudio sobre el desarrollo y empleo de mecanismos de control por resultados en la región (Cunill y Ospina 2003) muestra que hay serios problemas con la calidad de la información, y su utilización para retroalimentar efectivamente la gestión. Cabe pensar

que el fortalecimiento de estos sistemas en los servicios sociales puede ir de la mano con el desarrollo y la aplicación de un enfoque de calidad para tales servicios.

Implementación, capacidades institucionales y ciudadanía

La noción de “capacidad estatal” apareció recientemente en los estudios y discusiones prácticas sobre las reformas estructurales de las políticas públicas y sociales latinoamericanas. Repetto la define como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social.” (2004: 11) El Banco Mundial precisa que dicha capacidad no sólo se refiere a la posibilidad efectiva de aplicar medidas colectivas con el menor costo posible, sino que también abarca los mecanismos institucionales que “establecen el margen de flexibilidad, las normas y las limitaciones con que deben contar los políticos y los funcionarios públicos para actuar en pro del interés colectivo” (1997: 89). Sin embargo, la bibliografía sobre el tema suele concentrar su atención en la aplicación de esta capacidad para el diseño de políticas y de marcos institucionales adecuados para viabilizar las políticas públicas.⁴⁸ La implementación –como de costumbre– ha merecido poca atención desde esta perspectiva. Como en otras discusiones, la gestión de la implementación constituye un punto ciego en el análisis, como si se pudiera saltar del diseño a la evaluación de políticas y programas sin prestar mayor atención a lo que pasa en el momento de poner a operar las actividades y decisiones.

Pero si la capacidad estatal es aquella suma de habilidades, prácticas, sistemas y procesos que permiten al Estado responder a las demandas ciudadanas mediante políticas públicas, resulta indispensable una reflexión sobre las capacidades de implementación. Al respecto, los enfoques neoinstitucionales que inspiran la reflexión sobre las capacidades estatales son útiles, pero tienen limitaciones a la hora de comprender y analizar el proceso de gestión. Recurrir a los aportes del pensamiento gerencial –como

⁴⁸ El texto citado del Banco Mundial (1997) es una muestra de ello.

se ha intentado hacer en estas páginas— puede ser un complemento ideal para el enfoque neoinstitucional sobre capacidades estatales.

¿Qué puede aportar la gestión de la implementación al desarrollo de capacidades estatales? Como se ha visto, retomando a Leonard-Barton (1995), las actividades de gestión operativa y de control de gestión pueden, bajo determinadas condiciones, contribuir sustancialmente a la generación de capacidades organizacionales que forman parte del acervo de capacidades estatales para ejecutar políticas públicas. En consecuencia, es posible sacar provecho de la implementación misma como *f fuente de oportunidades* para el desarrollo de capacidades estatales.⁴⁹ ¿Cómo hacerlo? Sin duda la experimentación vuelve a ser aquí una práctica indispensable. El campo de las políticas y de los programas sociales —sin duda uno de los más afectados por las debilidades institucionales del Estado— es un terreno propicio para esta experimentación y la resolución compartida de problemas.

La capacidad estatal para ejecutar políticas resulta fundamental para establecer los niveles de gobernabilidad en una sociedad. Otra dimensión central de la gobernabilidad es la promoción de papeles y derechos ciudadanos. En un contexto con un “déficit de ciudadanía” serio como el latinoamericano, los programas sociales deben contribuir a fortalecer las prácticas ciudadanas. ¿Puede la adopción de enfoques de calidad y orientación al usuario contribuir a fortalecer el ejercicio de la ciudadanía? Considerando la experiencia de países del primer mundo, Cunill (1997) señala el riesgo de que el énfasis en los papeles de usuario o consumidor debiliten el ejercicio de los derechos ciudadanos.⁵⁰ Más allá de lo que efectivamente haya ocurrido en estos países, creemos que es posible enfocar el punto de manera distinta en realidades con déficit

⁴⁹ El estudio de Ilari (2004) sobre la implementación interorganizacional de una nueva modalidad del “Plan Vida” en la provincia de Buenos Aires (Argentina) muestra cómo dicha experiencia sirvió para desarrollar capacidades de negociación, coordinación y acuerdo entre las entidades participantes. Más allá del uso que estas habilidades y capacidades hayan tenido en la puesta en marcha del “Plan Vida”, constituyeron un capital para las organizaciones participantes, pues la capacidad de gestión interorganizacional es una de las más necesarias y ausentes en los aparatos públicos de la región.

⁵⁰ Así, por ejemplo, la incorporación de usuarios en *boards* o comités de gestión de los servicios de salud o educación fortalecería su papel de usuarios y co productores, pero ello podría hacerse a costa de limitar la participación propiamente ciudadana (política) en la definición de las políticas educativas o de salud.

de ciudadanía como la latinoamericana. Así, para personas y colectividades relegadas que nunca o muy pocas veces han tenido la oportunidad de ejercer sus derechos ciudadanos, obtener reconocimiento como coproductores de los servicios sociales y participar en su gestión puede significar un avance importante en términos del ejercicio efectivo de derechos y de participación en la vida colectiva. La ampliación de su papel como usuarios mediante estrategias de gestión de calidad de los servicios (como la tercera estrategia que muestra el gráfico 1.7) puede contribuir a superar el déficit de ciudadanía. Evidentemente, será importante poner las condiciones para que dicho papel se proyecte progresivamente hacia uno de ciudadanía plena.

La implementación, lejos de ser un proceso rutinario de poca importancia, puede ser así *fuentes de oportunidades estratégicas para el fortalecimiento de las capacidades estatales y de los papeles ciudadanos* en la región. Razón de más para que merezca mayor atención de parte de gerentes, políticos, autoridades ejecutivas y académicos. El riesgo de no hacerlo es dejar pasar inadvertidamente oportunidades que están, muchas veces, al alcance de la mano.

BIBLIOGRAFÍA

Alford, J. 2002. "Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective." En: *Public Administration Review*, 62/3, mayo-junio.

Banco Mundial. 1997. *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2004. *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: hacer que los servicios funcionen para los pobres*. Bogotá: Alfaomega.

Bardach, E. 1998. *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington D.C.: Brookings.

———, 2000. *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York: Chatham House Publishers.

Barzelay, M. 1998. *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, M. y C. Campbell. 2003. *Preparing for the Future. Strategic Planning in the U.S. Air Force*. Washington D.C.: Brookings.

Baumgartner, F. y B. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Berger, P. y T. Luckman. 1979. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

Bresser Pereira, L. 1999. *Reforma del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*. Caracas: CLAD, EUDEBA.

Burki, S. J. y G. E. Perry. 1998. *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Chisholm, D. 1989. *Coordination Without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley: University of California Press.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 2000. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD, BID, EUDEBA.

Cortázar, J.C. y C. Lecaros. 2004. *La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del presupuesto participativo de Villa El Salvador (Perú, 2000-2002)*. Washington D.C.: INDES.

Cunill Grau, N. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD, Nueva Sociedad.

Cunill Grau, N. y S. Ospina Bozzi. 2003. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.

De Quatrebarbes, B. 1996. *Usagers ou clients? Marketing et qualité dans les services publics*. Paris: Les Éditions D'Organisation.

Di Virgilio, M. 2004. *¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMESA en el Conurbano Bonaerense (Argentina, 2002 – 2003)*. Washington D.C.: INDES. Documento mimeografiado.

Echebarría, K. 2001. "Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública". VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 de noviembre de 2001.

Feldman, M. S. 2000. "Organizational Routines as a Source of Continuous Change". En: *Organization Science*, Vol. 11, número 6, noviembre-diciembre, pp. 611-629.

Gaetani, F. 2002. "Los accidentados caminos para la profesionalización de la gerencia social en América Latina". En: Bonilla-Castro, E. et al. *Desafíos de la Gerencia Social en el siglo XXI. La construcción de sociedades equitativas*. Santo Domingo: INDES, BID, INTEC.

Allison, G. T. y P. Zelikow. 1999. *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Longman, segunda edición.

Hamel, G. y C. K. Prahalad. 1990. "The Core Competence of the Corporation". En: *Harvard Business Review*, 68, 3, mayo-junio, pp. 79-91.

———, 1994. *Competing for the Future*. Boston: Harvard Business School Press.

Hood, C. 1991. "A Public Management for All Seasons?" En: *Public Administration*, Vol. 69, marzo, pp. 3-19.

———, 1998. *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

———, 2000. "Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains". En: *International Public Management Journal*, 3, pp. 1-22.

Ilari, S. 2004. *Reformulación estratégica de programas sociales: Del "Plan Vida" al "Más Vida"*. Provincia de Buenos Aires, Argentina. Washington D.C.: INDES.

Ishikawa, K. 1997. *¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa*. Bogotá: Norma.

Kaplan, R. S. y D. P. Norton. 1992. "The Balanced Scorecard-Measures that Drive Performance." En: *Harvard Business Review* 70 (1), pp. 71-79.

———, 2000. *Cómo utilizar el cuadro de mando integral para implantar y gestionar su estrategia*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

Kelman, S. 1987. *Making Public Policy. A Hopeful View of American Government*. New York: Basic Books.

Kelman, S., F. Thompson, L. R. Jones y K. Schedler. 2003. Dialogue on Definitions and Evolution of the Field of Public Management. En: *International Public Management Review*, vol. 4, issue 2, pp.1-8.

Kingdon, J. W. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Second Edition. New York: Longman.

Leonard-Barton, D. 1995. *Wellsprings of Knowledge. Building and Sustaining the Sources of Innovation*. Boston: Harvard Business School Press.

Lindblom, Ch. 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: MAP.

Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Liu, P. 2002. "Can public managers learn from trends in manufacturing management?" En: *International Public Management Review*, Vol. 3, número 2, pp. 44-59.

Lovelock, C. H. 1988. *Managing Services. Marketing, Operations and Human Resources*. New Jersey: Prentice Hall.

March, J. G. 1994. *A Primer on Decision Making. How Decisions Happens*. New York: The Free Press.

Martínez Nogueira, R. 1998. *Los proyectos sociales: de la certeza*

omnipotente al comportamiento estratégico. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Políticas Sociales 24.

Metcalf, L. y S. Richards. 1993. *Improving Public Management*. Londres: European Institute of Public Administration/ Sage. Segunda edición, tercera reimpresión.

Mintzberg, H. 1993. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

———, 1994. “The Rise and Falls of Strategic Planning.” En: *Harvard Business Review*, vol. 72, enero-febrero, pp. 107-114.

———, 1999. “Gestionar el gobierno, gobernar la gestión”. En: Losada i Marrodán, C. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington D.C.: BID.

Mintzberg, H.; B. Ahlstrand y J. Lampel. 1999. *Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. Buenos Aires: Gránica.

Mokate, K. M. 2003. *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Washington D.C.: INDES.

Molina, C. G. 2002a. *Modelo de formación de políticas y programas sociales*. Washington D.C.: INDES. Documento mimeografiado.

———, 2002b. *Entrega de Servicios Sociales. Modalidades y cambios recientes en América Latina*. Washington D.C.: INDES.

Moore, M. H. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Madrid: Paidós.

———, 2000. “Gerencia para la generación de valor: Estrategia organizativa en las instituciones con fines de lucro, sin fines de lucro y gubernamentales”. En: *Nonprofit and Volunteer Sector Quarterly*, vol. 28, 1 (traducción al español del INDES).

Nelson, R. R. y S. G. Winter. 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.

Niven, P. R. 2003. *Balanced Scorecard Step-by-Step For Government and Nonprofit Agencies*. Hoboken: Wiley.

Noordegraaf, M. y T. Abma. 2003. “Management By Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity.” En: *Public Administration*, Vo. 81, número 4, pp. 853-871.

Osborne D. y T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Reading: Addison-Wesley.

Oszlak, O. 2003. "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública." En: Arellano, D. et al. *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas: CLAD

Pollit, C. y G. Bouckaert. 1995. *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*. Londres: Sage.

Pressman, J. L. y A. Wildavsky. 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Repetto, F. 2004. *Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Washington D.C.: INDES.

Saiegh, S.M y M. Tommasi. 1998. *La nueva Economía Política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: EUDEBA.

Sancho Royo, D. 1999. *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*. Madrid: Universitat Pompeu Fabra/ Tecnos.

Savedoff, W. D. 1998. "Los servicios sociales vistos con nuevos lentes." En: *La organización marca la diferencia. Educación y Salud en América Latina*. Washington D.C.: BID, Red de Centros de Investigación.

Simons, R. 1995. *Levers of Control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston: Harvard Business School Press.

Sulbrandt, J. 2002. *Introducción a la gerencia social*. Washington: INDES. Documento mimeografiado.

Tendler, J. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Torres, G. 2002. "Calidad de servicio." En: Tomassini, L. y M. Armijo. *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafío*. Santiago de Chile: LOM/ Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales

Roberto Martínez Nogueira

El éxito de las intervenciones dirigidas a remediar situaciones inaceptables por razones de justicia y solidaridad, como la pobreza, la exclusión o la discriminación depende en gran medida de la calidad de la implementación. Esta afirmación no es trivial pues la literatura sobre políticas y programas sociales suele privilegiar el tratamiento de las concepciones que los gobiernan y sus contenidos, relegando a un segundo plano las cuestiones de la ejecución. Fijar la atención en la implementación y, por lo tanto, en la gestión, implica abordar el análisis de la acción pública desde la perspectiva de los procesos desencadenados, de las relaciones establecidas y del impacto producidos en la sociedad.

La implementación consiste en transitar un sendero que conduce desde el mundo simbólico altamente plástico de quienes toman decisiones, planificadores y productores de conocimiento, al más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas en escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores, resistencias, retraimiento y pasividad (Etzioni 1976; Brehm y Gates 1999). Esta complejidad explica que las perspectivas y los argumentos a los que se recurre para abordar esta problemática sean múltiples y de significación variada, y que en última instancia la implementación no cuente aún con una teoría satisfactoria ni con herramientas adecuadas para su gerencia.

Este estudio pretende mejorar la comprensión de las condiciones que inciden sobre los procesos de implementación y de los cursos de acción ne-

cesarios para lograr que las acciones públicas sean más efectivas. Se postula que el perfeccionamiento de los conocimientos y de las herramientas de gestión requiere avanzar en la identificación de las exigencias derivadas de la diversidad de programas y de las situaciones y condiciones que debe enfrentar la gerencia. El análisis se centra en tres fuentes de heterogeneidad e incertidumbre: las tareas requeridas para la producción y entrega de bienes y servicios, la participación social y la coordinación interinstitucional. Como apoyo para el análisis se presentan tipologías, esquemas e hipótesis sobre las estructuras de implementación y sobre el papel de la gerencia. Con esta metodología se pretende eludir los riesgos de la generalización indebida y los peligros de las aproximaciones casuísticas que dificultan la acumulación del aprendizaje.

En la primera sección de este capítulo se formulan algunas precisiones con respecto a los programas sociales, a su implementación y a su gerencia,¹ y se sientan las bases conceptuales sobre las que se proyectarán los tratamientos y las propuestas. La segunda sección presenta una tipología de los programas sociales que busca ilustrar la heterogeneidad de este universo. En la tercera se tratan los desafíos resultantes de la provisión, la participación y la coordinación. La cuarta y última sección expone las conclusiones y las recomendaciones dirigidas a quienes formulan las políticas y a los responsables de la implementación.

RECONOCIMIENTO DEL CAMPO: PROGRAMAS, GERENCIA E IMPLEMENTACIÓN

Caracterización de los programas sociales

La heterogeneidad y la contingencia son atributos constitutivos de los programas sociales; la primera se manifiesta en áreas problemáticas, poblaciones objetivo, contextos institucionales y sociales, instrumentos y recursos, la naturaleza de los actores participantes, procesos desencadenados, etc.,

¹ En este capítulo, la expresión “programas sociales” denota tanto programas como proyectos.

mientras que las contingencias que deben enfrentar la implementación y su gerencia hacen que esta deba operar en un mundo de tensiones, ambigüedades, ambivalencias, conflictos e incertidumbres.

Los programas sociales se definen como artefactos de naturaleza instrumental y simbólica, cristalizaciones inacabadas de conocimientos, construcciones sujetas a restricciones, arenas de tensión, conflicto y colaboración, y *locus* de fuerzas homogeneizadoras. Se parte de la afirmación de que la implementación no constituye un proceso predecible y de resultados ciertos, sino un sendero por construir, que muchas veces está alejado de las previsiones de los diseños. La gerencia debe recorrerlo superando obstáculos, pero también identificando y explotando oportunidades, y desplegando comportamientos adaptativos, estratégicos e innovadores.

Artefactos de naturaleza instrumental y simbólica

Los programas buscan provocar un impacto sobre los individuos o grupos que conforman la población objetivo, el grupo meta o el conjunto de beneficiarios.² Como componentes de las políticas públicas, aspiran a provocar algún cambio de situaciones, tendencias, sistemas, prácticas o conductas (Titmuss 1987). Sus objetivos son superar emergencias, satisfacer necesidades básicas, generar oportunidades, modificar las condiciones de vida o introducir transformaciones en comportamientos, valores, aptitudes o actitudes, etc. Los instrumentos son transferencias, intervenciones o tratamientos, como el otorgamiento de un subsidio, la prestación de servicios, la protección de derechos o la construcción de capacidades. La utilización de estos instrumentos da lugar a una considerable complejidad organizacional, pues demanda la gestión de recursos, capacidades, actividades y relaciones. Su implementación consiste en el conjunto de acciones y decisiones dirigidas a alcanzar objetivos a través de la incorporación de insumos, procesos productivos y entrega de los bienes y servicios, un recurso monetario,

² Se utilizan en forma indistinta los términos destinatarios, beneficiarios o receptores para designar a quienes se dirigen las prestaciones o los servicios de los programas.

una vacuna o un paquete de alimentos, la provisión de servicios médicos asistenciales, de educación o de capacitación, la realización de obras de saneamiento o de construcción de viviendas, el apoyo para la organización comunitaria o la puesta en marcha y consolidación de empresas productivas, etc. (Martínez Nogueira 1998). Pero, además, los programas tienen carácter expresivo, constituyen una forma de exteriorizar y afirmar valores, son susceptibles de manipulación simbólica, sus contenidos manifiestos no siempre son expresión plena de las intencionalidades que los inspiran y pueden ser representaciones vicarias de la equidad o la justicia.

Cristalizaciones inacabadas de conocimientos

Estos programas expresan una gran simplificación de “lo social”, universo extremadamente complejo de fenómenos, relaciones, procesos, situaciones y construcciones simbólicas. “Lo social” es una arena política en la que se debaten cuestiones relativas a la distribución de recursos sociales, y en la que se despliegan concepciones sobre el orden moral de la sociedad y sobre la posibilidad de convergencia de intencionalidades sociales y colectivas (Squires 1990). Los programas son producto de esos debates y concepciones; constituyen construcciones gobernadas por delimitaciones impuestas, negociadas o consensuadas de la realidad en las que confluyen diferentes interpretaciones sobre la naturaleza de la sociedad. Resultan de la movilización de dispositivos normativos, conceptuales y analíticos que gobiernan la identificación y la categorización de problemas. Son a la vez expresión de cristalizaciones de conocimientos y de prácticas institucionales que otorgan racionalidad a las teorías de la acción y a las prácticas de intervención. Se fundamentan en aspiraciones, descripciones y abstracciones de situaciones, y en apuestas sobre los comportamientos de los actores. Sus objetivos suelen contener imprecisiones y generalmente los criterios de definición de prioridades son ambiguos, por lo que con frecuencia la apreciación de su éxito o fracaso es el resultado de juicios arbitrarios con sustento cuestionable. La función de la gerencia, si bien varía según la naturaleza de los procesos, consiste en interpretar lo esta-

blecido en los programas ante lo singular de cada prestación o servicio, rescatando la diversidad en el marco de una realidad recortada en forma arbitraria. Los programas se construyen sobre la base de un conocimiento imperfecto, con relaciones causales inciertas, por lo que la posibilidad de anticipar contingencias y definir la correspondencia entre los productos de la acción y las condiciones de los receptores es parcial y limitada.³ Las tecnologías de intervención son problemáticas, pues las ciencias sociales no han alcanzado el grado de desarrollo suficiente para brindar algo más que explicaciones plausibles sobre los procesos sociales, y poder fundamentar a las “ingenierías sociales” con certeza sobre sus resultados. Por lo tanto, requieren aprobación por parte del contexto institucional (Hasenfeld 1992).

Construcciones sujetas a restricciones

Los programas se asientan en la convicción de que la acción humana puede modificar la realidad, ya se trate del mundo simbólico (valores, sentidos, conocimientos, etc.), del mundo material (recursos económicos y tecnológicos escasos), o del social (escenario de comportamientos, relaciones de distinto tipo, solidaridades y conflictos). Esta convicción es permanentemente puesta a prueba por las evidencias de que la acción no es omnipotente, pues encuentra restricciones y obstáculos en esos tres planos. Además, la acción siempre está expuesta a los límites impuestos por las expectativas, contribuciones y voluntad de actores sociales que se movilizan orientados por su racionalidad y sus estrategias. Asimismo, su impacto efectivo depende no sólo de la intencionalidad, de la eficiencia en la implementación y de las tensiones que se desencadenan, sino también de la interacción con otras políticas y de las consecuencias agregadas de fuerzas y factores. Así, el sentido de cada programa sólo puede inferirse de su inserción en el conjunto de decisiones y acciones estatales, y de su

³ La mayor parte de los trabajos sobre implementación señala que la incertidumbre es un elemento decisivo en los procesos de entrega de los servicios.

inclusión en procesos sociales más amplios.⁴ En consecuencia, la gerencia no sólo se apoya en la jerarquía o en la corrección técnica de los diseños, sino que induce comportamientos recurriendo al diálogo y a la negociación. Su papel no se reduce a la conducción de un proceso técnico, sino que debe construir legitimidad, reconocimiento y apoyo, y estimular la comprensión y el compromiso de parte de actores relevantes, constituyéndose en un participante activo en el juego político, protagonista crítico para la viabilidad y efectividad de la acción. La participación, además de la materialización de un valor, es una estrategia para asegurar el logro de los objetivos, que a la vez condicionan el ejercicio de la discrecionalidad gerencial.

Arenas de tensión, conflicto y colaboración

Las políticas y los programas sociales constituyen arenas de tensión y conflicto. Las políticas sociales operan como una espada de doble filo porque distribuyen beneficios y costos de manera desigual, pues mientras contribuyen al bienestar de algunos grupos, implican cargas para otros (Titmuss 1987). Por ello, todo programa debe ser analizado desde su “economía política” como un campo de fuerzas en disputa (Repetto 2001). Por lo tanto, su gerencia implica la inserción radical en estos conflictos con capacidades para la gestión pero también para el juego político. Por otra parte, los programas sociales suelen ser ejecutados en forma de colaboración o asociación entre diversos actores, lo que exige superar barreras institucionales, y hacer un esfuerzo particular para alcanzar visiones y objetivos compartidos. Los arreglos gubernamentales se rigen por lógicas sectoriales de diferentes organizaciones o unidades ejecutoras que tienen escasa coordinación horizontal y competencias difusas. A su vez, la atención de problemas no sectoriales requiere la colaboración de diversas entidades públicas, la complementación de esfuerzos y la coordina-

⁴ Algunos estudios han señalado la aparente paradoja de que los programas sociales han tenido su mayor desarrollo en el contexto de políticas “antisociales”. Squires (1990) afirma que las “políticas que han acrecentado la desigualdad y exacerbado las tensiones sociales, restringido los derechos al bienestar, aumentado el número de los que están en situación de pobreza, o destrozado las aspiraciones de muchos llevando al convencimiento de que la calidad de vida se está deteriorando irremediamente, merecen ser denominadas antisociales.”

ción operacional.⁵ De igual manera, bajo el manto de la descentralización, los gobiernos subnacionales han ido asumiendo responsabilidades adicionales, generando así algunos nuevos problemas institucionales. Si bien la implementación es responsabilidad asociada, los compromisos asumidos no brindan certeza sobre las contribuciones efectivas. Por consiguiente, la gerencia está sujeta a acomodamientos permanentes, debiendo esforzarse para construir sentidos consensuados y consolidar relaciones de reciprocidad y confianza para el trabajo en equipo.

Ámbitos de operación de fuerzas homogeneizadoras

La heterogeneidad y la contingencia exigen el despliegue constante de comportamientos estratégicos innovadores y que demuestren capacidad de adaptación. Sin embargo, tanto en los diseños como en la gestión, es frecuente la operación de fuerzas homogeneizadoras, que inhiben o coartan estos comportamientos y que, por lo tanto, explican muchos de los problemas o fracasos de la implementación:

Inercia y rigidez institucional. Las trayectorias históricas, la asignación de competencias y el predominio de concepciones y modos de acción cristalizados hacen que los problemas se enfrenten con diseños y ámbitos organizacionales inadecuados. De igual manera, es usual que los diseños procuren asegurar la regularidad, continuidad y estabilidad de la operación y someterla a control permanente a través de la estandarización de las tareas. En suma, la rigidez y el formalismo inhiben la flexibilidad y la posibilidad de incorporar el aprendizaje acumulado.

Debilidad de las capacidades analíticas y de gestión, y transferencia de políticas. Muchos Estados carecen de capacidades analíticas suficientes para hacer un diagnóstico adecuado de los problemas, generar alternativas y atender los requerimientos de las operaciones. Además, son frecuentes los procesos de “transferencia de políticas”, es decir, que se implantan conceptos, teorías de

⁵ Dado que los problemas más relevantes de las sociedades actuales no son sectoriales (pobreza, empleo, innovación, competitividad, sostenibilidad, desarrollo local, ciudadanía, etc.), se podría sugerir que los aparatos estatales deberían ajustar las líneas sectoriales clásicas.

intervención y modelos organizacionales sin un examen riguroso de la calidad de los contextos institucionales y de las capacidades efectivas. El resultado es una no muy sorprendente reiteración de los contenidos de los programas y un “isomorfismo” en las estructuras creadas para implementarlos, síntomas a la vez de aquella carencia, de la debilidad de mecanismos de programación y de la importancia de los condicionamientos impuestos por el financiamiento internacional (Martínez Nogueira 2002; DiMaggio y Powell 1991).

Transferencia de la ejecución. En la región se ha acelerado un proceso de transferencia de la ejecución de programas a los niveles subnacionales de gobierno, acompañada por el financiamiento de gobiernos centrales que preservan sus capacidades para definir estándares y criterios operativos, brindar asistencia técnica y capacitación, y ejercer el control programático. El resultado es complejo: por un lado, se contribuye a dar flexibilidad a la ejecución y se posibilita un mayor control social, pero por otro lado, con probabilidad no desdeñable, se acrecienta la incoherencia debido a la rigidez de criterios y normas operativas, o a la captura por parte de las elites locales o a la ausencia de capacidades de gestión.

Apremios fiscales y centralización. El contexto institucional, político y fiscal de muchos países de la región hace que los programas se ejecuten con sobresaltos permanentes, que se deben a la precariedad de los acuerdos sociales, a cambios en las conducciones organizacionales y a la incertidumbre con respecto a la disponibilidad efectiva de recursos. Todo ello alimenta las tendencias hacia la centralización en ámbitos que privilegian las dimensiones globales del financiamiento y la lógica global del aparato administrativo, imponiendo restricciones severas al uso de los recursos presupuestarios y al ejercicio de las capacidades de decisión de los operadores.

Marcos normativos genéricos. Con frecuencia, las normas a las que la gerencia se debe sujetar carecen de la claridad y de la estabilidad necesarias para facilitar una operación eficiente y la coordinación entre ámbitos y niveles de gobierno, por lo que la gerencia termina siendo pobre, circunstancial y producto de relaciones informales. Además, esas normas suelen tener carácter general y no corresponden a las exigencias de la gerencia social.

La gerencia de programas: drama, paradoja y contribuciones

Los elementos constitutivos de los programas definen el escenario en el que se desarrolla el drama de la gerencia social. Esta debe responder a demandas muy exigentes, pero no logra satisfacerlas debido a la presencia de restricciones múltiples, la oposición de voluntades y la ignorancia relativa con respecto a los comportamientos de otros actores, al contexto institucional y, a veces, a la escasa capacidad de respuesta que le ha sido conferida. Además, los elementos constitutivos de los programas generan la gran paradoja de la gerencia social: estas condiciones son las que acrecientan la necesidad de que esta gerencia esté dotada de predisposiciones y competencias para asegurar la efectividad de la acción en un ambiente débilmente receptivo e incluso hostil.

Diversidad y localización de los desafíos a la gestión

El drama y la paradoja de la gerencia social se ponen de manifiesto en los ámbitos donde se despliega la gerencia de los programas. Como responsable de la misión encomendada, la gerencia debe: a) interpretar el mandato definido por la autoridad política, b) orientar la acción, c) dictar políticas para la gestión operacional, la calidad de las acciones y la asignación de recursos entre funciones y unidades, d) reglamentar y evaluar la actividad y la integración de aportes conforme a las circunstancias y condiciones de ejecución, y e) administrar las relaciones con el ambiente externo. Esta es la función de gobierno o gestión estratégica del programa.

Además, la gerencia está encargada del ordenamiento, la movilización y la utilización de los recursos, del ejercicio de la dirección cotidiana de las operaciones y su seguimiento, y de la adopción de acciones correctivas en el marco de una estructura que distribuye atribuciones y responsabilidades, debiendo contribuir a la construcción y preservación de capacidades para la sostenibilidad de la acción y de sus consecuencias. Esta es la función de gestión organizacional. Por último, la gerencia debe conducir la operación, que comprende tareas, actividades y relaciones dirigidas a la producción de los bienes o servicios para el logro del impacto previsto.

La heterogeneidad y las contingencias plantean desafíos para estas funciones, con consecuencias sobre la distribución de atribuciones y sobre la relevancia de competencias y capacidades, exigiendo orientaciones estratégicas y operativas, recursos, procedimientos, tecnologías, culturas organizacionales y modalidades de establecimiento de relaciones con la población que deben satisfacer los requisitos de coherencia, convalidación social y efectividad. Es decir, si bien hay capacidades comunes que deben ser desplegadas en todos los programas, ciertas competencias, como el manejo de la ambigüedad, la construcción de universos simbólicos compartidos, la preservación de la legitimidad, la aptitud para producir convergencia entre aportes disciplinarios y actores, la conciliación de las expectativas organizacionales y profesionales, la delegación y el liderazgo, adquieren importancia particular según el tipo de programa. Así, cuanto mayor es la turbulencia contextual y más dependiente de la legitimación social es un programa, mayores y más significativas serán las cuestiones que ha de resolver la gerencia estratégica. Y cuanto más específicas son las operaciones que se deben realizar, más importante será la gestión operativa. Entonces, las contribuciones de la gerencia están condicionadas por las capacidades para hacer frente a estos desafíos diferenciales, por su localización en la estructura organizacional y por los comportamientos que debe estimular y sostener. Por ende, no hay un perfil de gerencia identificable para el conjunto de programas.

Asimismo, si muchos programas son ejecutados conjuntamente por varias organizaciones, su gestión será interorganizacional. Los requerimientos de esta modalidad varían según la naturaleza y la intensidad de las relaciones, compromisos y transacciones que se generan entre las organizaciones participantes. En algunos casos esta gestión es relativamente simple: por ejemplo, cuando se resuelve delegando o tercerizando. Otras posibilidades son más complejas, y para aproximarse a ellas en forma sistemática es útil la noción de gobernanza: coordinación de actores no sometidos a relaciones de dependencia o subordinación que actúan en “concierto”, con horizontalidad en las relaciones, ajustes mutuos y un orden emergente y a la vez provocado, que se mantiene por decisión y voluntad de las partes. La gobernanza no es

una función, sino un atributo de un proceso inducido u orientado por un marco institucional dado (Martínez Nogueira 2000).⁶

Las contribuciones de la gerencia a la calidad institucional

La contribución de la gerencia es el resultado de la conjunción de capacidades para la gobernanza, el gobierno, la gestión y la operación. Esa contribución puede ser evaluada por la calidad institucional alcanzada, cualidad que asegura la efectividad, con preservación de los contenidos simbólicos y de su proyección en el tiempo. Se manifiesta en las respuestas a los desafíos, en las consecuencias y el impacto de las acciones y en la legitimidad ganada. Es la consecuencia de predisposiciones y capacidades organizacionales para percibir, atender y encauzar la complejidad social y la incertidumbre. Comprende la confiabilidad en los compromisos asumidos por la conducción del proceso y por todos los actores, y la confianza generada por las políticas y acciones de todos ellos. Es un atributo que se expresa en la correspondencia entre intenciones y comportamientos, y en la institucionalización de sentidos compartidos. Frente a la heterogeneidad de los diseños y a la contingencia de la implementación, la calidad institucional es el objetivo que se debe buscar, y en el que la gerencia desempeña un papel crítico.

La implementación: aportes y tareas pendientes para su comprensión

Hasta aquí se han tratado el sentido, la naturaleza y los requerimientos de la implementación y de su gerencia. La pretensión no ha sido inaugurar un modo de exploración, ya que el análisis de la implementación de los programas es tributario de diversas tradiciones, intereses, disciplinas y orientaciones teóricas. El conjunto de aportes es relevante y valioso, y permite iluminar el marco y el sentido de las políticas, los procesos de

⁶ La llamada “gestión asociada” puede concebirse como un proceso que aspira a concretar un tipo de gobernanza. También se refiere a cuestiones de operación y aun de gobierno, pero su significación más relevante se presenta en términos de sus contribuciones a una gobernanza fundada en el acuerdo y la participación.

movilización de actores, los comportamientos deseables y las tecnologías necesarias para incrementar la efectividad.⁷

Los aportes analíticos

En este desvío de la presentación se revisan algunos aportes ineludibles para la comprensión de las temáticas de la implementación y de la gerencia social. El propósito es dar claves para el enriquecimiento del abordaje de algunas cuestiones estratégicas para la gerencia de los programas sociales.

El análisis de los procesos de políticas públicas se ocupa de los procesos que se desencadenan desde el momento en que se plantea un aspecto de la realidad como problemático hasta la percepción y evaluación del impacto de la acción. Constituye un campo de conocimiento consolidado que ha ayudado a esclarecer la complejidad de los procesos de movilización de poder, negociación, ajuste y adecuación contextual en torno a la definición de políticas, al diseño de programas y –desde el trabajo pionero de Pressman y Wildavsky (1973)– a la implementación.⁸ Esta tradición ilumina la determinación recíproca entre política y gestión, con atención preferencial a las estrategias, los recursos y las lógicas de los actores, relegando las capacidades organizacionales a un segundo lugar. Los análisis ponen de manifiesto el carácter difuso de los límites que hay entre la toma de decisiones políticas y la implementación. Sus conclusiones reafirman la apreciación de que las consecuencias efectivas de las políticas y los programas dependen no sólo de la calidad de los diseños, sino también de interacciones múltiples en un campo de fuerzas que explican los productos, los resultados y el impacto. No obstante, sus aportes para el desarrollo de tecnologías y prácticas no han sido muy abundantes, aun cuando temáticas como el análisis de actores y la evaluación de riesgos, o nuevas perspectivas para el planeamiento estratégico y situacional, tienen su fundamento en la evidencia suministrada por esta tradición.

⁷ Entre esas disciplinas y prácticas están la Sociología y la Teoría de la organización, el cuerpo de conocimientos abarcado por lo que en el discurso británico se denomina “administración social”, el trabajo social, las administraciones específicas de lo educativo, lo sanitario, etc.

⁸ Véase una actualización de los aportes y debates en Hill y Hupe (2002).

El análisis de las políticas sociales se ha consolidado alrededor de las discusiones sobre los fines, el encuadramiento y los contenidos de modelos alternativos de intervención estatal en lo referido a la (vieja y nueva) “cuestión” social. En relación con el bienestar, la orientación del análisis es principalmente comparativa: procura establecer las asociaciones entre las condiciones socioeconómicas y el sentido, la viabilidad y la sostenibilidad de estilos y orientaciones de política. Sus contribuciones a la articulación de diferentes políticas públicas y al esclarecimiento de las obligaciones del Estado, de los derechos de los ciudadanos y de la noción de lo público aclaran el marco en el que la gerencia se debe desenvolver. Como consecuencia de la pauperización, marginación y exclusión de sectores crecientes de la población, esta tradición se ha renovado con debates que ponen de manifiesto conflictos entre concepciones de la sociedad y del Estado. Los debates sobre cuestiones como la universalidad frente a la focalización, o la cimentación de las políticas sociales en los derechos de ciudadanía, la contención social o el alivio de la pobreza no se han resuelto a pesar del fracaso y de la impotencia de algunos de estos modelos adoptados en forma generalizada en América Latina. En este escenario, a las consideraciones clásicas vinculadas a la equidad y a la seguridad se suman otras que compiten por la prioridad en el análisis (la exclusión) y en los contenidos de las políticas (la redistribución de activos e ingresos). A pesar de la extraordinaria riqueza de estos debates, el tema de la gestión de políticas y programas aún tiene un carácter secundario.

La tradición británica de la administración social respondió a un interés focalizado en los “problemas sociales”, con destacados aportes para la definición de las responsabilidades y su distribución entre el Estado, el sector privado y las organizaciones sociales.⁹ Sus contribuciones son de importancia en lo que se refiere al estudio de las articulaciones de los organismos de servicio social, y los comportamientos exigidos a gerentes y

⁹ El campo de los problemas sociales tuvo una enorme difusión al tiempo que se desarrollaban las intervenciones estatales en el marco del Estado del bienestar, y fue alimentado por las corrientes sociológicas entonces imperantes. La administración social procura el desarrollo de los medios y las habilidades más eficaces para resolver esos problemas sociales (Pinker 1971).

operadores. Sin embargo, sus análisis tienen un sesgo fuertemente estructural, organizacional y “sectorial”, centrado en la oferta de servicios, y resultan insuficientes para adoptar una perspectiva más cercana a la interpretación de las necesidades y a los procesos que su satisfacción desencadena.

La gestión pública se ha beneficiado del renacimiento del viejo campo de la “administración pública”, gobernado durante mucho tiempo por la referencia inevitable a la burocracia weberiana. Este renacimiento se debe a innovaciones, en algunos casos radicales, con respecto a las modalidades tradicionales de organización y gestión. Las innovaciones han dado lugar a un debate en el que se mezclan aspiraciones dirigidas a mejorar la eficiencia y la eficacia a través de la experimentación de tecnologías desarrolladas en el ámbito privado, con otras que remiten a la singularidad de los objetivos de carácter “público” y a las dimensiones éticas de la gestión estatal (Perrow 1970). A pesar de su carácter fuertemente ideológico y político, la evaluación de las experiencias de reforma permite identificar consecuencias y aprendizajes. La orientación por objetivos, resultados e impacto, la adecuación de los modelos organizacionales y de gestión a los requerimientos de la acción, la flexibilización estructural y normativa, y la aplicación de nuevos criterios para la administración de recursos son elementos comunes a las reformas actuales. Y entre los riesgos enfrentados y las causas de los fracasos están los peligros de la fragmentación del aparato estatal, el debilitamiento de la noción de “servicio público”, los procesos de evaluación tan simples que desconocen el carácter multidimensional de la acción estatal y las muy severas demandas en materia de calidad institucional como condición de aplicabilidad.

Como resultado de la necesidad de profesionalizar las prácticas de producción y entrega de servicios sociales se han registrado avances importantes en la gestión sectorial, entendiendo por tal la conducción y la gestión de escuelas, hospitales, servicios comunitarios, etc. La creación de prácticas profesionales que combinan el dominio de tecnologías de planificación, organización y gestión con el conocimiento de las problemáticas de las disciplinas que constituyen los fundamentos de estos servicios ha sido promovida y acompañada por la creación de ámbitos de investiga-

ción, formación e intercambio. A este proceso también se debe sumar el desarrollo del trabajo social como campo profesional autónomo, práctica que ha ganado en sistematización, que cuenta con reglas y criterios para la definición de estrategias y tácticas de intervención, y para la orientación y evaluación de las conductas de los operadores. Todo ello pone de manifiesto la tendencia a la diferenciación de las modalidades de gestión según los marcos institucionales en que se despliega, la naturaleza particular de las tareas realizadas y los atributos de los individuos, grupos o comunidades a los que se dirige la acción, tendencia que aún no ha llegado a arrojar productos con una madurez suficiente.

La gerencia social

En América Latina la gerencia social como orientación y práctica se ha ido conformando con la aspiración a desarrollar capacidades para satisfacer muchos de los requerimientos de la implementación. Sus estudios se centran en la especificidad de políticas y programas sociales, responden a la constatación de las debilidades de los ámbitos que tienen responsabilidades en materia social, y al apremio por cerrar las brechas entre los propósitos enunciados y el impacto alcanzado. Su conformación es el producto de la acumulación de evidencia sobre la situación social, de apreciaciones sobre los contenidos de políticas deseables y de tecnologías para la formulación y el seguimiento de proyectos, todo ello con un tono fuertemente normativo. Sus contribuciones son importantes, aun cuando han sucumbido con frecuencia ante los riesgos de la generalización indebida. Los aportes delimitan la cuestión desde lo común, lo compartido: los programas son abordados como si existieran modelos organizacionales y tecnologías de gestión homogéneos y de validez universal. En esta línea de trabajo se pueden identificar dos enfoques diferenciados que enfatizan las tecnologías o el escenario de la acción.

Desde una de las perspectivas, los problemas que debe enfrentar la gerencia social son los desafíos propios de la gestión pública en general. Como consecuencia, de acuerdo con este enfoque, no sólo es lícito sino

también conveniente proyectar, sobre los programas, modelos y tecnologías de gestión respaldados por su aceptación y difusión en círculos profesionales vinculados a la administración, con independencia de la naturaleza de lo que se gestiona o del contexto en que ella se ejerce.¹⁰ Este enfoque aporta la reflexión y el aprendizaje acumulado en materia de gestión de operaciones complejas, señalando nuevas áreas de investigación, y arrojando luz sobre cuestiones que tradicionalmente han afectado a las intervenciones sociales: formalización limitada de la gestión social, frecuente ausencia de criterios claramente formulados para determinar prioridades de asignación de recursos, profesionalización limitada y escasa institucionalización de las prácticas de evaluación.

El segundo enfoque destaca la especificidad del escenario en que se ejerce la gerencia social, poniendo más énfasis en la pobreza o en las situaciones de carencia que en la gerencia. Este escenario se suele caracterizar en términos genéricos: causas, evidencias y consecuencias de las situaciones de pobreza y exclusión, la dinámica de la organización social, las manifestaciones del capital social, etc., pero los estudios no profundizan en los procesos de gestión más allá de las tecnologías vinculadas a las distintas fases del ciclo de vida de los programas (formulación de proyectos, asignación y manejo de recursos, metodologías de seguimiento y evaluación, etc.). Esta aproximación facilita una mejor comprensión del marco estructural de los problemas sustantivos y de los compromisos que los participantes deben asumir. No obstante, los instrumentos para superar esos problemas, los modos alternativos de intervención y las consecuencias de la aplicación de distintos modelos de organización y de gestión no forman parte de su agenda de trabajo: el papel de la gerencia y las estrategias de implementación de programas que difieren en las temáticas a las que se dirigen o en sus condiciones de ejecución quedan

¹⁰ Los trabajos sobre gestión de programas sociales realizados por la CEPAL son un ejemplo de esta aproximación. En ellos, el análisis parte de nociones generales y “principios” de administración (Cohen 1998). Esta perspectiva se manifiesta también en los estudios sobre los que se apoyan muchos de los aportes sobre la gerencia social: esta suele ser expresión de enfoques y técnicas con limitada vigencia temporal o, en otras palabras, de modas que ponen de manifiesto el proceso de conversión de esas técnicas en mercancías de fugaz valor comercial.

sin explicitarse, y sólo se reclaman comportamientos activos e innovadores, y una actitud responsable por los resultados y el impacto.

La agenda futura

Existe una comprensión adecuada de la relación entre la concepción de los problemas, las estrategias para resolverlos, los instrumentos apropiados y las capacidades para la producción y entrega de prestaciones y servicios, sin que ello implique consenso sobre la conveniencia y consecuencias de cada modelo o configuración de políticas. A pesar de estos avances, está pendiente el aprovechamiento de los conocimientos acumulados y su traducción operacional. La gerencia de lo social no puede dejar de lado las condiciones y demandas de su contexto de operación, desconocer su inmersión esencial en lo político, alejarse de las cuestiones sustantivas básicas de las intervenciones sociales, ignorar la extrema diversidad de programas y la complejidad de las relaciones interorganizacionales, ni dejar de construir un conocimiento sistemático que permita acrecentar sus capacidades para enfrentar conflictos, tensiones e incertidumbres.

HETEROGENEIDAD Y CONTINGENCIA EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

Antecedentes y dimensiones

En esta sección se analizan los aportes de la heterogeneidad y la contingencia de los programas sociales a la función gerencial. Para ello se construye una tipología utilizando las dimensiones referidas a la naturaleza de las tareas y a la interacción con los destinatarios. Algunas de las tipologías existentes ponen de manifiesto la complejidad del universo de los programas sociales, derivada de los contenidos de las políticas públicas a que responden.

Este enfoque tiene, entre sus antecedentes, algunos clásicos. Una línea de trabajo de gran raigambre en los estudios sobre implementación privilegia el contacto (agentes, oportunidad, ubicación espacial) entre

el nivel operativo de las agencias ejecutoras y la población, afirmando la importancia de tareas e intercambios para explicar procesos y resultados. A su vez, esta estrategia tiene afinidades con los enfoques de la teoría de la organización que ponen énfasis en las determinaciones que imponen las tecnologías, los procesos de trabajo y las tareas sobre estructuras, y comportamientos y grados de libertad de los agentes:¹¹ Thompson (1967) inaugura una línea de trabajo que indaga la asociación entre incertidumbre y modalidades de coordinación y estructuración, Perrow (1970) analiza la relación entre estructura y tecnología, y Udy (1971) construye una tipología sobre la base de los elementos críticos para la supervivencia institucional. Mintzberg (1984) construyó una tipología de configuraciones organizacionales que tiene en cuenta la naturaleza de las tareas y los requerimientos de integración. Chambers (1993) presenta una tipología basada en las tecnologías utilizadas (de procesamiento, de mantenimiento o de cambio). Wilson (1990) utiliza las dimensiones de visibilidad de los procesos de producción y de los productos para explicar el comportamiento de las agencias ejecutoras. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: hacer que los servicios funcionen para los pobres*, el Banco Mundial apela a dos dimensiones: homogeneidad/heterogeneidad de los receptores (clientes) y facilidad del seguimiento. En otro trabajo, el autor de este capítulo presentó una tipología que remite a la naturaleza de las relaciones que se establecen con la población receptora y las tareas que demanda la ejecución (Martínez Nogueira 1998). Además, en una contribución posterior, desarrolló un esquema clasificatorio de los programas, según las modalidades de participación social a lo largo de su ciclo de vida y del carácter asociativo que pueden asumir durante la implementación (Martínez Nogueira 2004b).

El concepto de naturaleza de las tareas es operacionalizado en función del grado en que esas tareas son programables, aspecto asociado con la disponibilidad de conocimientos explicitados, codificados y sancionados organizacional o

¹¹ Véase en Hill y Hupe (2002) un buen análisis y sumario de estos estudios. Estos aportes se pueden sintetizar en las siguientes proposiciones: a mayor complejidad técnica, mayor complejidad estructural; a mayor incertidumbre, mayor descentralización y menor formalización; a mayor necesidad de interdependencias técnicas, mayor necesidad de coordinación.

profesionalmente como adecuados para resolver las situaciones enfrentadas por el operador y que, por lo tanto, posibilitan la aplicación de respuestas anticipadas y estandarizadas. Remite al grado de determinación o indeterminación de la tecnología que se requiere para alcanzar el impacto buscado, a la posibilidad de medirlos inequívocamente y al tipo de participación del destinatario en la prestación del servicio. La formalización y la conversión en rutina se manifiestan en reglamentaciones, manuales operativos, especificaciones de tareas, descripciones de funciones, límites precisos al ejercicio de la discrecionalidad y estándares que gobiernan los procesos de producción, control y evaluación. Se pueden identificar dos situaciones opuestas: a) homogeneidad de las tareas, con elevada formalización, programabilidad y uniformidad en la prestación de los servicios, con receptores definidos e identificados como categorías de individuos, y b) heterogeneidad de las tareas, con formalización reducida y baja programabilidad y servicios personalizados conforme a los atributos particulares de los individuos, grupos o comunidades a los que están dirigidos.

La interacción con los destinatarios de la acción (frecuencia y regularidad, carácter, intercambios, comportamientos que genera) difiere según los propósitos y las tecnologías. Asimismo determina la relación que se establece entre el operador y el destinatario, y el papel del primero en la organización ejecutora. Esta interacción varía según el nivel de cambio a que se aspira en las condiciones o capacidades de los receptores del servicio o de la prestación. En algunas circunstancias, la entrega consiste simplemente en poner el producto o servicio a disposición del receptor para su alcance efectivo, sin contacto directo ni personalizado, como cuando los beneficios o prestaciones se otorgan a individuos cuyos atributos personales corresponden a los criterios de elegibilidad para el programa (entrega de subsidios o prestaciones relacionadas con alimentos). En otros casos, el servicio no se perfecciona si no hay una interacción con el receptor, siendo este a la vez insumo de la actividad, objeto de procesamiento o transformación y coproductor de la intervención. El objetivo es impactar en su estado, capacidades o comportamientos, o suministrarle un servicio conforme a sus circunstancias y atributos particulares. También aquí se identifican dos situaciones polares: a) interacción nula o baja con el receptor y, por

consiguiente, con reducida incertidumbre sobre los comportamientos de aquel, b) interacción media o elevada, con incertidumbre relativamente elevada sobre el proceso y las consecuencias de esa interacción.

Tipología de los programas sociales

El cruce de estas dimensiones permite identificar tipos de programas y condiciones de implementación. La denominación utilizada tiene cierta arbitrariedad: cada categoría comprende programas que en su interior tienen atributos muy diferenciados, con fronteras que no son tan precisas como la presentación parece sugerir.¹² No obstante, esta delimitación es útil para el análisis de las relaciones entre concepción, contenidos, modelos de organización y gestión o, en otros términos, entre tareas, estructuras organizacionales y requerimientos sobre la gerencia. A su vez, cada uno de estos tipos abre distintas oportunidades para la incorporación de la participación social, y tiene exigencias diferenciadas en materia de coordinación interinstitucional. Puede postularse que cuanto mayor es la amplitud de los comportamientos individuales, grupales o comunitarios a impactar, de las actitudes a modificar, de los valores a establecer o de las condiciones de vida a transformar, mayor es la interacción necesaria entre la población objetivo y los operadores. De igual manera, cuanto mayor es la interacción requerida para el suministro del servicio o la entrega de la prestación, mayor es la necesidad de generar mecanismos para la participación de la población, con adaptaciones en las metodologías de programación, seguimiento y evaluación.

LOS DESAFÍOS ESTRATÉGICOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

Esta sección trata de los desafíos estratégicos que le plantean a la gerencia los procesos de producción y entrega, la participación social y la coordinación interinstitucional.

¹² Se introducen las denominaciones utilizadas por Cortázar (2004), reformulando las utilizadas por Martínez (1998).

Cuadro 2.1. Tipos de programas sociales y condiciones de implementación

	Homogeneidad de la tarea	Heterogeneidad de la tarea
Interacción nula o baja	1. Transferencia de bienes y recursos	3. Servicios "humanos", de desarrollo de capacidades y de inserción social
Interacción media o alta	2. Servicios sociales profesionales	4. Prestaciones asistenciales y de emergencia

Fuente: Martínez Nogueira (2004b).

Los desafíos de la producción y entrega

En este punto se describen los cuatro tipos de programas. Se destacan sus atributos básicos y sus consecuencias en el diseño organizacional, y se identifican las cuestiones críticas que la gerencia debe enfrentar en cada caso.

Transferencia de bienes y recursos

Estos son programas de baja complejidad y de servicios tangibles, entre los que se incluyen las transferencias de recursos monetarios, el suministro de alimentos, programas de inversión social como las obras de saneamiento o de provisión de agua potable, la construcción de viviendas sin intervención de los beneficiarios, etc. Sus objetivos no son alterar los atributos personales de los beneficiarios, sino impactar en sus condiciones de vida.¹³ Se trata de programas de redistribución dirigidos a categorías de individuos, grupos o comunidades definidos por la falta de satisfacción de ciertos criterios mínimos establecidos (ingresos, necesidades básicas, situación de empleo, etc.). Pueden justificarse como consecuencia natural de los derechos del ciudadano, de forma que la superación de la situación de necesidad o carencia debe ser socialmente asumida.

¹³ Algunos programas sanitarios sí tienen estos atributos, por ejemplo, los de vacunación masiva y obligatoria.

El supuesto básico de estos programas es la homogeneidad de los receptores y de los procesos de producción y entrega de las prestaciones y servicios. La homogeneidad se asegura a través de la categorización de la población, de requisitos para la elegibilidad de los destinatarios y de la estandarización de prestaciones y procesos productivos. La prestación no atiende a las diferenciaciones dentro de las categorías establecidas; está plenamente gobernada por el diseño, opera desde la oferta, y por consiguiente la etapa crítica de estos programas corresponde a la identificación y selección de los beneficiarios. En ella se producen desviaciones frecuentes por la reinterpretación de los criterios de elegibilidad resultantes de las ambigüedades en los criterios de focalización, del ejercicio del clientelismo, del paternalismo de los operadores o de su debilidad para resistir las presiones de los demandantes. Estas desviaciones tienen consecuencias sobre la equidad efectiva del programa, ya que terminan beneficiando a quienes no deberían resultar elegibles o postergando a otros que cumplen los criterios de elegibilidad.

En estos programas se parte del supuesto de la existencia de relaciones causales ciertas: se postula que la prestación generará el impacto deseado sobre la situación que se desea modificar. Además, se opera con tecnologías de elevada cristalización, con una capacidad nula o muy escasa de mediación o incidencia de parte del receptor. La ejecución responde a una programación elaborada centralmente, con un elevado detalle técnico y administrativo. Las tareas se convierten en rutinas regidas por manuales de operaciones y las competencias del operador están claramente delimitadas. Una vez que quedan definidos la prestación del servicio, sus condiciones de producción y los requisitos para su recepción, la operación está plenamente determinada. El operador no puede –ni debe– modificar la prestación, adecuarla a la situación, ni prestar particular consideración a condiciones o cualidades ajenas a las definidas por el programa. Su ejecución no requiere el despliegue de su iniciativa o el ejercicio de su discrecionalidad, ni comportamientos activos o de colaboración por parte de los beneficiarios, salvo su presencia para la recepción en algunas ocasiones. La intervención administrativa se reduce

a evaluar la elegibilidad de los solicitantes y a asegurar el tiempo y la forma del suministro de las prestaciones o los servicios.

El modelo que responde a estos requerimientos es el burocrático. La organización se estructura en torno a la coordinación de los procesos de producción, a los que se procura aislar de las incertidumbres ambientales (Meyer, Scott y Deal 1981; Udy 1971) con conducciones altamente jerarquizadas. El control es formal y se centra en el cumplimiento de las prescripciones contenidas en las especificaciones de puestos de trabajo y procedimientos. El modelo de gestión es vertical, con escasa articulación con otras instituciones en el nivel operativo. Se parte del supuesto de que el cumplimiento de la programación es suficiente para el logro de los objetivos. En un contexto de descentralización y transferencia de funciones a provincias y municipios es frecuente que el diseño y el financiamiento de los programas estén localizados en las esferas centrales de gobierno, lo que da lugar a múltiples tensiones y negociaciones interinstitucionales constantes con los encargados de la producción y entrega. Esto a su vez origina desafíos singulares que se tratarán en otra sección.

Estos programas son particularmente sensibles al “contexto técnico de operación” (Scott y Meyer 1994). El seguimiento de la gestión se basa en evidencia objetiva y en coeficientes e indicadores cuantitativos (como la relación entre insumos y productos) que procuran determinar la eficiencia de la gestión, y también en el cumplimiento de los criterios de elegibilidad, a veces complementados por alguna forma de control social. La evaluación suele estar centrada en los productos más que en los resultados, utilizándose estilos y metodologías “positivistas”, subordinando las percepciones y apreciaciones de operadores y receptores a los datos “duros” suministrados por mediciones rigurosas. El examen de la adecuación de la concepción del proyecto a la temática tratada, de la rigurosidad de los diagnósticos y de la efectividad de las tecnologías utilizadas requiere un enfoque que no busca la evaluación de la ejecución del programa, sino del diseño y, por consiguiente, de la “teoría de la acción” que lo fundamenta (Chen 1990).

Cuadro 2.2. Primer tipo de programas: transferencia de bienes y recursos

Modelo organizacional	Cuestiones críticas para la gerencia	Consecuencias para la gestión estratégica	Consecuencias para la gestión operativa	Dimensiones centrales para la evaluación
Burocrático	<ul style="list-style-type: none"> • Supuestos correctos sobre relaciones causa-efecto. • Función de producción debidamente definida. • Calidad de la programación. • Adecuado diseño técnico de las tareas. • Categorización • Control de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Traducción de las definiciones políticas superiores en criterios operativos del programa. • Construcción de conocimiento para la validación de las hipótesis que fundamentan el modelo de intervención. • Seguimiento de procesos y evaluación de impacto como herramientas básicas para la conducción del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Centrada en la eficiencia. • Diseño de una estructura organizacional acorde con los requerimientos de las tareas. • Procedimientos operativos estándar. • Roles y tareas definidos en función de la programación. • Sistemas de información sobre la gestión para el control operativo. • Control a través de la jerarquía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia (la eficacia, al igual que el impacto, está descontada por el diseño, la programación de las tareas y su ejecución sin desvíos por parte del operador). • Sustentada en elementos objetivos. • Evaluación positivista de la gestión. • Evaluación basada en la teoría en cuanto a la definición del problema y a la adecuación de los medios para resolverlo.

Fuente: Elaboración propia.

Servicios sociales profesionales

Son servicios suministrados en forma homogénea con interacción media o alta con el receptor. El supuesto básico es que se dispone de una comprensión clara de las relaciones causales operantes, de la situación y de las necesidades de los receptores. Por cierto, no todos los servicios profesionales tienen estos atributos; aquí la referencia se limita a los que atienden necesidades o problemas ordinarios, predecibles, con tratamientos e intervenciones respaldados por conocimientos codificados, prácticas,

acuerdos y consensos profesionales, rutinas organizacionales o manuales de operaciones. Por consiguiente, estas actividades se desenvuelven en un medio técnico relativamente cristalizado, con estructuras, cargos y responsabilidades establecidos, pero las consecuencias de los tratamientos o de las intervenciones dependen de la colaboración, receptividad y legitimidad que permite el contexto social. Si bien los contenidos de estos programas están claramente definidos, su ejecución da lugar al despliegue de discrecionalidad por parte de operadores que desempeñan este papel por su dominio de conocimientos disciplinarios específicos, por el ejercicio de una profesión o por la socialización en contextos de prácticas y valores institucionalizados.

Estos programas generalmente tienen impacto redistributivo (los receptores no se hacen cargo en forma directa y plena de los costos). Un ejemplo lo proporciona la escuela, que en sus versiones más tradicionales parte del supuesto de la existencia de homogeneidad en las condiciones y capacidades de integración y de aprendizaje de los alumnos. En este tipo de escuelas los alumnos son aceptados dependiendo de su edad y trayectoria escolar previa, los planes de estudio son uniformes y las actividades responden a programaciones estrictas. El maestro al frente del aula es quien interactúa con los alumnos, y ajusta su comportamiento a la situación dentro de un marco definido por el contexto institucional y por las pautas profesionales. Otro ejemplo está dado por los programas sanitarios de carácter asistencial que usan tecnologías de mantenimiento para tratar de prevenir, preservar y retardar el deterioro del bienestar personal y de la salud del beneficiario, sin cambiar directamente sus atributos personales. Los centros de salud pueden anticipar el rango de situaciones a enfrentar como consecuencia de la demanda espontánea, pero sin definir en detalle las tareas sustantivas de los profesionales (Chambers 1993; Hasenfeld 1992). En ambos ejemplos, la asistencia del alumno o del sujeto en tratamiento no implica participación en el diseño de la intervención. Su papel es pasivo, constituye el material procesado y su relación con el operador es asimétrica. En dichos casos, el poder permanece en la organización, pues esta controla la información, el conocimiento y los

recursos. Otros programas semejantes son los de capacitación laboral o de educación de adultos.

En este tipo de prestaciones, se definen los servicios que se van a ofrecer, las capacidades para suministrarlos y los productos. La gestión puede ser conducida centralmente, pero la delegación en el nivel operativo es una condición para atender las especificidades de la población objetivo. Dado el margen de discrecionalidad del operador, es preciso definir niveles de supervisión para verificar la correspondencia entre actividades y previsiones organizacionales, crear mecanismos para la coordinación horizontal y determinar criterios para evaluar el desempeño. Dada la necesidad de adecuar las prestaciones a las situaciones, las organizaciones que ejecutan estos programas suelen formar parte de sistemas “débilmente articulados”, condición que facilita la adaptabilidad y la flexibilidad, pero que a la vez impone demandas severas a los mecanismos de supervisión, ya que estos deben superar lo ritual del control para indagar en los procesos y resultados.

Cabe mencionar que con frecuencia estos servicios se pueden prestar incluso en ausencia de programaciones (y, para el caso, de políticas y programas) debido a la disponibilidad de una estructura social que sostiene el proceso productivo (los cargos, las capacidades profesionales, las expectativas de los usuarios y operadores) (Udy 1971). Esta posibilidad ilustra la eventual existencia de “implementación sin programa”, cuestión que hace aun más importante el papel de la gerencia de estos servicios. En ellos, la construcción y la gestión de capacidades pueden agregar valor público por encima de las carencias de los aparatos de formulación de políticas y de conducción sectorial (Moore 1998).

Para la estructuración de estas organizaciones es más relevante lo que está institucionalmente definido como adecuado que el contenido y la articulación de las tareas. Es decir, se dispone más de estructuras operativas estandarizadas que de procedimientos operativos estandarizados. Tanto la importancia de esta estructura social y de sus reglas como el sentido atribuido a las tareas hacen que la participación dentro de las instituciones prestadoras del servicio sea un requisito funcional

para construir la identidad institucional, socializar la información y disminuir los costos de coordinación. Las distintas formas de participación de los receptores pueden facilitar la estimación de la demanda, reducir la incertidumbre en la operación y promover ámbitos de actuación más aceptables y eficientes.

En estos programas surgen problemas comunes a todas las organizaciones profesionales de servicio. La necesidad de generar reglas, de contar con previsión en las contribuciones y de administrar recursos escasos conduce con frecuencia a la burocratización por la abundancia de procedimientos detallados, controles de procesos y supervisiones estrechas. La reafirmación constante de la legitimidad de los programas ante distintos públicos puede inhibir la innovación y provocar que los operadores se atengan ritualmente a lo técnico e institucionalmente convalidado. Su dependencia de las decisiones presupuestarias externas puede conducir a privilegiar las acciones de mayor visibilidad, subordinando la relevancia. Por las diferentes lógicas operantes, son frecuentes los conflictos entre el personal profesional y los mecanismos externos de control o de financiamiento, así como también las alianzas que se establecen entre estos profesionales y los receptores de los servicios.

El problema estratégico de estos programas consiste en preservar la coherencia entre la concepción de los servicios y los modelos organizacionales y de gestión. Estas organizaciones enfrentan múltiples tensiones, lo que hace que sus responsables deban actuar como mediadores entre las expectativas de las instancias que definen las políticas y proveen los recursos, los patrones de evaluación de las comunidades profesionales que acuerdan la legitimidad de las acciones, las reivindicaciones de autonomía de los operadores y las demandas de la población servida (Abbott 1988).¹⁴ En este papel mediador, la gerencia contribuye a construir el sentido de la acción y promueve perspectivas convergentes entre los actores involucrados en el programa, en particular sus operadores.

¹⁴ Un viejo trabajo ilustra los “conflictos de papeles” de ciertos gerentes (directores de escuelas) por la necesidad de dirigirse a distintos públicos y preservar ante ellos la legitimidad (Kahn et al. 1964).

Cuadro 2.3. Segundo tipo de programas: servicios sociales profesionales

Modelo organizacional	Cuestiones críticas para la gerencia	Consecuencias para la gestión estratégica	Consecuencias para la gestión operativa	Dimensiones centrales para la evaluación
Profesional	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto técnico-institucional. • Misión compartida dentro de la institución. • Calidad de los operadores. • Accesibilidad de los servicios. • Sistemas de seguimiento adecuados. • Riesgos de captura corporativa y de burocratización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Afirmación de la misión. • Construcción de visión entre los profesionales. • Construcción y fortalecimiento de las capacidades organizacionales. • Identificación de las tecnologías más adecuadas en el contexto técnico e institucional. • Construcción de legitimidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación de la visión y misión del servicio. • Contribución a la organización del trabajo. • Actualización permanente de los servicios y de las capacidades. • Coordinación entre los operadores. • Gestión de la calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia (logro de los objetivos en el marco de la discrecionalidad del operador). • Evaluación con intervención de pares. • Mediciones de satisfacción de calidad del servicio.

Fuente: Elaboración propia.

Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social

El objetivo de estos programas es producir una transformación significativa en el receptor. Sus acciones impactan sobre la totalidad de la persona, del grupo o de la comunidad, e intentan modificar sus condiciones a partir de la construcción de nuevas capacidades o la remoción de obstáculos para su expansión. Sus características son: individualización o personalización de los destinatarios; tareas definidas según las necesidades o situaciones del receptor (persona, grupo o comunidad); realidad social, cultural o territorial diferenciada; distribución selectiva de prestaciones y servicios; autoselección o selección con participación y discrecionalidad relativamente elevada del operador; diagnóstico e información circunstanciada sobre el receptor, con

determinación precisa de su situación y sus necesidades; participación directa del receptor en la aceptación, aplicación y evaluación del tratamiento o de la intervención, y relación relativamente duradera entre operador y receptor.

Esta categoría comprende los servicios sociales personales o servicios humanos. Incluye también acciones de promoción social, de desarrollo de la organización comunitaria, de ayuda mutua y de apoyo integral a microempresas asociativas. Son denominados “programas blandos” por su baja formalización y por utilizar tecnologías de cambio y transformación con indeterminación elevada en sus resultados efectivos. Están gobernados por convenciones y conocimientos profesionales, siempre imperfectos y limitados, sometidos a la “racionalidad discursiva”: suscitan conflictos y controversias en contextos técnicos escasamente cristalizados, y su dependencia es elevada con respecto a la legitimidad acordada por sus destinatarios o por la sociedad. Tal como señala Hasenfeld (1992), las personas constituyen la “materia prima” de los procesos productivos y por lo tanto están infundidos de valores vinculados al cuidado de las personas, al respeto de las identidades, a la confianza y a la respuesta de las necesidades.¹⁵

Estas prestaciones requieren la colaboración de individuos, familias, grupos de beneficiarios o comunidades enteras. Si bien es cierto que el operador moviliza conocimientos sancionados profesionalmente, también lo es que debe realizar una constante interpretación de la especificidad de las situaciones o necesidades. Las acciones son “a medida”, no estandarizadas; son consecuencia de una apreciación de la correspondencia entre los objetivos y las tácticas de intervención. Las tecnologías más formalizadas o “duras” de gestión tienen en general una aplicación periférica en estos programas. Además, el resultado de las intervenciones es coproducido por el operador y por las reacciones, respuestas y contribuciones del receptor. Por ello, el receptor debe prestar su aquiescencia y brindar su colaboración en la ejecución, ya que tiene la capacidad de alterar el proceso productivo y eventualmente hacer fracasar la operación. Esta capacidad del receptor

¹⁵ En este sentido, se trata de un “trabajo moral”: cada intervención supone un juicio moral sobre lo deseable y adecuado.

tiene consecuencias importantes en la relación entre la organización suministradora del servicio y la población, y reduce la asimetría de poder propia de las intervenciones profesionales.

La descentralización como modelo de organización es consecuencia de la autonomía del operador. La conducción del programa debe asegurar la construcción y el mantenimiento de la legitimidad social, preservar su orientación, coordinar las unidades operativas y participar en la negociación por recursos. La actividad de campo supone estrategias localizadas de acción (Glisson 1992) y se realiza fuera de la mirada de los supervisores pero bajo la observación constante de los receptores (Wilson 1990). Por consiguiente, son estos quienes están en mejores condiciones para identificar y evaluar las contribuciones efectivas, por lo que la participación de los destinatarios en la definición de problemas y prioridades, y en el seguimiento y la evaluación de los resultados y del impacto no es sólo un instrumento de gestión, sino también una consecuencia de los propósitos de la acción.

El modelo de gestión tiene un alto grado de horizontalidad, así que los estilos de conducción deben estimular la participación y el diálogo como medios para reafirmar las ideologías institucionales y las filosofías operativas. Por la naturaleza de las prestaciones, el conocimiento individual se debe convertir en conocimiento colectivo a través de la sistematización de experiencias, siendo por ello la horizontalidad un medio para la promoción de la acumulación y la socialización del aprendizaje (Gore 2002).

Dado que la vulnerabilidad crítica de estos programas está localizada en la concepción y en la eficacia de sus tecnologías, la gerencia debe custodiar los valores y los objetivos básicos, y asegurar que las contribuciones de los operadores respondan a criterios de rigurosidad, calidad y respeto hacia los receptores de la acción. La débil institucionalización de las comunidades de expertos vinculados a las problemáticas de los programas determina que la gerencia deba además orientar gran parte de sus esfuerzos a construir legitimidad y a asegurar la sostenibilidad temporal de las operaciones.

Cuadro 2.4. Tercer tipo de programas: servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social

Modelo organizacional	Cuestiones críticas para la gerencia	Consecuencias para la gestión estratégica	Consecuencias para la gestión operativa	Dimensiones centrales para la evaluación
Colegial descentralizado	<ul style="list-style-type: none"> • Convalidación social e institucional. • Construcción de legitimidad. • Calidad de la relación con los receptores. • Sostenibilidad del impacto. • Equidad en la determinación de los destinatarios de la acción. • Unidad e identidad institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de cualidades organizacionales. • Construcción de sentido, ideología del servicio. • Convergencia de los aportes de los equipos de trabajo con la misión organizacional. • Preservación de la relación y de la legitimidad. • Construcción de aprendizaje. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidad y calidad de la intervención. • Control metodológico. • Coordinación entre los integrantes de los equipos de intervención. • Supervisión y seguimiento. • Preservación de la participación. • Gestión del conocimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectividad, cambios en los comportamientos. • Impacto: grados de autonomía e integración de la persona o del grupo. • Evaluación interpretativa. • Participación en la evaluación de los receptores o destinatarios.

Fuente: Elaboración propia.

Prestaciones asistenciales y de emergencia

Las prestaciones asistenciales consisten en transferencias de bienes o recursos por una sola vez. Las acciones o aportes de carácter asistencial se ejecutan para dar solución, alivio o auxilio a situaciones de carencia o indigencia en el marco de emergencias de todo tipo (inundaciones, terremotos, graves crisis económicas con quiebra generalizada del aparato productivo, crisis de institucionalidad, etc.).

Las acciones incluidas en esta categoría no constituyen programas en sentido estricto; son actividades con un mismo sentido, y es posible que no se traduzcan en objetivos precisos, metas cuantificables y tareas determinadas. Por consiguiente, la formalización de estas acciones es muy baja, y la definición explícita de metas y de procedimientos operativos es casi nula.

Generalmente estos programas se manejan con escasa precisión con respecto a sus beneficiarios, no tienen criterios de focalización definidos, y hay una alta discrecionalidad política en su gestión para controlar la propensión al clientelismo y a la arbitrariedad.

Estos atributos de la organización y de la gestión pueden ser consecuencia de la baja capacidad organizacional de los sectores públicos o de los movimientos sociales en los que se delega la ejecución de acciones de transferencia de recursos. Y a su vez esto se puede explicar por la ausencia de información y de registros sobre la situación de necesidad, la escasez de mecanismos con cobertura territorial suficiente para organizar la ayuda, la debilidad administrativa o el aprovechamiento de emergencias para fortalecer relaciones de dependencia. Este patrón de manejo es frecuente en las unidades de política asistencial que funcionan con base en la atención casuística, y que deben atender requerimientos de personas en situaciones de necesidad o riesgo, con prestaciones puntuales que no están dirigidas a cambios significativos en las condiciones de vida, en las capacidades o en los comportamientos de los receptores. Cabe señalar que estos programas corresponden en parte a las viejas prácticas de la beneficencia y de la caridad.

La autoridad que administra los recursos determina la elegibilidad del demandante y la naturaleza y cuantía de la transferencia. El modelo organizacional se aproxima al de las organizaciones ad hoc, aun cuando este pueda corresponder a una situación precaria que requiere un tránsito hacia una mayor formalización, con definición de criterios con respecto a beneficiarios y prestaciones, planes de contingencia, construcción de memoria institucional, sistematización de experiencias y fortalecimiento constante del sentimiento de servicio solidario (Martínez Nogueira 2004a). Por consiguiente, el desafío de la gerencia es preservar la objetividad de la intervención, diseñar los mecanismos más eficientes para entregar su ayuda y asegurarse de que llegue al destino correcto. Debido a la ausencia de formalización, el criterio que conduce la operación determinará la calidad del servicio, por lo que los operadores deben compartir el criterio, así como también la misión y el compromiso efectivo con las personas en situación de emergencia.

Cuadro 2.5. Cuarto tipo de programas: prestaciones asistenciales y de emergencia

Modelo organizacional	Cuestiones críticas para la gerencia	Consecuencias para la gestión estratégica	Consecuencias para la gestión operativa	Dimensiones centrales para la evaluación
Organización orientada por el producto (preburocrática o ad hoc)	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto político. • Formalización. • Profesionalización. • Objetividad en la acción; evitar el clientelismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para traducir políticas del gobierno en objetivos operacionales. • Planeamiento anticipatorio. • Disponibilidad de recursos y capacidades en la situación de emergencia. • Formalización de las actividades. • Capacitación de los operadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conducción y participación directa. • Supervisión. • Control in situ. • Control logístico. • Sistemas de información. • Entrega en tiempo y forma. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidad del auxilio o la prestación. • Llegada a la población objetivo. • Cobertura conforme a los objetivos de la acción.

Fuente: Elaboración propia.

Los desafíos de la participación social

La participación es un valor omnipresente en los estudios de la gerencia social, que los autores buscan incorporar a través de diversos mecanismos en las etapas de formulación, implementación, seguimiento y evaluación, como instrumento central para institucionalizar o consolidar patrones democráticos de comportamiento y de ejercicio del poder. La participación está asociada a la transparencia de la gestión, a la movilización de la sociedad civil y al reconocimiento de los derechos ciudadanos. Luego de una aclaración conceptual, a continuación se analizan los desafíos que la participación social plantea a la gerencia de programas, con referencias específicas a las restricciones impuestas por la naturaleza de las actividades de producción y entrega.

Carácter e instancias de la participación

Definir un programa como participativo requiere que se expliciten el carácter y las instancias de la participación social. Para ello es necesario hacer algunas precisiones, pues la participación es un término genérico para describir el carácter que puede asumir y las múltiples instancias en que se despliega la intervención de los actores sociales a lo largo del ciclo de vida de los programas.¹⁶ Si esta precisión no se alcanza, el enunciado del carácter participativo de los programas puede quedar sólo en una afirmación retórica, generar expectativas inadecuadas y causar confusión con respecto a la distribución de las responsabilidades (Martínez Nogueira 1998).

El carácter se refiere a la incidencia de la participación en los procesos decisorios. Los protagonistas de la participación (la población, sus organizaciones u otras entidades) pueden ser convocados para: a) suministrar o procesar información sobre la situación enfrentada o los contenidos (objetivos, acciones, contribuciones esperadas, etc.) del programa, b) emitir opiniones o expresar preferencias sin carácter vinculante para asegurar la viabilidad técnica, la legitimidad social, el control social o la eficiencia operacional, c) intervenir plenamente en los procesos decisorios. De estas tres modalidades de participación –informativa, consultiva y de decisión– sólo la última implica un otorgamiento efectivo de facultades (empoderamiento), con distribución de poder y transferencia efectiva de capacidad decisoria a los representantes de la población receptora.

La participación puede tener lugar en instancias como: a) la identificación de necesidades, la formulación de diagnósticos y el planteamiento de demandas, b) la identificación de objetivos y prioridades, c) el diseño del proyecto o programa y sus decisiones estratégicas d) la programación de las acciones, e) la asignación de recursos, f) la ejecución y administración de los recursos y la conducción/realización de las actividades, y g) el seguimiento

¹⁶ Gracias a las evaluaciones existentes de la participación, se cuenta con abundantes elementos de juicio para identificar potencialidades y limitaciones en algunas etapas del ciclo de vida del programa, pero no en su totalidad. Entre esos aspectos está la participación en las decisiones de manejo de recursos (Estrella y Gaventa 1998).

y la evaluación. Desde ya, se debe afirmar que un programa es plenamente participativo cuando la población o las organizaciones comunitarias intervinieren con capacidad decisoria en todas sus instancias o niveles.

La combinación de estas dos dimensiones da lugar a diferentes formas de participación. El grupo objetivo puede participar en la elaboración del diagnóstico y en la definición de prioridades de problemas suministrando insumos para el diseño y la ejecución. Tal es el caso de los programas de promoción comunitaria en los que la población determina sus prioridades, por ejemplo, en materia de obras de infraestructura que pueden ejecutarse por medio de contratos con terceros. Otra modalidad con características semejantes es la asumida por los fondos de inversión social que operan “por demanda” de grupos que definen necesidades y formulan proyectos que son ejecutados por otros actores. Una tercera posibilidad la constituyen los programas diseñados sin participación, pero que requieren que los receptores se involucren, ya sea recurriendo a mano de obra de la comunidad o contando con su colaboración plena (rehabilitación de viviendas, mantenimiento de huertas comunitarias, acciones de salud preventiva), y tienen una programación que requiere recursos técnicos importantes pero cuya ejecución sólo se puede realizar en sociedad con la población. Los programas totalmente participativos suelen ser aquellos cuyo objetivo es la construcción de capacidades o el desarrollo de una comunidad a través de la coproducción entre la entidad de desarrollo y la población. En los programas de desarrollo rural los beneficiarios participan en todas las etapas, al igual que en los proyectos dirigidos a la integración de comunidades de marginados o excluidos. Los aportes técnicos pueden consistir en la delimitación del área de intervención, en el apoyo a los procesos sociales y en el suministro de ciertos insumos especializados (capacitación, asistencia técnica, apoyo a la comercialización, etc.).

La participación en diferentes tipos de programas

Un análisis completo de los ejercicios de participación, de las respuestas de la gerencia y de sus consecuencias para la efectividad y la construcción de

capacidades requiere acudir a estudios empíricos. Pero por las limitaciones de este capítulo solamente se presentan los distintos tipos de programas y las oportunidades o requerimientos que plantean para la participación. Por cierto, las asociaciones que se señalan son posibilidades que se pueden ampliar o contraer según la naturaleza del contexto institucional y el desarrollo de procesos sociales en torno a los programas.

Los programas de transferencia de bienes y recursos suelen ser el resultado de macropolíticas, es decir, de políticas dirigidas a grandes grupos o categorías poblacionales, y que implican el reconocimiento de una obligación del Estado frente a un derecho de la ciudadanía. En este caso, la participación social tiene lugar primariamente a través de los mecanismos de representación colectiva que definen los alcances, naturaleza, criterios y cuantía de las prestaciones, habitualmente en el marco de leyes sancionadas por los Parlamentos. Las decisiones estratégicas quedan reservadas a la conducción política y, en menor medida, al gobierno del programa. Su instrumentación es un problema técnico y administrativo, y la implementación es responsabilidad primaria de agencias estatales especializadas. La participación informativa puede manifestarse en la difusión de los resultados de diagnósticos, de los objetivos y prioridades y de los contenidos y condiciones de las ofertas. Ciertamente, la sociedad civil puede participar en la entrega de esas prestaciones, pero dentro de los marcos establecidos por el programa. A la vez, puede haber participación de carácter consultivo y de presentación de propuestas en acciones encaminadas a mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios y en las instancias de seguimiento y evaluación. Pero no se debe confundir esta participación de organizaciones de la sociedad civil con la participación social de los receptores o destinatarios de las acciones.

Los servicios profesionales y sociales brindan oportunidades para una mayor participación. En estos casos, los juicios técnicos y disciplinarios de los profesionales pueden ser complementados y enriquecidos con las opiniones y apreciaciones de los receptores. Dan lugar a formas de participación consultiva útiles para jerarquizar las necesidades e identificar la demanda mediante mecanismos que contemplan la presencia de los

eventuales receptores o de sus representantes. El diseño de los programas y las decisiones estratégicas están sujetos a restricciones técnicas e institucionales, y reservados a la conducción política y al gobierno del programa. La pertinencia, prioridad y calidad de las acciones, así como el control de la gestión y el aseguramiento del impacto buscado pueden facilitarse y asegurarse mediante un diálogo permanente con los receptores y aun mediante su institucionalización en ámbitos específicos de intervención.

En los programas de desarrollo de capacidades y de integración social, la cuestión del empoderamiento resulta crítica. Generalmente el operador es simplemente un facilitador de procesos cuyos protagonistas son las poblaciones o los individuos participantes. En este caso, la gerencia queda desprovista de capacidad para adoptar ciertas decisiones de gestión y operación, sin que por ello pierda su carácter determinante en el proceso de implementación: la preservación del sentido, la movilización de recursos y la administración de los aportes técnicos continúan siendo responsabilidades irrenunciables. Los receptores suelen ser los actores principales en la denuncia y el diagnóstico del problema, en el planteamiento de la demanda, en la formulación de programaciones participativas y en la evaluación de los resultados y del impacto.

En los programas asistenciales y de emergencia la participación no obedece a un diseño, sino que es resultado de la operación de fuerzas que se despliegan en la operación. La identificación de las necesidades está a cargo de la autoridad política con apoyo de la agencia operativa. El diseño de los programas es una tarea técnico-política sin participación social. La asignación de recursos está reservada a la conducción política y al gobierno del programa, con discrecionalidad relativa en el nivel operativo. Pueden llegar a movilizarse voluntarios en el caso de los programas de emergencia, pero ello no implica una instancia de participación, sino una sustitución de la mano de obra de la organización implementada por aportes de la sociedad civil. En estos programas no existen instancias orgánicas de participación social en los procesos de ejecución, seguimiento o evaluación.

La gerencia frente a la participación social

La gerencia puede y debe construir el sendero de una creciente participación en instancias cada vez más decisivas. Este papel es fundamental en la satisfacción de aspiraciones de transparencia en la gestión de lo público, de intenciones explicitadas, de consecuencias y responsabilidades, y de creación de bases para el ejercicio de derechos.

De la gerencia depende la creación de mecanismos de comunicación y consulta para informar y enriquecer la marcha del programa, así como para identificar y definir necesidades y prioridades, y reformular aspectos tácticos y operativos de la implementación. Así, la gerencia produce un impacto sobre la naturaleza del proceso social desencadenado por el programa, contribuyendo a la movilización de la población, a que se interese en el programa y a que eventualmente quiera adoptarlo. En particular, a través de la convocatoria de actores sociales, la gerencia suele tener una incidencia determinante, pues es un medio para dar “voz” a distintos públicos, compensando en parte las asimetrías entre los involucrados en la marcha del programa. De igual manera, depende de la gerencia que la participación no sea ritual o simbólica, sino que se convierta en un medio para la construcción de capital social y para el desarrollo de formas de colaboración y de acción que estimulen el aprendizaje colectivo, generen nuevos intercambios entre los actores y contribuyan al crecimiento de las capacidades sociales.

Esto no significa que el papel de la gerencia frente a la participación social sea homogéneo, ya que el tipo de programa condiciona la modalidad de participación social y, por lo tanto, el papel de la gerencia. Si bien se aspira a que los programas sean participativos, esta conclusión supera la simple manifestación de valor para avanzar en la afirmación de la necesidad de contar con estrategias frente a la participación en las que se puedan identificar las oportunidades y las restricciones impuestas por la naturaleza de los programas. Si bien la participación enriquece los programas y potencia la gerencia, también genera incertidumbre. La comprensión de la heterogeneidad de los participantes y de las formas de participación,

así como del procesamiento de las contingencias de cada modalidad de participación, debe formar parte de las tareas necesarias para la elaboración de la agenda estratégica de la gerencia.

Los desafíos de la coordinación

En el análisis convencional, la gerencia es un despliegue de actividades en una organización, que tiene límites claramente definidos y atribuciones decisorias distribuidas a través de la jerarquía y las cadenas de fines y medios. El carácter de muchos programas aleja a la gerencia de este tratamiento convencional, pues en ellos pueden participar varias organizaciones con objetivos no siempre compartidos, que responden a lógicas institucionales propias y que confrontan demandas externas de sus públicos específicos.

El carácter multiorganizacional de la implementación

El análisis de los programas considerando su carácter interinstitucional es el resultado de la operación casi simultánea de varios factores. De una parte, está la transferencia de responsabilidades de los Estados nacionales a los niveles locales de gobierno. Y de otra, para lograr una mejor comprensión del carácter complejo y multidimensional de lo social, que con frecuencia trasciende los límites demarcados por la sectorización del Estado y por la parcelación de las disciplinas, en la implementación se requiere la concertación y el aporte de conocimientos y capacidades específicas de más actores de diversa índole.

Esa concertación y el establecimiento de alianzas entre diferentes ámbitos del Estado, organizaciones no gubernamentales de asistencia y promoción, organizaciones comunitarias, etc., da lugar a diferentes arreglos interinstitucionales, con vínculos diferenciados entre las organizaciones participantes (Martínez Nogueira 2004b). Evidentemente, no todos los programas pueden operar con los mismos arreglos, ya que los contextos técnicos e institucionales determinan su viabilidad. En el ajuste de las condiciones, la gerencia juega un papel que no puede

ser sustituido por las conducciones políticas ni por los operadores de campo (O'Toole y Meier 2004). De igual manera, estos arreglos producen tensiones entre expectativas, compromisos y aportes, con consecuencias inevitables para la gerencia, que debe facilitar la integración y la coordinación de las tareas a través del diálogo y la negociación. El buen funcionamiento de estos arreglos, la apreciación compartida del sentido de las tareas, la preservación de las condiciones de colaboración y el cumplimiento pleno de los compromisos asumidos constituyen retos estratégicos que la gerencia debe superar.

Los arreglos interinstitucionales

Para efectos meramente analíticos se pueden identificar distintos modelos interinstitucionales de convergencia. La dimensión crítica para el análisis es la referida al carácter de los compromisos asumidos por las organizaciones participantes y a su intervención en las instancias de gobierno y gestión operativa del programa en su conjunto.

Estos modelos son simplificaciones de una realidad más compleja y a la vez dinámica, en tanto la implementación puede dar lugar a la profundización y a la transformación progresiva de las relaciones.

Programas con conducción centralizada. La situación más simple —que se expone sólo como punto de partida del análisis— es aquella en la que una organización tiene la responsabilidad exclusiva de prestar el servicio en un ámbito geográfico o social determinado. Esta organización preserva el ejercicio de la conducción y operación, y actúa como “propietaria” del programa ante los receptores, con autoridad y disponibilidad de instrumentos para asegurar que las acciones se realicen conforme a lo prometido. Su gerencia acumula funciones de gobierno, gestión y operación del programa. Ejemplos de esta situación son los programas de alcance nacional ejecutados por una organización del gobierno central a través de sus funcionarios, como los programas de desarrollo rural ejecutados por los organismos nacionales con competencia en la materia, como el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap) en Chile o los programas para

pequeños productores del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina. Dentro de esta organización pueden existir modalidades de delegación de acuerdo con la estructura jerárquica y funcional. Las actividades de los servicios de salud o del sistema educativo realizadas en forma directa por hospitales o escuelas dependientes de los ministerios respectivos tienen estos atributos. Desde el principio, la implementación requiere la articulación y la coordinación con otras entidades, pero sin una división explícita del trabajo ni programaciones conjuntas.

Programas con ejecución tercerizada. Un modelo más complejo es aquel en el que una organización pública (focal, ejecutora, central, nuclear) cuenta con competencias para identificar y evaluar eventuales contribuciones de otras organizaciones y, llegado el caso, para encomendar la ejecución de tareas. En este caso existe una “tercerización” de la ejecución, con relaciones reglamentadas por “contratos” o convenios en los que se definen las obligaciones mutuas. Ejemplo de estos programas son las acciones encomendadas a organizaciones de la sociedad civil (como las ONG en el marco del Programa social agropecuario de Argentina). Otro caso particular lo constituyen los programas nacionales ejecutados por las provincias con recursos del gobierno central. En ellos, la “tercerización” se hace más compleja debido a la naturaleza política de las relaciones entre diferentes ámbitos jurisdiccionales y a la dificultad de aplicar sanciones si llega a haber incumplimiento de los compromisos.

Esta modalidad puede ser utilizada para diversos tipos de programas. En todos los casos da lugar a una diferenciación vertical de responsabilidades. Se corresponde con la implementación de programas en los que la organización central distribuye recursos para el logro de objetivos claramente establecidos, con criterios y procedimientos para la ejecución de tareas definidos con cierta precisión, y requerimientos convenidos para la rendición de cuentas. El nivel central es el mecanismo de conducción de una red de ejecutores, de programación y formulación de los contratos,

de seguimiento de la acción y, en algunos casos, de apoyo técnico.¹⁷ Las organizaciones restantes tienen el contacto directo con los receptores. Por consiguiente, la gerencia plantea requerimientos muy diferentes según el nivel de referencia.

Estos arreglos se pueden enriquecer a través de la incorporación de mecanismos de asesoramiento y consulta integrados por representantes de las organizaciones participantes, manteniendo la capacidad decisoria en la organización central. Estos mecanismos son útiles para el intercambio y el reconocimiento mutuo, tienen potencial para permitir el diálogo y el apoyo en la ejecución y obligar el cumplimiento de los compromisos contraídos por las partes.

Programas ejecutados a través de redes. Una situación de mayor complejidad es aquella en la que es preciso articular organizaciones comunitarias, de prestación de servicios, de representación social, etc., para conformar redes. Se trata de arreglos gregarios en los que distintos actores, de forma voluntaria y con reserva de su capacidad de ingreso y salida, hacen aportes al conjunto. Las organizaciones que integran estas redes preservan su autonomía para determinar las acciones a ejecutar. Su estructura no es muy clara y no tiene un centro ordenador. No obstante, la organización impulsora del arreglo suele desempeñar un papel movilizador y facilitador. Esta situación enfrenta el riesgo de la dispersión de las acciones, ya que los instrumentos o incentivos que aseguran la convergencia son débiles, no están respaldados por recursos y quedan librados a la interpretación de los actores participantes. La coordinación es el resultado de percepciones y orientaciones, sin rutinas preestablecidas ni cursos de acción acordados.

La constitución y consolidación de estas redes forman parte de los propósitos de programas entre cuyos objetivos se encuentran estimular el aprendizaje compartido, el mejor aprovechamiento de los recursos y la acumulación de resultados. Entre los ejemplos de esta modalidad pueden citarse los programas de desarrollo local o comunitario en los que, a través

¹⁷ En el lenguaje de los proyectos, estas unidades centrales a veces reciben el nombre de “unidades coordinadoras”, denominación que resulta insuficiente para denotar todas las funciones que tienen a su cargo.

del establecimiento de relaciones entre actores, se procura abrir oportunidades para nuevas iniciativas y desarrollar procesos de construcción de capital social. Entendidas como una estrategia para el desarrollo de capacidades colectivas, estas redes son ámbitos para que las relaciones entre los participantes ganen en intensidad y extensión (mayores compromisos entre los participantes y nuevas transacciones entre ellos).

Las redes difieren según las transacciones e intercambios a los que dan lugar.¹⁸ Las más simples tienen por objeto el intercambio de información sobre actividades y recursos institucionales de libre uso y disponibilidad, con participantes homogéneos en sus derechos pero heterogéneos en sus contribuciones (bienes públicos para los miembros de la red y, en términos rigurosos, estas redes producen bienes club). Otras constituyen medios para el intercambio de materiales, metodologías, insumos, etc., y su principio fundamental es la reciprocidad, aun cuando la existencia de asimetrías en las contribuciones puede poner de manifiesto relaciones de ayuda, asistencia o cooperación entre participantes heterogéneos. También existen redes de capacitación en las que algunas organizaciones transfieren prácticas y tecnologías a través de cursos, talleres, visitas, pasantías, etc.

Las redes también pueden facilitar el intercambio de capacidades y recursos para la atención circunstancial y esporádica de ciertos problemas o la satisfacción de necesidades, permitiendo una mayor eficiencia agregada y una mayor especialización entre los participantes. Una cuarta posibilidad, variante de las redes centradas en el intercambio de información, es alguna forma de coordinación in situ entre organizaciones con objetivos y enfoques distintos para evitar superposiciones y conflictos, promover la legitimidad de los esfuerzos y reducir los “costos de información y de transacción”.

El crecimiento de la red consiste en la incorporación de nuevos actores, la consolidación y persistencia de las transacciones y relaciones,

¹⁸ Un ejemplo de este tipo de arreglo lo constituyen las redes de investigadores (en el caso de la investigación agrícola estos arreglos tienen gran difusión y una consolidación de décadas).

y la intensificación de los intercambios. El papel de la gerencia de programas que procuran establecer y consolidar redes consiste en alcanzar y mantener el reconocimiento mutuo, asegurar la comunicación, promover intercambios, establecer un clima de confianza y reciprocidad e inducir la coordinación voluntaria.

Programas ejecutados por alianzas estratégicas. Una situación más exigente es aquella en la que las organizaciones realizan programaciones conjuntas que constituyen el marco para la ejecución de proyectos independientes. Esas programaciones están dirigidas a la atención de problemáticas complejas por medio de la división del trabajo entre organizaciones que tienen recursos complementarios e intereses compartidos, aun cuando sus objetivos institucionales no sean comunes.

Estas alianzas permiten el aprovechamiento recíproco de capacidades, contribuciones y resultados, con acciones autónomamente ejecutadas pero convergentes, con interdependencias importantes y coordinación elevada y sistemática en sus procesos de producción. La preservación de la alianza tiene como condición mantener un equilibrio entre los participantes a través de acuerdos precisos e interacción constante. Por lo tanto, estas alianzas cuentan con mecanismos para la negociación, coordinación y preservación del cumplimiento de los compromisos, que pueden diferir en su carácter estable o circunstancial. Muchas formas de relaciones entre organismos públicos y ONG adoptan este esquema. De igual manera, organizaciones pertenecientes a distintos niveles del gobierno pueden participar en este tipo de arreglos, conviniendo la división del trabajo para la atención de un campo problemático de interés común.

Estas alianzas deben estar fundadas en propósitos consensuados y en diagnósticos realizados conjuntamente. La división del trabajo resulta de la identificación de las tareas que cada parte puede ejecutar y de las complementariedades y sinergias organizacionales. Las dificultades de estos arreglos se derivan de su carácter temporal y de lo problemático de toda acción colectiva. El mantenimiento de los compromisos entre organizaciones, que suelen actuar en contextos institucionales generalmente

diversos, y la carencia de instrumentos o incentivos para rectificar cursos de acción, constituyen los principales desafíos para la gerencia.

Programas ejecutados por consorcios. Más exigentes son los arreglos con distribución de responsabilidades, fusión de recursos y objetivos compartidos. Demandan la programación conjunta de acciones ejecutadas en forma asociada. Operan como si se tratase de un solo programa con diversos componentes: cada organización se hace cargo de uno de esos componentes o interviene a través de la movilización de recursos que se ponen a disposición del conjunto. Requieren interacciones constantes y una autoridad reconocida con capacidad de revisión de la marcha de las acciones. Esta autoridad puede ser asumida por una de las organizaciones integrantes del consorcio o por un mecanismo creado especialmente para esa labor.

Estos diseños aseguran la unidad de concepción y la coordinación. Se asemejan a los programas de conducción centralizada. Requieren mecanismos que adopten las decisiones críticas sobre el diseño, la operacionalización y las políticas de ejecución. Las dificultades que suelen surgir durante la implementación provienen de la distribución diferencial de capacidades entre los integrantes del consorcio, de la difícil correspondencia entre los aportes y las expectativas del conjunto, y de la necesidad de mantener el equilibrio en los ámbitos de conducción del consorcio. El cuadro 2.6 presenta una síntesis de lo expuesto con respecto a formas de articulación y desafíos para la gerencia.

Cuadro 2.6. Modelos de ejecución de programas

	Conducción centralizada	Ejecución tercerizada	Modelo de redes	Alianzas estratégicas	Consortorios
Naturaleza de los participantes	La organización propietaria del programa.	La organización central y organizaciones a cargo de la operación.	Organizaciones integrantes de la red con intercambios útiles para lograr sus objetivos.	La organización central y organizaciones aliadas con complementariedad programática pero autonomía de operación.	La organización central y las organizaciones asociadas con responsabilidades precisas, vínculos de financiamiento y rendición de cuentas.
Naturaleza de la asociación	No hay asociación.	La organización propietaria del programa encomienda por contrato o convenio la operación a otras organizaciones.	No hay programa conjunto, sino proyectos y actividades independientes. Las organizaciones preservan su autonomía.	La organización propietaria del programa con organizaciones aliadas que preservan su autonomía y hacen contribuciones incorporadas a la programación conjunta.	Programa con personería propia y propiedad compartida por varias organizaciones. Conducción y ejecución por parte del consorcio.
Papel de la organización central	Gobierno (gestión estratégica), gestión operativa y operación.	Gobierno. Transfiere recursos para la operación. Hace el seguimiento y la evaluación.	Moviliza y facilita el funcionamiento de la red.	Convoca a la programación conjunta. Verifica el cumplimiento de los compromisos de las organizaciones autónomas.	La organización iniciadora preserva una responsabilidad circunscrita. Puede prestar servicios administrativos y de coordinación al consorcio.
Estructura del programa	Un solo programa/proyecto.	Programa de la organización central. Proyectos de los operadores integrantes del programa.	Proyectos autónomos formulados en forma independiente.	Proyectos autónomos formulados con un marco común.	Proyectos autónomos pero con programaciones conjuntas y ejecución conducida/supervisada centralmente.

(continúa)

Cuadro 2.6. Modelos de ejecución de programas (continuación)

	Conducción centralizada	Ejecución tercerizada	Modelo de redes	Alianzas estratégicas	Consortios
Mecanismos de participación interinstitucional en el gobierno, la gestión y la operación.	No existen.	Mecanismos de consulta y coordinación, pero sin capacidad de decisión.	Mecanismos de articulación con participación interinstitucional.	a) Mecanismos permanentes de consulta para facilitar la operación, b) consejos centrales para asegurar la gestión conjunta.	Ámbito de conducción conjunta. Gobierno compartido y gerencia de la organización central o gerencia del convenio, con dependencia del cuerpo de conducción.
Presupuesto	Presupuesto institucional.	Recursos asignados por la institución propietaria. Recursos para la operación según los contenidos de los convenios.	No hay presupuesto común. Puede haber un presupuesto para el apoyo a la red en la organización focal o con contribuciones de los participantes.	No hay presupuesto común. Las entidades pueden asignar recursos para el financiamiento de aportes específicos.	Recursos propios del programa. La autoridad del consorcio asigna recursos y los administra la gerencia. Cada organización participante puede administrar sus recursos en el marco del programa.
Información sobre ejecución y evaluación	Mecanismos organizacionales de control de gestión, seguimiento y evaluación.	La organización central recibe información de ejecución y controla el uso de los recursos. Evalúa todo el programa.	Información discrecional dada por cada organización. No hay evaluación conjunta de la red.	Información suministrada según los compromisos contraindidos. Cada organización puede hacer su propia evaluación.	La autoridad del consorcio supervisa y coordina. Evaluación conjunta de parte de las organizaciones integrantes del consorcio.

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

El examen de los temas de producción y entrega, participación y coordinación busca arrojar luz sobre los desafíos que debe enfrentar la gerencia de los programas sociales, y señalar algunas consecuencias para cada uno de estos desafíos. En esta sección se presentan algunas conclusiones generales y se avanza en las implicancias conceptuales de la atención a la heterogeneidad de esos programas y al carácter contingente de la implementación.

El diseño de la gerencia

La gerencia no es sólo un elemento promotor o facilitador de tareas, es decir, un recurso para la ejecución. Debe construir legitimidad y confiabilidad, administrando las relaciones con las autoridades políticas, con los receptores de las prestaciones y servicios, y con otras organizaciones públicas y privadas. Su papel no es sólo ejecutar una programación sino también construir un sendero de desarrollo de capacidades, de sinergias y de participación. Es, por lo tanto, constructora de institucionalidad (Osborne 1998).

Si los programas tienen sentido a partir de su contribución final a la construcción de una sociedad más equitativa y con mayor bienestar, el diseño y el desempeño de la gerencia deben permitir el acrecentamiento de las oportunidades para el aprendizaje colectivo y la democratización de los mecanismos y de las capacidades decisorias. La efectividad de las contribuciones de estos programas depende de que la gerencia sea parte y promotora de compromisos colectivos que propendan a una mejor calidad institucional, con una asunción plena por parte de todos los operadores de las orientaciones, finalidades y contenidos del programa.

Los puntos de partida para el diseño de la gerencia y de los arreglos institucionales en relación con la implementación de los programas pueden variar. Entre los más relevantes están la naturaleza de las tareas, los esquemas de participación social y las necesidades de coordinación. Cuanto más heterogéneas sean las condiciones de producción de las prestaciones

y de los servicios, tanto mayor será la incidencia de los receptores en la entrega efectiva; y cuanto mayor sea el número de organizaciones con responsabilidades directas o indirectas en la concreción de objetivos e impactos, mayor será el carácter estratégico de la gerencia y mayores sus requerimientos sobre las conductas de los actores.

El desarrollo de la gerencia

A lo largo de su ciclo de vida, los programas enfrentan contingencias; alientan, modifican o destruyen expectativas, generan relaciones y se convierten en arenas para la resolución de los más diversos conflictos. Constituyen procesos sociales complejos en los que los diseños conforman marcos y restricciones, pero sin llegar a eliminar los grados de libertad de los operadores. Los procesos desencadenados trascienden las acciones de los programas e impactan en otros ámbitos de la vida de los participantes y de las comunidades en las que se ejecutan (Bardach 1998). De igual manera, las contribuciones de los programas a la generación de valor público son dinámicas, ya que las definiciones de valor están sometidas a cambios constantes debido a las experiencias acumuladas y a los resultados de los debates públicos.

Por lo tanto, la gerencia no es sólo la gestión de un programa, sino también de un proceso que lo trasciende y que a veces le da sentido. Esta construcción de sentido resulta fundamental para la efectividad de los programas, ya que la negociación y los acuerdos sólo son posibles si existe un marco referencial común y un sistema de reglas aceptado por los participantes y respaldado por incentivos adecuados y convergentes con las interpretaciones que los actores confieren a su acción y a la acción colectiva.¹⁹

Se explicó que la gerencia está fuertemente condicionada por el diseño de los programas y por la naturaleza del contexto técnico e institucional.

¹⁹ Incentivos en sentido amplio, no sólo económicos, aunque estos no se excluyen. Se trata de elementos motivadores, impulsores de la acción, que la pueden generar y mantener.

Sin embargo, también es constructora de sentido a través de sus interpretaciones del mandato en los procesos que administra: debe reconocer y reconciliar tensiones múltiples y aplicar criterios generalmente ambiguos, cuya compatibilidad es difícil de lograr ya que entran en conflicto con las apreciaciones de diferentes actores (Loseke 1999). Por ello, la gerencia nunca es exclusivamente instrumental ni se reduce a la administración de medios para el logro de fines u objetivos, sino que crea y transforma recursos y reformula y operacionaliza orientaciones para la acción. *El problema de la gerencia consiste en resolver los conflictos que se plantean entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y convertido en rutina y los requisitos de cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre las posibilidades y las restricciones, entre los mandatos de la jerarquía y las demandas de los receptores de las prestaciones.* Los administradores, los técnicos y los trabajadores de campo constantemente reinterpretan los objetivos perseguidos y las normas establecidas, formulan apreciaciones de las situaciones enfrentadas, estructuran problemas, generan alternativas y redefinen las prioridades. Por consiguiente, la implementación puede desnaturalizar las intenciones de las políticas, pero a la vez abre canales para su enriquecimiento o, en otros términos, para agregar valor (Moore 1998).

Estos comportamientos frecuentes de la gerencia no sólo alteran los cursos de acción, sino que también modifican el contexto de operación entablando alianzas, fortaleciendo a algunos actores sociales, generando expectativas y demandas, y creando una imagen pública del programa. Así, los resultados pueden diferir notablemente de los contemplados en los objetivos iniciales, las consecuencias no deseadas pueden escapar al control de los participantes y la incertidumbre sobre los distintos tipos de impacto puede desbordar las capacidades analíticas. Si las transferencias, intervenciones o tratamientos exigen el ejercicio de alguna discrecionalidad por parte del operador, la implementación requerirá que la teoría de la intervención sea compartida a lo largo del ciclo de acción del proyecto. Por consiguiente, la gerencia no es independiente de los fines que persigue, de los medios que utiliza, de los procesos de producción ni de las relaciones sociales en las que participa, o a las que moviliza o en las que impacta. No hay gerencia que no esté

históricamente situada, que no sea socialmente construida. No hay gerencia universal, ya que toda gestión es específica. Si bien se puede concebir a la “gerencia social” como un campo profesional diferenciado, la codificación de sus conocimientos siempre será parcial y sus tecnologías no serán de aplicación genérica. Hay gestiones diversas que deben atender a lo propio de cada intervención social, a las condiciones en que esta se despliega, a la naturaleza de la población a la que está dirigida, a las capacidades de los actores y a los valores, actitudes y comportamientos requeridos por parte de los operadores y destinatarios de la acción. Esto supone asumir la complejidad de la implementación, pensándola como un ciclo abierto de acción. En la implementación, la gerencia es responsable de la eficiencia en la aplicación de recursos y de la construcción de la legitimidad y de la sostenibilidad social.

BIBLIOGRAFÍA

Abbott, A. 1988. *The System of Professions: An Essay on Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press.

Banco Mundial. 2004. *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: hacer que los servicios funcionen para los pobres*. Bogotá: Alfaomega.

Bardach, E. 1998. *Getting agencies to work together*. Washington, D.C.: Brookings.

Brehm, J. y S. Gates. 1999. *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: Michigan University Press.

Chambers, D. E. 1993. *Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analysis*. Nueva York: McMillan.

Chen, H. 1990. *Theory Driven Evaluations*. Londres: Sage.

Cohen, E. 1998. "La gestión social en América Latina". En: *Serie de Políticas Sociales*, 25, Santiago de Chile: CEPAL.

Cortázar, J. C. 2004. *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*. Washington, D.C.: BID, INDES.

DiMaggio, P. J. y W. W. Powell. 1991. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". En: *American Sociological Review*, 48: 147-160.

Estrella, M. y J. Gaventa. 1998. "Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A Literature Review". En: *Working Paper*, 70, Sussex: IDS.

Etzioni, A. 1976. *Social problems*. Englewood Cliffs: Prenticed Hall.

Glisson, Ch. 1992. "Structure and Technology in Human Service Organizations". En: Hasenfeld, Y. (Ed.). *Human Services as Complex Organizations*. Londres: Sage.

Gore, E. 2002. *Conocimiento colectivo*. Buenos Aires: Granica.

Hasenfeld, Y. 1992. "The Nature of Human Service Organizations". En: Hasenfeld, Y. (Ed.). *Human Services as Complex Organizations*, Londres: Sage.

Hill, M. y P. Hupe. 2002. *Implementing Public Policy*. Londres: Sage.

Kahn, R. L., D. Wolfe, R. P. Quinn, J. D. Snoek y R. A. Rosenthal. 1964. *Organizational stress: studies in roll conflict and ambiguity*. Nueva York: Wiley.

Kliksberg, B. 1995. *Pobreza: el drama cotidiano: clave para una gerencia eficiente*. Buenos Aires: Tesis/Norma/CLAD/PNUD.

Loseke, D. R. 1999. *Thinking about Social Problems: An Introduction to Constructionist Perspectives*. Nueva York: Walter de Gruyter.

Martínez Nogueira, R. 1998. “Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico”. En: *Serie de Políticas Sociales*, 24, Santiago de Chile: CEPAL.

———, 2000. “La gestión pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad”. En: *Revista Política y Gestión*, 1 pp. 171-196.

———, 2002. “Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras”. En: *Reforma y Democracia*, 24(noviembre).

———, 2004a. *Organización institucional para la consolidación del voluntariado en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: BID/OEA/Comisión Cascos Blancos.

———, 2004b. *La gerencia en los conjuntos integrados de proyectos*. Trabajo para la Fundación Kellogg. Buenos Aires.

Meyer, J. W., R. W. Scott y T. E. Deal. 1981. “Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations”. En: Stein, H. D. *Organizations and the Human Services: Cross-disciplinary Reflections*. Filadelfia: Temple.

Mintzberg, H. 1984. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

Moore, M. H. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Osborne, S. P. 1998. *Voluntary Organizations and Innovation in Public Services*. Londres: Routledge.

O’Toole, L. J. Jr. y K. Meier. 2004. “Public Management in Interorganizational Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking”. Trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre Gobernanza, Management y Performance, Barcelona.

Parsons, T. 1951. *The Social System*. Nueva York: Free Press.

Perrow, Ch. 1970. *Organizational Analysis: A Sociological View*. Londres: Tavistock.

Pressman, J. L. y A. Wildavsky. 1973. *Implementation*. Berkeley: Berkeley University Press.

Pinker, R. 1971. *Social Theory and social policy*. Londres: Heinemann.

Repetto, F. 2001. *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*. Buenos Aires: Prometeo.

Scott, W. R. y J. W. Meyer. 1994. *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage.

Squires, P. 1990. *Anti-social Policy: Welfare, Ideology and the Disciplinary State*. Londres: Harvester-Wheatshift.

Thompson, J. 1967. *Organizations in Action*. Nueva York: McGraw-Hill.

Titmuss, R. 1987. *The Philosophy of Welfare*. Londres: Allen and Urwin.

Udy, S. 1971. *El trabajo en las sociedades tradicional y moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.

Wilson, J. Q. 1990. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Nueva York: Basic Books.

PARTE 2

Las dimensiones organizativas de la implementación

Página en blanco a propósito

Formas organizacionales que facilitan la entrega de servicios sociales

José Sulbrandt, Natalia Navarrete y Natalia Piergentili

En este capítulo se examinan las relaciones entre las características de los programas sociales innovadores y su implementación. Se presta especial atención a la relación entre las estrategias de implementación y las estructuras tradicionales del sector público, ámbito en el que se producen graves contradicciones. Para enfrentar esta situación, las autoridades públicas han establecido arreglos organizacionales ad hoc, por ejemplo, los ministerios han creado unidades especiales de implementación o grupos de trabajo transitorios para adelantar los programas más innovadores financiados por organismos internacionales, lo cual constituye una respuesta pragmática.

Se analiza también el grado de ajuste de las estructuras organizacionales a las demandas de las estrategias gerenciales utilizadas para implementar los programas sociales. Con este fin, se aplican de manera sistemática las ideas sobre el manejo de la complejidad al caso de los sistemas dinámicos que operan en ambientes inciertos y con tecnologías ambiguas y blandas.

En este marco se examina un amplio número de arreglos organizacionales presentes en el sector público y se evalúa hasta qué punto pueden satisfacer las demandas de las estrategias gerenciales de los programas sociales. De esta manera, se intenta hacer un aporte práctico y teórico a una tarea central de los gobiernos de la región, como es la prestación de servicios sociales a los ciudadanos.

CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS SOCIALES

En las dos últimas décadas ha habido un cambio radical en las políticas públicas y en la forma de prestar servicios sociales a los ciudadanos. Ha surgido una preocupación especial por los contenidos, la focalización y el financiamiento de las políticas y programas, y por las modalidades de prestación de servicios.

Aunque siguen implementándose programas de educación y salud de forma más bien tradicional, se han introducido elementos innovadores, entre los que se destacan programas destinados a la lucha contra la pobreza, a mejorar la situación de la juventud, a la igualdad de género, a la atención del adulto mayor, etc.

Los programas relativamente tradicionales, que desde sus inicios fueron de competencia de las burocracias gubernamentales siguen, en general, siendo implementados por ellas de manera satisfactoria. Sin embargo, dichas burocracias tienen problemas cuando deben implementar programas innovadores, pues se les presentan una serie de obstáculos.

Para implementar programas innovadores es necesario determinar sus características, el medio en que se implementarán, la mejor forma de gestionarlos y las razones por las cuales dichos programas requieren estructuras organizacionales distintas de la burocracia tradicional.

Molina (2002) analiza los cambios recientes en la entrega de servicios sociales en América Latina y muestra que, en términos del financiamiento, a las fuentes públicas y nacionales se suman muchas otras, y que mientras en el pasado la asignación de recursos se hacía de acuerdo con la oferta, ahora se realiza según la demanda. En términos de la organización y gestión, señala que:

- La distribución y el poder, que en el pasado estaban centralizados, ahora tienden a estar descentralizados.
- Del monopolio público se pasó a una multiplicidad de oferentes que incluyen al sector privado.

- Antes se excluía la participación de los usuarios, ahora se enfatiza.
- De una regulación fuerte y formal se ha pasado a una regulación moderna de los prestadores privados cuyas normas se han simplificado.
- Antes la evaluación era considerada un simple mecanismo de control: hoy tiene una función formativa, aunque su desarrollo es incipiente.

Las políticas sociales se juzgan en el proceso de implementación, en particular cuando los servicios se prestan a los ciudadanos. Para suministrarlos se deben adoptar decisiones relacionadas con las formas organizacionales, el financiamiento, los insumos, la tecnología, etc. Las investigaciones sobre la implementación de estas políticas han demostrado el alto grado de complejidad de los procesos y sus implicaciones sobre los resultados. Por una parte, las decisiones se toman en ambientes de alta incertidumbre y, por otra, el manejo de las tecnologías ambiguas y blandas tienen consecuencias graves para la estrategia de gestión de los programas sociales y, por ende, para las estructuras que los llevan a cabo.

LA ESPECIFICIDAD DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Los programas sociales como los de salud, educación, trabajo, juventud, niñez en situación de riesgo, mujeres, ancianos, pobreza, marginalidad, etnias, etc. tienden a exhibir características muy específicas. Estos rasgos distintivos, que surgen de los problemas sociales y de su tratamiento por políticas y programas, determinan nuevas estrategias de gestión, lo cual hace necesario establecer formas organizacionales que correspondan y garanticen la prestación de servicios sociales a los ciudadanos.

Los estudios sobre estos temas han generado un nuevo campo de conocimiento que se encuentra en evolución y cuyas principales tendencias comienzan a perfilarse cada vez con más claridad. En la siguiente sección

se presentan los factores más importantes de los problemas que enfrentan las políticas y los programas sociales.

Características intrínsecas de los problemas y programas sociales

Los problemas sociales que se pretende enfrentar con las políticas y los programas son muy complejos, por lo cual sólo pueden ser débilmente estructurados y, por consiguiente, definidos de manera poco rigurosa. Esto se debe a que es difícil identificar y aislar las posibles causas, pues estas tienden a confundirse entre sí. Por ejemplo, la delincuencia juvenil está asociada, como problema, a la estructura familiar, al mercado de trabajo juvenil, al nivel educacional, a la estructura psicológica de los jóvenes y a otros factores. Esto quiere decir que un problema de esta naturaleza, cuyas causas pueden trazarse en direcciones tan diferentes, difícilmente pueda ser definido en un sentido estricto como un problema educacional, económico o cultural y, en consecuencia, no resulta sencillo sugerir un curso de acción específico para resolverlo.

Las políticas y programas sociales del gobierno no persiguen uno sino múltiples objetivos, que en la mayoría de los casos son incongruentes y, en ocasiones, contradictorios. Sus metas son en general definidas de manera ambigua, lo cual obedece no sólo a problemas técnicos sino también a necesidades tácticas para garantizar su legitimidad y asegurar su aprobación por los organismos legislativos. Y lo que es más complicado aún, en el transcurso de la implementación, las metas tienden a ser redefinidas dentro de cierto rango. Una de las razones que explica estas modificaciones es el proceso de aprendizaje social que experimenta una organización al implementar un programa.

En casi todos los programas sociales se utilizan tecnologías blandas, por lo que las supuestas relaciones causales que vinculan a los insumos y las actividades con los servicios y el impacto no están fundadas en un conocimiento cierto y válido; en el mejor de los casos sólo constituyen hipótesis. Si esto es así en cuanto a la prestación de tecnologías de servicios sociales, lo es aún más con respecto al impacto que se pretende lograr a

partir de los resultados. Esto significa que aun cuando un programa social se implemente correctamente, puede no conducir a la meta buscada. Además, buena parte de los programas sociales tiene bases teóricas débiles, que a menudo no se hacen explícitas en los programas.

Dadas estas debilidades de los programas, no se podrá entender el éxito o el fracaso del conjunto de sus actividades a menos que se haga un serio intento de explicitar los modelos teóricos subyacentes. De hecho, la falta de interés por el conocimiento teórico que sirve de argumento base a la intervención social ha contribuido a retardar la comprensión de los programas sociales, su grado de utilidad y sus limitaciones.

Factores del medio organizacional y del entorno social

En los programas sociales, se deben identificar y caracterizar ciertos fenómenos de tipo organizacional debido a que tienen serias consecuencias en la implementación y en los resultados. Entre ellos cabe destacar la complejidad e incertidumbre que rodean la ejecución de un programa social, las cuales se refieren tanto al medio interno como al externo. El ambiente en el que se desarrollan estos programas se caracteriza por la presencia de múltiples actores que tienen intereses directos en el programa.

Estos actores son los involucrados, es decir, actores individuales, grupales u organizacionales, que serán afectados positiva o negativamente por la política o el programa en cuestión, y que muy probablemente desarrollarán alguna estrategia para apoyar el programa u oponerse a él. Por ejemplo, en un programa de alimentación para escolares se pueden identificar por lo menos los siguientes grupos: los altos funcionarios, los ejecutores directos, los productores de los alimentos que se van a distribuir, los encargados de los centros de distribución, los repartidores del alimento a los centros escolares, los alumnos beneficiarios directos, los profesores, los directivos de las escuelas, los padres de los estudiantes, los partidos políticos, los grupos de vecinos, etc.

Estos actores sociales desarrollan sus propias estrategias alrededor del programa a fin de que sus intereses y valores sean tenidos en cuenta en la

acción gubernamental. Algunos de estos grupos forman coaliciones para actuar con más poder e influencia. Estas estrategias se dan en un contexto estructurado por la situación general de la comunidad y por las normas básicas del programa. Con todo, tienen un efecto sobre el programa, sus metas y su duración. Además, generan una alta complejidad y gran incertidumbre.

En la actualidad es más frecuente que la ejecución de los programas sociales se encargue a una serie de organismos que deben operar en red y no a una sola entidad, como sucedía en el pasado. De allí la extraordinaria importancia que tienen las relaciones sociales, y las relaciones entre las organizaciones y agencias participantes, y la gerencia de redes en el desarrollo de los programas. En consecuencia, se justifica darles prioridad a los mecanismos de coordinación y cooperación entre quienes llevan adelante los programas.

En la ejecución de cualquier programa social existe un gran número de instancias o centros de decisión, tanto en los varios niveles jerárquicos de cada organismo como en cada una de las varias y diferentes organizaciones participantes. Esta larga cadena de nodos hace que los programas sigan un complejísimo sistema decisorio, por lo cual los ejecutores y los involucrados, para evitar los bloqueos, efectúan constantes procesos de negociación que terminan por alterar el programa y el tiempo de ejecución.

En el caso particular de América Latina y el Caribe, la gerencia social se ejerce en un contexto caracterizado no sólo por agudas crisis y escasos recursos, sino también por una administración estatal plagada de limitaciones y problemas. En efecto, opera en un marco institucional inadecuado y débil, con una normativa jurídica destinada particularmente al ejercicio de un control formal, con una proliferación exagerada de organismos, una gran fragmentación organizacional y una asignación de funciones difusas, entre otras características negativas.

MEDIO AMBIENTE Y TECNOLOGÍA

Dadas las características de los programas sociales, varios investigadores han estudiado las necesidades gerenciales y, en especial, sus estrategias de

implementación. Uno de los análisis más sistemáticos de estos procesos es el de Rondinelli, Middleton y Verspoor (1990), que se seguirá en este capítulo, vinculado a toda una tradición de desarrollos teóricos e investigaciones sobre las estrategias gerenciales y sus factores determinantes.

Para entender las estrategias gerenciales se han utilizado tres variables clave: el medio, la tecnología y los valores. En esta sección se tratarán las dos primeras.

Medio ambiente

Se entiende por medio ambiente todo lo que está fuera de los límites o fronteras de la organización: proveedores, competidores, ciudadanos clientes, sindicatos, otros involucrados, el marco legal, los factores económicos, los cambios tecnológicos, etc. (Banner y Gagné 1995).

Lo que interesa del ambiente es su nivel de incertidumbre, que está determinado por su complejidad y por sus grados de estabilidad, y se puede medir por la velocidad y radicalidad de los cambios, y por la imposibilidad de predecirlos.

La necesidad de gestionar el medio ambiente es parte importante de las metas gerenciales, ya que a menudo se caracteriza por una turbulencia en aumento, cambios rápidos y una incertidumbre creciente. En situaciones como estas, si la organización no se puede adaptar rápidamente a las transformaciones de su entorno enfrentará graves dificultades.

En el viejo paradigma, a través de la predicción y el control, se buscaba manipular aquellos factores influenciables y supervisar aquellos que no lo eran. Según el nuevo enfoque, en cambio, se trata de satisfacer las necesidades de la sociedad como un todo y las del gobierno de manera específica, con el fin de proveer lo que se requiere. La gerencia debe reconocer lo que sucede realmente afuera y tratar de dar las respuestas apropiadas de manera proactiva.

Desde los primeros estudios de Emery y Trist (1965) se ha argumentado que para entender los procesos y la estructura de una organización deben establecerse los tipos de vinculación con el medio ambiente. Los

autores mencionados distinguieron tres tipos de interdependencia: interna, transaccional y ambiental. Aquí interesan las dos últimas, porque son las que tienen que ver con el entorno en términos de insumos, productos, relaciones entre varios involucrados y la organización. Estas formas de interdependencia son, además, las que crean mayor incertidumbre. Además, Emery y Trist desarrollaron la siguiente tipología de los entornos:

Apacible y aleatorio. Se caracteriza por un bajo nivel de movimiento o cambio de los elementos del medio y de su interrelación. Se trata de un medio estable y sus partes constituyentes están desconectadas.

Apacible y conectado. Se trata de un medio simple y con un bajo nivel de cambios, pero con un alto grado de interconexión entre sus partes. En este caso, las pautas de interacción son predecibles pero las coaliciones que se forman tienen consecuencias directas en la toma de decisiones y en la planificación estratégica.

Perturbado y reactivo. El entorno es complejo, con cambios y movimientos impredecibles. Hay una fuerte interconexión y dependencia mutua entre los elementos que lo componen.

Turbulento. Se caracteriza por movimientos rápidos, gran interconexión y altos niveles de incertidumbre. Un entorno turbulento es un desafío para la mayoría de los equipos gerenciales pues los directivos no pueden examinar con suficiente rapidez los elementos individuales del medio. Los cambios que afectan a la organización no surgen de la acción separada de los actores en el medio ambiente sino del efecto sinérgico de movimientos interrelacionados de muchos de ellos. La tasa de aceleración y la complejidad de los efectos interactivos exceden la capacidad de los componentes del sistema para predecirlos.

Ante la turbulencia del ambiente, la gerencia desarrolla un proceso de adaptación institucional en el que cobran mayor importancia las funciones de seguimiento y predicción, y las estrategias para minimizar los riesgos y la incertidumbre del ambiente. En los años sesenta R. Hill (citado por Banner y Gagné 1995) estudió dos empresas: la primera en un medio estable, homogéneo y predecible, y la segunda en un entorno altamente diferenciado e inestable. El primer caso permitió controles

directos, basados en reglas y procedimientos con una autonomía restringida. El segundo, por el contrario, requirió una alta autonomía gerencial y arreglos estructurales muy flexibles para manejar la situación. En otros términos, cuanto más predecible y homogéneo era el medio, mayor era el uso de controles burocráticos tradicionales tales como reglas, políticas y procedimientos. En cambio, mientras más complejo era el medio, la demanda de procesamiento de información era mayor. Ese estudio de casos respaldó fuertemente la afirmación de que las diferencias en los controles se debían a las diferencias en los entornos.

Lawrence y Lorsch, citados por Banner y Gagné (1995), siguieron esa misma línea y concluyeron que un ambiente dinámico tiende a tener más influencia en la estructura de la organización que uno estático. De hecho, un medio ambiente turbulento puede ser un factor más importante que el tamaño de la organización o que la tecnología que utilice. Mientras que los ambientes estables tienden a inducir una mayor formalización en la organización, pues requieren respuestas rápidas y se puede ganar eficiencia con actividades programadas y estandarizadas, los ambientes dinámicos exigen niveles de formalización más bajos. Finalmente, si todos los demás factores permanecen constantes, cuanto más complejo es el ambiente, más descentralizada es la estructura.

En ciertos entornos, el cambio es tan frecuente que puede abrumar a los gerentes. Los cambios violentos, sin ninguna regla ni orden se podrían definir como caóticos. Como resultado de la intensificación de la turbulencia en el entorno la gerencia debe enfrentar problemas emergentes tales como:

1. Reducción del horizonte de planificación.
2. Uso de criterios obsoletos para examinar oportunidades o problemas nuevos.
3. Insistencia pública e impaciencia de los líderes por soluciones “inmediatas” o “instantáneas” para problemas cuya superación exige tiempo.
4. Incertidumbre para quienes toman las decisiones acerca de la

naturaleza de los nuevos roles y responsabilidades necesarios en una sociedad en cambio.

5. Dificultades con el funcionamiento correcto de los mecanismos de control cuando se cambia la estrategia de gestión planificada y jerárquica.

Tecnología

Junto con la incertidumbre del entorno, la tecnología es la otra gran variable que ayuda a comprender las estrategias gerenciales. Se entiende por tecnología la aplicación de conocimiento para combinar diferentes insumos a fin de producir los resultados deseados en una organización. Ese conocimiento se refiere a las relaciones fines-medios, para alcanzar un objetivo dado de manera eficaz. Más precisamente, se refiere al conocimiento, a los procesos y a las acciones que se usan para transformar insumos en servicios.

Ya se ha mencionado que las tecnologías de los programas sociales son “blandas” en su gran mayoría, lo que quiere decir que no se conocen bien las relaciones causales que vinculan a sus distintos componentes y que con la aplicación del programa no se puede garantizar que se entregará un buen servicio. A lo anterior se debe agregar que cada vez que se innova en materia de tecnología, los operadores enfrentan algunos problemas hasta que logran dominar su uso.

Una larga tradición de investigación ha analizado estos aspectos y sus consecuencias en la gestión de los programas. Además, se ha recurrido a ellos para establecer los niveles de innovación en la prestación de servicios, lo que se expresa en la posibilidad de predecir los resultados a partir del proceso tecnológico y el esfuerzo que exige a los operadores la ejecución de nuevas tareas en comparación con las prácticas antiguas.

En estas circunstancias, si la posibilidad de predicción es baja y el programa es muy exigente para los funcionarios, en términos de las tareas, se está en presencia de un grado de innovación muy alto. Por el contrario,

si la posibilidad de predicción es alta y los empleados saben bien cómo llevar a cabo las tareas, se está en presencia de rutinas.

Al respecto, Butler (1991) señala dos dimensiones de la tecnología que son muy importantes para entender la gestión de los programas sociales: la ambigüedad/claridad y la variabilidad/estabilidad:

Ambigüedad/claridad. La tecnología tiene que ver con los conocimientos y las creencias acerca de la relación entre los fines y los medios, y se refleja igualmente en situaciones, conocimientos y creencias. Su grado de claridad depende del nivel de comprensión de un proceso particular y del aprendizaje y de la habilidad del operador. Si estas relaciones son confusas e indeterminadas, es difícil entender cómo se logra el fin establecido.

Variabilidad/estabilidad. La segunda dimensión se refiere al grado de estabilidad. Cuando hay continuidad en las tareas, la tecnología es estable, pero cuando hay muchas tareas nuevas y excepciones, la tecnología es variable. El hecho de que una tarea sea percibida como un problema nuevo depende de la experiencia de los operadores.

Combinando los diferentes valores de variabilidad y ambigüedad pueden definirse cuatro tipos de tecnologías:

Rutinarias. Tecnologías claras, estables y que logran los resultados esperados. Por ejemplo, una línea de producción manufacturera y servicios como los cajeros de banco.

Modulares. Tecnologías claras y variables cuyo énfasis gerencial se centra en disponer de componentes y procedimientos estandarizados junto con diferentes mezclas de opciones. En el proceso de capacitación de los funcionarios, las unidades estándar de conocimientos son reagrupadas para producir diferentes servicios.

Artesanales. Tecnologías ambiguas pero estables. Un ejemplo en el área de servicios es el caso de los artistas. El arte del operador está en ejecutar tareas presentadas muy uniformemente, como en un grupo “pop” en el que la misma vuelta se usa repetidamente, pero las maneras de lograrlo no son fáciles de transmitir a otras personas, ni pueden describirse como procedimientos operativos estándares. Estas requieren un largo tiempo de aprendizaje.

Intensivas. Tecnologías ambiguas y variables que se emplean generalmente en las prestaciones de servicios sociales de programas innovadores. En estos casos, se introduce una tarea nueva sin que se sepa concretamente cómo realizarla. Los avances de ese saber son el resultado del trabajo de aprendizaje del grupo.

Dado que las tecnologías son operadas por individuos vinculados a través de relaciones que generan interdependencias entre ellos, Thompson (1967) presenta una caracterización de los tipos de interdependencias y una manera de medir la complejidad con que se organizan, planteando una escala de tres niveles. La proposición básica es que el aumento de la interdependencia genera más complejidad, y según las características de la estructura organizacional, obliga a incrementar la capacidad de toma de decisiones:

a) La interdependencia más baja que genera complejidad es la de “tipo *pool*”, en la cual se aporta un conjunto de recursos para ser utilizado en común. Esto se observa cuando las unidades organizacionales no dependen directamente unas de otras, sino que cada una depende del conjunto. La coordinación se efectúa siguiendo reglas simples, con condiciones mínimas de desempeño, que deben lograrse para acceder a los recursos conjuntos (coordinación paramétrica). A estas tecnologías basadas en una interdependencia de conjuntos, Thompson las llama “mediadas”, y su propósito es conectar a usuarios independientes que deseen hacer una transacción. La cuestión esencial es resumir las necesidades de quienes participan en las transacciones en un número de parámetros relacionados de forma simple.

b) El punto medio de la escala es la *interdependencia secuencial*. Esta se observa cuando el flujo de trabajo entre las unidades organizacionales es en serie, esto es: lo que se hace se pasa de A a B, de B a C y así sucesivamente a través de la línea. Los ejemplos típicos de esta interdependencia son los procesos de producción en línea. Las tecnologías que generan esta interdependencia son las de vinculación larga cuyo fin es asociar a un grupo de operadores que desempeñan tareas que ocurren en un determinado orden. Este tipo de interdependencia está mucho más expuesto a interrupciones

que el de tipo “*pool*”, pues en estas circunstancias la coordinación está sujeta a contingencias y para llevarla a cabo es necesario utilizar cronogramas. La cuestión es sincronizar las actividades de diferentes unidades de la manera más precisa posible.

c) La interdependencia que genera más complejidad es la del tipo “recíproco”, en la que el trabajo fluye hacia adelante y hacia atrás entre individuos y unidades. Se presenta en tareas no rutinarias, en las cuales la tecnología es aún relativamente indeterminada y los funcionarios deben trabajar juntos y de cerca y, aunque probablemente tengan parámetros y un cronograma a seguir, su principal método de coordinación son los ajustes mutuos. Estos ajustes suponen la habilidad para establecer comunicaciones en todas direcciones y una alta interacción a medida que las tareas avanzan. Además, en estos ajustes el lenguaje de la transmisión de información es mucho más rico que el de los parámetros y el cronograma.

En los procesos de interacción y retroalimentación, los individuos pueden ajustar rápidamente sus actividades a la nueva información y a los cambios en las condiciones del entorno.

La tecnología basada en la interdependencia recíproca es de tipo intensivo por lo que el grado de interacción entre los participantes es el más alto. Lo interesante de este planteamiento es que introduce una dinámica en la relación entre tecnología y complejidad.

Los análisis reseñados muestran que el tipo de tecnología usada en un programa social y, en particular, las interdependencias que se producen en su aplicación, tienen consecuencias directas sobre la manera de implementarlo. Lo mismo acontece con la otra variable principal, que es el grado de complejidad del medio.

ESTRATEGIAS GERENCIALES

Una estrategia gerencial es una pauta particular de procesos de gestión con la cual una organización desarrolla actividades específicas en un medio ambiente determinado a fin de alcanzar las metas y los objetivos que se ha propuesto. Son pautas dinámicas de acción entre las cuales se cuentan la

toma de decisiones, la planificación, el liderazgo y la comunicación. Aunque la gerencia tradicional desarrolló los mecanismos para llevar a cabo estas tareas—ajustadas a la burocracia pública— a partir de las contingencias fijadas por el entorno y las tecnologías utilizadas, pueden desarrollarse formas alternativas para gestionar la implementación de programas sociales.

En esta materia, Rondinelli et al. (1990), hicieron una notable contribución al establecer el efecto conjunto de la complejidad del medio y de la innovación de las tecnologías sobre la estrategia gerencial de los programas públicos. Combinando las dos variables, presentadas en forma de dicotomías, establecieron la necesidad de contar con cuatro estrategias gerenciales diferentes en la implementación.

Estrategia gerencial mecánica

Los programas sociales cuyas tareas son rutinarias y que se llevan a cabo en ambientes de baja incertidumbre pueden ser implementados satisfactoriamente por una estrategia “mecánica” o “mecanicista”, que utiliza procesos adecuados para las grandes burocracias públicas.

Estos programas suponen la implementación de tareas estandarizadas, claramente entendidas y en ambientes estables. La gerencia tiene un alto grado de confianza en que la situación no cambiará en el futuro, por lo cual hace una planificación total, que comprende todas las acciones necesarias para cumplir los objetivos.

En este tipo de estrategia el sistema de toma de decisiones es centralizado y sigue reglas y procedimientos. Los gerentes fijan los objetivos y las metas, que se escinden en submetas y que se cumplen aplicando insumos y procedimientos según la tecnología. La información y las órdenes fluyen de arriba hacia abajo, pues debido a la baja incertidumbre no hay necesidad de transmitir información hacia arriba. La descripción del trabajo puede ser muy detallada, enfatizándose las actividades a desarrollar. La gerencia exige una especialización funcional.

La autoridad se expresa a través de la jerarquía, el liderazgo consiste fundamentalmente en dar órdenes a los funcionarios y, en especial, a

aquellos que se encuentran en los niveles inferiores de la organización, quienes deben obedecer. Las comunicaciones son de tipo vertical y formal, a lo cual se agrega que los mecanismos de coordinación buscan establecer grados importantes de control.

En el caso de estas estrategias, la gerencia no es particularmente sensible a los cambios de las necesidades de los clientes, en tanto se preocupa por mantener su conducta con los procedimientos operativos estándares. En suma, se caracteriza por su gran resistencia al cambio y una fuerte inercia, producto de la rutina y la especialización.

En la práctica, algunos de los grandes programas sociales públicos tradicionales pueden ser manejados con una estrategia mecánica debido a la experiencia que hoy existe acerca de la manera de administrarlos, como es el caso de las áreas de educación y salud.

Estrategia gerencial mecánica abierta

Cuando los programas sociales tradicionales o rutinarios se enfrentan a entornos altamente inciertos se necesita una estrategia mecánica abierta, que mantenga las decisiones bajo una autoridad jerárquica y el control central, pero que además busque reducir la incertidumbre del entorno incrementando el flujo de información sobre las situaciones locales específicas.

En un medio ambiente muy turbulento, dado que la velocidad de los cambios tiende a producir graves fallas de desempeño, la estrategia de conducción debe establecer procesos de descentralización o desconcentración que generen información adecuada sobre cambios locales.

En esta estrategia la incertidumbre del entorno se enfrenta dando a las unidades locales una mayor discreción para llevar a cabo sus tareas y ajustarse a las condiciones del lugar. Así, se busca que al tomar en cuenta las particularidades del lugar o de la localidad, la gerencia sea capaz de entregar mejores servicios y cierre las brechas de desempeño.

En estos casos los operadores y gerentes deben responder a los intereses de numerosas organizaciones involucradas y prever cambios económicos y

sociales, mientras se mantiene la dirección y el control sobre las actividades relativamente rutinarias.

En los programas sociales, por ejemplo los proyectos de construcción de escuelas o de reparto de libros, las actividades y los programas son coordinados con varios ministerios y agencias, en cooperación con las unidades regionales educacionales. Esto supone un alto grado de desconcentración o descentralización. En los últimos años los gobiernos han estado utilizando este tipo de estrategia, lo cual les ha ayudado a identificar a “los grupos objetivo” y a que los proyectos se ajusten mejor a las necesidades locales.

Es importante mencionar que si bien pueden manejar ambientes complejos, las estrategias de gerencia mecánica abierta tienen una capacidad limitada para tratar con la innovación y las nuevas tecnologías.

Estrategia gerencial profesional adaptativa

Esta estrategia es ideal para los proyectos altamente innovadores que se llevan a cabo en ambientes de baja incertidumbre y complejidad. Por lo general, estos proyectos son implementados por los ministerios o grandes agencias gubernamentales que pretenden introducir cambios en la gestión que pueden terminar generando dificultades.

El alto grado de innovación supone un incremento significativo en el uso de nuevas prácticas y tecnologías, lo cual aumenta la necesidad de establecer nuevos procedimientos de información y descentralización de la autoridad, de los recursos y de formación del personal.

La habilidad en la coordinación con otras organizaciones y con los beneficiarios es crucial para el éxito de esta estrategia. Los proyectos innovadores deben descansar en una variedad de habilidades profesionales y técnicas, que eventualmente produzcan cambios de amplia escala en un entorno relativamente estable. La obtención de nuevos conocimientos sobre la implementación del programa se consigue en la práctica de los procesos organizacionales.

La implementación de tareas innovadoras requiere –aun en medios relativamente estables– procesos de gerencia flexibles y participativos. La

implementación depende de una combinación de habilidades especializadas, conocimientos, experiencia, juicio y autoridad profesional. En estos casos la gerencia profesional adaptativa recurre a procesos no claramente establecidos.

Estrategia de gerencia adaptativa

En ambientes de alta incertidumbre donde se implementan tareas particularmente innovadoras, como es el caso de la gran mayoría de los nuevos programas sociales, se sabe bien lo que se persigue, pero las pautas para su ejecución son poco específicas. Por ello es necesario llegar a un acuerdo acerca de ellas y de su aplicación entre los encargados, y entre estos y los principales involucrados. Cuando se sabe lo que se quiere, pero las tecnologías son blandas o las actividades muy variadas y cambian con rapidez, se necesita utilizar una gerencia adaptativa.

En estos casos, los programas y las actividades deben ser planeados y administrados de manera flexible, gradual y responsable. Los planes y las acciones se deben ajustar a los cambios ocurridos en las condiciones del entorno y el gestor debe actuar más para facilitar que para dirigir o controlar. Además, debe usar incentivos para guiar a sus subordinados y colaboradores, a fin de que cambien sus conductas, obtengan beneficios para ellos mismos y a la vez implementen el programa de manera adecuada. El trabajo se basa en la experimentación y el aprendizaje. Por consiguiente, el gerente actúa de manera gradual, es decir hacia la obtención de los resultados, mejorando primero la efectividad y luego la eficiencia.

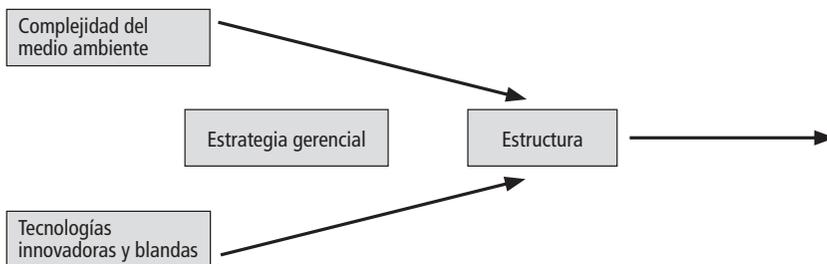
En esta estrategia de gestión no es posible utilizar una estructura jerárquica sino que por el contrario, se debe operar “de abajo hacia arriba” y la comunicación debe fluir en todas las direcciones. El aprendizaje de los gestores y la necesidad de operar a través de procesos de negociación y acuerdos mutuos son los elementos clave para que la estrategia tenga éxito.

ESTRATEGIA Y ESTRUCTURA

Hace ya más de cuatro décadas que Chandler (1962) inició la discusión sobre la forma en que las estrategias afectaban las estructuras organizacionales y su diseño. Esta tesis de que la estructura sigue a las estrategias se ha planteado una y otra vez, pero no se ha destacado su carácter complejo. Chandler afirmó: “Mi meta desde el comienzo ha sido estudiar la compleja interacción en la empresa industrial entre estructura, estrategia y un ambiente siempre cambiante” (1998: 348).

Las investigaciones combinadas de Lawrence y Lorsch (1967), Chandler (1962) y Perrow (1970), muestran, entre otros aspectos, que la estructura tiende a seguir a la estrategia y que ambas deben estar alineadas con el medio para que la organización sea efectiva.

Esquema 3.1. La vinculación medio - estrategia - estructura



Fuente: Elaboración propia.

Este capítulo sigue una línea similar a la de Chandler, en tanto se afirma que la estrategia gerencial del programa social –no su estrategia central– plantea exigencias en cuanto a *la estructura de la organización*, afectándola con el propósito de hacer más efectiva y eficiente la prestación de servicios. El supuesto es que la estructura, como elemento administrativo de una organización, existe para hacer que la estrategia y las operaciones funcionen mejor.

Para entender la necesidad de generar diseños especiales de estructuras organizacionales y además guiar esta actividad, se dispone de

teorías de la decisión racional en las organizaciones, particularmente la de Butler (1991) sobre diseños organizacionales, según la cual la ley de la variedad requerida se aplica al proceso de toma de decisiones que intenta enfrentar la incertidumbre del entorno y controlar el medio interno de la organización.

Butler (1991) planteó un modelo institucional de estructuras eficientes, para lo cual definió a la estructura como un conjunto duradero de reglas para la toma de decisiones que son parte de una organización. El problema del diseño es encontrar la estructura que permita la capacidad requerida para tomar decisiones, lo cual supone elegir y actuar, e implica acuerdos acerca de propósitos y relaciones entre los fines y los medios en la organización.

Una estructura organizacional provee una determinada capacidad para tomar decisiones según la elasticidad de sus reglas. Asimismo, cada tipo de estrategia gerencial requiere una determinada elasticidad en las reglas de toma de decisiones. De conformidad con este criterio, Butler introduce dos estructuras organizacionales extremas: las borrosas (*fuzzy*) y las nítidas (*crisp*).

Estructuras borrosas

Una estructura organizacional borrosa proporciona una considerable capacidad para tomar decisiones y provee un alto grado de elasticidad en las variables centrales para llevar a cabo las actividades de la organización. Estas variables son, por ejemplo, la definición de tareas y su asignación, el manejo de procedimientos y su adaptación a situaciones diferentes, las decisiones y quienes las toman, los flujos de información y su dirección, los niveles de análisis en la toma de decisiones, etc. A estas variables se pueden agregar otras que son relevantes para el proceso y un tercer grupo, relevante para describir la toma de decisiones.

En estas estructuras las tareas son fluidas, adaptables y redefinibles, las relaciones entre los actores internos son del tipo red, el conocimiento

es difuso, la comunicación suele ser horizontal y la estructura no está atada a reglas verticales.

El punto esencial acerca de las estructuras borrosas no es la inexistencia de reglas, sino que estas no se consideran inmodificables. Por el contrario, pueden cambiarse de acuerdo con un conjunto de circunstancias no siempre bien definidas. Existe considerable flexibilidad para tomar decisiones, pues lo realmente importante es la intención de quienes las adoptan más que su contenido literal.

En este tipo de configuración, las reglas para la toma de decisiones están implícitas, son simbólicas y su funcionamiento está basado en un conocimiento experto. La relación entre los funcionarios es altamente interactiva, su labor es operativa y analítica, se trabaja en grupos y no individualmente. Esta estructura descentralizada cuyos mecanismos de control funcionan más bien como apoyo, es apropiada para manejar ambientes complejos y nuevas tecnologías.

Este tipo de organización desarrolla con el tiempo procedimientos estándar, que tendrán que ser modificados de súbito si se presentan nuevas condiciones. En este caso, la estructura tiende a sufrir de “sobrecapacidad” en la toma de decisiones.

Estructuras nítidas

Al contrario de la estructura borrosa, una estructura nítida determina una baja capacidad de toma de decisiones. De hecho, presenta un alto grado de rigidez en todas las variables mencionadas en el punto anterior. Por lo tanto, es una estructura muy bien definida que exhibe normas y reglas de operación inflexibles que tienden a ser muy estrictas y por consiguiente difíciles de cambiar.

En la estructura nítida, las reglas para la toma de decisiones son formales y tienen un carácter literal. Las relaciones entre sus actores organizacionales no son altamente interactivas, sino que se trabaja con un estilo individual, aunque bajo normas. En esta situación, todos los procesos han sido delineados con claridad y la toma de decisiones está centralizada. Estos mecanismos

operativos estándar controlan la incertidumbre, y se impone la posibilidad de predicción. Sus mecanismos de control tienen un carácter punitivo.

Se trata de una estructura jerárquica en la cual cada funcionario se encuentra bajo el control y la supervisión de otro que tiene una posición más alta, por lo que el conocimiento está centrado en los cargos superiores y la resolución de problemas, a cargo de los niveles superiores de la jerarquía. Este tipo de estructura es muy común en las organizaciones que responden adecuadamente a las estrategias mecánicas de implementación.

Las configuraciones nítidas no constituyen una buena alternativa para enfrentar entornos complejos o tecnologías muy innovadoras. Por el contrario, son aptas para medios estables, ya que prácticamente la toma de decisiones está contenida en sus procedimientos. Las rutinas son formalizadas y establecidas a manera de normas cuando, debido a la repetición, se ha adquirido experiencia para enfrentar determinadas condiciones. Si, por el contrario, las tecnologías y los entornos cambian con rapidez, los procedimientos tienden a quedarse rezagados y terminan siendo inadecuados para enfrentar los nuevos problemas. En casos como los señalados es probable que las organizaciones nítidas del sector público (burocracia tradicional) carezcan de capacidad para tomar decisiones.

En resumen, cuando el entorno de una organización es incierto y la tecnología es muy novedosa y blanda, la estrategia debería ser propiamente adaptativa y, por consiguiente, la estructura organizacional debería tender a ser borrosa; en tanto que para una estrategia gerencial de tipo mecánica, que enfrenta entornos de baja incertidumbre y usa tecnologías duras o conocidas, resulta apropiada la configuración nítida.

Desde un enfoque organizacional, el propósito de contar con una estructura borrosa es que los funcionarios tengan pocas restricciones y un mayor grado de libertad para manejar los temas bajo su consideración y para definir los procedimientos a seguir. Las reglas en estos casos son elásticas. Si la situación es la inversa, y no se necesita dar libertad a los operadores, entonces es mejor diseñar una estructura nítida.

El principio de la variedad requerida afirma que una organización requiere diseñar una estructura con una capacidad de toma de decisiones

lo suficientemente nítida para minimizar los costos del proceso decisorio, y lo necesariamente borrosa para lograr adaptabilidad. Este es uno de los retos más importantes del diseño organizacional.

Desde esta perspectiva, el problema del diseño organizacional termina siendo encontrar la estructura que permita la variedad requerida para la toma de decisiones y que capacite para desarrollar la estrategia gerencial más adecuada según el programa y el entorno.

De acuerdo con la ley de la variedad requerida, a medida que aumenta el grado de complejidad del medio ambiente y la estrategia gerencial se torna más adaptativa, el sistema organizacional debe tener la posibilidad de adaptarse para mantener su integridad. En este sentido, sólo la variedad puede absorber la variedad, entendiéndose por ella el número de estados posibles que puede adoptar el sistema. Se entiende entonces que la variedad es una forma de medir la complejidad. Para sobrevivir, cualquier sistema tiene que tener en su estructura y en sus procesos internos la variedad necesaria de respuestas para enfrentar eventuales situaciones de complejidad. Esta ley estipula que el grado de regulación (o control) que puede lograrse está limitado por la complejidad del regulador con respecto a la complejidad del sistema que se pretende controlar (Beer 1979). Esto quiere decir que los mecanismos de regulación internos de un sistema deben ser al menos tan diversos y complejos como el ambiente en el que operan.

Sin embargo, toda organización tiene un límite en la cantidad de recursos que puede dedicar a la actividad de toma de decisiones, por lo cual se produce una tensión entre lo nítido y lo borroso. Lo ideal es entonces equilibrar ambos requerimientos, cuidando de no privilegiar a alguno, pues diseñar una configuración demasiado nítida, por ejemplo, conduce a que la capacidad de decisión sea insuficiente. Así, se pueden presentar dos tipos de yerros: “sobrecapacidad” o “subcapacidad” de decisión. Un diseño eficiente debe evitar ambos errores.

De acuerdo con la tipología de estrategias de implementación y las demandas de variedad requerida para la toma de decisiones, se hace patente que:

- La estrategia mecánica requiere una configuración nítida con sólo algunos elementos de la configuración borrosa.
- La estrategia adaptativa supone una configuración claramente borrosa con sólo algunos elementos de la nítida.
- La estrategia mecánica abierta requiere una estructura nítida, combinada con elementos de una borrosa.
- La estrategia adaptativa profesional supone una estructura borrosa, combinada con elementos de una nítida.

Estas conclusiones permiten evaluar hasta qué punto las estructuras con las que se trabaja en el sector público son las adecuadas para llevar a cabo los programas encargados a la organización y qué condiciones básicas debería tener un diseño alternativo; por supuesto que esto, en particular en el sector público, es sólo una aspiración. A ningún directivo público se le entrega una hoja en blanco para que diseñe o rediseñe la organización. Parafraseando a Peters (1993), entender la estructura organizacional es crear una habilidad para introducirle cambios que le permitan adecuarse más efectivamente a la estrategia. Aun cuando se pudiese hacer un nuevo diseño, no es posible alcanzar la estructura organizacional ideal; lo único factible es tratar de mejorar la existente.

El supuesto es que la estructura como elemento básico de una organización existe para hacer que la estrategia y las operaciones funcionen mejor. Con esto en mente, a continuación se presentarán algunas estructuras organizacionales con las que trabaja el sector público y se examinarán la flexibilidad y la capacidad que poseen para la toma de decisiones, a fin de apreciar las posibilidades de implementar programas sociales innovadores.

DISEÑOS ORGANIZACIONALES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

Los programas sociales, en especial los más tradicionales como los de las áreas de educación y salud, han sido implementados por las estructuras habituales del sector público: ministerios, agencias del sector central y en

algunas oportunidades por organizaciones del nivel local del aparato estatal. En muy pocas ocasiones los diseñadores de políticas y programas sociales han podido crear una nueva organización que posea la estructura ideal para llevar a cabo las tareas. La cuestión actual es cómo utilizar mejor los diseños organizacionales disponibles para la prestación de estos servicios y, en el mejor de los casos, cómo rediseñarlos.

Las distinciones entre estructuras borrosas y nítidas, y sus posibles combinaciones proporcionan criterios para evaluar los diseños organizacionales actuales y examinar posibles alternativas. El supuesto básico es que una estructura organizacional debería permitir a sus operadores y directivos alcanzar eficiente y efectivamente sus metas, y responder a los cambios del entorno en el cual trabajan.

Daft (2000) ha identificado dos propósitos centrales que toda estructura organizativa debe cumplir: a) ofrecer un marco de responsabilidades, líneas de comunicación y mecanismos de agrupación y b) proporcionar los mecanismos para coordinar los elementos organizacionales en una unidad coherente.

Se ha afirmado con razón que una buena estructura no garantiza el éxito del programa o de la organización, pues si la estructura no se adecua a las necesidades del programa, puede llegar a neutralizar los esfuerzos mejor dirigidos y a impedir el alcance de los resultados.

Burocracia tradicional

Como ya se dijo, los programas más tradicionales como los de las áreas de educación y salud han sido implementados por las estructuras habituales. Los ministerios y agencias gubernamentales normalmente asumen la burocracia pública tradicional que, por lo general, opera con eficiencia cuando las tareas son simples y repetitivas. Así, ejecuta tareas definidas con claridad y la coordinación se logra a través de la normalización de los procesos de trabajo con actividades altamente formalizadas.

Este sistema es jerárquico, formal, altamente centralizado, tiene reglas estrictas, con seguimiento y control directo. La autoridad está centrada en

los cargos altos. Los flujos de comunicación van desde la cúspide hacia abajo. Su coordinación opera a través de enlaces verticales. El control elimina casi toda incertidumbre para que la organización funcione sin sobresaltos y sin interrupciones.

De hecho, en buena parte de los programas sociales, la implementación se ha realizado por estas burocracias, pero debido a los numerosos problemas de ejecución que plantean, se ha hecho con ligeras modificaciones, aprovechando la poca apertura que presenta esta configuración.

Dado que los ministerios y las grandes agencias se organizan por funciones o por departamentos, tienen elementos de descentralización o desconcentración, que –bien aprovechados– les permiten adoptar no sólo estrategias mecánicas, lo cual pueden hacer con toda propiedad, sino también programas con estrategias mecánicas abiertas, aunque esto entraña ciertas dificultades.

Estas configuraciones pueden crear estructuras parciales para que desarrollen otros programas. Los ministerios pueden formar unidades de desarrollo e investigación, establecer asociaciones con centros universitarios o tecnológicos que escapan en parte a la reglamentación de la burocracia pública, y así desarrollar programas con algún grado de autonomía bajo una estrategia adaptativa profesional.

También pueden generarse organizaciones como las “unidades de implementación de proyectos” que pueden ser algo autónomas y estar integradas por personal de la propia burocracia pública que, una vez terminado el proyecto, regresa a sus cargos normales en la organización. Esas mismas agencias han generado en su interior algunas estructuras matriciales, que se examinarán más adelante, e implementan estrategias del tipo adaptativo profesional. Estas formas un tanto “forzadas” han generado graves problemas cuando el diseño no ha sido cuidadoso y ha fallado la comunicación de las unidades con la alta dirección de la organización.

En conclusión, es posible introducir elementos de estructuras más flexibles y mayor capacidad de adaptación dentro de estructuras burocráticas tradicionales.

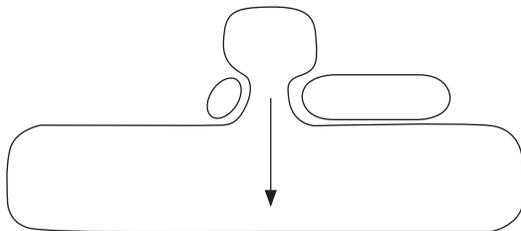
Burocracia profesional

La burocracia profesional ha sido descrita como una configuración basada en la estandarización de los procesos de trabajo, pero cuyo núcleo operativo está formado por profesionales (Mintzberg 2004). Esta es la forma organizacional corriente adoptada por las universidades, los programas educacionales y de salud, las organizaciones de trabajo social y otras similares. Normalmente esta configuración se utiliza para prestar servicios en entornos relativamente estables aunque complejos.

Estas organizaciones están conformadas en gran medida por profesionales que realizan y controlan un trabajo complejo y que tienen autonomía para llevar a cabo sus tareas. Los profesionales tratan de normalizar las tecnologías en uso, es decir: de generar procedimientos estándar para la solución de un problema determinado y para la prestación de servicios. Hay un predominio del trabajo operativo, en tanto la operación depende de sus habilidades y conocimientos, producto de una larga capacitación. Así, la organización tiene una fuerte cultura que reduce el control estrictamente burocrático.

La formalización en la burocracia profesional tiende a ser más baja que en la tradicional; la coordinación entre sus miembros es de enlaces horizontales; la comunicación, especialmente la referida a procesos técnicos, tiende a fluir en todas direcciones. Estas características permiten lograr efectividad y calidad.

Gráfico 3.1. Estructura de burocracia profesional



Fuente: Mintzberg (1991).

En esta configuración organizacional predomina un tipo de poder propio del experto, lo cual implica que dentro de la organización se crea una jerarquía determinada por los valores y la destreza profesional.

Esta estructura genera un gran número de normas y procedimientos para llevar a cabo las actividades. Sin embargo, estas reglas no surgen dentro de la organización, sino que provienen de los centros de formación de los profesionales. No se trata de una repetición mecánica de procedimientos sino de adaptaciones que los profesionales hacen a casos específicos. Al aplicar estas habilidades y competencias a situaciones predeterminadas surge la clave del funcionamiento de esta configuración, que es la creación de un sistema de “casillas” dentro de las cuales los profesionales individuales trabajan de forma relativamente autónoma, sometidos a los controles propios de la profesión. Al lado del poderoso centro operativo profesional aparece una tecnoestructura mínima, un personal de apoyo que es relativamente numeroso pero que sólo tiene la función de ayudar a los profesionales y posee un limitado número de gerentes medios con un control relativamente suave sobre el trabajo profesional (Mintzberg 1991).

En esta configuración, el diagnóstico es una parte esencial de las actividades y su objetivo es equiparar una contingencia predeterminada con un programa estándar. Por consiguiente, la burocracia profesional puede incluso resolver con éxito tareas que presenten un alto grado de complejidad en un ambiente estable a través de programas estándar perfeccionados.

La innovación en las organizaciones depende en gran medida del grado de cooperación multidisciplinaria. En el caso de las burocracias profesionales, el sistema de encasillamientos limita los grados de cooperación entre diferentes profesionales y puede dificultar la colaboración, pero la coordinación horizontal ayuda a compensar esta desventaja. En suma, la burocracia profesional es una estructura bien adaptada para prestar servicios estándar, generar productos estándar y, en nuevas circunstancias, para adaptarse a las nuevas tareas, en especial para perfeccionar programas ya existentes.

Es importante destacar que a pesar de que funciona con estrategias fragmentadas, esta forma organizacional tiene fuerzas de cohesión, muchas

de ellas elaboradas y decididas colectivamente. Estas características hacen que la forma organizacional sea relativamente adecuada para la prestación de servicios sociales, en particular cuando la estrategia de implementación es del tipo profesional adaptativo. Hay una mezcla de elementos que en su mayoría son de estructura nítida con otros de estructura borrosa. Si se tratara de diseñar una estructura de este tipo, la mezcla de lo nítido y lo borroso tendría que examinarse en el caso particular de cada programa, y en especial de acuerdo con los elementos de la contingencia.

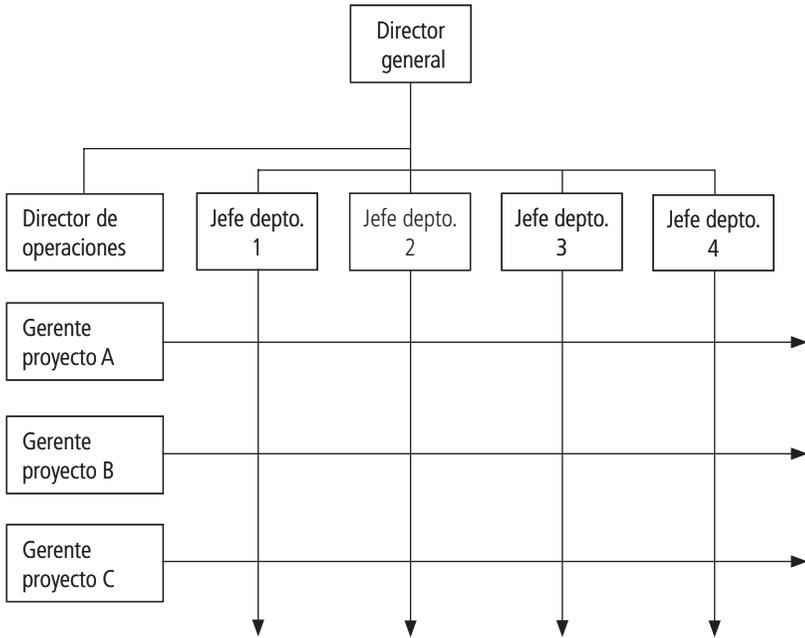
Estructura matricial

Esta es una configuración de enlace horizontal, con dos estructuras de mando de igual autoridad: la funcional y la división por servicio. Los mandos deben informar y rendir cuentas a una autoridad superior común. Fue diseñada en respuesta a los problemas de los diseños funcionales y divisionales, lo que supone una mejora de los mecanismos de coordinación lateral y los flujos de información a través de la organización.

Aunque tanto los gerentes de funciones como los de proyectos o servicios tienen igual autoridad, no ejercen un control completo sobre sus subordinados. Las responsabilidades del jefe de departamento funcional corresponden a su conocimiento de reglas y de normas. El director de proyecto, en cambio, es responsable de los aspectos sustantivos además de coordinar todo el plan. Es frecuente que los jefes matriciales enfrenten desacuerdos y conflictos, lo que se toma como una ventaja, ya que produce un medio altamente interactivo. Por otra parte, los operadores tienen dos jefes, por lo cual están expuestos a sufrir de ansiedad y tensión, dado que operan bajo las órdenes de ambos y deben al mismo tiempo mantener una relación leal y comprometida con los dos.

La estructura matricial está diseñada para lograr una coordinación que satisfaga las demandas duales del entorno (innovación de productos y especialización técnica) con una asignación flexible de recursos. Esta es una estructura que facilita y obliga a la discusión y la resolución de problemas inesperados. Sin duda, presenta una mezcla de elementos que en

Gráfico 3.2. Estructura matricial



Fuente: Daft (2000).

su mayoría expresan una estructura nítida, pero también hay una buena cantidad de elementos propios de una estructura borrosa.

Un aspecto fundamental es que la asignación de los miembros estables de la organización a los proyectos se hace sólo en forma temporal, de modo que una vez finalizado el trabajo específico necesario, los funcionarios vuelven a sus departamentos de origen. Esto permite que un proyecto que se inició bajo la estructura matricial sea luego adoptado por la forma tradicional, pues los funcionarios ya están preparados para gestionarlo.

En el diseño matricial se utilizan formas laterales de comunicación a fin de reducir el número de decisiones que deben remitirse al nivel superior de la jerarquía. La toma de decisiones se desplaza hacia abajo, de manera que los responsables resuelven los problemas poniéndose en contacto y cooperando con los sectores afectados.

Siguiendo a Gilli (2000), las ventajas de las formas matriciales son principalmente las siguientes:

- Aptitud para enfrentar el cambio tecnológico en las organizaciones que desarrollan servicios totalmente nuevos en ambientes competitivos e inciertos.
- Uso de recursos comunes en proyectos diferentes, lo que mejora la flexibilidad para evitar la duplicación de tareas.
- Autorrenovación de la estructura, lo que ayuda al personal a aprender y a desarrollarse gracias a la rotación en diferentes tareas.
- Transferencia de los resultados del proyecto, pues el personal que gana experiencia en el programa vuelve a sus posiciones normales en los departamentos.

Esta estructura puede ajustarse muy bien a las estrategias gerenciales mecánicas abiertas, pero también llevar a cabo con propiedad estrategias adaptativas y profesionales adaptativas. Cabe recordar que en esta forma organizativa se mezclan elementos de las estructuras borrosa y nítida.

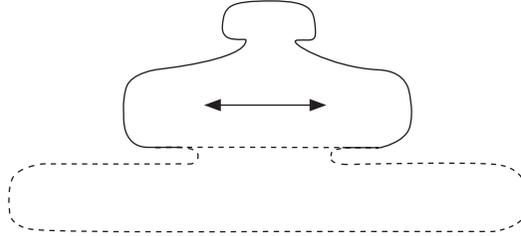
Adhocracia u organización innovadora

La adhocracia es una forma organizacional débilmente acoplada y flexible, que se renueva a sí misma y que se coordina e integra por medios laterales y no verticales. Se desarrolló para sobrevivir en ambientes complejos y dinámicos, generando o aplicando nuevas tecnologías (Daft 2000).

En este capítulo se retoma la definición de la adhocracia que proporciona Mintzberg: “una estructura altamente orgánica, con poca formalización de comportamiento; alta especialización horizontal de tareas fundamentadas en la capacitación formal; tendencia a agrupar a los especialistas en unidades funcionales para propósitos internos, pero a distribuirlos para que hagan su trabajo en pequeños grupos para proyectos orientados por el mercado; una confianza en los dispositivos de enlace para alentar el ajuste mutuo (el mecanismo coordinador clave de estos equipos);

y descentralización selectiva hacia y en estos equipos, que están ubicados en varios lugares en la organización e incluyen varias mezclas de gerentes de línea, expertos operativos y personal” (Mintzberg 2004: 300).

Gráfico 3.3. Estructura adhocrática



Fuente: Mintzberg (1991).

Estas organizaciones, que responden a la incertidumbre del medio y al manejo de nuevas tecnologías, tienen la desventaja de ser difíciles de gestionar. Suelen ser estructuras jóvenes, basadas en equipos con muchas vinculaciones horizontales, operadas por empleados empoderados, y aunque muestran una división del trabajo, tienen muy pocos grados de formalización. Debido a su forma de operar y a su descentralización, cualquiera puede participar en la toma de decisiones, lo que complica la gestión.

En estas estructuras la unidad de mando es relativamente informal, por cuanto la información y las decisiones fluyen libremente para promover la innovación. Así, el poder se encontrará donde estén los conocimientos especializados necesarios en una determinada etapa de un proyecto. Por consiguiente, las estructuras de autoridad no son claras y pueden presentarse asignaciones contradictorias de responsabilidad. A pesar de los problemas de gestión, en la parte sustantiva, la incoherencia promueve la exploración, la autoevaluación y el aprendizaje.

Ahora bien, si la tarea de la entrega de servicios tiene que ser innovadora y el entorno es dinámico y complejo, se necesita una estructura de tipo adhocrática, es decir, orgánica y descentralizada. La organización que lleve a cabo estas tareas no puede forzar ningún tipo de estandariza-

ción ni normalización temprana para su coordinación: estas sólo pueden desarrollarse con la evolución de las estrategias.

En esta configuración se forman unidades con equipos conformados por proyectos para realizar innovaciones. En las adhocracias pueden encontrarse muchos gerentes que no dan órdenes ni ejercen una supervisión directa, sino que desempeñan funciones de innovación, enlace, coordinación y negociación.

Además, una de las características principales de la adhocracia como estructura es su temporalidad, pues se agrupa, disuelve o modifica en cualquier momento. En efecto, una vez que ha logrado la innovación y desea perfeccionarla, la estructura se acerca y se asemeja a las burocracias profesionales en lo que hace a la implementación.

La adhocracia se organiza a través de proyectos en los que se prueban los conocimientos profesionales. Para esto, de acuerdo con Mintzberg, se utiliza frecuentemente una estructura matricial. Sin embargo, la forma adhocrática es más orgánica que la matricial, las líneas de autoridad son mucho menos claras, la comunicación fluye en todas direcciones y la toma de decisiones es más participativa.

Esta configuración puede adoptar dos formas diferentes: operativa o administrativa, cuya diferencia radica en que mientras la primera trabaja para proyectos que sirvan a los clientes, la segunda lo hace para servirse a sí misma. Por consiguiente, la configuración adecuada para los servicios sociales es la operativa.

En resumen, la adhocracia pretende crear las condiciones que hagan posible la innovación y la cooperación, en cuyo caso la organización sólo puede tener éxito si cuenta con altos niveles de competencia profesional y la participación de sus miembros.

Sin embargo, aquí se encuentra su mayor debilidad: el alto costo de la comunicación que requiere. Este aspecto hace que la adhocracia se torne ineficiente. Por ello, a pesar de sus ventajas como forma organizativa para la entrega de servicios sociales, resulta muy difícil adoptarla para el sector público. Además, si bien la adhocracia facilita la innovación en la solución

de problemas en ambientes complejos e inestables, está diseñada para ser altamente efectiva pero no eficiente.

Unidad de implementación de proyectos

Una de las manifestaciones más claras de las graves dificultades que las burocracias oficiales tienen para manejar proyectos sociales innovadores es que la mayoría de las organizaciones internacionales de asistencia técnica y financiera han optado –desde hace un par de décadas– por exigir a los gobiernos que establezcan unidades separadas de gestión para implementar los nuevos proyectos de desarrollo social que financian.

Estas unidades u organizaciones gubernamentales o semigubernamentales trabajan bajo contrato con el gobierno o constituyen agencias temporales semiautónomas asociadas directamente con algún ministerio o subsecretaría. Lo importante es que quedan afuera de las reglas del servicio civil y, por consiguiente, de algunas limitaciones y reglamentaciones que afectan a los organismos públicos, de manera que gozan de mayor flexibilidad y son más borrosas.

El financiamiento internacional les permite atraer profesionales altamente calificados que pueden implementar los proyectos con efectividad. Dado que las reglas estrictas de la burocracia pública no se aplican a estas organizaciones, pueden hacer una gestión muy cercana a una estrategia adaptativa, ya que pueden dar respuestas mucho más flexibles que la burocracia tradicional. Contar con amplia autonomía, recursos adecuados y personal altamente calificado contribuye a que este tipo de unidades pueda introducir nuevos programas y actividades, además de generar conocimiento sobre la marcha. La autonomía o independencia relativa de estas unidades le da reconocimiento al proyecto, a la vez que facilita la supervisión y la evaluación de los resultados.

Esta forma organizacional es muy útil para todos los involucrados, siempre que se trate de proyectos relativamente acotados. Ciertamente, no es posible implementar programas universales al margen de los servicios normales del gobierno, a menos que se trate sólo de la introducción o de

las primeras etapas de ejecución. Además, los planes transitorios pueden tener graves dificultades en el momento en que sus tareas deban integrarse a la estructura habitual del aparato público. Por último, hay que mencionar un par de inconvenientes: que los recursos especiales utilizados en la primera parte no siempre pueden seguir financiando el programa una vez traspasado al servicio regular, y que el resto del personal se suele quejar de las remuneraciones pagadas a los funcionarios que participaron en la primera etapa. Por consiguiente, aun cuando los resultados del programa sean óptimos, es muy difícil que los servicios establecidos acepten su inclusión dentro de sus tareas normales.

Como se ha operado con base en proyectos y con unidades de ejecución autónomas para su puesta en marcha, las altas autoridades alegan que las políticas y programas públicos se fragmentan y se convierten en una colección de proyectos a cargo de unidades transitorias de ejecución entre las cuales se torna complicado generar algún proceso sinérgico.

Dadas las características mencionadas, este mecanismo de ejecución de programas sociales responde bien a la estrategia gerencial propiamente adaptativa y a la profesional adaptativa, pues se trata de una estructura altamente borrosa.

Equipos especiales o “*task forces*”

En las organizaciones que no tienen capacidad de descentralización y que requieren una diversidad de especialidades surge como alternativa estructural el establecimiento de equipos especiales o “*task forces*” para desarrollar una operación determinada. Estos equipos están integrados por funcionarios con diferentes habilidades y conocimientos, que son reclutados en distintas áreas de la organización para colaborar en tareas específicas y bien definidas (Gilli 2000).

A medida que en esta clase de organizaciones aumenta la complejidad, las tecnologías se vuelven más sofisticadas, y el entorno más turbulento aumenta la demanda de comunicaciones laterales, a lo que se añade la demanda de coordinación personal. En estos equipos siempre existe un

líder que puede cambiar de acuerdo con las necesidades específicas de la tarea. De todas maneras, quienquiera sea el líder de turno, debe dar claridad a la función en cuanto a los objetivos que se persiguen y al papel que desempeñará cada uno de los integrantes.

Esta forma organizacional no funciona participativamente, puesto que existe una autoridad central que toma las decisiones sobre la tarea específica a desarrollar. Con estas características lo que se logra es que exista una clara idea de la “tarea común”. Y una vez que se completa la tarea, se desmonta la estructura temporal.

Debido a su naturaleza “borrosa”, los equipos especiales pueden llevar a cabo estrategias adaptativas, aunque estas podrían estar limitadas por la magnitud y la temporalidad del proyecto. Por último, el hecho de que se requiera un líder para que exista claridad en las tareas puede limitar los aportes de otros miembros.

Redes interorganizacionales

Una de las alternativas más interesantes para implementar programas sociales la constituyen las redes interorganizacionales, que se definen como un conjunto seleccionado, persistente y estructurado de organizaciones autónomas que se vinculan para crear productos o servicios, sobre la base de contratos implícitos o explícitos. Estos contratos son abiertos para adaptarse a las contingencias del ambiente y para coordinar y salvaguardar los intercambios. La mayoría de ellos son sólo socialmente obligatorios.

Estas redes permiten a las agencias del sector público, independientemente de su forma estructural, hacer una entrega efectiva de servicios sociales mediante la vinculación y coordinación de varias organizaciones, o partes de ellas, de manera sistemática.

En esta estructura, los organismos del sector público pueden adaptarse a los cambios del entorno sin transformar su estructura interna, mediante la coordinación de varias organizaciones (o sus partes), compartiendo y complementando recursos, tecnologías, información y actores bajo un sistema de acuerdos para implementar un determinado programa.

Es interesante que desde hace algunos años los gobiernos de la región hayan recurrido a las redes para implementar políticas y programas sociales, aunque bajo el nombre de “relaciones interorganizacionales”.

Las redes o relaciones entre organizaciones presentan ciertos elementos comunes:

- Pautas de interacción definidas en términos de relaciones e intercambios.
- Flujos de recursos humanos o financieros, información, conocimiento, etc. entre unidades interdependientes.
- Énfasis en las pautas de intercambio horizontal o lateral.
- Intercambios recurrentes y de largo plazo.
- Colaboración informal y formal entre organizaciones o partes de ellas.
- Líneas recíprocas de comunicación.

En el sector público las redes interorganizacionales tienden a formarse más de manera obligatoria que voluntaria, en respuesta a órdenes de las autoridades gubernamentales que luego designan a una de las agencias como centro coordinador. Las redes voluntarias se forman por acuerdos de grupos de organizaciones –públicas, privadas o del sector social– para trabajar en alianza con el fin de prestar ciertos servicios. En este caso, adoptan relaciones muy horizontales y por ello su gestión se basa en acuerdos.

La utilización cada vez mayor de estas estructuras en el sector público obedece a la necesidad de satisfacer exigencias en materia de servicios, en un contexto de limitaciones de recursos financieros, tecnológicos y humanos. En términos generales, las redes se constituyen porque sus miembros experimentan un grado significativo de dependencia de recursos en relación con los otros miembros, por lo que en conjunto pueden realizar acciones que no podrían hacer aisladamente. A este planteamiento se le conoce como la teoría de la complementariedad de recursos. Recientemente Hill y Lynn (2003) incorporaron este planteamiento a una teoría más amplia que han llamado “de la elección socializada”, en la que además de la dependencia

de recursos aparecen elementos como la existencia de valores en común, la afiliación y la institucionalización.

En toda red los elementos centrales son los actores, los recursos, las reglas y las percepciones. En esta configuración, la percepción es sin duda absolutamente esencial, pues se trata de que los miembros de la red tengan una imagen que les otorgue una identidad especial y les permita afrontar los compromisos. Esto supone valores, marcos de referencia y compromisos comunes con las tareas.

Las relaciones entre los actores y la movilización de recursos no se manifiestan en la red como en la burocracia, en la que se establecen como obligatorias. En esta configuración, dichas relaciones son parte de un acuerdo negociado, y su interdependencia se puede apreciar en la interacción de los actores.

En estas redes el criterio de éxito es la ejecución de la acción colectiva. No hay una autoridad central; más aún, se trata de una estructura de autoridad dividida. En la red, la definición de problemas y metas cambia a medida que se ejecuta el programa, esto es: con el aprendizaje colectivo.

De acuerdo con las vinculaciones entre sus actores –en especial las líneas de comunicación y de intercambio–, las redes adoptarán diversas estructuras que tienen importantes consecuencias para la gerencia y para la efectividad del trabajo conjunto. Además, son determinantes en cuanto a la variedad requerida en la toma de decisiones para responder mejor a cada entorno. Entre las principales estructuras, se cuentan:

Red de cadena o lineal. En este tipo de estructura, una organización se conecta con una segunda y esta a su vez con otra tercera, y así sucesivamente. Aunque a primera vista esta estructura parece horizontal, podría ser relativamente jerárquica. La dirección de las comunicaciones entre los actores, el mensaje original, los recursos y otros flujos tienden a degradarse en el trayecto desde A hasta C o D. Esta misma linealidad de la estructura traza límites en la capacidad para tomar decisiones.

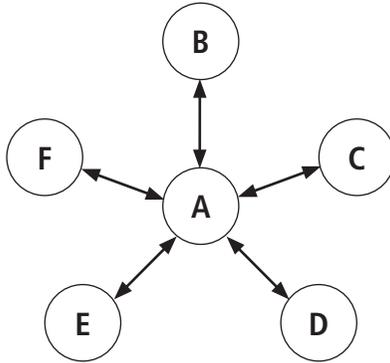
Gráfico 3.4. Estructura de red lineal



Fuente: Elaboración propia.

Red estrella. Aquí existe un miembro central que mantiene relaciones con todas y cada una de las otras organizaciones, que no se comunican entre sí. De esta manera aparece un centro coordinador que transmite directrices sobre el programa, información y recursos a las demás partes. A pesar de que el coordinador tiene un fuerte control en esta configuración, los otros miembros son absolutamente necesarios para implementar el programa, pues cuentan con capacidades especiales que el centro no posee. La relación segmentada del centro con cada una de las otras organizaciones genera suspicacias que limitan la cooperación, puesto que los términos del acuerdo en cada una de las distintas diadas son desconocidos para el resto de la red. Esta forma limitada de relaciones no permite un aprendizaje organizacional rápido y, por tanto, los nuevos conocimientos no circulan a la velocidad requerida.

Gráfico 3.5. Estructura de red estrella



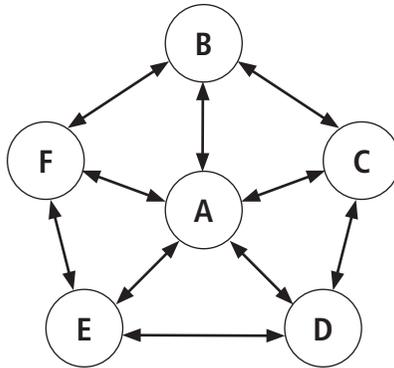
Fuente: Elaboración propia.

Red de vinculación parcial. En este caso buena parte de los integrantes se relacionan, lo cual genera una desigualdad estructural, pues mientras que algunos tienen relaciones con muchos otros, un segundo grupo permanece relativamente aislado y, por consiguiente, participa menos. A pesar de la flexibilidad de esta configuración, y de la existencia de una rica interacción entre la mayoría de los miembros de la red, el aprendizaje se resiente, no se logra generar confianza y, por tanto, se limitan las capacidades de implementación.

Red de vinculación total. En este tipo de redes existe igualdad entre los miembros, debido a una interrelación plena y a intercambios abiertos. Puesto que hay múltiples mecanismos para que cada uno reciba la información de manera directa o indirecta, con posibilidad de controlar su veracidad, este tipo de vinculación obliga a una gran transparencia en los intercambios. Cuando se produce esta situación, la red puede operar eficientemente debido a que es capaz de generar un alto nivel de confianza y, por consiguiente, de cooperación, aprendizaje y asociación, lo que facilita el trabajo. Además, estas redes gozan de gran estabilidad.

Cabe destacar que mientras más vinculados estén los actores de la red y esta sea expresión de un alto capital social, mayor será la variedad requerida en la toma de decisiones y mayor la capacidad de aprendizaje organizacional dentro de la red.

Gráfico 3.6. Estructura de red de vinculación total



Fuente: Elaboración propia.

Los pocos estudios empíricos publicados sobre la materia han mostrado, aunque no de manera concluyente, que las redes que tienen un centro coordinador y las redes totalmente vinculadas tienden a ser más eficaces en la prestación de servicios (Provan y Milward 1995).

Una vez conformada la red, deben utilizarse elementos ordenadores que generen pautas consistentes de acción y cuyas direcciones sean dadas

por una gerencia efectiva con base en un acuerdo entre los actores. Todo ello supone interacción, negociación, participación y, por ende, cooperación y aprendizaje en medio de normas poco estrictas. Por lo tanto, la gerencia, como constructora de redes, gerente de procesos, mediadora y facilitadora, tiene un valor adicional para el éxito de la red. Debe proponer los marcos que encuadran la acción, proveer oportunidades, guiar las interacciones entre los miembros y tratar de influir en las condiciones de operación de la red.

De acuerdo con estas descripciones de lo que son y la forma en que funcionan las redes, es posible concluir que este es el arreglo organizacional más borroso y que, en consecuencia, permitirá el máximo de variedad requerida en la toma de decisiones y el mayor grado de interacción entre sus miembros, generando un alto grado de capital social y un incremento en la capacidad de aprendizaje colectivo. Todo ello sin necesidad de cambiar textos legales ni estructuras burocráticas.

Como el funcionamiento de estas redes no puede basarse en órdenes sino en acuerdos, en la capacidad de compartir valores, marcos de acción, objetivos y metas, las redes operan de hecho con una estructura borrosa. Sin embargo, según la forma estructural que adopten y la existencia o no de centros coordinadores, pueden presentarse en ellas algunos elementos de la configuración nítida. Mientras más poderoso sea el centro coordinador, menos horizontales las relaciones, más obligatorias las normas establecidas en el contrato inicial, más nítidas serán las estructuras. Sin embargo, el hecho de tratarse de una red y no de una jerarquía, le da una serie de ventajas para llevar a cabo estrategias no mecánicas de ejecución.

La implementación de programas sociales a través de esta forma organizacional requiere que la red sea funcional, lo cual quiere decir que debe tener altos grados de interacción, de interdependencia, áreas de acuerdo para operar y confianza entre los participantes.

La gerencia tiene que adaptarse y operar en función del tipo de estructura y de la forma de coordinación que se establezca en la red. Por lo tanto, cuando hay un centro coordinador fuerte y elementos de jerarquía, tenderá a acercarse, aunque muy limitadamente, al tipo de gerencia

que utiliza un directivo en una organización jerárquica. Por el contrario, cuando la red es horizontal y no hay un centro coordinador, tendrá las características de una dirección practicada por mediadores o facilitadores que buscan consensos. En otros términos, el tipo de gerencia dependerá de la estructura de la red y de sus grados de horizontalidad o verticalidad. En cuanto a la estructura organizacional, la red –más que ninguna otra configuración– tiene las características de estructura borrosa y, por consiguiente, una gran posibilidad de entregar servicios sociales con efectividad.

A una red no se le debe exigir eficiencia en las etapas iniciales de desarrollo de nuevos programas: hará todo el ajuste y adquirirá el conocimiento necesario aprovechando su gran flexibilidad. Sólo posteriormente será posible exigir una eficiente prestación de los servicios. El ajuste y la eficiencia vendrán con el proceso de aprendizaje y con el aumento de la formalización.

Para que los elementos que forman las redes se asocien de tal manera que logren un buen funcionamiento, la coordinación debe procurar promover y mantener una imagen de conjunto, de forma que haya acuerdos y se desarrollen compromisos sólidos que permitan el cumplimiento de las normas y el fortalecimiento de la cooperación entre los miembros para alcanzar los objetivos.

Estas actividades permiten el desarrollo de procesos de aprendizaje colectivos que generan sinergias en la contribución de todos los actores de la red al trabajo cooperativo. Dado lo blando de las tecnologías en uso, el aprendizaje organizacional será de gran utilidad para la entrega de servicios.

Desde la perspectiva de la prestación de servicios sociales –aunque puede ser más amplia–, las interrelaciones que se dan dentro de la red se entienden como una manera de generar variedad interna para el manejo de la complejidad externa. Con esta forma descentralizada, con múltiples puntos de decisión, la red responde mejor a las necesidades de los ciudadanos. Además, las capacidades de gestión, estructuración y reestructuración son mucho mayores en este que en cualquier otro diseño organizacional. Añádase a esto que la red puede hacer el trabajo sin alterar las estructuras de las organizaciones y las burocracias públicas tradicionales participantes.

En síntesis, las redes permiten una cooperación más estrecha entre las organizaciones manteniendo un alto grado de flexibilidad.

Finalmente, cabe señalar que la utilización de las redes para la prestación de servicios sociales no es en ningún caso una panacea organizacional, pero sin duda, a pesar de la complejidad de su empleo, las redes permiten implementar estrategias complejas y multisectoriales que de otra forma sería casi imposible llevar a cabo. Además, las estructuras que adopten y el tipo de gerencia que utilicen permitirán desarrollar procesos efectivos, innovadores y participativos, en un contexto de gran flexibilidad, lo que finalmente permitirá a la organización prestar sus servicios a los ciudadanos.

CONCLUSIONES

En este capítulo se han explorado las relaciones entre las características de los programas sociales, las contingencias de ambientes altamente complejos y de tecnologías innovadoras y a la vez blandas. Se ha mostrado que esas contingencias determinan el uso de diferentes estrategias de implementación y estas a su vez demandan diseños organizacionales que permitan una mejor ejecución de los programas.

Para ello se ha recurrido a las ideas de una tradición de investigación de organizaciones complejas en relación con el medio, la tecnología y las estructuras organizacionales. A esa relación se introdujo la estrategia gerencial como una variable interviniente.

Cuanto más innovadores sean los programas y más complejo, incierto y cambiante sea su entorno, mayor será la necesidad de trabajar con un liderazgo comprometido con estrategias gerenciales adaptativas. Cuanto más rutinarios sean los programas y más simple el entorno, mayor la necesidad de llevar adelante una estrategia mecánica. En casos intermedios de este continuo deben utilizarse estrategias situadas entre ambos extremos.

Lo importante en esta lógica de implementación es que las diferentes estrategias gerenciales presionen a las estructuras organizacionales y en

especial a la burocracia tradicional, todavía omnipresente en la administración pública.

Se determinó que las estrategias mecánicas manejan programas que tienen todas las características para operar con estructuras nítidas, mientras que las adaptativas son más funcionales para programas cuyas características obligan a operar en una estructura de tipo borroso. También se demostró que la estrategia gerencial mecánica abierta puede manejar programas que demandan estructuras nítidas con elementos de estructuras borrosas y, finalmente, que la estrategia adaptativa profesional exige una estructura borrosa con elementos de la nítida.

Para seguir toda la línea explicativa, hay que tener presente que cuanto más estable sea el medio y más rutinaria y conocida la tecnología, más mecánica es la estrategia de implementación y mayor será la necesidad de operar con diseños estructurales nítidos. Por el contrario, cuanto más cambiante sea el entorno y más innovadora la tecnología, más adaptativa deberá ser la estrategia de implementación y mayor será la necesidad de operar a través de diseños organizacionales de tipo borroso.

A partir de estos criterios se revisaron los principales diseños organizacionales que operan en el sector público a fin de apreciar su capacidad para llevar a cabo los programas sociales. Se mostró que debido a que la burocracia tradicional genera problemas en la mayoría de los nuevos programas sociales por su rigidez y formalismo, las estructuras con características borrosas se constituyen en alternativas más eficientes para implementar esta clase de programa.

Esto llevó a evaluar el uso de modelos organizacionales modernos como la organización matricial y la adhocracia, las unidades de implementación de proyectos, los equipos especiales y el modelo más reciente, las redes interorganizacionales. La conclusión es que en la implementación de los programas sociales pueden usarse, con diferentes grados de dificultad, las distintas estructuras. Sin embargo, mientras más innovadora la tecnología y más impredecible el entorno, se hace necesario usar las estructuras más borrosas y flexibles, que debido a sus características funcionales y estructurales permiten una eficiente prestación de servicios sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Banner, D. y E. Gagné. 1995. *Designing Effective Organizations: Traditional & Transformational Views*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Beer, S. 1979. *The Heart of the Enterprise*. New York: John Wiley & Sons Chichester.

Butler, R. 1991. *Designing Organizations: A Decision Making Prospective*. Londres, New York: Routledge.

Chandler, A. D. 1962. *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

———, 1998. "Corporate Strategy and Structure: Some Current Considerations." En: *Society*, Vol 35: N° 2.

Daft, R. 2000. *Teoría y diseño organizacional*. México D. F.: Thomson Editores S.A. 6a Ed.

Emery, F. y E. Trist 1965. "The Causal Texture of Organizational Environments." En: *Human Relations*, 18: pp. 21-32.

Gilli, J. (Coord.). 2000. *Diseño y efectividad organizacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Macchi.

Hill, C. y L. E. Lynn, Jr. 2003. "Producing Human Services: Why do Agencies Collaborate?" En: *Public Management Review*, Vol. 5, Issue 5. pp 63-81.

Lawrence, P. y J. Lorsch. 1967. *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Boston: Harvard Business School.

Mintzberg, H. 1991. *Mintzberg y la dirección*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos S.A.

———, 2004. *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

Molina, C. G. 2002. "Entrega de servicios sociales. Modalidades y cambios recientes en América Latina". Documento de Trabajo No. I-50. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Perrow, Ch. 1970. *Organizational Analysis: A Sociological View*. Londres: Tavistock.

Peters, J. 1993. "On Structures". En: *Management Decision*, Vol. 31, N° 6.

Provan, K. y H.B. Milward. 1995. "A Preliminary Theory of Inter-organizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems". En: *Administrative Science Quarterly*, 40, pp. 1-33.

Rondinelli, D., J. Middleton y A. Verspoor. 1990. *Planning Education Reforms in Developing Countries: A Contingency Approach*. Durham y Londres: Duke University Press.

Thompson, J. D. 1967. *Organizations in Action*. New York: Mc Graw Hill.

Página en blanco a propósito

¿Qué retos plantea la implementación a la profesionalización de los gerentes sociales?

Francisco Gaetani

El título de este capítulo sugiere que hay una conexión entre una buena implementación de las políticas sociales y la profesionalización de los gerentes sociales. La dirección de la relación causal es ambigua. Algunos podrían aducir que mientras más profesionales sean los gerentes sociales, mejores son las oportunidades de lograr una implementación exitosa. Otros pueden argumentar que para implementar con éxito los programas, deben enfrentarse los retos de la profesionalización, o bien pueden apuntar que, en vista de las recientes transformaciones de la administración pública contemporánea, la profesionalización de los gerentes sociales está perdiendo importancia, un cambio que a veces está acompañado por el aumento del peso de otros elementos del proceso de implementación, como los contratos o los sistemas de información (y de los profesionales de estas áreas).

La implementación es una categoría de análisis que concierne al debate de la formulación de políticas,¹ independientemente de si se acepta o no el supuesto de Pressman y Wildavsky (1974) de que los objetivos y las metas de las políticas están en constante redefinición, lo que implica que la

¹ Chase y Reveal (1983: 13) propusieron una definición práctica de implementación: “la implementación de las políticas sociales podría mejorar con la profesionalización de los gerentes sociales tiene su origen en los argumentos de la ‘administración pública progresista’ relacionados con el papel de la especialización. Por tanto, debe demostrarse que la profesionalización puede mejorar el proceso de implementación de políticas sociales, y cómo puede hacerlo. Hasta ahora la profesionalización ha sido un tema secundario, relegado a oscuros debates sobre reformas al servicio civil, centros de educación especializados y preocupaciones. Implementación –el proceso mediante el cual la política del gobierno pasa a la práctica– es, en última instancia, aquello de lo que se trata el gobierno”.

evaluación se torna inocua. La gerencia social pertenece al dominio de la administración pública. Existe con o sin políticas en curso. Se espera que los gerentes sociales dirijan los sectores que están bajo su dependencia, y que sean responsables de los resultados y de las políticas que están a su cargo. La profesionalización puede centrarse en las habilidades de diseño de políticas, especialmente en la implementación o en las habilidades de gerencia. Las discusiones están interconectadas, pero la diferencia es relevante.

Este capítulo se centra en el proceso de implementación y en los interrogantes que plantea con respecto a la profesionalización. La expectativa de que la implementación de las políticas sociales podría mejorar con la profesionalización de los gerentes sociales tiene su origen en los argumentos de la “administración pública progresista” relacionados con el papel de la especialización. Por tanto, debe demostrarse que la profesionalización puede mejorar el proceso de implementación de políticas sociales, y cómo puede hacerlo. Hasta ahora la profesionalización ha sido un tema secundario, relegado a oscuros debates sobre reformas al servicio civil, centros de educación especializados y preocupaciones residuales sobre la implementación de préstamos internacionales. Además, “el desgaste de la autogestión de los profesionales” (Hood 1994: 130) es una de las consecuencias del aumento de la preocupación por los estándares de rendimiento, en el contexto del surgimiento de una nueva gerencia pública.

Desde comienzos de la década de 1990, las políticas sociales en América Latina han sido cuestionadas desde diferentes ángulos. Incluso se ha sugerido que se usen más intensamente mecanismos de mercado o de cuasimercado, que se creen instancias de participación para el control social y se haga un mejor uso de los recursos destinados a programas sociales. Se supone que los mecanismos de cuasimercado brindan estructuras de incentivos que pueden generar dinámicas virtuosas que llevan a resultados más eficientes. Se espera que el control social mejore los mecanismos de expresión de los beneficiarios potenciales y de las ONG preocupados por los riesgos derivados del fracaso de las políticas. La supervisión de los gastos públicos se orienta cada vez más hacia la calidad y la productividad de las acciones del gobierno, especialmente en las políticas sociales, donde

las prácticas poco claras hacen más difícil desenmarañar los procesos de implementación.

El capítulo se divide en cinco secciones, además de la introducción y las conclusiones. La primera examina quiénes son los gerentes sociales; no se trata de un análisis empírico, sino de un esfuerzo por construir una tipología de los gerentes sociales, aunque provisional y sujeta a revisión mediante la investigación empírica. La segunda sección se refiere a la profesionalización del sector público y a su decadencia en la época moderna, al menos tal como la conocemos. La tercera sección resalta el problema de la profesionalización en el contexto del ciclo político y del modelo organizacional, mientras que la cuarta discute la construcción de capacidades, es decir, el reto de crear capacidades profesionales; por último, en la quinta se exploran las posibilidades de aprender del debate sobre la profesionalización de los gerentes sociales, teniendo en mente los retos de la implementación. Es necesario someter a discusión algunos aspectos atrayentes del nuevo paradigma del conocimiento gerencial para evaluar su uso potencial en el desarrollo de los procesos de profesionalización. El capítulo concluye con un análisis especulativo de algunos problemas que exigen cursos de acción innovadores.

¿QUIÉNES SON LOS GERENTES SOCIALES? EL MUNDO HETEROGÉNEO DE LA GERENCIA SOCIAL

El mundo de los gerentes sociales es de una heterogeneidad compleja. Tal complejidad se relaciona con tres dimensiones: inserción en la esfera pública, posición en el rango jerárquico y tipo de relación laboral.

Los gerentes sociales trabajan en diferentes sectores de la esfera pública; se insertan en diversas instancias gubernamentales y tipos de instituciones: gobiernos locales, autoridades provinciales, administración federal, instituciones supranacionales, ONG y otras. Es muy diferente hablar de altos funcionarios de la administración federal, de ministerios como el de salud o educación, y de gerentes que trabajan en las áreas sociales de los gobiernos locales, aunque pertenezcan al mismo sector. Asimismo sucede

con los gerentes sociales de las ONG que intervienen en la implementación de las políticas sociales y los funcionarios de los bancos supranacionales que participan en el debate sobre la implementación de dichas políticas. Los gerentes sociales atrincherados en los bancos supranacionales son, con frecuencia, profesionales muy calificados, pero no necesariamente tienen experiencia de campo. Los gerentes sociales de las ONG enfrentan complejos dilemas cuando el gobierno los invita a reformular los enfoques que defienden debido a presiones en la implementación de la política.

Las diferentes inserciones jerárquicas implican distintos tipos de relación con los retos de implementación. Los gerentes sociales pueden ser ministros, secretarios, directores de departamento, coordinadores, supervisores, altos funcionarios, directores de hospitales y escuelas, investigadores, analistas de grupos de expertos, burócratas menores y otros. Todos ellos participan en las discusiones sobre la profesionalización y la implementación desde perspectivas diferentes. Considérese, por ejemplo, la visión desde la cima. Los que trabajan en el nivel federal no tienen trato directo con la población, excepto algunas categorías específicas de funcionarios públicos, como los profesores universitarios, inspectores laborales y sociales, y médicos. Pero aun en este caso no se reúnen cara a cara con los grupos socialmente excluidos. No necesitan conocer la pobreza de primera mano, en su trabajo cotidiano. Pero las perspectivas de los gobiernos local y estatal (e incluso las de las ONG) provienen de grupos profesionales estructurados (profesores de primaria y secundaria, fuerzas policiales, médicos de campo de las unidades de salud), que sí tienen un trato cotidiano con la gente más necesitada. Ellos son el último recurso público para la clientela más pobre. Tienen que trabajar junto a estas personas con los instrumentos que poseen, conocen y pueden movilizar.

Los gerentes sociales trabajan sometidos a diversos arreglos laborales: algunos son funcionarios públicos; parte de los que ocupan altos cargos son nombrados políticamente; y otros trabajan por contrato. Cada arreglo ofrece una estructura de incentivos diferente. Los funcionarios públicos siguen una carrera. Los que son nombrados políticamente representan los intereses de sus principales. Los profesionales contratados trabajan sobre la base de parámetros. Cada arreglo induce cierto tipo de comportamiento. Los

funcionarios públicos, por lo general se han preocupado más por los efectos de largo plazo de las políticas sociales. Los que son nombrados políticamente se guían por el ciclo electoral. Los gerentes sociales bajo contrato trabajan sobre la base de indicadores de resultados explícitos y discretos; en este grupo se incluyen consultores de alto nivel y gerentes de primera línea.

Es conveniente precisar a qué tipo de gerentes sociales se está haciendo referencia. La combinación de los tres vectores representa una variedad de gerentes sociales. Un ejemplo es un gerente social nombrado políticamente que ocupa un alto cargo en el gobierno federal. Otro ejemplo es un ejecutivo contratado que trabaja en una ONG en el ámbito local. Un tercer ejemplo es un funcionario público de alto rango responsable de programas sociales de nivel provincial. Estos son tres casos plausibles de gerentes sociales involucrados en procesos de implementación.

Cuando la clasificación se realiza de acuerdo con los sectores de las políticas sociales, los bloques pueden desagregarse mejor y aparece alguna otra variedad de gerentes sociales. Es difícil encontrar altos niveles de especialización en el nivel local. Pero en muchos casos las soluciones de política y las posibilidades de aprendizaje son exactamente las que sugiere la evidencia reciente. Los burócratas de nivel inferior captan primero los fenómenos que aparecen años después en las estadísticas –cuando las estadísticas son capaces de sintetizarlos– aunque no tengan idea de su incidencia.

En el caso de la burocracia del sector público en los niveles federal, estatal y local no es claro hasta qué punto estos gerentes sociales entienden los contenidos de las políticas que tienen a su cargo. Eventualmente desarrollan cierta sensibilidad, pero sólo si permanecen en dichas áreas durante cierto tiempo. Todo aquel que haya intentado encontrar expertos en la administración de personal educativo, en el manejo de problemas de discriminación sexual o en la asignación presupuestal para la salud sabe que los expertos transversales son poco comunes y que la mera experiencia no proporciona suficiente comprensión para ejecutar políticas de alto nivel en estos campos. Siempre es posible encontrar personas capaces de enfrentar estos retos, pero la escasez de recursos es tan grande que en muchos casos no existe otra alternativa que la de reproducir las prácticas de sentido común (mejoradas) en esas áreas.

El cuadro 4.1 muestra un ejercicio que cruza los niveles de gobierno con cinco sectores de la política social para un país imaginario basado en el caso de Brasil.

Cuadro 4.1. Niveles de gobierno y sectores de política social

	Educación	Salud	Fuerzas de seguridad	Seguridad social y trabajo	Desarrollo social
Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Universidades públicas • Especialistas • Burocracia educativa federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Hospitales universitarios • Especialistas • Burocracia sanitaria federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de carabineros • Fuerzas militares • Policía federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia federal • Especialistas 	<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia federal • Especialistas
Provincial	<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia educativa estatal • Universidades públicas • Escuelas secundarias • Escuelas primarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia sanitaria estatal • Hospitales provinciales • Servicios provinciales de salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Policía militar • Policía civil 	–	<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia estatal • Trabajadores sociales
Local	<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia educativa municipal • Escuelas secundarias • Escuelas primarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia sanitaria municipal • Hospitales locales • Distritos y puestos sanitarios locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Guardia municipal 	–	<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia local • Trabajadores sociales

Fuente: Elaboración propia.

Otros temas que merecen especial atención se refieren a la falta de estadísticas y de investigación aplicada sobre el personal que trabaja en políticas sociales, la memoria institucional de las áreas sociales, el análisis demográfico de los empleados del sector público (empleados públicos, funcionarios, consultores, voluntarios) que trabajan en políticas sociales, las patologías corporativas de quienes trabajan en tales políticas y temas similares. La masa crítica es escasa. Las comunidades de política están

débilmente organizadas o dispersas por todo el país. Los sindicatos y las organizaciones gremiales están excesivamente politizados. El diálogo y la colaboración intersectoriales son raros y casi inexistentes. Las luchas territoriales son la norma (entre los sectores y dentro de ellos). Finalmente, es imposible ignorar que las políticas sociales pertenecen a una de las áreas más afectadas por el retroceso de las políticas estatales en la década de 1990.

El confuso mundo del profesionalismo

El término “profesionalismo” se refiere a contextos en los cuales las profesiones desempeñan un papel importante. Este no es el caso del mundo de la gerencia social. La gerencia de políticas sociales no es una prerrogativa de los profesionales de los sectores sociales. El estatus de gerente no es inherente a la posesión de conocimientos específicos de una profesión. Por lo tanto, la transformación de gerentes sociales en gerentes sociales profesionales no requiere necesariamente romper monopolios profesionales específicos (médicos, profesores, etc.).

Según Freidson (2001: 12): “Se puede decir que existe profesionalismo cuando una ocupación organizada adquiere el poder para determinar quién está calificado para realizar un conjunto determinado de tareas, evitar que desempeñen esa ocupación, y controlar los criterios mediante los cuales se evalúa el rendimiento”. Pero el tema de la profesionalización de los gerentes sociales no puede abordarse desde este punto de vista. En realidad, de acuerdo con la perspectiva que adopta este capítulo, es mucho más fluido, permeable y marcado por dimensiones interdisciplinarias.

El profesionalismo en el sector público ha sido objeto de un debate recurrente en los países latinoamericanos empeñados en la reforma del Estado (Arellano et al. 2003). Sin embargo, el debate ha estado marcado por el ritmo de las reformas de la gestión pública, aún sin concluir, en la región. El estancamiento de la discusión general sobre la profesionalización de los gerentes públicos ha impedido profundizar las discusiones por áreas de política: desarrollo social, infraestructura, ciencia y tecnología.

Las excepciones son las burocracias presupuestarias y financieras y, más recientemente, las políticas sociales. En el primer caso, el apoyo técnico de instituciones tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, combinado con la intensificación de los vínculos entre las comunidades académicas de economistas de Brasil y Estados Unidos, hizo posible que el equipo económico brasileño se integrara al debate mundial. En el segundo caso, la única excepción es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) representado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Pero a diferencia del dominio de la política económica, no existe una estructura de intercambio entre los profesionales del campo académico de la política social.²

Los gerentes públicos están inmersos en un ambiente adverso (Pressman y Wildavsky 1974). Ejecutan tareas casi imposibles, pero lo saben y están acostumbrados al hecho de que rara vez las cosas cambian de manera positiva. Sus rutinas son disfuncionales, las actividades resultan estresantes, las interacciones son asimétricas y los gerentes públicos están expuestos diariamente a la opinión pública, a clientelas en situación desventajosa, a cuerpos de auditoría, a presiones políticas y a sistemas de incentivos que funcionan mal.

Los burócratas de la vieja guardia del sector público y los partidarios de las soluciones de mercado tienden a considerar que el profesionalismo es un problema y no un conjunto de procedimientos codificados con “una lógica y una integridad propias” (Freidson 2001: 11). Sólo algunos nichos especiales de la gerencia social tienen límites técnicos que permiten que los profesionales, no los gerentes ni los consumidores, controlen su trabajo. Pero debido a que las profesiones son funciones autorreferenciales, no pueden responder adecuadamente a la trivialización del profesionalismo. Los profesionales son rivales divididos, no una coalición política en pro de ellos mismos.

² Existen tres razones para ello: 1) no hay una sola profesión comparable a la economía en política social, sino un conjunto de ellas; 2) no existe un paradigma unificador similar a la economía dominante que siente el camino para un diálogo continuo; y 3) la fragmentación del dominio de la política hace más difícil que los académicos y practicantes establezcan procesos estructurados de aprendizaje de políticas.

La implementación exige que quienes están involucrados en el proceso adquieran conocimiento profesional. El conocimiento profesional es diferente del conocimiento científico. Allison y Moore (1983: 10-11) señalaron que, según el punto de vista académico, “el conocimiento profesional debería consistir en un conjunto de proposiciones acerca del mundo que se saben ciertas y son relevantes para las tareas profesionales (...) [pero] el conocimiento profesional es algo distinto de un conjunto de proposiciones bien establecidas (...) debe incluir ideas contingentes que en cierto sentido sirven en lugar de proposiciones mejor desarrolladas hasta que se las desarrolle, pero en otro sentido pueden ser siempre contingentes porque pueden y deben modificarse en situaciones particulares. El conocimiento profesional es ante todo una manera de pensar los problemas que se enfrentan, en vez de un conjunto de respuestas inteligentes”.

El conocimiento, y especialmente el conocimiento operativo (Kusterer 1978), desempeña un papel importante en la definición de profesionalismo. Las profesiones consolidadas están organizadas alrededor de un conjunto de conocimientos, habilidades y procedimientos sustantivos, susceptibles de ser formalizados y difundidos por escuelas institucionalizadas bajo la supervisión de cuerpos profesionales. Ese no es el tipo de conocimiento más relevante para los gerentes sociales, pues esos conocimientos se refieren a su formación original: medicina, enfermería, pedagogía, trabajo social y otros.

El conocimiento cotidiano, el conocimiento operativo, y las habilidades gerenciales son más relevantes para la profesionalización de los gerentes sociales que el conocimiento formal estructurado por teorías y conceptos abstractos. El conocimiento cotidiano se organiza a lo largo del tiempo. Se articula a través de la práctica “informal y concretamente, a lo largo de la vida diaria”. El conocimiento operativo es aún más estrecho ya que muchas veces es incluso inconsciente, además de tácito. Los gerentes sociales usualmente invierten en sus habilidades: la aplicación de conocimiento para lograr un objetivo o una tarea. Estas habilidades “pueden ser tácitas, incorporadas en la experiencia, sin ser verbalizadas, codificadas o enseñadas sistemáticamente” (Freidson 2001: 33). El profesionalismo es una función de la capacidad de

los gerentes sociales para acumular destrezas y conocimiento operativo para acercarse a un campo reconocido de competencia.

El profesionalismo supone el control sobre el trabajo. Los gerentes sociales pocas veces ejercen control sobre su trabajo en el sector público. Están sujetos a diversas formas de supervisión que están más allá de su jurisdicción y que diluyen su autoridad. Infortunadamente, las condiciones ordinarias en las que trabajan los gerentes sociales suelen ser desconocidas, subestimadas y negadas preventivamente por los altos funcionarios y los políticos que no están familiarizados con las áreas sociales del sector público. La secuencia que se sigue de ello es bien conocida: cada nuevo equipo de gobierno llega con altas expectativas basadas en intenciones políticas muy abstractas. Mientras más dificultades enfrenten los recién llegados para identificar los límites de las estructuras de las que son responsables, más presión ejercen sobre los gerentes sociales medios en la búsqueda de resultados definidos según las expectativas preconcebidas.

Más presión no significa liderazgo ni propiedad (Lopes y Theisohn 2003). Mientras mayor sea la presión ajena a las condiciones existentes, menor será el compromiso de los gerentes sociales. Están acostumbrados a tener nuevos jefes impacientes. Con el tiempo han aprendido a jugar a la defensiva. Cuando se evidencia ese divorcio, los ministros y los secretarios renuncian a extraer resultados de la burocracia y recurren a mecanismos paralelos: consultores privados, instituciones financieras supranacionales, gurúes de relaciones públicas y cualquiera que presente propuestas simples y comprensibles prometiendo resultados inmediatos. Se instala la des-profesionalización.

El contexto en el que se implementan las políticas sociales se caracteriza por problemas profundamente enraizados derivados de una combinación de dos conjuntos de grupos causales. El primer grupo está formado por problemas originados en otra parte, usualmente por las políticas sistémicas de administración pública, como las adquisiciones, servicio civil, modelación organizacional, auditoría y control, presupuesto y finanzas (Barzelay 2001). El segundo grupo está formado por patologías específicas del sector, generalmente relacionadas con las corporaciones profesionales que operan en el campo. Ejemplos típicos son el sentido de misión de los trabajadores

sociales, la insubordinación de los médicos ante las personas comunes, el problema de la pertinencia de los profesores, el pensamiento grupal de los trabajadores sociales, los instintos criminales de la policía y otras anécdotas similares. Las historias acerca de las organizaciones profesionales (Mintzberg 1993) no son novedosas, como tampoco la falta de investigaciones acerca de las implicaciones de las patologías corporativas sobre las políticas sociales (Hecló 1974). Sin embargo, en América Latina la falta de una masa crítica y de estudios empíricos dificulta aún más la profesionalización.

Los gerentes sociales creen estar a la vanguardia de quienes trabajan en favor del interés público. No se perciben a sí mismos como burócratas ni como funcionarios públicos de alto nivel, sino como profesionales comprometidos con la prestación de servicios públicos (Hill y Hupe 2002: 162). Paradójicamente, cuanto más responsables son por los servicios sociales de primera línea, más especializados están y el grupo de gerentes sociales es más fragmentado.

Implementación y profesionalismo

Para ver el mundo, los gerentes sociales usan lentes diferentes de los que usan los funcionarios elegidos y los ciudadanos que utilizan los servicios públicos.³ Se ocupan de problemas prácticos cotidianos. Al mismo tiempo tienen que luchar por sus mandatos, posiciones y recursos (financieros, humanos y tecnológicos) para mejorar las oportunidades de alcanzar sus objetivos. Tienen que manejar su entorno político para asegurar condiciones que les permitan realizar sus tareas. En palabras de Allison y Moore (1983: 11), se supone que establecen la “gerencia política” como tarea central de la “administración gerencial no-política”. En este sentido, “los gerentes que producen son gerentes que han aprendido a aprovechar las relaciones internas y externas; que saben cómo prever los conflictos;

³ Según Allison y Moore (1983): “La solución práctica de problemas siempre involucra más que el conocimiento empírico de las relaciones en el mundo. También involucra definir propósitos (que tienen contenido normativo) y concebir posibles soluciones (que dependen de la imaginación) (...) la práctica profesional a menudo involucra la solución de los problemas particulares que se presentan, con posibilidades únicas que se deben explotar y dificultades únicas que se deben evitar. Parte de ser un practicante exitoso proviene de observar lo que es inusual en una situación, junto con lo que es general”.

que promueven sus agendas y se ganan el respeto profesional de diversos y variados asociados” (Chase y Reveal 1983: 15).

El mundo profesional de los gerentes públicos no tiene límites rígidos. En su mayoría son gerentes de nivel medio que tienen contrapartes en agencias similares o en otros niveles del gobierno. Es una inmensa comunidad que se ocupa de políticas aunque no necesariamente muy profesionalizada en sus interacciones y activismo político. Los gerentes sociales interactúan mutuamente, sin líneas claras de autoridad, en un entorno político complejo frecuentemente marcado por “mandatos públicos cambiantes y una rotación frecuente de personas” (Chase y Reveal 1983: 15).

Los gerentes sociales tienden a considerarse a sí mismos como expertos en temas cuya apropiación de conocimientos sólo se debe a su inserción funcional. Así, no son profesionales los que estudian ni los que trabajan en la cúspide o en la base de la jerarquía, sino aquellos que ocupan niveles jerárquicos intermedios y adquieren una visión de lo que sucede arriba, abajo y en el nivel horizontal.

Las rutas de profesionalización pueden agruparse en alternativas tales como programas académicos (universitarios y de posgrado), instituciones gubernamentales e instituciones del sector privado (con y sin ánimo de lucro). Las fronteras porosas del campo de la gerencia social, así como la heterogeneidad de las corporaciones que trabajan en el área, dificultan la identificación del camino de la profesionalización. No hay continuidad entre los grados bajos y altos de profesionalización con señales intermedias a lo largo de la línea. Por lo tanto, es útil separar el debate en tres dimensiones: instituciones, carrera laboral y competencias. Esto permite una exploración más rica de las ideas involucradas en la discusión.

Hay tres tipos de instituciones que merecen atención especial: las universidades, los institutos de capacitación (general y sectorial) y las divisiones de recursos humanos de las instituciones gubernamentales (en muchos casos rebautizadas recientemente como “universidades corporativas”). Muchos de los programas formales orientados a la profesionalización de los gerentes sociales se desarrollan en estos escenarios.

Aunque mucha gente que trabaja en políticas sociales no tiene título universitario, los gerentes sociales suelen tenerlo, especialmente si trabajan

en los niveles estatales y federales o en grandes ciudades. Pero no existe un curso universitario de gerencia social. Por ello, el primer acertijo que ha de resolverse es el de las instituciones donde se gradúan los gerentes sociales. Con la única excepción de las profesiones médicas, no hay un puente directo entre las áreas de política social y los títulos universitarios. Las llamadas ciencias sociales y ciencias humanas ofrecen la mayoría de los títulos de los gerentes sociales, pero no necesariamente en la perspectiva del sector público.

Las instituciones de capacitación pertenecen al sector privado—organizaciones de consultores y del sector terciario—y al sector público: escuelas de administración pública y escuelas sectoriales. Las primeras atienden la demanda. Dictan los cursos y programas si hay individuos profesionales con ingreso suficiente para pagarlos. Ofrecen programas de moda y cursos atractivos cada vez que los gerentes públicos requieren validar un nicho. La demanda financia la oferta. Las segundas suelen estar orientadas a la oferta. Las iniciativas endógenas buscan atender clientelas específicas. Las clientelas suelen ser institucionalizadas. Los profesores y los estudiantes pertenecen a las mismas comunidades. Las iniciativas son financiadas con el presupuesto de los proveedores o los demandantes.

Los departamentos de recursos humanos de las instituciones gubernamentales pocas veces están en condiciones de implementar políticas de profesionalización de manera estructurada. En el mejor de los escenarios, desarrollan iniciativas focalizadas que promueven la actualización durante cierto período de tiempo. Cuando existen sistemas de carrera que incorporan requisitos de capacitación para la promoción, los esfuerzos son más productivos porque hay una alineación de incentivos que genera oferta de cursos y demanda de cargos.⁴ Sin embargo, los departamentos de recursos humanos de las compañías de propiedad del Estado y de las entidades de recaudo (inspección fiscal, seguridad social y similares) están siguiendo una dirección diferente, adoptada previamente por algunas multinacionales: crean sus “universidades corporativas”. Los gerentes sociales pertenecen al

⁴ Por ejemplo, las fuerzas de la policía militar de las provincias brasileñas.

primer grupo de instituciones, pero tienen la escala y la masa crítica que hacen posibles las soluciones adoptadas por el segundo grupo.

El automejoramiento es la vía de profesionalización menos conocida pero la que quizá merece mayor atención. La profesionalización en políticas sociales está dirigida cada vez más por individuos que por instituciones. Es frecuente que las personas hagan su carrera y desarrollen su perfil haciendo incursiones selectivas en programas de capacitación. Pero para diferenciar la profesionalización en temas sociales de la experiencia en el servicio es útil identificar los factores clave que se atribuyen a dos tipos de profesionales: los trabajadores en políticas sociales y los gerentes. Para ser un buen profesional especializado en un área de política,⁵ los trabajadores en política social necesitan dominar el tema, tener sensibilidad acerca de las tensiones (*trade-offs*) relativas al menú de políticas del sector y, especialmente, estar familiarizados con las dificultades para resolver los problemas del mismo.⁶ Cuando los individuos dirigen el proceso de profesionalización, lo que tienen en común las dimensiones social y gerencial es el hecho de que ellos dirigen a conciencia el proceso de aprendizaje directo (Levit y March 1990).

Los gerentes sociales buscan alternativas para avanzar en sus carreras de dos maneras diferentes: convirtiéndose en mejores gerentes (la más común) y en expertos en su campo (la menos común). La primera implica una orientación hacia los estudios de gerencia, que incluyen maestrías en administración específica del sector, programas cortos en técnicas de gerencia y en administración de organizaciones (escuelas, hospitales, prisiones). La segunda incluye los programas con contenidos específicos que ofrecen instituciones académicas o entidades profesionales que formal o informalmente desempeñan la función de certificación en ese sector específico del mercado social.

Los atributos de un buen gerente son objeto de una vasta serie de estudios especializados. Para el propósito de esta discusión se explicitan

⁵ La salvedad es necesaria porque de otra manera la discusión sobre profesionales indiferenciados lleva al debate a otro enfoque.

⁶ Muchas personas que trabajan durante años en políticas sociales no logran estos estándares, sin importar si ocupan o no posiciones gerenciales. Para ser gerentes profesionales, las personas deben adquirir gran experiencia en las funciones gerenciales y una reputación en el campo.

cinco aptitudes: capacidad para orientar, capacidad para coordinar equipos, capacidad para realizar múltiples tareas, enfoque en los resultados y habilidades de control. Por último, aunque no menos importante, los gerentes sociales deben concentrarse en la gerencia política (Moore 1995), una habilidad que no proviene de los estudios de gerencia. Estos son los atributos comunes que se exigen a todos los gerentes sociales, y por ellos fueron seleccionados. La pregunta que hay que tener presente es: ¿hasta qué punto, si existe alguno, un gerente social “profesional” debe ser un profesional en algún campo de las políticas sociales?

El proceso de elaboración de políticas y la gerencia social

Los esfuerzos endógenos del sector público desempeñaron un papel importante en la profesionalización de los gerentes sociales en el pasado. La situación cambió porque el sector público se está contrayendo en toda América Latina, independientemente de las ideologías políticas de las partes involucradas. La región no tenía una tradición homogénea de administración pública y de programas universitarios en las escuelas de política pública como en Estados Unidos. Existen escuelas de gobierno en algunos países como México, Argentina, Colombia y Brasil, pero no hay centros de excelencia en asuntos de gobierno porque tradicionalmente sólo realizan funciones de capacitación (y tampoco son sobresalientes en esta función). Las escuelas especializadas en salud, educación, política, aún desempeñan un papel importante en la profesionalización de los gerentes sociales, pero usualmente no trascienden sus sectores.⁷ Las universidades corporativas son una nueva moda importada del sector privado, pero no modifican sustancialmente el panorama.

La imagen general es paradójica: hay una gran demanda de programas de gerencia social en los tres niveles del gobierno, en las organizaciones del sector terciario y aun en las compañías privadas del sector, pero la oferta del mercado no ha despegado. Hay varias explicaciones para esta paradoja: masa crítica insuficiente, falta de voluntad política, problemas de escala, bajo

⁷ Una excepción es la Escuela Nacional de Salud del Instituto Fiocruz en Brasil.

poder adquisitivo de la demanda, ausencia de mentalidad empresarial, carencia de bibliotecas adecuadas y de bibliografía en español, y especialmente en portugués. Pero una visión más estructurada apunta a la persistencia de las desigualdades de la región y a la falta de compromiso con políticas que favorezcan a los pobres y promuevan la igualdad (PNUD 2004).

El mercado se ha vuelto cada vez más activo en la oferta de canales de profesionalización en áreas en las que los profesionales tienen cierto poder adquisitivo. El fenómeno es dominante en salud, pero en educación también se presenta un creciente número de instituciones privadas (con ánimo de lucro y ONG), consultores e individuos que ofrecen cursos, programas tutoriales y asesoría a profesionales públicos y privados. El mercado privado está creciendo en el vacío de iniciativas del sector público. Pocas instituciones públicas han sido capaces de diseñar programas profesionales especiales para gerentes sociales. Tres tipos de instituciones privadas se destacan por ofrecer programas diseñados para las áreas sociales: las universidades privadas, las ONG y las empresas de consultoría. Disponen de infraestructura, conocimiento práctico de diseño de cursos, habilidades de empaquetamiento y conocimiento del mercado. La habilidad faltante (el dominio del contenido) se recoge en el sector público por períodos breves. No queda claro por qué el sector público está ausente de este mercado, pero el comentario de Hood acerca de la administración pública brinda una perspectiva interesante: quizá la opción sea morir en silencio (Hood 1991), en vista de la incapacidad para formular una nueva retórica política y una estrategia presentable.

En su último número de septiembre de 2004, *The Economist* publicó un análisis de los problemas típicos de las políticas en América Latina, que pueden extenderse a la mayoría de los sectores sociales. Se centró en el equipamiento, los salarios y la tecnología. La tecnología y el equipamiento se han actualizado a través del tiempo, a pesar de la discontinuidad de las iniciativas y del lento ritmo del cambio infraestructural. Pero la reducción del salario de los gerentes sociales parece ser una tendencia irreversible. Las políticas sociales eran intensivas en personal y aún lo demandan; pero en la actualidad tienen menos empleados y el perfil de la fuerza laboral está cambiando con la expansión de especialistas en informática, contadores y

gerentes. Al mismo tiempo, la importancia de los expertos está disminuyendo. A medida que se adoptan más estándares y sistemas, los expertos se tornan innecesarios. El conocimiento, al menos parte del conocimiento formal, se transfiere a los contratos y sistemas.

Existía la presunción de que las políticas sociales eran intensivas en personal, pero ahora la tecnología está haciendo mella en esa premisa. Los gerentes sociales parecen ser aún irremplazables en la prestación cara a cara de servicios públicos como salud, educación y trabajo social, pero son sustituidos, cada vez más, por sistemas de información en áreas como los programas de transferencia de ingreso en efectivo condicionado. El retroceso del Estado es una tendencia que se inició en la década de 1980 (Savoie 1994), pero se revirtió desde ese período. Discutir la profesionalización cuando el Estado está contrayéndose no es lo mismo que debatir la importancia de la especialización en la “era de los expertos” (Brint 1994). La especialización se ha debilitado como fuente de autoridad en la época actual debido a una combinación de varios factores: la revolución en la tecnología de la información, el proceso de globalización, y especialmente, el avance de nuevas políticas de administración pública. El cambio de los estándares del servicio social a los contratos fundamentados en indicadores de desempeño de la gerencia ha reducido la importancia de la especialización profesional en el sector público. Las carreras especializadas en este sector tienden a disminuir en el contexto de una crisis profunda del servicio civil en la región.

La difusión de los contratos también significó la transferencia de potencialidades de aprendizaje fuera del sector público. Los proveedores privados aprenden con sus servicios e interiorizan los aumentos de productividad derivados de la prestación de servicios sociales. Las firmas de consultoría, las ONG y los grupos de expertos se han convertido en lugares de aprendizaje sobre las políticas sociales, porque estas instituciones han logrado crear un mejor ambiente en ese sentido que las organizaciones públicas decadentes del sector social. Además, cuanto más se los contrata para prestar servicios públicos, más interiorizan las capacidades de aprendizaje y las ganancias de productividad.

Los gerentes sociales y la dimensión del proceso de ejecución de políticas⁸

En realidad, si se toma como ejemplo el ciclo tradicional de ejecución de políticas se pueden identificar las funciones de la gerencia en casi todas sus etapas. Hay quienes gestionan propuestas de formulación de políticas así como quienes gestionan la implementación de políticas. Hay quienes, debido a su nivel gerencial, deben decidir entre diferentes cursos de acción, distintos intervalos de tiempo para tomar decisiones, grados variables de esfuerzos para movilizar recursos, etc. La gestión de los procesos de supervisión y evaluación es otra área donde se demanda un creciente número de gerentes sociales debido al influjo de los sistemas de gestión del desempeño. La gestión de los fondos sociales se está volviendo tan importante que las autoridades financieras se presentan a sí mismas como paladines de la inclusión social,⁹ y hay un consenso cada vez mayor en las áreas sociales en que si no tienen “sus” economistas, no cuentan con la posibilidad de una negociación equilibrada con el equipo económico de sus niveles de gobierno y con los bancos de desarrollo supranacionales.

Sin embargo, los gerentes sociales no están involucrados rutinariamente en los procesos de ejecución de políticas. En el mejor de los casos, gestionan programas sociales. En principio, los programas sociales se derivan de las políticas sociales, aunque en muchos casos no parece haber conexiones.¹⁰ Los programas –no las políticas– forman el hábitat de los gerentes sociales, quienes suelen ser operadores y no diseñadores de políticas. De manera usual, aunque no exclusiva, se localizan en la etapa de implementación de la cadena de políticas. El cuadro 4.2 da una imagen ilustrativa de las rutas para la profesionalización favorecidas por los gerentes sociales según las etapas de las políticas públicas.

⁸ Este capítulo no pretende discutir las ventajas y limitaciones del enfoque de las etapas de la política pública. Se centra en la implementación, y no trata la formación de políticas, el establecimiento de la agenda, la toma de decisiones, la evaluación y otras dimensiones de la política pública.

⁹ El modelo de esta declaración es el canciller británico Gordon Brown.

¹⁰ Para los programas sociales se sigue la definición integral de Cortázar (2004) que incluye bienes, ingresos y servicios.

Cuadro 4.2. Los protagonistas de la ejecución de políticas y sus rutas hacia la profesionalización

Etapas de política	Protagonistas tradicionales	Rutas favorecidas para la profesionalización
Fijación de la agenda	ONG, corporaciones (sindicatos y organizaciones profesionales) y políticos identificados con las políticas sociales de los electores	Experiencia de primera mano en movimientos sociales, corporaciones profesionales, cuerpos políticos (Poder Legislativo) y grupos de expertos
Diagnóstico	Institutos de investigación y académicos	Formación de posgrado. Experiencia de primera mano en investigación aplicada, usualmente en la academia, los institutos de investigación y la consultoría
Diseño de políticas y especificación alternativa	Institutos de investigación y académicos, y burocracias especializadas	Formación de posgrado. Experiencia de primera mano en investigación aplicada, usualmente en la academia, los institutos de investigación y la consultoría. Larga experiencia en burocracias de contenido específico
Toma de decisiones	Políticos y altos funcionarios (incluidos algunos que provienen del campo de gerencia social)	Experiencia en el manejo de decisiones políticas en las ramas Legislativa o Ejecutiva. Larga experiencia en burocracias sistémicas o de contenido específico
Implementación	Gerentes sociales y altos funcionarios (incluidos los funcionarios públicos de carrera y ajenos a ella)	Larga experiencia en burocracias sistémicas o de contenido específico
Supervisión	Gerentes sociales y burocracia sistémica (planificación, presupuesto, auditoría y tesorería)	Formación de posgrado. Experiencia de primera mano en investigación aplicada, usualmente en la academia, los institutos de investigación y la consultoría. Larga experiencia en burocracias sistémicas o de contenido específico
Evaluación	Institutos de investigación y académicos, y consultores especializados	Formación de posgrado. Experiencia de primera mano en investigación aplicada, usualmente en la academia, los institutos de investigación y la consultoría

Fuente: Elaboración propia.

Retomando la discusión desde otro ángulo, Cortázar (2004) identificó tres funciones principales en el proceso de gerencia: desarrollo de la estrategia, implementación y evaluación. El desarrollo de la estrategia incluye la definición de una visión, el planeamiento de políticas y programas, y la asignación de recursos. La implementación abarca el suministro de servicios públicos (que incluye la gerencia operativa y el control gerencial) y el desarrollo de capacidades.¹¹ La evaluación incluye las actividades de supervisión y de evaluación propiamente dicha. Los gerentes sociales están distribuidos de modo que desempeñan la mayoría de estas funciones, pero tienden a estar concentrados en el área de gerencia operativa, la que absorbe el mayor número de gerentes sociales en los sectores sociales.

El enfoque de la gerencia social plantea el tema de cómo se relacionan los gerentes sociales con los responsables de crear las políticas. Una respuesta posible es que no se relacionan mutuamente. Los diseñadores de políticas están localizados usualmente en el área de formulación estratégica. No interactúan con los responsables de la implementación. Este divorcio tiene una consecuencia importante para el debate sobre la profesionalización de los gerentes sociales, pues estos no están entrenados en políticas públicas a pesar de estar insertos en las diferentes etapas del proceso. No perciben cómo encajan en el proceso de implementación de políticas. El mismo argumento es válido para los especialistas en políticas sociales: cuanto más ignoran las dimensiones gerenciales de las políticas públicas mayor es la propensión a que las políticas fracasen.

La tensión entre los enfoques de política y de gerencia es inevitable. Existen complementariedades potenciales a pesar de algunos conflictos de superposición. El debate entre implementación de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba involucra a gran parte del mercado de gerentes sociales. Las diferencias entre la perspectiva política de la implementación y la perspectiva gerencial con frecuencia se diluyen. Los enfoques de política

¹¹ La localización del desarrollo de capacidades en la etapa de implementación es plausible. Pero el proceso de creación de capacidades comienza en la etapa de desarrollo de la estrategia (aunque no es necesariamente una etapa porque se puede tratar como una función institucional).

pública suelen tener un comienzo y un final, mientras que los enfoques gerenciales son atemporales.

Los estudios sobre la implementación no se centran en los operadores de las políticas como gerentes sociales, excepto los autores que se identifican con el enfoque de abajo hacia arriba en oposición a los que favorecen la perspectiva de arriba hacia abajo. En relación con este último enfoque, Sabatier y Mazmanian (1979; 1980) centran sus análisis en las dificultades para estructurar el proceso de implementación. Hogwood y Gunn (1984) hicieron una lista de 10 propuestas necesarias para asegurar una “implementación perfecta”¹² para mejorar la comprensión de las complejidades del proceso de implementación.

Los autores que siguen el enfoque de abajo hacia arriba presentan ideas más útiles para el debate sobre los retos de la profesionalización de los gerentes sociales. Los gerentes sociales, o al menos un gran número de ellos, están más cerca de lo que Lipsky (1980) llamó “burocracia del nivel de la calle” por dos razones: la primera es que en su mayoría fueron burócratas de nivel inferior antes de ascender a posiciones gerenciales, y la segunda se refiere a que en la cadena jerárquica son el eslabón responsable de tratar con los burócratas del nivel inferior. Hjern y Porter (1981: 220) señalaron que las estructuras de implementación se forman “dentro de grupos de organizaciones” y “a través de procesos de autoselección por consenso”. Strauss (1978: 262) introdujo el concepto de “orden negociado”,¹³ otra categoría útil para mejorar la comprensión del mundo de los gerentes sociales. Barrett y Funge (1981: 251) sugirieron que “las políticas no se pueden ver como constantes. Están mediadas por actores que pueden operar con mundos supuestos diferentes de los de quienes formulan las políticas y esto implica, inevitablemente, interpretación y modificación y, en algunos casos, subversión.”

Las contribuciones de los autores que siguen el enfoque de abajo hacia

¹² Hood (1976: 6) definió la implementación perfecta “como una condición en la que los elementos ‘externos’ de disponibilidad de recursos y de aceptación política se combinan con la ‘administración’ para producir una implementación perfecta de las políticas”. El autor reconoce que la analogía con la competencia perfecta de la economía es directa. La idea es ofrecer un recurso analítico para mejorar la comprensión y el análisis.

¹³ La referencia completa es: “donde hay órdenes sociales, no sólo hay órdenes negociados sino también órdenes coactivos, órdenes manipulados y similares” (Strauss 1978: 262).

arriba enfatizan el mundo desordenado, borroso y complejo del proceso de implementación. Sin embargo, el concepto de implementación incluye una categoría temporal: el momento. Existe el supuesto implícito de que algo se implementará en un período de tiempo y que el proceso finalizará. El mundo de los gerentes sociales, sin embargo, no está hecho sólo de implementación de políticas. Está lleno de rutinas, hábitos y prácticas que a veces apenas se parecen a un proceso de implementación de políticas.

En el caso de los hospitales, las escuelas y las prisiones, es tentador decir que estas instituciones pueden sobrevivir sin la guía de algún tipo de política social explícita. Estas se pueden gestionar de cualquier manera, no importa que sea con base en patrones de inercia o de acuerdo con otros objetivos y propósitos. Por lo tanto, no existe un vínculo inevitable entre implementación de políticas sociales y gerencia de las organizaciones sociales.

Esta distinción es importante por sus implicaciones en términos de los esfuerzos de profesionalización. Si se pone énfasis en las *políticas* sociales, hay que enfocarse en los programas de políticas públicas, en las escuelas de contenido específico, en la capacitación especializada y en otras áreas del dominio de los expertos. Si se pone énfasis en la *gerencia* de las organizaciones sociales, los esfuerzos deben canalizarse hacia los programas de administración, las maestrías en administración y las técnicas de gerencia. Las iniciativas híbridas también tienen su lugar, pero los déficit de capacidades son diferentes y se deberían considerar como tales.

Innovaciones tecnológicas, posibilidades de aprendizaje y vías de profesionalización

Los gerentes sociales pueden aprovechar el influjo del paradigma de la gerencia del conocimiento para mejorar sus posibilidades de aprendizaje. Cuatro factores contribuyen a favorecerlos: la explosión de los programas de educación a distancia y las redes digitales de políticas; la reducción del costo de las computadoras y del acceso a Internet; los efectos asociativos de la masa crítica en relación con la gerencia social disponible, y el avance de las políticas de gobierno electrónico (sin importar si son lentas e irregulares).

Los programas de educación a distancia no son una panacea para las políticas de capacitación. Exigen más de los profesores y de los estudiantes, suponen materiales adecuados cuya producción es costosa, también suponen condiciones tecnológicas institucionalizadas en ambos lados del proceso de aprendizaje y requieren un entorno que los haga posibles. Pero llegaron para quedarse y son particularmente adecuados para las necesidades de una fuerza laboral que tiene características muy específicas, como los profesores, médicos, oficiales de policía, gerentes de nivel medio y otros que trabajan según criterios territoriales.

Los fenómenos de las comunidades digitales de política están pasando a una segunda etapa: después de la explosión inicial, sólo están sobreviviendo las que están estructuradas y en evolución. La gestión de las comunidades digitales de política, de las listas de correo y de los sitios de Internet en el área de la gerencia social resultó ser más difícil de lo que se previó inicialmente. Es una labor intensiva, no sólo un asunto tecnológico. Y la tecnología no puede producir saltos en el proceso de aprendizaje de una comunidad digital de política a pesar de su potencial. Por lo tanto, sólo las comunidades alojadas en instituciones fuertes, con redes pujantes y miembros comprometidos están logrando abrir el camino.

La reducción de los costos de tecnología de información y de conectividad también ayuda debido al bajo poder de compra de los gerentes sociales y a que los presupuestos de sus instituciones también suelen ser bajos. Cuanto más se difunda la tecnología informática, mayor será la posibilidad real de la gerencia del conocimiento. Una vez que los gerentes sociales estén efectivamente conectados podrán aprovechar los beneficios del cúmulo de conocimientos disponibles en Internet. Pero las innovaciones de la tecnología informática generan un efecto colateral. Las áreas sociales dependen cada vez más de la provisión de servicios de tecnología informática que no pueden manejar adecuadamente. Esta no es una característica peculiar de las áreas sociales, pero dada su fragilidad y la gran escala de las operaciones involucradas, el riesgo de corrupción aumenta, especialmente en las transacciones de adquisición.

La reunión de la masa crítica de conocimiento disponible es un proceso continuo. Los gerentes sociales están organizados alrededor de

núcleos profesionales: educación, salud, desarrollo social, policía y otros. De forma paradójica, los regionalismos excesivos y las prácticas de gueto no favorecen la profesionalización en las habilidades y competencias requeridas para tratar problemas nuevos como los retos interdisciplinarios, los programas intergubernamentales, las habilidades de comportamiento y otros. La reunión de los recursos contribuye a mejorar la disponibilidad del conocimiento accesible a un gran número de gerentes sociales con efectos impredecibles. La reunión del conocimiento puede acelerar el ritmo de aprendizaje directo e indirecto (Levit y March 1990).

Las políticas de gobierno electrónico trasladaron el foco del aprendizaje a la entrega de servicios, la coproducción y las prácticas transparentes. Pero en América Latina las potencialidades del gobierno electrónico deben analizarse cuidadosamente porque así como en algunas áreas la región tiene experiencias similares a las del primer mundo, en otras las mejoras han sido lentas y problemáticas. Las políticas de gobierno electrónico pueden considerarse sistémicas –cuando ocurren en áreas tales como planificación, finanzas, control, presupuesto, personal y otras similares– o sectoriales, cuando ocurren en sectores finales tales como salud, educación y desarrollo social. La profesionalización se requiere en ambas dimensiones para mejorar la implementación de las políticas sociales. Los gerentes sociales por sí solos no pueden interactuar efectivamente con los proveedores privados de tecnología informática, como lo han demostrado algunas experiencias traumáticas.

La gestión del conocimiento tiene lugar en cuatro niveles: estratégico, táctico, operativo y rutinario. Los gerentes sociales también implementan políticas, programas y proyectos en los cuatro niveles. Las vías de la profesionalización incluyen los programas de capacitación estructurados con contenidos específicos (de corta, mediana y larga duración), la capacitación gerencial, la participación en conferencias de la comunidad de política, las visitas técnicas, los programas de educación a distancia y los programas masivos. El cuadro 4.3 indica las diferentes vías para fomentar la profesionalización de acuerdo con el nivel de intervención y el contexto laboral. Es un ejercicio discutible, pero resalta la importancia de algunos matices y segmentaciones del mercado de la gerencia social.

Cuadro 4.3. Vías de profesionalización: el mercado de los gerentes sociales y el tipo de conocimiento

	Nivel federal	Nivel estatal	Nivel local	Sector terciario	Sector privado
Conocimiento estratégico	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas técnicas • Programas cortos de alto nivel • Programas internacionales a la medida • Conferencias de las comunidades de política • Movilidad administrada • Programas de educación a distancia 	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas técnicas • Programas cortos de alto nivel • Programas de aprendizaje a distancia • Conferencias de comunidades de políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Conferencias de comunidades de políticas • Programas cortos de alto nivel • Programas de educación a distancia 	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas técnicas • Programas cortos de alto nivel • Programas internacionales a la medida • Conferencias de las comunidades de política • Movilidad administrada • Programas de aprendizaje a distancia 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas cortos de alto nivel • Conferencias de las comunidades de política • Entrenamiento gerencial
Conocimiento táctico	<ul style="list-style-type: none"> • Programas cortos de alto nivel • Programas de alto nivel de duración media • Conferencias de las comunidades de política • Capacitación gerencial 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de alto nivel de mediana duración 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas estructurados de corta y mediana duración • Capacitación gerencial 	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas técnicas • Programas de alto nivel, de corta y mediana duración • Conferencias de las comunidades de política • Programas de aprendizaje a distancia 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de alto nivel, de mediana duración • Entrenamiento gerencial • Conferencias de las comunidades de política

(continúa)

Cuadro 4.3. Vías de profesionalización: el mercado de los gerentes sociales y el tipo de conocimiento (continuación)

	Nivel federal	Nivel estatal	Nivel local	Sector terciario	Sector privado
Conocimiento operativo	<ul style="list-style-type: none"> Programas estructurados de alto nivel, de mediana y larga duración 	<ul style="list-style-type: none"> Programas estructurados de corta y mediana duración 	<ul style="list-style-type: none"> Programas estructurados de corta y mediana duración 	<ul style="list-style-type: none"> Programas estructurados de mediana duración Programas de aprendizaje a distancia 	<ul style="list-style-type: none"> Programas estructurados de corta duración
Conocimiento rutinario	<ul style="list-style-type: none"> Programas masivos Programas estructurados de corta y mediana duración Programas de educación a distancia 	<ul style="list-style-type: none"> Programas masivos 	<ul style="list-style-type: none"> Programas masivos 	<ul style="list-style-type: none"> Programas estructurados de corta duración 	<ul style="list-style-type: none"> Programas masivos

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, en América Latina la profesionalización y la implementación tienen lugar en un ambiente institucional complejo. El mundo de las políticas sociales tiene características confusas como la coexistencia de rutinas organizacionales, hábitos perjudiciales, tareas imposibles y legislaciones confusas. La informalidad también desempeña un papel en la mayoría de los países latinoamericanos. La vía idiosincrásicamente más difícil hacia la profesionalización implica el trato frecuente con el contexto en el que se ejecutan las políticas sociales, un contexto marcado por una legislación inconsistente y prácticas informales (véase el cuadro 4.4).

Cuadro 4.4. Problemas de informalidad y legislación excesiva en América Latina

	Consistencia de la legislación	Legislación inconsistente
Prácticas formales	Falta de flexibilidad	Aumento de los costos de transacción y resultados impredecibles
Informalidad	Cultura de aprobación de la ley a expensas del interés público	Se requieren estrategias proactivas y defensivas para tratar la esquizofrenia legal

Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo del conocimiento tácito es quizá el tipo de atributo más difícil de adquirir para los profesionales. No puede enseñarse, sino que llega con la práctica. No es un cuerpo de conocimiento codificado. Es más idiosincrásico, es casi una intuición. No puede ser estructurado ni replicado. Moviliza los sentidos y la razón. Pero, especialmente, llega con la exposición a situaciones donde no se dispone de cursos de acción evidentes.

El conocimiento tácito se puede utilizar para propósitos defensivos y proactivos. Los gerentes sociales necesitan ambos: el primero para tratar las condiciones adversas y el segundo para aprovechar ventanas de oportunidad. Burki y Perry (1998: 142) sugirieron que la informalidad y la legislación excesiva afectan negativamente los programas sociales de la región. Este enfoque es reduccionista y necesita mejoras. El cuadrante 3 del cuadro anterior es una de las situaciones más frecuentes en los sectores sociales.

Tomando como ejemplo la dinámica presupuestaria en los sectores sociales, no existe evidencia directa que indique que las burocracias y la legislación en América Latina son funcionales. Los gerentes sociales no pueden esperar que las ramas ejecutiva y legislativa proporcionen las condiciones ideales para su trabajo. La creación de burocracias profesionales basadas en el mérito –bien sea a través del servicio social o de mecanismos gerenciales– ha sido un fracaso recurrente en América Latina con pocas excepciones. Los gerentes sociales trabajan en una diversidad de ambientes organizacionales que no pueden generalizarse. Un requerimiento clave para el cambio de políticas y el cambio organizacional es entender la necesidad de calibrar las propuestas y los contextos.

CONCLUSIÓN

Una de las características más sorprendentes de los gerentes sociales es su falta de capacidad para distanciarse de lo que están haciendo, sin importar durante cuánto tiempo lo hayan estado haciendo. Los gerentes sociales suelen estar profundamente inmersos en sus rutinas, con tareas abrumadoras, objetivos que no se pueden conciliar y jefes accidentales. Para hacer sus tareas desarrollan estrategias de supervivencia que pueden transformarlos en fuerzas conservadoras y no en agentes de cambio.

Los que simpatizan con los argumentos de la elección pública presumen que el problema puede mitigarse si los gerentes son nombrados por el gobierno de turno, supuestamente dedicado a mostrar resultados que aumenten sus posibilidades electorales. Pero los funcionarios nombrados también pueden jugar a la defensiva, como los funcionarios públicos, porque los riesgos involucrados en la búsqueda del cambio organizacional pueden no valer la pena.

Los gerentes sociales no pueden evitar ignorar el complejo ambiente político que los rodea. Grupos de interés, medios de comunicación, políticos, ONG, sindicatos, académicos, proveedores privados, consultores y agencias centrales (cuerpos de planificación, presupuesto, personal, tesorería, auditoría) son jugadores recurrentes con los que supuestamente deben

interactuar cotidianamente. Para el trabajo de los gerentes sociales, las relaciones de intercambio entre actores son una de las fuentes de insumos más importantes: políticos, técnicos, de políticas, redes y otros. El reto es generar condiciones que hagan posible gestionar la diversidad (Ospina 2001) en el dominio de la gerencia social de políticas.

La medición de los estándares de profesionalización en el sector público no es una tarea sencilla. La certificación es válida para los rangos inferiores, pero aun en esos casos es hasta cierto punto desmoralizada por las distorsiones que pueden presentarse. Cuanto más alto es el rango, más importante es el papel de la reputación. Pero la reputación también puede crearse a través de medios truculentos, como la manipulación o el maquillaje de los medios de comunicación. La profesionalización de la gerencia social involucra un cierto grado de reconocimiento de los pares y de visibilidad pública (aunque sea sólo dentro de las fronteras de las comunidades de política). Llega con el tiempo, la experiencia y la evaluación externa del desempeño de las personas. Una parte adicional proviene de una rara habilidad: la capacidad de los gerentes sociales para ponerse en el lugar de los beneficiarios y observadores.

Los gerentes sociales no implementan iniciativas en “sus” mundos. Su desempeño tiene lugar en un escenario en el que todas sus decisiones y acciones son escrutadas permanentemente por todos los jugadores con los que interactúan y por actores posicionados en el ambiente político más amplio (medios de comunicación, grupos de expertos, políticos y otros). La situación es diferente para los gerentes sociales que trabajan en unidades organizacionales con autonomía administrativa y financiera, y fronteras definidas más claramente. Pero en ambos casos, el mundo de la implementación se está haciendo cada vez menos opaco para los gerentes sociales, lo que significa que tienen que dedicar más tiempo a los controles de gerencia y al marketing público (además de sus tareas previas).

Un tema más delicado con respecto a la profesionalización de los gerentes sociales en el contexto de los procesos de implementación es el de las divisiones demográficas y las transiciones generacionales. En el sector público existen aproximadamente tres generaciones: los profesionales

jóvenes (entre 24 y alrededor de 30 años), los profesionales de mediana edad (de entre 30 y 50 años) y los profesionales mayores (mayores de 50 años). El tercer grupo está mermando, se encuentra cerca de la jubilación. El primer grupo está percibiendo que el sector público no es tan atractivo como se presumía y ofrece pocas perspectivas de carrera, con contadas excepciones (inspectores de Hacienda, defensores públicos, diplomáticos y algunos otros refugios profesionales). La generación intermedia está atrapada en una transición. Vive la crisis de la mediana edad porque su trabajo no parece prometedor pero tiene muchos años por delante (especialmente en los países en los que la jubilación depende de la edad y no de los años de servicio). Las preguntas son: quién dirigirá los esfuerzos del cambio de políticas y por qué. Las diferentes generaciones responden a diferentes estructuras de incentivos, tienen distintas propensiones a asumir riesgos y están sujetas a limitaciones ambientales.

En los sectores sociales existen otros problemas que exigen profunda investigación. La rotación de personal es un problema bien conocido. La gestión de bloques de fuerza laboral en los sectores sociales ha sido un reto recurrente, que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos aún no ha empezado a enfrentar “profesionalmente”. La difusión de la información y de las tecnologías de comunicación en las áreas sociales ha sido más lenta que en otras áreas. Los gremios profesionales de las categorías de los gerentes sociales no han sido jugadores innovadores. El conocimiento transdisciplinario es escaso.

El análisis transversal de los temas de la implementación y la profesionalización es un reto porque, mientras que el primero es un área idiosincrásica que los analistas evaden, el segundo está desmoralizado y no es atractivo. Aunque para muchos analistas la implementación no ofrece un ancla confiable, los practicantes están casi exclusivamente interesados en los temas de la implementación. Mientras que la profesionalización parece ser un tema anticuado de la época de la administración pública progresista, los practicantes buscan desesperadamente maneras de mejorar sus habilidades profesionales.

El presente capítulo intentó enriquecer la discusión y generar temas para una agenda futura de investigación. Hay una demanda de trabajo

empírico para generar datos, aclarar problemas, identificar patrones, organizar dilemas, desmitificar anécdotas y, especialmente, identificar cursos de acción plausibles y deseables. La implementación y la profesionalización no han sido objeto de debates en el área de política pública y de organización, una paradoja sorprendente considerando la importancia de los sectores sociales en los países de América Latina. El capítulo intentó incursionar en el debate sobre ambos temas.

BIBLIOGRAFÍA

Allison Jr., G. y M. H. Moore. 1983. "Prologue: The Legacy of Gordon Chance According to Graham T. Allison Jr. and Mark H. Moore". En: G. Chase y E. C. Reveal (1983).

Arellano, D., R. Egaña, O. Oszlak y R. Pacheco. 2003. *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas: CLAD/MAP.

Barrett, S. M. y C. Funge. 1981. "Reconstructing the Field of Analysis". En: S. M. Barrett y C. Funge (Eds.). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy* (pp. 249-78) Londres: Methuen.

Barzelay, M. 2001. *The New Public Management*. Berkeley: University of California Press.

Brint, S. 1994. *In An Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.

Burki, S. J. y G. E. Perry. 1998. *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Chase, G. y E. Reveal. 1983. *How to Manage in the Public Sector*. Boston: McGraw-Hill.

Cortázar, J. C. 2004. *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*. Washington, D.C.: BID, INDES.

Freidson, E. 2001. *Professionalism: The Third Logia*. Chicago: The University of Chicago Press.

Hecló, H. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.

Hill, M., y P. Hupe. 2002. *Implementing Public Policy*. Londres: Sage.

Hjern, B. y D. Porter. 1981. "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis." En: *Organizational Studies*. 2(3): 211-227.

Hogwood, B. y L. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.

Hood, C. 1976. *The Limits of Administration*. Londres: Wiley.

———, 1991. "A Public Management for All Seasons?" En: *Public Administration*. 69(1).

———, 1994. *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.

Kusterer, K. 1978. *Know-How On The Job: The Important Working Knowledge of “Unskilled” Workers*. Boulder: West View Press.

Levit, B. y J. G. March. 1990. “Chester Barnard and the Intelligence of Learning”. En: O. Williamson (Ed.). *Organization Theory*. Nueva York: Oxford University Press.

Lipsky, M. 1980. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russel Sage Foundation.

Lopes, C. y T. Theisoehn, 2003. *Ownership, Leadership and Transformation*. Londres: Earthscan/United Nations Development Program.

Mintzberg, H. 1993. *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Nueva Jersey: Prentice Hall.

Moore, M. 1995. *Creating Public Value*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Ospina, S. 2001. *Managing Diversity in Civil Service: A Conceptual Framework for Public Organizations, Expert Group Meeting on Managing Diversity in Civil Service*. Nueva York: United Nations Development Program.

Pressman, J. L. y A. Wildavsky. 1974. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004. *Informe sobre democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.

Sabatier, P. A. y D. A. Mazmanian. 1979. “The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplish Policy Objectives”. En: *Policy Analysis*. 5(4): 481-504.

———, 1980. “The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis”. En: *Policy Studies Journal*, 8(special issue): 538-560.

Savoie, D. 1994. *Thatcher, Reagan, and Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

Strauss, A. L. 1978. *Negotiations, Varieties, Contexts, Processes and Social Order*. San Francisco: Jossey-Bass.

Página en blanco a propósito

El control en los programas sociales: una mirada de conjunto

Francisco Mezones

Este capítulo presenta algunas reflexiones sobre la función de control en referencia a las actividades y las herramientas de supervisión y seguimiento que promueven el buen desempeño de las actividades operativas, la generación de servicios de calidad adecuada y el compromiso de los proveedores con los valores y las tareas del servicio público, con el objetivo de avanzar en la identificación de temas y problemáticas cuya resolución sea útil para la formación de gerentes sociales en la región. En este sentido, se analiza el tema del control en su conjunto examinando los mecanismos políticos, normativos, de procedimiento y de resultados, y enfatizando en los que se considera necesario potenciar de acuerdo con el objetivo del programa social que se trate.

El contenido del presente capítulo se fundamenta en el análisis de una bibliografía gerencial y académica selecta y en la experiencia del autor como conductor de organizaciones de control en los diferentes niveles gubernamentales de Venezuela. Por tanto, a lo largo del trabajo se recurre a una serie de modelos o definiciones de diferentes fuentes, que no son los únicos posibles, pero que son pertinentes para la coherencia de las reflexiones. Teniendo en cuenta que estas reflexiones no agotan la discusión sobre el tema, la intención es, más bien, servir de punto de partida para una discusión más amplia sobre la forma en que una función tan importante como el control puede contribuir a generar mayor valor público en la implementación de políticas, programas y proyectos sociales.

Luego de esta introducción que recoge brevemente la importancia del control en la administración pública, se presenta una sección dedicada a la caracterización del control público en forma general; una segunda sección, en la cual se describe el modelo de análisis de control; una tercera sección que versa sobre los desafíos que se consideran para que el control coadyuve en la generación de mayor valor en los esfuerzos públicos, y, finalmente, se exponen unas breves conclusiones.

Nunca será suficiente insistir en la importancia de las políticas sociales, más allá de sus componentes económicos, como herramientas para atender las necesidades humanas básicas, superar los efectos negativos de la pobreza y, de manera fundamental, incluir a todos los sectores sociales en los beneficios de dichas políticas.

Los problemas que enfrenta la gestión de las políticas sociales son muchos y de diversa índole; su carácter y magnitud dependen de las características de las organizaciones que participan en la formulación, la ejecución y la evaluación de las políticas, de la naturaleza del proceso productivo y de las condiciones en que debe realizarse la prestación del servicio.

A finales de la década anterior, el estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 1998: 8) identificó los siguientes problemas de ocurrencia frecuente:

- a) Los programas y los proyectos no siempre están bien definidos, no responden a enunciados explícitos de políticas, tienen horizontes de ejecución irreales, carecen de una orientación hacia el logro de resultados y de criterios para la medición de la eficiencia y del impacto, y su focalización es escasa.
- b) Hay competencias del sector social fragmentadas entre diversas dependencias u organismos, programas e instituciones que no tienen la capacidad suficiente para solucionar los problemas, exigiendo continua coordinación y colaboración.
- c) No hay sistemas de información fiables y precisos para monitorear y evaluar la implementación y el impacto de las políticas sociales,

- con limitado uso de tecnologías de información, produciéndose una baja calidad de la producción de los servicios sociales.
- d) Escasean los expertos en políticas sociales con capacidad técnica para el análisis de programas y de proyectos.
 - e) No existen incentivos para el mejoramiento de la gestión, y las asignaciones presupuestarias de las instituciones que gestionan programas y proyectos no están basadas en el desempeño. Es el mismo caso de los sistemas de promoción y recompensa de los funcionarios, que se basan predominantemente en la antigüedad laboral.
 - f) Hay dificultades en la participación social de los grupos objetivo de la política social, entre ellos los más pobres, quienes carecen de información, influencia y organización; están dispersos y no cuentan con mecanismos para el ejercicio de sus derechos o la movilización de redes sociales para influir en las decisiones de la burocracia.

Después de seis años, estas condiciones no han variado. Este panorama acentúa la necesidad de extremar el control sobre el uso y la aplicación de los recursos públicos destinados a satisfacer las necesidades más urgentes de los sectores de la población afectados por la crisis.

Además, la necesidad de control público se ha hecho más importante con el proceso de consolidación democrático. En los últimos años el debate sobre la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas ha recibido mayor atención en América Latina y en el resto del mundo. Así como la discusión sobre las transiciones a la democracia dominó el debate político y académico en diversas regiones durante la década de 1980 y principios de los años noventa, el debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas (ambas consustanciales con el control público) ocupa desde hace varios años más atención y recursos a nivel global.

Uno de los objetivos principales del esquema de control debe ser informar a la comunidad e impulsar las acciones tendientes a la defensa del patrimonio común por medio de órganos específicos, con el propósito

de, por un lado, establecer el grado de eficiencia en el que los organismos encargados de aplicar las políticas sociales han cumplido con los respectivos deberes y atribuciones, y, por el otro, determinar si tales funciones se han ejecutado de manera económica, eficaz y eficiente, y si la comunidad ha recibido de manera efectiva los beneficios esperados de los programas en aplicación.

Infortunadamente, la revisión del comportamiento de la gestión gubernamental en la región lleva a una conclusión generalizada: *el control no ha cumplido*. A pesar de su inflexibilidad y meticulosidad, el énfasis del control público en el uso de los recursos asignados a los gobiernos, organizaciones y programas (control del gasto), cumpliendo las normas y los procedimientos previstos en el marco legal (control legal), no ha evitado el despilfarro y la corrupción y por supuesto, dado que tampoco ese ha sido su objetivo, no ha contribuido a la eficacia y eficiencia en la producción de resultados valiosos por parte de la gestión pública.

Este dictamen compromete a académicos y gerentes a estudiar esta función dentro de la implementación de políticas y programas públicos en general, y sociales en particular; a explorar formas de control que permitan mantener la legalidad y la transparencia del uso de los recursos y la autoridad, que además contribuyan a la eficacia y la eficiencia en el logro de los resultados, expresados en valor público, de la gestión pública.

CARACTERIZACIÓN DEL CONTROL PÚBLICO

Delimitación conceptual

Existe la tendencia a utilizar indistintamente los términos control y evaluación, como si fueran actividades idénticas, por lo tanto un primer paso para el análisis de este capítulo es definir estos conceptos.

El control incluye información y comparación. Controlar significa verificar los hechos, mediante el registro de la información, de manera que sea posible compararlos con algún patrón técnico de referencia. Enton-

ces, el control consiste en un nuevo tipo de información que resulta de la comparación entre patrones técnicos y datos de la realidad, de manera tal que estos datos puedan ser interpretados como estados particulares dentro del esquema en que se encuentra el patrón.

La evaluación incluye algo más que el control, implica además juicios de valor explícitos o implícitos. Si controlar es comparar la información disponible sobre la realidad contra patrones de referencia técnicos, evaluar es comparar dicha información contra patrones de referencia valorativos. En este sentido, las evaluaciones deben basarse en controles –aunque más precisos o más intuitivos– y estos, a su vez, requieren información sobre la realidad, con lo cual cada uno de estos estadios es condición necesaria para el superior, y todos ellos forman parte del mismo proceso (Hintze 1999). Durante siglos, los Estados modernos han desarrollado procedimientos de control de la labor de los gobiernos y de la administración pública en la forma de controles administrativos, auditorías, intervenciones, tribunales de cuentas, etc. Estos procedimientos guardan cierto parecido con los procedimientos actuales de evaluación; incluso recientemente algunos países han ido evolucionando hacia una convergencia de los dos sistemas.

El término control ha recibido una serie de significados e interpretaciones variados, producto de su utilización en todas las esferas del lenguaje, lo que dificulta tener una noción universal, aplicable a todos los casos.

La palabra control proviene del término latino fiscal medieval *contra rotulum*, y de ahí pasó al francés *contre-rolle* (*controle*), que significa literalmente “contra-libro”, es decir, “libro-registro”, que permite contrastar la veracidad de los asientos realizados. El término se generalizó poco a poco, hasta ampliar su significado al de fiscalizar, someter, dominar, aceptados por la Real Academia Española. Bajo las diversas formas del control (parlamentaria, judicial, fiscal, social, etc.), subyace una idea común: hacer efectivo el principio de la limitación del poder, fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos.

Este antecedente es sumamente importante para comprender la tradición jurídica del control basado en las normas y los procedimientos para el uso de los recursos públicos, es decir, el control de legalidad. El diseño institucional de las democracias ha tendido más

a controlar la burocracia que a dirigirla. En palabras de Niskanen, las democracias están diseñadas para controlar el comportamiento de sus administradores, no para que estos actúen eficientemente (citado en Arellano 2001).

Formas del control público

Los primeros sistemas de control de actos financieros en la administración pública aparecieron en la fase embrionaria de la organización del Estado. Tan pronto se inició su estructuración con la inserción de instituciones encargadas de recibir tributos y efectuar gastos, así como de la organización de servicios públicos y de atención al ciudadano, los países se vieron en la necesidad de crear algún control de los gastos de la administración. Entonces, el origen de algunas formas de control financiero puede ubicarse en las antiguas Grecia y Roma.

En América Latina, el origen de las formas de control se remonta a la época de la colonización. Partiendo de ello hay que ubicarse en la necesaria implementación de un sistema de contraloría de los fondos públicos en los territorios de ultramar por parte de la corona española, como consecuencia de los numerosos problemas derivados de la distancia entre la administración colonial y el centro metropolitano.

Actualmente, en la mayoría de los países latinoamericanos están previstos diversos sistemas de control en relación con los actos de administración y disposición de los fondos y bienes públicos, es decir, con el accionar administrativo del Estado. Estos controles coexisten en el tiempo y en el espacio público, y son fundamentalmente los siguientes: el control parlamentario o legislativo, ejercido por el órgano legislativo; el control jurisdiccional, a cargo de los tribunales del sistema de justicia; el control interno administrativo, que corresponde a los jefes de las diferentes dependencias de la administración pública; el control fiscal, a cargo de órganos externos a la organización o servicio y el novísimo control social, pensado en función de la participación de la ciudadanía en la supervisión de la actividad pública.

El control parlamentario

Como su nombre lo indica, es ejercido por el Poder Legislativo sobre las acciones del Ejecutivo; y algunas veces lo equiparan con un control político. En algunos países, dependiendo del sistema de distribución gubernamental político-territorial, es ejercido en los diferentes niveles territoriales por los respectivos cuerpos legislativos.

Se ejerce mediante los mecanismos previstos legalmente que incluyen actos autorizadores, rendición de cuentas periódicas (anuales, por lo general), interpelaciones, investigaciones, preguntas, etc. El acto autorizador de mayor importancia es la sanción o aprobación, previo estudio y modificaciones de acuerdo con las competencias atribuidas, del presupuesto mediante el cual el Ejecutivo asigna recursos para sus acciones. Cuando el presupuesto es aprobado por el Poder Legislativo, su sanción, en algunos países, incluye una parte dispositiva relacionada con normas y procedimientos para la ejecución del gasto, de cumplimiento obligatorio por parte de la administración, y que son elementos importantes a verificar en el control de uso de los recursos.

Las consecuencias del empleo de estos instrumentos de control parlamentario dependen de lo que establezca cada ordenamiento jurídico, pero en general pueden llegar a moderar, frenar y hasta impedir actuaciones del gobierno o de la administración pública; pueden determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones; dar un voto de censura a un ministro o al gobierno, entre otras acciones.

En este capítulo interesa resaltar el control parlamentario como una actividad a través de la cual el Parlamento examina la actuación del gobierno y de la administración pública, además de las acciones en planeamiento, para verificar si se adecuan a las normas y principios establecidos en el ordenamiento jurídico y a los criterios de oportunidad y conveniencia que deben seguirse para alcanzar los fines del Estado. Su impacto en el proceso de formación de políticas y programas sociales estaría en relación con la posibilidad de tomar ciertas medidas que obstaculicen o impidan una determinada política o programa.

El control fiscal

Las funciones de control fiscal (externo e interno)¹ recaen fundamentalmente sobre los actos de administración, custodia o manejo de fondos y de bienes públicos, y se llevan a cabo mediante diferentes modalidades que, según el momento de la acción de control, pueden ser previas, concomitantes o posteriores al acto administrativo.

El control externo

Los órganos de control fiscal externo son aquellos que no forman parte de la administración activa, se ubican fuera de ella y no existe ninguna especie de subordinación o dependencia. Su presencia externa con autonomía orgánica y funcional es una de las características del Estado moderno y democrático. Y en cierta forma, el volumen de su trabajo refleja la solidez de su régimen constitucional.

En algunas naciones aparecen como órganos colegiados (tribunales de cuentas), en otras, de forma unipersonal (contralorías), teniendo en ambos casos la importante e indispensable tarea de fiscalizar los ingresos y los gastos de los Estados.² El control externo comprende la vigilancia, la inspección y la fiscalización ejercidas sobre las operaciones de las entidades sometidas a su control, para determinar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o demás normas aplicables a sus operaciones, así como el grado de observancia de las políticas prescritas en relación con el patrimonio y la salvaguardia de los recursos de tales entidades.

De igual forma, los órganos de control fiscal externo deben evaluar la eficiencia, la eficacia y la calidad de sus propias operaciones, con fundamento en índices de gestión y de rendimientos, entre otras técnicas, evaluando además el sistema de control interno, y formulando las recomendaciones necesarias para mejorarlo.

¹ El control interno, incluido su sistema integral, difiere del control externo porque el primero lo realiza la propia administración y el segundo, un ente distinto y separado.

² Para ampliar el tema de los órganos de control externo, véase Roque (1999).

En la mayoría de los países latinoamericanos se ha sustituido el control previo o concurrente como unidad operacional separada en la organización, incorporándolo al trámite normal de las operaciones y disminuyendo, en parte, el riesgo de corrupción e ineficiencia que tal función ocasionaba. Este es el denominado control interno o control administrativo.

El control interno

Se trata de un control inicial, primario o interno de la administración, que acompaña y examina las acciones de los administradores hasta formular soluciones. Este control, que es ejecutado de varias formas y con diferentes órganos, difiere sustancialmente del control externo pues se sitúa dentro de la administración y se subordina al campo del órgano que ejecuta el propio acto. No está fuera de la administración (como los tribunales de cuentas o contralorías), sino que se integra a la administración de la cual es parte integrante (Roque 1999: 77).

Organismos internacionales tales como la contraloría de Canadá y la de Estados Unidos, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras (Olacef), la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), han aportado bases técnicas para tener consenso en la definición de control interno.

Para la Olacef y la INTOSAI el control interno comprende el plan de la organización y el conjunto de métodos y medidas adoptados dentro de una entidad para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia en las operaciones, estimular la observación de la política prescrita y lograr el cumplimiento de las metas y los objetivos programados. Por su parte, para la contraloría general de Estados Unidos, consta del plan de organización y de todos los métodos y medidas coordinados utilizados para proteger los activos, verificar la veracidad y confiabilidad de los datos contables, promover eficiencia operativa y fomentar adherencia a las políticas gerenciales dictadas.

En síntesis, el acuerdo está en que el control interno es un sistema que comprende el plan de organización, políticas, normas, métodos y procedi-

mientos adoptados dentro de un ente u organismo. El control interno de cada organismo o entidad debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados de sistemas, y estar constituido por las políticas y normas formalmente dictadas, los procedimientos efectivamente implantados y los recursos humanos, financieros y materiales, cuyo funcionamiento coordinado debe estar orientado al cumplimiento de los siguientes objetivos: a) promover el acatamiento de las normas legales; b) proteger los recursos contra irregularidades, fraudes y errores; c) garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica; d) procurar la eficiencia, eficacia, economía y legalidad de los procesos y operaciones institucionales y el acatamiento de las políticas establecidas por las máximas autoridades del organismo o entidad.

El control interno de la administración organizado de forma adecuada es un importante instrumento para la verificación de la regularidad de los actos administrativos, y cumple un papel destacado en la obtención de una gestión correcta y efectiva.

La acción desempeñada por los controles internos no se confunde con la misión institucional de los órganos de control externo, aunque se pueden presentar situaciones en las que sus actividades estén bastante próximas y, en algunos casos, se realicen de forma conjunta.

Relación control externo-control interno: la dicotomía control-administración

En la mayoría de los países latinoamericanos hay una larga tradición en materia de instituciones de control externo (tribunales de cuentas o contralorías), mientras que el control interno como tal se ha desarrollado sólo en las últimas dos décadas. Además, la existencia del control externo previo en las administraciones públicas impidió el desarrollo de sistemas fuertes de control interno en las propias administraciones, lo que explica la falta de una cultura fuerte de autocontrol en las administraciones públicas en la región, o en el mejor de los casos, el desarrollo desfasado respecto de otras funciones de la administración.

Como los órganos de control externo realizaban el control previo de una gran parte de las operaciones de la administración, la propia administración, por comodidad, impericia o simplemente por negligencia, se atuvo a esos órganos, y en la práctica, abandonó sus funciones para dejárselas a ellos, por lo cual no desarrolló sus propios sistemas de control interno. En esta evolución se identifican tres momentos claramente perceptibles.

En un primer momento el órgano de control externo asumió el control previo, diferenciado expresa y legalmente de la acción administrativa; se puso énfasis en la separación y delimitación de la función de control de la función de administración. Por una parte, se encontraba la administración activa, la cual cumplía sus fines de dinámica administrativa satisfaciendo las necesidades públicas, y por la otra, la función fiscalizadora que velaba por que aquellas funciones se subordinaran a la legalidad y a los principios de sana y justa administración, particularmente en el aspecto económico. Tal separación de funciones influyó para que el control “se dejara a los órganos de control externo”.

En un segundo momento de la evolución del control público se sustrajo del ámbito de los órganos de control externo la función del control previo, y se asignó a órganos de control interno en las propias organizaciones administrativas (ministerios, secretarías, oficinas, entes descentralizados). Estos órganos recibieron una gran autonomía en relación con la máxima jerarquía administrativa de las organizaciones públicas para que ejercieran el control de manera independiente y objetiva. Aun cuando la responsabilidad del control interno correspondía a la administración, en la práctica este se dejaba a los órganos de control interno, manteniendo separada la administración del control.

En un tercer momento –el actual– la función de control previo se sustrajo a los órganos especializados de control interno, y la administración asumió estas funciones integradas en los diferentes procesos administrativos. Se supone que este proceso también llevó a la separación entre la función de control y la dirección o gerencia, ya que al estar a cargo de entes externos o unidades internas que eran independientes de la administración, seguían direcciones paralelas, y a veces opuestas e incluso antagónicas.

La tendencia actual es que los lazos de apoyo entre los dos controles (externo e interno) se estrechan cada vez más, y el órgano de control externo actúa como rector y generador de normas técnicas y de auditoría, que luego son implantadas por los órganos de control interno.

El control de gestión

Un estadio superior al control numérico legal –uso de recursos y autorización– al cual se ha tendido en la región es el denominado control de gestión, concebido como un control posterior utilizado para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades públicas. Esta modalidad de control basa su fortaleza en la elaboración de indicadores de gestión.

Indicadores de gestión

En la gerencia pública se ha insistido en la utilización de ciertos instrumentos de gestión, por la mejora que pueden representar. Entre estos se encuentran los indicadores de gestión o medidas de rendimiento de diversa índole que, estructurados sobre la base de su adscripción a determinadas áreas estratégicas desde el punto de vista de cada entidad, proporcionan un marco de referencia con respecto al cual se evalúan los resultados de la gestión y se obtiene una visión global de la situación de la entidad.

De acuerdo con Mokate (2000; 2003), un indicador puede entenderse como una expresión que sintetiza información cuantitativa y/o cualitativa sobre algún fenómeno relevante que permite caracterizar los fenómenos (acciones, actividades, logros, efectos) que se necesitan describir en un proceso.

Los indicadores de gestión o medidas de rendimiento se definen como instrumentos a través de los cuales puede expresarse la información relativa a los objetivos de una organización, las actividades que realiza para lograrlos y los recursos obtenidos y utilizados en el desarrollo de esas actividades, permitiendo, en consecuencia, realizar una evaluación y un seguimiento periódico de la situación y el desempeño de la entidad.

Los indicadores de gestión desempeñan dos tipos de funciones en las entidades públicas: una función descriptiva, suministrando información que refleja la realidad del contexto de una organización y de su funcionamiento; y una función valorativa, evaluando el impacto interno y externo de las actividades de la organización. En este sentido, los índices resumen las distintas actuaciones llevadas a cabo por una entidad y evalúan sus resultados, convirtiéndose en instrumentos de control y comunicación organizacional.

Los defensores de las medidas de desempeño en el sector público insisten en el desarrollo de buenos indicadores, y en su utilización en las decisiones relacionadas con la gestión. De acuerdo con el objetivo de este capítulo, se comparte el enfoque de Aibar (s.f.) en cuanto a la pertinencia para explorar la utilidad de los indicadores como base informativa para gestionar el rendimiento, es decir, para encauzar la actuación de la organización en una dirección específica, canalizando los esfuerzos de sus miembros hacia el cambio estratégico y la creación de valor, identificando las áreas que requieren mejoras y determinando las acciones para llevarlas a cabo.

Control ciudadano o control social

Actualmente se vive un proceso social en el que la población es la base fundamental de los cimientos de la nueva estructura de las naciones, y en medio del cual hay una tendencia a reclamar mayor participación ciudadana en todos los ámbitos de la administración pública, incluida la función de control. La premisa es que bajo ciertas condiciones la ciudadanía puede asumir la responsabilidad de velar por el patrimonio público y por un desarrollo eficiente y transparente de las actividades dirigidas a transformar el entorno. De hecho, la participación ciudadana representa un factor prioritario en el control de la gestión del Estado y en la lucha contra la corrupción, toda vez que la sociedad contribuye con la vigilancia del comportamiento de las entidades estatales en el cumplimiento de su misión, incluido el manejo de los recursos públicos entregados por el Estado para el desarrollo de la comunidad en general.

En el ejercicio de sus derechos legítimos, la ciudadanía demanda una mejor gestión pública en la producción de bienes y la prestación de servicios que inciden en la calidad de vida, una efectiva rendición de cuentas de los gobernantes y acciones eficaces para reducir o evitar la corrupción y el fraude contra el patrimonio público, temas que constituyen grandes desafíos.

Cunill (2000) analiza las condiciones mínimas para que la ciudadanía pueda controlar ex post y ex ante a la administración pública con independencia del control estatal. Para la sociedad, los recursos relevantes son el poder de veto, mediante la revocatoria de mandatos y la remoción de autoridades; las acciones ciudadanas en defensa de los intereses públicos, expresadas en demandas judiciales que obliguen a las instancias judiciales a activar sus mecanismos de control; las audiencias públicas, y la exposición pública de los proyectos. Otra condición insoslayable es el reconocimiento jurídico del derecho a la información sobre los actos administrativos y sus razones, expresada en la exigencia de la rendición de cuentas y el derecho de los ciudadanos al libre acceso a la información pública. Para Cunill, estas condiciones, en especial la última, crean el marco para el escrutinio y la deliberación pública, y hacen posible la presión social sobre la administración pública, que no se limita a las agencias estatales sino que incluye a los entes públicos no estatales. En su opinión, en América Latina apenas se ha empezado a establecer esas condiciones, y aún son un desafío para los Estados.

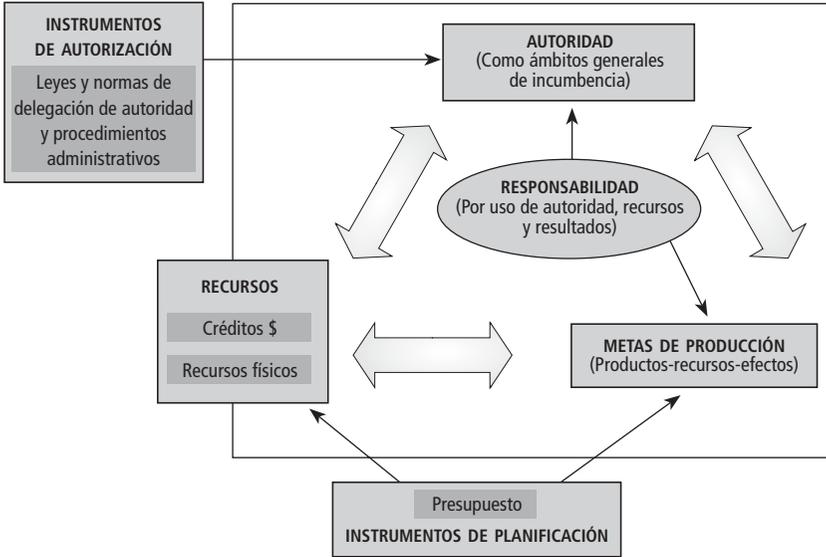
MARCO ANALÍTICO

El triángulo de control como modelo de análisis

Para el análisis de los puntos de interés que han predominado hasta ahora en las administraciones públicas de la región se utilizará el modelo del triángulo de control (véase el gráfico 5.1).

En este gráfico, el control en la organización se dirige a los tres elementos que conforman los vértices del triángulo: la asignación de lo que debe hacerse y en qué cantidades (metas), los recursos para hacerlo y la autoridad para utilizarlos.

Gráfico 5.1. El triángulo de control



Fuente: Tomado y adaptado del "triángulo de responsabilización" expuesto por Hintze (2001).

De acuerdo con las nuevas tendencias en la gestión pública, el principal alcance del control en las organizaciones y los programas públicos debería referirse a los resultados operativos (productos externos, internos u organizacionales) que deben lograrse a través de los procesos de trabajo, e incluye los tres componentes del triángulo: las metas, los recursos físicos y la autoridad necesaria.

Sin embargo, los recursos y la autoridad son los objetos explícitos de las asignaciones de control; los recursos a través del presupuesto (control presupuestario), y la autoridad a través de las leyes y normas de procedimiento y responsabilidad (control de legalidad). No es frecuente encontrar la especificación concreta de los resultados operativos que se esperan, es decir, de las metas, y cuando se especifican, suelen estar enfocadas sólo en los productos. Este es el llamado control de mérito, el cual busca apreciar si la organización alcanzó su objetivo adecuadamente y al menor costo.

Siguiendo a Hintze (2001) y de acuerdo con la experiencia de Venezuela, el predominio tradicional del enfoque del control público de

procedimientos y recursos se debe, en general, a las características y a la forma en que se aplican los instrumentos disponibles para la asignación de responsabilidades: el presupuesto y las normas de asignación de autoridad. En primer lugar, los presupuestos suelen detallar con precisión los recursos en términos de créditos, es decir, su medida en dinero, pero detallan con poca o ninguna precisión los recursos físicos, léase lo que se compra con ese dinero, y las metas a lograr en función de los servicios que se presten. Además, los presupuestos son instrumentos legales de relativa rigidez y de observancia obligatoria. En segundo lugar, la autoridad se asigna de manera más o menos independiente del presupuesto, en términos de competencias o atribuciones de áreas específicas de la burocracia. Los principales instrumentos de autorización suelen ser las leyes, los decretos ejecutivos o sus equivalentes. Luego, otras normas de menor nivel jurídico continúan el proceso de delegación de autoridad hacia las unidades subordinadas que componen las agencias. En este nivel las normas expresan la autoridad en los términos de las áreas de incumbencia.

El tercer elemento del triángulo de control (la asignación de metas a lograr) debe buscarse en el presupuesto, que es el instrumento principal para este fin en las administraciones públicas. En general, las metodologías presupuestarias prevén la formulación de las metas, e incluso de sus indicadores. En particular, el esquema más difundido, el presupuesto por programas, permite establecer estas metas agrupadas en ciertas unidades de planificación (las categorías programáticas), que están diseñadas por la asignación de la responsabilidad. Sin embargo, en la práctica, cuando se formula el presupuesto es muy difícil detallar todos los productos a lograr en términos de metas concretas y precisas; salvo casos particulares como obras públicas y otras áreas en las que los resultados operativos son muy tangibles.

A partir de la revisión de la bibliografía y por la experiencia personal del autor en organismos de control público en Venezuela, puede aseverarse, sin temor a equívocos, que la función de control en las organizaciones públicas se ha dirigido principalmente a verificar el uso de la autoridad (control de legalidad) en términos del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias, y el uso del dinero (control del gasto, a través del presu-

puesto). Tal énfasis, visto desde la perspectiva de Simons de los sistemas de control de la estrategia, es totalmente restrictivo, dirigido a actuar fundamentalmente sobre el marco autoritativo (normas y procedimientos) y los recursos (insumos, gastos), soslayando los productos y resultados del accionar público (Cortázar 2004: 20-25).

Parafraseando a Cortázar, los sistemas limitantes de Simons se refieren al conjunto de normas legales, reglamentarias y de procedimiento que conforman el marco regulador de la actuación pública, y su objeto es delimitar la actuación de quienes administran recursos públicos, es decir, se trata del control de la legalidad de las actuaciones. Son actividades rutinarias de control concentradas en el cumplimiento de la norma en su más mínimo detalle (firmas, autorizaciones, etc.). El énfasis en el control de legalidad va acompañado de una visión sancionadora, que ha creado en el funcionario público una cultura paralizante de mínimo riesgo, que reduce la eficiencia y la eficacia de la gestión pública. Con todo, estos mecanismos no han logrado el objetivo de evitar el mal uso de los recursos.

Asimismo, los sistemas de control diagnóstico señalados en el modelo de Simons –que revisa Cortázar– se asimilan con el otro aspecto de control enfatizado: el presupuestario y financiero, obedeciendo a la forma de proyección presupuestaria predominante, controlando el gasto, no en sí mismo sino en su traducción presupuestaria, detectando errores y desvíos, y corrigiendo rutinas, pero sin el propósito de inducir cambios estratégicos en el accionar de las organizaciones y los programas.

Este doble accionar limitante/diagnóstico de los mecanismos de control predominantes en las administraciones públicas de la región tiene un efecto restrictivo sobre la acción gerencial de organizaciones, programas y proyectos. Así, mientras en el mundo privado el gerente tiene bajo su responsabilidad los sistemas impulsores (sistemas de creencias y de control interactivo) y los limitantes, en el mundo público el gerente es responsable de los controles internos de los procesos, pero además existe una cadena de relaciones de control que involucra unidades de control interno sobre las que el gerente tiene autoridad limitada, antes de control externo sobre

los que no tiene autoridad, e incluso a ciudadanos, representantes políticos y otras autoridades ejecutivas.

Surge entonces un interrogante clave para el debate: ¿cómo lograr una buena articulación de controles que favorezca no sólo la obtención de resultados satisfactorios, sino que también garantice un mayor cumplimiento de la legalidad, y por ende contribuya a que la acción pública fomente el desarrollo? No es cierto que exista una incompatibilidad insuperable entre los principios de legalidad y eficacia, por lo cual se deben explorar de manera innovadora los valores intrínsecos a cada categoría.

Enseguida la reflexión versa sobre las formas de control que podrían generar impulso y compromiso por parte de gerentes, operadores y usuarios, y que aumentarían el valor público. Se exploran las potencialidades y las debilidades de algunos elementos o marcos conceptuales que ayuden a encontrar la manera de complementar –en lugar de eliminar– el control de legalidad, e introducir elementos de retroalimentación positiva en la búsqueda de valor público.

Gestión por resultados o presupuesto por resultados

Los estudios recientes en el ámbito de la administración pública han enfatizado las ventajas de promover una gestión pública orientada a resultados, en contraste con una orientación tradicional que enfatiza el control de insumos (recursos) y de procedimientos (autoridad/legalidad). Se parte del supuesto de que orientar la gestión hacia los resultados esperados genera una dinámica dentro de la organización que redundará en el mejoramiento del desempeño organizacional. Los esfuerzos realizados en algunos países para orientar la administración pública en ese sentido se centran en el cambio de dirección del proceso presupuestario: del control de los gastos a la búsqueda de resultados cuantificables, bajo los supuestos de que por esa vía puede transformarse buena parte de los incentivos y lógicas de comportamiento de los agentes públicos, y que una mayor autonomía en la gestión de las organizaciones públicas, como consecuencia de un cambio en el proceso de proyección de

presupuestos, puede mejorar la capacidad de respuesta de la administración pública a los problemas sociales (Cunill y Ospina 2003).

Sin embargo, la implementación de presupuestos dirigidos a resultados puede tener ciertas desventajas: añade información del presupuesto tradicional, incrementa las instrucciones y reglas presupuestales para la elaboración de los presupuestos, agrega información que los legisladores usan para evaluar el presupuesto ex ante y ex post, y no simplifica las reglas y los procedimientos que deben cumplirse para administrar y ejecutar los presupuestos (Arellano 2001: 8). Algunos autores observan que en los países de tradición británica el gobierno es menos responsable y no más eficaz que antes de las reformas, y que la simplificación de los programas para hacer posible la evaluación por resultados dificulta la coordinación y la colaboración interadministrativa y con los sectores empresariales y sociales.

Además, se corre el riesgo de incrementar la discrecionalidad, sin reforzar los sistemas de rendición de cuentas, ni los mecanismos de contrapeso y salvaguarda que aseguran que las instituciones actúen dentro del marco de acción y busquen los objetivos que la sociedad les ha fijado.

Enfoque de la cadena de valor

Varios autores han conceptualizado la gestión gubernamental como el desarrollo de cadenas de valor o cadenas de objetivos (Moore 1998), a partir de relaciones de causa y efecto, o como cadenas de medios y fines (Mokate 2000) a través de las cuales las organizaciones y sus dirigentes desarrollan los programas fijados para conseguir sus fines. Este modelo o marco conceptual es útil para analizar la función de control a partir de los diferentes puntos de la “cadena”. En este apartado se utiliza una versión modificada del modelo de Hintze (2001).

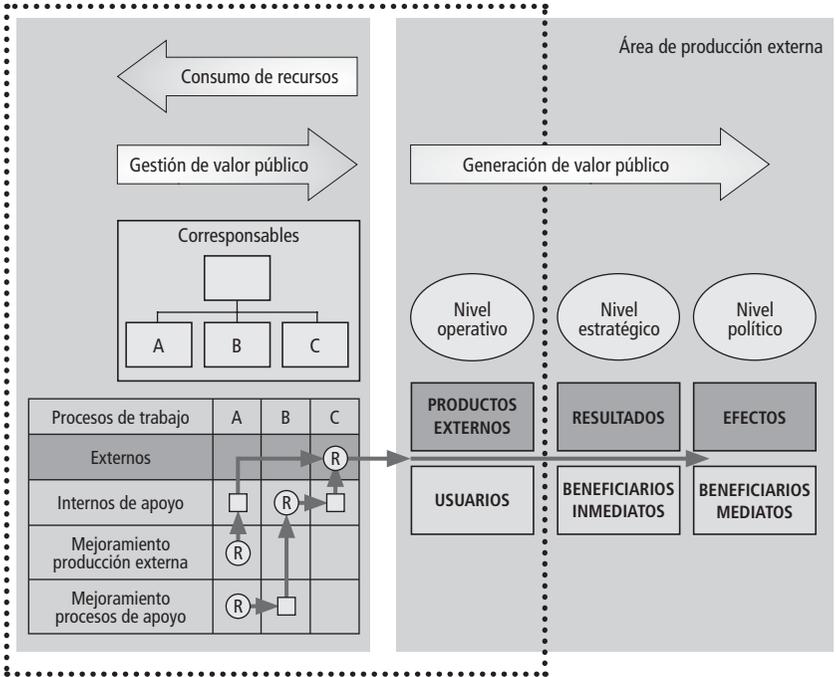
En el gráfico 5.2 se representa la “cadena de generación de valor público”, es decir, la cadena virtual de relaciones causales entre las tareas cotidianas de cada proceso de trabajo en las organizaciones y las finalidades últimas del Estado. En esta cadena, donde reside la legitimidad de

la gestión pública, el valor no se genera dentro de las organizaciones sino fuera de ellas, en el contacto con los destinatarios.

La cadena de generación de valor público comienza fuera de la organización, en el nivel operativo, donde se tiene en cuenta la producción de bienes y servicios que las organizaciones entregan a terceros y a quienes los consumen (los usuarios). Los productos (agregados de valor que resultan del uso de los recursos) son el nivel más concreto de la producción externa, y los usuarios, el nivel más inmediato de los destinatarios.

La gestión adecuada en busca de resultados valiosos implica la necesidad de llevar a cabo un análisis con detenimiento de todas las actividades realizadas en el proceso de creación de valor de la entidad a fin de determinar su capacidad de generar valor para los ciudadanos.

Gráfico 5.2. Cadena de generación de valor público



Fuente: Hintze (2001).

Siguiendo a Moore (1998), el valor público se entiende en un sentido amplio para abarcar no sólo aspectos monetarios, de manera que pueda reflejar el bienestar de la actuación pública en el conjunto de la sociedad y el bienestar que le proporciona a cada ciudadano. Además, las entidades públicas pueden crear valor mediante la identificación de aspectos o situaciones (dimensiones) que pueden ser importantes o necesarios para los ciudadanos, o a través de la búsqueda y puesta en práctica de iniciativas para incrementar el valor generado por dichas dimensiones.

En este sentido, es posible aumentar el valor generado por una organización o programa público aumentando la eficiencia, la eficacia o la imparcialidad en las actividades actuales, añadiendo nuevas cualidades a las actividades existentes, desarrollando nuevos productos o servicios que reflejen las nuevas demandas y aspiraciones o respondiendo oportuna y eficazmente a los problemas que surjan (Moore 1998: 29). Los indicadores deben ser diseñados de tal forma que permitan que los gestores públicos puedan “mirar hacia afuera” de la organización, a fin de determinar el valor de lo que se está haciendo y desarrollar estrategias que permitan responder a nuevos objetivos políticos o a nuevas demandas del entorno, y simultáneamente “mirar hacia adentro” para adaptar dichas estrategias a sus capacidades y medios.

De esta manera, el eje rector de la gestión pública se fundamenta en el concepto de valor público y sus componentes, como magnitudes representativas de la actuación de la organización, pasando a visualizar la totalidad de la cadena de valor, adoptando así una perspectiva estratégica que lleva aparejada la necesidad de investigar todos los procesos y las variables que intervienen o determinan, directa o indirectamente, el valor generado por la organización o programa, y la forma en que cambiaría si se alteraran las condiciones.

En consecuencia, el análisis de la cadena de valor puede verse como un proceso de aprendizaje organizacional en el cual se ponen de relieve las oportunidades de mejora de la actuación de una entidad, y se definen las alternativas para aumentar el valor total entregado por dicha entidad a la

sociedad a partir de una clasificación de las actividades desarrolladas, que pueden ser actividades que añaden valor y actividades de valor añadido bajo o nulo. Esto permitiría diseñar el control de gestión enfocado en las actividades más valiosas para el proceso como un todo, sin descuidar las actividades de producción interna.

La visualización o construcción de la cadena de generación de valor de un determinado programa o proyecto se convierte en un instrumento de apoyo para la definición de los elementos de control, de manera que sirvan de insumo para la gerencia del valor público.

Heterogeneidad de los programas sociales

Una de las características fundamentales de los programas sociales es su complejidad, derivada de las políticas públicas a las cuales responden o por las cuales han sido diseñados. Acá se retoma la tipología construida por Martínez Nogueira (2004), para determinar los requerimientos del control a partir de dos dimensiones: la naturaleza de las tareas y la interacción con los destinatarios.³

Transferencia de bienes y recursos

Corresponde al tipo 1 de la clasificación de Martínez Nogueira: son prestaciones tangibles y homogéneas (transferencias monetarias, provisión de alimentos, obras de acueducto y saneamiento, vivienda, etc.), con baja o nula interacción con los receptores. La intervención administrativa se limita a elegir a los beneficiarios y a asegurar el suministro.

El modelo de control que se ajusta a estos programas es el formal tradicional, jerárquico y centrado en el cumplimiento de los procedimientos y el uso de los recursos. Esto no implica sólo el control de legalidad formal, sino también que los mecanismos de control deben propender por la eficiencia interna. La manera en que el control ayuda a generar valor es mejorando la

³ El lector interesado en la tipología de Martínez Nogueira puede remitirse al capítulo 2 de este libro, donde asimismo se presenta un análisis de los distintos programas sociales.

eficiencia en la relación insumo-productos, a través de los procesos técnicos y administrativos, como por ejemplo la sistematización de la información.

Servicios profesionales

Corresponden al tipo 2 de la clasificación de Martínez Nogueira: son servicios que se suministran de manera homogénea y uniforme a distintas categorías de receptores, con los que el grado de interacción es medio o alto. En este caso la intervención administrativa define los servicios, la capacidad para suministrarlos y también los productos.

En programas de este tipo, además de los controles de procedimiento y de presupuesto (uso de recursos), adquieren relevancia los mecanismos de control orientados a la eficacia en el logro de los objetivos (metas) y a la calidad del producto entregado. De manera que en la cadena de generación de valor, hay que “salirse” de la organización y concentrarse en el producto (cantidad y calidad). Esto implica un modelo de control de gestión que contribuya a una mayor generación de valor público a partir del mejoramiento continuo del producto entregado.

Servicios humanos, desarrollo de capacidades y de la inserción social

Corresponden al tipo 3 de la clasificación de Martínez Nogueira: son los servicios que se suministran en forma personal, con interacción media o elevada con los receptores. En este caso el objetivo primordial de la intervención administrativa es estimular la participación y el diálogo, pues los resultados son una producción conjunta entre operadores y receptores.

En programas de este tipo adquieren relevancia los mecanismos de control social, por ser susceptibles de ser diseñados y ejecutados con participación de los usuarios y destinatarios en todas las etapas de programación, ejecución y evaluación. Se trata de acciones que se realizan bajo la mirada constante de los receptores, por lo que su participación en

los mecanismos de control diseñados en la búsqueda de efectividad del programa puede resultar fundamental.

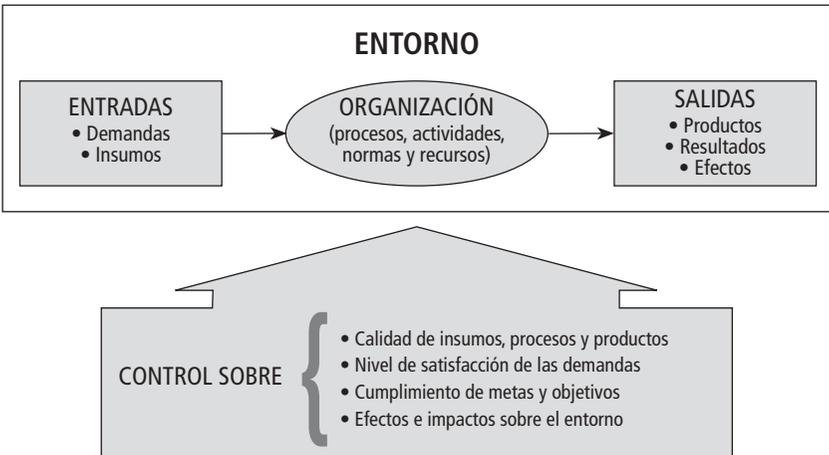
Prestaciones asistenciales y de emergencia

Corresponden al tipo 4 de la clasificación de Martínez Nogueira: son servicios de baja complejidad y programación, que requieren baja interacción con los destinatarios. En este caso la contribución a la generación de valor público depende de la eficacia de los mecanismos de control para que los servicios se presten de manera oportuna y con la cobertura necesaria.

Visión sistémica del control

Tener una visión sistémica significa abordar la función de control como un sistema alimentado por información (insumos), que se evalúa de acuerdo con unos estándares (procesos) y genera nueva información con valor agregado (productos) para la toma de decisiones con respecto a la actividad que se controla (efectos), a fin de optimizar el desempeño de la organización (impacto), como se observa en el gráfico 5.3.

Gráfico 5.3. El control como sistema



Fuente: Rodríguez (s.f.).

Este enfoque permite integrar el control a la organización y, por ende, a la gerencia, buscando romper con la dicotomía control-administración que separa al control del resto del proceso administrativo y lo hace elusivo a la gerencia pública, sobredimensionando su efecto limitante. De esta manera, cambian tanto los mecanismos que controlan los componentes del funcionamiento interno de la organización o programa en busca de la eficiencia y del cumplimiento de las previsiones de procedimiento (el cómo, con qué y con quiénes de la cadena de generación de valor), como el tipo y la calidad de las interrelaciones entre la organización o programa y el entorno en busca de la eficacia en la generación de valor público (el qué y el para qué) a partir de los resultados logrados.

Comenzando por el conocimiento de la cadena de generación de valor de una organización o programa público, la construcción del mapa de gestión permite identificar los puntos clave de la gestión (calidad de insumos, procesos y productos; cumplimiento de metas y objetivos; nivel de satisfacción de las demandas; efectos y el impacto sobre la población objetivo/entorno/sociedad) en los que se debe enfocar el control, de manera que la retroalimentación del sistema sea positiva para el incremento del valor público, y no negativa o restrictiva como ha sido la tradición del control público.

De acuerdo con lo planteado por Martínez Nogueira, en este enfoque es útil observar la relación entre la tipología del programa (para ver el interior de la organización o programa: homogeneidad de la tarea) y su interacción con el entorno (receptor/usuario/destinatario). Este análisis debe ser anterior al diseño de los mecanismos de control y de los indicadores del desempeño.

La aproximación sistémica del control se concentra en dos parámetros que se refieren al valor agregado de la información que procesa el sistema de control: los “índices”, estándares establecidos como patrón del desempeño ideal del sistema, y los “indicadores de gestión”, magnitudes que reflejan el desempeño real del sistema. La comparación entre indicadores e índices permitirá hacer un diagnóstico de la organización, y determinados niveles de las desviaciones de los indicadores respecto de las metas se pueden convertir en un sistema de alerta.

El diseño del sistema de control de gestión comprende entonces cinco aspectos básicos:

1. Definición del mapa conceptual organizacional o cadena de generación de valor de la organización o programa. Se trata de definir el qué (productos) de la organización o programa y su para qué (efectos e impacto), a la vez que las características funcionales internas (cómo, con qué y con quiénes).
2. Formulación de indicadores. Los indicadores constituyen la clave del sistema, ya que deben ser reflejo fiel del comportamiento de la organización; por lo tanto se requiere el manejo de criterios adecuados para su correcta formulación.
3. Medición de resultados. Implica establecer criterios de medición (oportunidad, frecuencia, etc.) y la definición de los elementos que serán objeto de aplicación.
4. Comparación y valoración de resultados. Deben establecerse los criterios de comparación (índices) y los niveles de alerta del sistema.
5. Acción correctiva. Es el proceso de toma de decisiones, a partir de la comunicación oportuna de los resultados arrojados por el sistema.

Un buen diseño de un sistema de control de gestión debe considerar la dependencia que tiene con respecto a los sistemas de información integrales de la organización. Entonces, al diseñar el sistema de control, hay que procurar organizar el flujo de información a partir de las actividades concretas, y desde ellas articular los diferentes niveles de responsabilidad por donde debe fluir esta información (directivos, operativos, etc.), los cuales se determinan en el diagnóstico de la organización. Adicionalmente, el buen funcionamiento de este sistema dependerá del cumplimiento de las siguientes condiciones:

1. Orientación hacia los puntos clave. Definir las áreas fundamentales para el desempeño de la organización, a fin de evaluar sólo los aspectos de mayor relevancia.

2. Retroalimentación rápida. El sistema debe permitir que la información de control de las actividades llegue al lugar adecuado con la máxima rapidez por si se requiere emprender acciones de corrección de las desviaciones.
3. Utilidad y flexibilidad. El sistema adoptado debe estar al servicio de las necesidades de los usuarios, debe facilitar el uso y la adaptación a los cambios.
4. Adaptación a la organización y a los recursos existentes. El sistema no debe “romper” la armonía institucional, sino integrarse a ella.
5. Autocontrol. El sistema debe constituirse en un elemento de control interno de la organización en función de sus propias necesidades.
6. Atención al factor humano. La orientación del sistema es detectar las fallas para aplicar correctivos; por lo tanto, no debe considerarse como un mecanismo de coerción interna, sino como una herramienta de apoyo para mejorar el desempeño de los recursos humanos de la organización.

Aspectos no formales del control: cultura y valores

Un factor poco estudiado es la importancia de la cultura organizativa, los valores y la motivación del personal como factores no formales del control para la eficacia del proceso. Tanto los sistemas de dirección y de control como el comportamiento individual y organizativo son, en gran parte, expresión de la cultura organizativa; además de ser el resultado de la interacción dentro de la organización de diferentes personas y grupos que presentan diferentes creencias, valores y expectativas. Hasta ahora, los esfuerzos en el control han estado orientados a reforzar normas y procedimientos tendientes a evitar conductas impropias en los servidores públicos, sin haber alcanzado logros significativos. Aquí hay que reflexionar sobre si el problema es de deficiencia de normas o de cultura y valores de los encargados de cumplirlas. La conformación de una verdadera cultura de

control respetuosa de las normas no se opone a una cultura de eficacia y eficiencia en la gestión pública. De manera que se podría atacar el problema con leyes, normas y sistemas, que es lo que “se ve” de la cultura, sin ir a la raíz, es decir, a los valores que sustentan el comportamiento individual de los funcionarios públicos.

El comportamiento individual está relacionado con las características del diseño (tipos de indicadores de control utilizados, tipos de incentivos, características del sistema de información), la forma en que se implanta (consideración de las expectativas personales en el nuevo diseño, comportamiento de los responsables de la implantación ante las personas afectadas) o el estilo con el que se utiliza el sistema (flexibilidad para realizar la planificación o la evaluación, rigidez para ceñir el comportamiento individual al sistema, presión para el cumplimiento, participación en el proceso de planificación y evaluación, estímulos a la autonomía). De modo que, independientemente del sistema que se diseñe para hacer más eficientes y transparentes las políticas, los programas y los proyectos públicos, estos son llevados a cabo por los individuos que están en las organizaciones, y si no se les presta la debida atención para inducir un cambio favorable, su comportamiento individual no se ajustará para obtener los resultados esperados.

CONCLUSIONES

Las conclusiones de este capítulo, planteadas en función de los temas y problemáticas útiles para la formación de gerentes sociales en la región desde el punto de vista del control, son:

1. El predominio de los controles externos, previo y posterior sobre el sistema de control interno de la mayoría de las administraciones públicas de la región devino, por una parte, en la separación de la función de control de la gerencia o administración, al ser asumida por un ente externo independiente o por una unidad u órgano interno, pero con una visión legal de autonomía y separación de la

administración; por otra parte, en la debilidad de los sistemas de control interno, y por ende, de una cultura de autocontrol de las organizaciones públicas. La separación del control de la administración o gerencia ha causado la pérdida de su sentido estratégico, que sí existe en la gerencia privada, sesgando su desempeño hacia acciones limitantes y restrictivas a la propia gerencia.

2. Para mejorar el desempeño de organizaciones y programas es indispensable familiarizar a los gerentes públicos con el ambiente de control en el cual tienen que desenvolverse, de manera que puedan, por una parte, cumplir con los requisitos de legalidad establecidos sin paralizar la acción administrativa por desconocimiento o temor y, por otra, buscar la eficacia y la eficiencia de la gestión (control de mérito o de gestión).
3. La cadena de generación de valor, como mapa conceptual que ordena y orienta la gestión organizacional, es un tema útil para comprender la forma en que un determinado programa genera valor público y, en consecuencia, la manera en que los sistemas de control podrían contribuir a incrementarlo.
4. La heterogeneidad y la complejidad del universo de los programas sociales, derivadas de las políticas públicas a las que responden, llevan a investigar los requerimientos diferenciales de su control para construir sistemas y mecanismos de control adecuados.
5. El diseño de un sistema de control de gestión a partir de la construcción de indicadores de las actividades realizadas y de un sistema de información que permita captar y utilizar dicha información a nivel gerencial tiene un valor estratégico para la implementación de programas sociales, por lo cual es relevante para la formación de los gerentes.

BIBLIOGRAFÍA

Aibar Guzmán, C. s.f. *Nuevos usos de los indicadores de gestión en las entidades públicas: la gestión del rendimiento*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

Arellano Gault, D. 2001. “Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal.” Trabajo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública. Buenos Aires.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1998. “Gestión de Programas Sociales en América Latina.” En: *Serie de Políticas Sociales*, 25, Santiago de Chile: CEPAL.

Cortázar, J. C. 2004. “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales”. Washington, D.C. Documento mimeografiado.

Cunill Grau, N. 2000. “Responsabilización por el control social”. En: Consejo Científico del CLAD, (Comps.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD/BID/Eudeba.

Cunill Grau, N. y S. Ospina Bozzi. 2003. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.

Hintze, J. 1999. “Control y evaluación de gestión y de resultados.” En: *Documentos TOP sobre gestión pública*, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (TOP). Disponible en: www.top.org.ar/publicac.htm. Fecha de acceso: 15/07/2004.

———, 2001. “Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados”. Trabajo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública. Buenos Aires.

Martínez Nogueira, R. 2004. “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: provisión, participación y coordinación”. Trabajo presentado en el encuentro “Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales.” Washington, D.C.: BID, INDES.

Mokate, K. 2000. *El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social*. Washington, D.C.: BID, INDES.

———, 2003. *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Washington D.C.: BID, INDES.

Moore, M. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Rodríguez Elorza, R. (s.f). “El sistema de control de gestión”. Caracas. Documento mimeografiado.

Roque Citadini, A. 1999. *El control externo de la administración pública*. Caracas: Contraloría General de la República.

Sulbrandt, J. 2000. *Introducción a la gerencia social*. Washington, D.C.: BID, INDES.

Página en blanco a propósito

El control de gestión por resultados y la política social

María Victoria Whittingham Munévar

Para entender el alcance de la discusión sobre la implementación de programas sociales y el aporte que herramientas particulares pueden hacer, es necesario comprender los retos que enfrenta la región y el papel crítico que la promoción de políticas sociales eficientes tiene en la superación de dichos retos.

La gobernabilidad en América Latina enfrenta profundos desafíos provocados por factores internos y externos: por una parte, la globalización ha desencadenado fuerzas, presiones y conflictos que demandan nuevas estrategias políticas e institucionales, es decir, nuevas formas de gobernanza (Binetti y Carrillo 2004); por otra, los niveles de pobreza y desigualdad en la región plantean dudas sobre la concordancia entre el discurso de la democracia y su praxis, y amenazan con anular el sentido de los ideales democráticos (Rojas y Gutiérrez 1997).

América Latina ingresa en el siglo XXI con una deuda social de grandes proporciones (Kliksberg 2001). Cerca de 250 millones de personas están afectadas por la pobreza, y es la región con mayor desigualdad en el planeta. El 10% de la población más rica gana el 48% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre sólo percibe el 1,6%; durante la década de 1990, la desigualdad en los ingresos aumentó en promedio un 3%. El nivel de violencia es cinco veces más alto que en el resto del mundo y la tasa de homicidios es tres veces superior al promedio mundial (CEPAL y PNUMA 2001; HABITAT 2001). Además, según un estudio del año 2004, el 52% de la

población optaría por un régimen autoritario si ello le garantizara mejores condiciones económicas (Binetti y Carrillo 2004).

Lo más grave es que esta situación no es el resultado directo de la falta de desarrollo económico; de hecho, para la región, la mayor parte del siglo XX fue una época de “progreso” y hasta finales de la década de 1970, hubo una tendencia general de crecimiento económico. Attanasio y Szekely (2000) afirman que con una distribución del ingreso más equitativa no habría pobreza en la región, ya que aquella obedece más a la distribución desigual de recursos que a su escasez.

En cuanto a los retos institucionales y políticos, tras las primeras evaluaciones de las reformas neoliberales, a finales de la década de 1980, se replanteó y reivindicó el papel del Estado a partir de dos argumentos básicos: su importancia como soporte necesario para la aplicación exitosa del modelo de libre mercado y su importancia como herramienta democratizadora. En consecuencia, durante las dos últimas décadas del siglo XX, la región asumió la tarea de modernizar el Estado, básicamente con dos objetivos claros en mente: hacerlo más eficiente y fortalecer su capacidad para articular soluciones a las demandas sociales, económicas y políticas de sus constituyentes, y del nuevo orden mundial (Whittingham y Ospina 2000). El modelo teórico adoptado para la construcción de un Estado moderno fue la Nueva Gerencia Pública.

Algunas de las premisas básicas de este modelo, tal como lo presentan Osborne (1998; 2000), McLaughlin, Osborne y Ferlie (2002), Nutley y Osborne (1994), Hood y Scott (1996) y Popovich (1998) son:

- El desempeño de las organizaciones del Estado y de sus funcionarios debe producir resultados concretos y alineados con las necesidades y demandas ciudadanas.
- El Estado debe desarrollar medidas e instrumentos que le permitan concretar y dar vida a las decisiones tomadas a nivel político (capacidad de implementación).
- El accionar estatal debe estar centrado en el usuario (el ciudadano), entendido como actor de lo público.

- Una gestión orientada a obtener resultados promueve la autonomía mediante la descentralización de las decisiones y la flexibilización de las relaciones entre controladores y controlados; es decir, promueve el control como herramienta gerencial.
- La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control (los resultados ahora, más que nunca, son responsabilidad directa del ente encargado de la ejecución de políticas y programas).
- La Nueva Gerencia Pública fomenta la transparencia en la medida en que incorpora mecanismos que permiten el control social sobre las diferentes fases del proceso gerencial (los ciudadanos participan en el control y la evaluación de resultados).
- La democracia se consolida en la medida en que un ejercicio transparente, que además produce resultados, fortalece la legitimidad y credibilidad del Estado y la confianza entre los diferentes actores (se promueven nuevas formas de gobernanza).

Un elemento central de la reforma modernizadora fue asegurar que la eficiencia estatal se reflejara en resultados cuantificables y articulados que, en última instancia, respondieran a las aspiraciones de los ciudadanos (CLAD 1998). Sin embargo, los resultados de los muchos esfuerzos encaminados a generar Estados modernos varían entre los países y aún dentro de ellos, y la reforma sigue siendo una discusión inacabada (véase por ejemplo, Cabrero y Nava 1999; Cunill y Ospina 2003).

Lo que es indiscutible es que en un contexto de crisis de gobernabilidad como el que afecta a la región, la capacidad de nuestros Estados para generar resultados, especialmente en las políticas sociales, aparece como un factor crítico para la estabilidad política y la viabilidad del desarrollo (CEPAL 1998; CEPAL y PNUMA 2001); y sin duda como una tarea pendiente.

Este capítulo busca enriquecer la discusión sobre la implementación de las políticas y los programas sociales presentando los alcances y las limitaciones de una herramienta gerencial: el control de gestión por resultados,

que incorporada a otras y utilizada apropiadamente, ayuda a fortalecer la capacidad y la eficiencia institucionales, y por ende, a solucionar algunos de los problemas mencionados.

En la primera parte se presenta la relación que existe entre implementación y control de gestión por resultados y se exploran las dos perspectivas que han dominado la incorporación de esta herramienta en el contexto latinoamericano, así como los mayores obstáculos que se han presentado. En la segunda parte se expone el control de gestión por resultados, su funcionamiento y la aplicabilidad en la política social. Finalmente, se analizan las condiciones necesarias para una utilización apropiada de esta herramienta.

Una última aclaración es que en América Latina se ha avanzado en la incorporación de la evaluación por resultados más que en la promoción de la gestión por resultados, es decir, ha prevalecido el enfoque técnico sobre el gerencial y el político (Cunill y Ospina 2003). Más adelante se ampliará este argumento.

CONTROL DE GESTIÓN POR RESULTADOS: UNA EXPLORACIÓN CONTEXTUAL

Para comprender el alcance de esta herramienta es necesario entender el valor del proceso de implementación en el ciclo de las políticas públicas. Es claro para el público en general, así como para los expertos en política pública que los Estados a través de sus gobiernos tienen como meta fundamental generar desarrollo, y que para lograrlo deben no solamente elegir las políticas más adecuadas sino también (y fundamentalmente) lograr una implementación exitosa (Turner y Hulme 1997). Por lo tanto, toda política pública, por bien pensada y diseñada que esté, no existe en tanto no sea implementada. Ya en los años treinta, Lasswell (1936) planteaba el hecho de que la función primordial de las ciencias de lo público es la solución de problemas, y está claro que los problemas que las políticas públicas pretenden solucionar sólo se superan si dichas políticas se implementan exitosamente.

Para Dunn (1983; 1994), el sentido del análisis y del diseño de las políticas públicas es garantizar su implementación, por lo que un análisis adecuado del problema que se desea solucionar contribuye a formular la política más apropiada, cuya implementación es más viable (Dunn y Fozouni 1976). Sin embargo, todo el que ha estado a cargo de implementar políticas, en particular políticas sociales, sabe que esa relación no siempre es tan directa. Pese a ello aún se piensa que la implementación tiene menor rango que el diseño o la evaluación. Lo que sí queda claro es que sin implementación el diseño no pasaría de ser un ejercicio académico o técnico y no habría qué evaluar (CEPAL 1998).

En este punto es importante analizar qué es una implementación exitosa. Si se acepta que las políticas son, y esto es particularmente claro en las políticas sociales, soluciones concretas a problemas concretos, medios y no fines, se sabrá que su implementación ha sido exitosa en la medida en que alcancen los resultados deseados, es decir, en la medida en que resuelvan los problemas identificados inicialmente y en consecuencia requieran ser replanteadas. La política cambia, los resultados permanecen (Nugent, Sieppert y Hudson 2001). Los resultados implican tanto a los productos de la implementación, normalmente servicios en el caso de la política social, y su impacto; es decir, la solución efectiva del problema inicial, o al menos un cambio significativo y perceptible en dicho problema (Cohen y Brand 1993).

En América Latina la gerencia de lo social, y de lo público en general, ha carecido de visión y continuidad en relación con la generación y evaluación del impacto. Han convertido los productos o los servicios en fines en sí mismos, cuando en realidad son medios para resolver el problema diagnosticado, de tal manera que, aun cuando se han producido resultados tangibles, los problemas no se han resuelto. Es por este motivo que la necesidad de fortalecer la gestión de lo social, particularmente en relación con la generación de impacto, obedece no sólo a las prescripciones del paradigma en curso –la Nueva Gerencia Pública–, sino también al fortalecimiento de la democracia en la región y a la emergencia de una sociedad civil más exigente y activa en el terreno de lo público. Se trata entonces de una demanda tanto política como técnico-administrativa.

La teoría y la práctica demuestran que si se mejora la capacidad institucional para producir resultados, se mejora la capacidad del sistema, básicamente porque los resultados parciales son componentes, o prerrequisitos, del impacto deseado y de las metas del sistema. Si bien todo sistema produce resultados, es su calidad y la calidad del sistema en sí mismo lo que marca la diferencia. Por eso, como se mencionó antes, es tan importante diferenciar la medición del desempeño de su gestión:

- Medición del desempeño: se refiere a la creación de un sistema de indicadores y herramientas que permiten medir el desempeño de individuos, organizaciones o programas.
- Gestión del desempeño: se refiere a la capacidad de utilizar la información generada por los indicadores y las herramientas para generar aprendizajes en los niveles individual, organizacional, y sistémico; para tomar decisiones estratégicas, y en última instancia, para lograr resultados articulados con las metas estratégicas planteadas (Ospina 2000; Rist 1990; 1995).

Es difícil pensar que estas facetas de la gestión estratégica puedan existir separadas. De hecho, la medición es un requisito necesario, pero insuficiente, de la gestión estratégica, pues no garantiza por sí misma mejores resultados ni el impacto deseado. Solamente si provee información relevante para tomar decisiones estratégicas, conducentes a la solución del problema inicial, la medición cumple su papel dentro de la gestión estratégica; si se convierte en un fin en sí mismo, puede entorpecer en lugar de facilitar la toma de decisiones. Aunque en apariencia la diferencia fundamental entre evaluación y gestión del desempeño parece ser sólo el uso de la información que se produce, lo cierto es que en la base de esta distinción obvia hay profundas diferencias que reflejan cómo se conciben las jerarquías y qué tipo de sistema se tiene en mente a la hora de implementar programas y políticas sociales.

Cuando el énfasis se pone en la medición, esta se convierte en un fin en sí mismo, y en consecuencia, generalmente el ente evaluador es un

agente externo al ente ejecutor, como en el caso que se presenta en el recuadro 6.1. Pero en cambio si el énfasis recae en la gestión, evidentemente la información es tan sólo un medio, y la capacidad de los ejecutores que utilizan dicha información es un factor crítico de éxito.

Por lo tanto, la concepción de partida, el diseño mismo de la política de evaluación, refleja cómo se concibe el problema que se quiere remediar. Así, una evaluación centrada en la medición refleja una concepción en la que prima la necesidad de controlar y fiscalizar; es una perspectiva que busca restringir, mientras que una evaluación centrada en la creación y empleo de información valiosa para alcanzar los resultados deseados refleja una concepción en la que la negociación y la cooperación son los elementos centrales.

Recuadro 6.1. La medición como carga adicional

Uno de los mejores instrumentos de medición del desempeño es el “plan indicativo” diseñado por la Unidad de Evaluación del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia. Sin embargo, este requiere que las organizaciones evaluadas mantengan al día una base de datos instalada por los funcionarios de la Unidad de Evaluación en las entidades ejecutoras. Según una de las entidades receptoras, el problema de la incorporación del sistema era que no especificaba aspectos clave, como:

- Qué unidad de la organización debía estar a cargo del sistema.
- Quién debía recolectar la información internamente.
- Dentro de la unidad, quién debía encargarse de introducir la información.

La información que se generaba no era considerada útil para la propia organización porque no obedecía a una demanda interna, y además no existían mecanismos de retroalimentación desde DNP hacia la organización que le permitieran percibir como útil la información producida. En síntesis, las unidades ejecutoras consideraban que el instrumento de medición era una carga adicional (Whittingham 1998).

Fuente: Elaboración propia.

La decisión de adoptar uno de estos enfoques o su combinación debería sustentarse en un diagnóstico de lo que quiere cambiarse y de la forma más eficiente y apropiada de hacerlo. Debido a su propio alcance, la promoción de una cultura de gestión orientada por resultados requiere cambios adicionales en el sistema de lo público, tanto técnicos como políticos.

En este capítulo se asume que el enfoque del aprendizaje organizacional tiene mucho más sentido que el de la medición, teniendo en cuenta

que no son excluyentes. El siguiente apartado desarrolla este argumento y presenta algunos de los obstáculos que impiden una apropiación exitosa de esta herramienta.

Fortalezas y debilidades de los dos enfoques dominantes

Diversos factores obstruyen la utilización apropiada de la información para generar aprendizajes y crear capacidad organizacional. En el caso particular de Colombia, en un estudio sobre competitividad realizado en el sector público, los gerentes mencionaron: las demandas de la operación diaria, que no dan espacio para reflexionar y por lo tanto para aprender; la inexistencia de mecanismos apropiados de medición y/o evaluación; las presiones externas ejercidas sobre la organización pues no permiten la reflexión hacia adentro; y el exceso de organismos de control que demandan información parcial y no siempre útil para la propia organización (Whittingham 1998).

Esta problemática refleja los dos enfoques dominantes en la promoción de la gestión por resultados: uno que propone la apropiación por parte de los gestores de una visión estratégica de sus funciones, y que por lo tanto promueve cambios de abajo hacia arriba, y otro que recurre a la evaluación, generalmente externa, de la gestión de una entidad o de su gerencia, cuyos cambios se dan de arriba hacia abajo. En el primer enfoque, la entidad ejecutora es quien debe adoptar medidas que le permitan controlar su gestión para producir resultados. En el segundo son las entidades evaluadoras las que controlan la gestión de la entidad ejecutora con la medición de sus resultados. Para entender la diferencia entre estas perspectivas se utiliza el marco conceptual de Peters (1995), que además sirve para analizar los procesos de generación de políticas públicas.

El supuesto básico del enfoque de abajo hacia arriba es que las políticas públicas deben ser el resultado de la negociación entre actores con intereses diversos, y en ocasiones divergentes. Aplicado a la gestión estratégica como política pública, significa que la interacción entre formuladores, evaluadores e implementadores debe ser más dialéctica y dinámica que normativa,

facilitando no sólo el flujo de la información sino también su utilización. Igualmente, la responsabilidad se distribuye verticalmente entre las entidades encargadas de formular, evaluar e implementar las políticas. Los implementadores deben participar en la formulación de las políticas y en la generación de los indicadores de evaluación, debido a que ellos proveen información pertinente para estos procesos. Este enfoque requiere que los sistemas organizacionales cuenten con niveles de flexibilidad y autonomía adecuados para incorporar la información resultante de la medición en sus estrategias internas y externas, y la existencia de coordinación e integración horizontal entre los diferentes actores relacionados con la implementación. Esta perspectiva es la más adecuada para describir el proceso de emergencia de nuevos sistemas de gobernanza en América Latina.

La perspectiva de arriba hacia abajo se caracteriza por un enfoque formal que se cimienta en acciones legislativas, y por el protagonismo de los legisladores, los dirigentes políticos y los técnicos. La gerencia estratégica está concentrada en los niveles del Estado encargados de la política macro, es decir, en la alta gerencia; la gerencia media, a cargo de la implementación, debe proveer la información requerida por las unidades técnicas de control, a fin de mantener el rumbo correcto. Esta perspectiva es más normativa que política y requiere de mecanismos de control muy elaborados para mantener el sistema estatal alineado. Su debilidad principal es quizás la dificultad para promover la incorporación de la información producida, ya sea en la organización o en el sistema como un todo.

Tal como se mencionó, la validez de uno u otro enfoque dependerá en gran medida de las características del sistema en el que se implemente y de los objetivos deseados. Peters (1995), basado en la teoría de la contingencia, sugiere que los enfoques pueden adoptarse en distintos momentos del proceso o coexistir en la práctica, difiriendo en el énfasis y adecuándose a las políticas a evaluar. Esta es una concepción dinámica y política de la evaluación desde la cual esta u otra herramienta será la apropiada si facilita y apoya una implementación exitosa. En cualquier caso, la investigación ha descubierto que lo más común en la práctica es la combinación de estos

enfoques en los diversos esfuerzos encaminados a promover la gestión por resultados (Cunill y Ospina 2003).

Para cerrar esta sección es necesario mencionar un último obstáculo a la incorporación de la gestión por resultados como una herramienta de optimización de la gestión pública: se trata de la resistencia que despierta el concepto, pues como menciona Mokate (2003), la evaluación se ha percibido más como una amenaza que como una oportunidad, probablemente debido a la perspectiva dominante del control. Lo cierto es que esta estrategia, como cualquier otra, tiene limitaciones y no es la solución a todos los problemas que dificultan una implementación exitosa de políticas y programas sociales.

¿QUÉ ES EL CONTROL DE GESTIÓN POR RESULTADOS? UN ENFOQUE TÉCNICO Y POLÍTICO

Desde una perspectiva limitada, se plantea que el control de gestión por resultados, tal como su nombre lo indica, es una estrategia de gestión enfocada en los resultados y que, por lo tanto, no tiene en cuenta el proceso ni la complejidad de la organización encargada de producirlos. Comúnmente se ve como una herramienta técnica y poco flexible que no parece adecuada para la complejidad de la problemática que aborda la política social. Esta visión se identifica con las formas de incorporación de esta herramienta en América Latina. Sin duda el énfasis en los resultados ha adquirido en algunos casos carácter de dogma, y pareciera insinuar que el fin justifica los medios. De manera que los aportes que puede hacer al mejoramiento de la gestión de lo social están en gran parte determinados por la concepción subyacente a su incorporación, más que por sus limitaciones y alcances. A continuación se explica qué es el control de gestión por resultados desde lo técnico, lo gerencial, lo político y lo social, aclarando que estos espacios no están claramente delimitados y que no se pueden separar.

Desde una perspectiva técnica, la gestión por resultados es una estrategia de incorporación de la evaluación en la implementación; in-

dependientemente de que la responsabilidad sea directamente de la organización implementadora, de un cuerpo técnico especializado o de un sistema dinámico de actores, el énfasis recae en los resultados deseados y en su seguimiento permanente (Vedung 1997). El seguimiento se convierte en el factor crítico; los resultados no son ajenos al proceso en la medida en que se requiere seguimiento para garantizarlos.

Adicionalmente, la evaluación permanente contiene un gran potencial de aprendizaje organizacional, aun si este aprendizaje no se ha planteado como una meta deseada. La evaluación genera aprendizaje, por lo tanto, la gestión por resultados es una estrategia de aprendizaje organizacional, más allá de si existen mecanismos deliberados para recoger e incorporar el conocimiento generado.

Desde una perspectiva gerencial el control de gestión por resultados es una herramienta que permite ganar autonomía. El hecho de que la organización a cargo de la implementación posea mecanismos de evaluación y seguimiento internos que se reflejen en el logro de las metas, le da credibilidad y a la vez aumenta su capacidad de negociación con organismos del mismo nivel o de nivel superior. Es una herramienta que permite redefinir los términos de diálogo y negociación con los organismos de veeduría y control, los ciudadanos y las organizaciones del mismo nivel. Ganar autonomía a través de una gestión exitosa en términos del logro de resultados y de un impacto específico es vital para la creación de capacidad organizacional.

Como lo ratifica la investigación en desarrollo organizacional, todos los sistemas requieren ciertos niveles de autonomía y flexibilidad para ajustar su funcionamiento y poder acomodarse a los cambios del contexto. Sólo así pueden mantener o cambiar el rumbo para lograr los objetivos planteados, y sólo así pueden sobrevivir (Scott 1992; 1995). Es decir, la autonomía es una condición del aprendizaje y del mejoramiento del desempeño.

Desde una perspectiva política la gestión por resultados es la capacidad de respaldar los programas sociales con hechos políticos que de otra manera serían considerados como populismo o demagogia. En particular, los resultados de la política social son elementos críticos para la estabilidad

política del continente y para la construcción de gobernabilidad. A través del control de gestión por resultados se puede empezar a cerrar la brecha entre las expectativas ciudadanas y los logros del Estado.

Por último, desde una perspectiva social, la gestión por resultados significa la posibilidad de reducir la brecha de desigualdad y exclusión tan costosa para la región en términos políticos, económicos y sociales; es decir, brinda la posibilidad de reducir lo que se ha dado en llamar “la deuda social” (Kliksberg 2001). La política social tiene por este motivo un nivel de complejidad que no es tan claro en otras áreas de lo público. Además, tiende a ser selectiva y discriminatoria, lo que sin duda es un factor de riesgo social. Siempre habrá grupos subrepresentados y excluidos, de manera que la gestión de lo social sólo será reconocida como exitosa en la medida en que sus resultados puntuales se reflejen en un mayor impacto, que contribuya al bienestar de toda la población.

Es indudable que la política social no ha contado con el reconocimiento adecuado. Si se entiende el bienestar en los términos propuestos por Amartya Sen, es decir, como las posibilidades que una sociedad brinda a sus ciudadanos para utilizar y desarrollar sus capacidades en tanto potencial para hacer o ser algo (Nussbaum y Sen 1996), es responsabilidad de la política social proveer las condiciones necesarias para que todos desarrollen al máximo sus capacidades. La política social es fundamental para la generación de capital social y sus resultados impactan en el corto y en el largo plazo sobre la capacidad del sistema social para crecer y desarrollarse.

En resumen, puede afirmarse que el control de gestión por resultados es una herramienta gerencial que apunta a optimizar la utilización de recursos para la producción de bienes y servicios de calidad que estén alineados con los objetivos macro de las políticas de desarrollo, y que por lo tanto generen valor social; un recurso fundamental es la capacidad de utilizar la información producida para promover procesos de integración y aprendizaje interinstitucionales, capacidad que debe darse individual y colectivamente.

¿Cómo funciona el control de gestión por resultados?

La óptima utilización del control de gestión por resultados depende en gran medida de las particularidades del contexto en el que se implemente y de la capacidad de los encargados de la aplicación para adaptarla al mismo. Sin embargo, la incorporación de esta herramienta debe seguir unos lineamientos generales.

Con este objetivo en mente y para comprender los alcances y las limitaciones de esta herramienta se analizan cinco aspectos fundamentales: la definición de responsabilidades, los tipos de evaluación según el momento de su utilización respecto de la implementación, los niveles de aplicación, los instrumentos más utilizados y los factores clave para la difusión de una cultura de gestión orientada a resultados.

La responsabilidad

El contexto general en el cual se propone la utilización de esta y de otras herramientas lo constituyen las reformas modernizadoras. Factores endógenos y exógenos confluyen en un profundo cuestionamiento de la forma en que venía funcionando lo público. Una de las consecuencias más interesantes de los procesos de cambio que se dieron en América Latina en las dos últimas décadas del siglo XX es precisamente la redefinición de lo público, que deja de ser sinónimo de Estado y se redefine como el espacio de los asuntos comunes que afectan y son afectados por la interacción de diversos actores (ILPES 1995; Cunill 1991; 1995). Lo público es ahora la expresión de un complejo sistema de gobernanza, entendida como las formas de organización y relación entre los actores involucrados en los asuntos de común interés. La visión más simple del sistema de gobernanza identifica tres actores principales: el Estado, la sociedad civil y el sector privado (mercado).

Más allá de los cuestionamientos que se le puedan hacer al sistema emergente, lo cierto es que la redefinición de qué es lo público reformula también la asignación de responsabilidades frente a lo público. Gana

espacio el concepto de corresponsabilidad y se plantean nuevas combinaciones entre actores para dar respuesta a las necesidades y a los problemas públicos. En consecuencia la responsabilidad de la implementación de políticas y programas se hace más compleja, y hasta cierto punto, más confusa, si se considera que los cambios propuestos están aún en período de prueba.

En el caso de las políticas y los programas sociales, la responsabilidad directa la tienen las instituciones que están a cargo de la implementación; pero, de manera indirecta, los entes supervisores, los entes facilitadores, el mercado y los ciudadanos tienen diversos grados de responsabilidad tanto por los resultados alcanzados como por los no alcanzados.

La gerencia de las entidades ejecutoras tiene la responsabilidad directa de garantizar el nivel de compromiso requerido y la capacidad política y técnica necesaria para lograr los resultados y el impacto previstos. Es preciso hacer la salvedad de que la capacidad política y técnica de las entidades a cargo de la ejecución depende en gran medida de la asignación de recursos y del reconocimiento de su valor estratégico para el desarrollo por parte de quienes manejan y definen las políticas macro.

A las entidades veedoras les corresponde el papel de velar por una ejecución transparente y comprometida, produciendo y difundiendo la información necesaria para identificar y corregir desviaciones. Por su parte, a las entidades facilitadoras les corresponde proveer las condiciones necesarias para que las entidades ejecutoras puedan cumplir cabalmente los objetivos planteados, entendiendo por entidades facilitadoras (tanto las públicas como las privadas) aquellas que proveen los recursos materiales y técnicos para que la implementación pueda ser exitosa.

A la ciudadanía le corresponde el papel de veedor de sus propios intereses y en los casos en los que los ciudadanos sean coejecutores, les corresponde velar por la integridad del proyecto y el logro de los resultados deseados. Un ejemplo de responsabilidad compartida con los ciudadanos es el de los acueductos manejados a través de juntas de acción comunal.

El momento de la aplicación

Tradicionalmente han existido dos momentos para la evaluación de resultados, cuyo énfasis ha estado por fuera del proceso de implementación: la evaluación ex ante y la ex post (Cohen y Franco 1988). Esta tradición tiene un gran impacto en la forma en que se incorpora el control de gestión por resultados al paradigma de modernización del Estado. En efecto, se continúa la tradición de privilegiar la medición sobre la gestión, pero ahora se enfatiza la evaluación ex post, dado que lo que se quiere promover es el logro eficaz y eficiente de los resultados planteados. Es decir, el control de gestión por resultados se adopta como una herramienta de evaluación más que de gestión; el elemento positivo del cambio es que se le da mayor relevancia a la implementación y por ende a las organizaciones a su cargo. Se dan los primeros pasos para distanciarse de los conceptos de control de gestión como sinónimo de evaluación, y de esta como sinónimo de medición.

Sea como fuere, es importante mencionar las características de las formas de evaluación predominantes:

- La evaluación ex ante se realiza en la etapa de formulación de la política o del proyecto, y se refiere a los resultados esperados. La idoneidad de adoptar una política o proyecto se decide normalmente sobre la base de las proyecciones de resultados.
- La evaluación ex post se lleva a cabo usualmente luego de la implementación. Sus resultados sirven para orientar decisiones sobre asignación presupuestal y desempeño.
- La evaluación durante la implementación es parte del control de gestión por resultados, y sirve para verificar que los pasos requeridos para una implementación exitosa se estén cumpliendo eficiente y oportunamente. También sirve para corregir o cambiar el funcionamiento de la organización desde su programación operativa hasta su relación con el entorno. Esta es la etapa que corresponde al nivel organizacional, y es la que menos atención ha recibido, en contraposición con el paradigma de la Nueva Gerencia Pública.

El cuadro 6.1 sintetiza los momentos de aplicación de la evaluación y sus productos.

Cuadro 6.1. Formas y momentos de la evaluación con respecto a la implementación

Momento	Actividades	Productos
Ex ante	Análisis y diseño político: <ul style="list-style-type: none"> • Identificación de alternativas de acción • Propuesta de política o proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento diagnóstico • Proyecto o política aprobada • Diseño del modelo evaluativo • Definición de la línea de base para la evaluación • Resultados esperados
Durante	Implementación: <ul style="list-style-type: none"> • Planeamiento • Programación • Ejecución • Seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de planeamiento específicos al proyecto o política • Definición de elementos de seguimiento y evaluación • Informes de evaluación de las ejecuciones parciales • Informes de evaluación de resultados
Ex post	Evaluación: <ul style="list-style-type: none"> • Resultados esperados • Impacto requerido • Expectativas ciudadanas • Creación de valor social 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de evaluación • Sistematización de experiencias • Difusión de aprendizajes • Sugerencias para el mejoramiento • Coordinación y articulación del sistema • Retroalimentación

Fuente: Elaboración propia con base en Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2003).

Niveles de aplicación

Sobre la base de los modelos propuestos por Sanín (1999) y Ospina (2001), y desde una perspectiva sistémica se propone un modelo de gerencia por resultados para los niveles de gestión micro, intermedio y macro. El nivel micro se refiere a la gestión interna de la organización, y sus unidades de análisis son el individuo, los equipos de trabajo y los proyectos. El nivel intermedio se refiere a la gestión media, encargada de la evaluación de las entidades implementadoras, que son sus unidades de análisis. El nivel macro se refiere a la evaluación del desempeño de políticas y programas que involucran varias entidades del sistema, que constituyen sus unidades de análisis.

La incorporación de la evaluación como herramienta de gestión en estos tres niveles le da coherencia al sistema gerencial. Más aún, garantiza la articulación necesaria para lograr los objetivos de la política macro. Asimismo, la articulación de la evaluación en los tres niveles de gestión permite recoger información necesaria y oportuna para identificar y entender los problemas que surjan en cualquiera de los momentos del proceso de la política social, y aplicar las medidas que se requieran para asegurar los resultados, ya sea durante la implementación, en el rediseño de políticas o en el propio diseño del Estado (Bryson 1988; OCDE 1991). El objetivo de la metaevaluación consiste en evaluar el sistema como un todo, contrastar los resultados con las expectativas de los ciudadanos y, en última instancia, determinar la capacidad del sistema para generar desarrollo, la cual se manifiesta en la coherencia y en la articulación de los tres niveles de gestión.

A continuación se describe el papel del control de gestión en cada uno de estos niveles y su funcionamiento.

El nivel micro: la organización

Este es el nivel que más concierne al tema de este libro ya que la implementación es responsabilidad directa de organizaciones cuya misión es precisamente llevar a cabo con éxito las actividades de gerencia en la implementación de programas y políticas sociales.

A pesar del papel fundamental que desempeñan las organizaciones en la implementación, este es el nivel que más se ha descuidado en los procesos de reforma y modernización del Estado. Esto puede deberse a que han predominado las miradas totalizadoras sobre el sistema o a que se piensa la organización sólo como un ente procesador de insumos, desconociendo su potencial y su complejidad. Sin embargo, la organización es la unidad básica del funcionamiento del sistema y contiene, en su propia escala, los tres niveles del mismo: micro, intermedio y macro. La misión de cada nivel es asegurar resultados parciales exitosos que garanticen los resultados finales y el impacto deseado de la política o pro-

grama a implementar. El funcionamiento interno requiere coordinación y coherencia, lo que implica la existencia de canales de comunicación e información que nutran la interacción entre los niveles internos y permitan el aprendizaje.

El nivel micro de la organización es el nivel operativo, que asegura el cumplimiento de las rutinas requeridas y su calidad, se encarga de promover la coordinación de equipos y proyectos, y de generar la información necesaria para evaluar su desempeño. El nivel medio corresponde a la administración: facilita la articulación de los diferentes niveles de la organización, promueve y evalúa la gestión del recurso humano, mantiene canales de comunicación con el entorno, y recoge y genera información pertinente para evaluar la relación costo-beneficio de la organización. Finalmente, el nivel macro, la alta gerencia, articula la información interna con la que recibe del entorno para introducir los ajustes necesarios; promueve el aprendizaje dentro de la organización como mecanismo de creación de capacidad y el aprendizaje interinstitucional, y negocia con los actores que afecten el desempeño de la organización.

Estos tres niveles de la organización, tal como propone Sanín (1999: 12-20), se relacionan con el entorno a través de dos subsistemas: un subsistema operativo, que recibe insumos, los procesa y los convierte en productos o servicios para los usuarios. El control es interno, centrado en los procesos, y busca optimizar la eficiencia. Los productos son resultado de la gestión de procesos y son a su vez insumos de los resultados y del impacto que se persiguen en la población o situación objetivo.

El otro subsistema es más amplio, incluye al anterior y tiene como propósito generar un impacto en el entorno. Aquí el control es más complejo: se aplica hacia adentro y hacia afuera de la organización y comprende los niveles intermedio y macro de la gestión. El control de resultados persigue evaluar los efectos y el impacto que el accionar de la organización produce en la población o situación objetivo. Sus insumos son los productos de la gestión de procesos, y sus resultados son insumos

para los niveles intermedio y macro del sistema más amplio de la política social y del Estado como un todo.

Desde esta aproximación es fácil de entender que el control de gestión por resultados deba estar centrado en el nivel micro, es decir, en la organización; o mejor aún, deba estar anclado en este nivel. La evaluación debe ser un proceso permanente dentro de la organización, que la retroalimenta y promueve aprendizajes, y que, en la medida en que crea capacidad organizacional, fortalece el sistema entero (Vedung 1997).

El nivel intermedio: evaluación de resultados

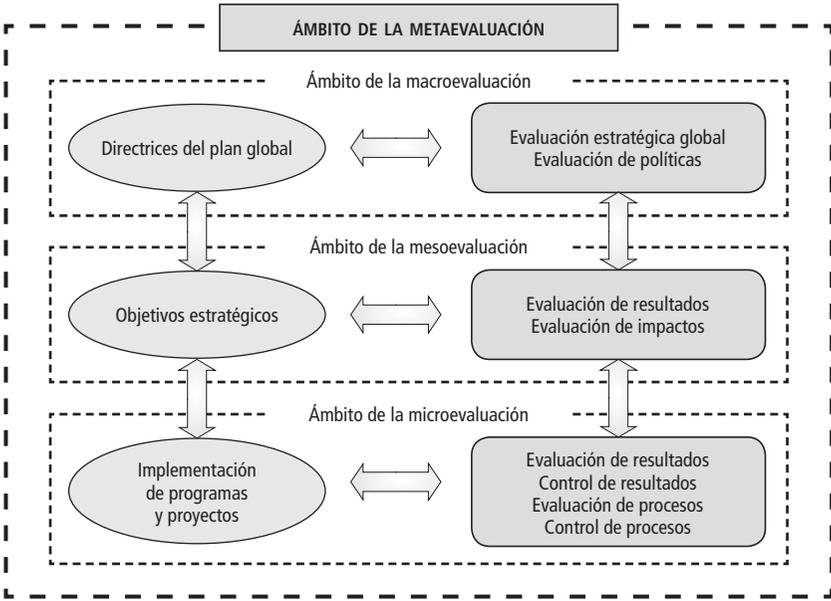
El nivel intermedio comprende la evaluación de las entidades encargadas de la implementación. Los dos modelos de evaluación que predominantemente se han utilizado en este nivel son: unidades técnicas especializadas y comisiones interinstitucionales. Además los organismos encargados de la veeduría y control de los recursos del Estado y de los funcionarios públicos evalúan desde otra perspectiva la gestión del nivel micro. Lo que se busca es saber si la organización cumplió sus objetivos, no en términos de logros puntuales, sino de impacto social, y si utilizó de manera eficiente, transparente y responsable los recursos.

El nivel macro: la metaevaluación

En el tercer nivel, la evaluación macro corresponde a las comisiones de evaluación del propio Estado, al Parlamento y a los organismos financiadores. Lo que interesa en este nivel es cuán eficiente, efectivo y sostenible es el impacto de las políticas aplicadas y en qué medida el sistema ha funcionado eficiente y coherentemente. La metaevaluación corresponde básicamente a la sociedad, y su finalidad es saber en qué medida se cumplieron las expectativas ciudadanas frente al gobierno y cuál es su contribución al desarrollo y al bienestar de la sociedad.

El gráfico 6.1 presenta las dinámicas existentes entre los diferentes niveles de gestión con relación a la evaluación.

Gráfico 6.1. La evaluación en los diferentes niveles de gestión



Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos para el control de gestión por resultados

Una muestra de los instrumentos que han sido privilegiados para promover una gestión orientada a resultados sirve para identificar en qué nivel se han concentrado los esfuerzos y el tipo de perspectiva dominante. De acuerdo con Ospina (2001) y Mihm (2002), los instrumentos más comunes son los siguientes:

- Compromiso de resultados (Costa Rica). Son convenios de gestión anual entre los líderes de las entidades del Estado a nivel nacional y el presidente de la República; el énfasis recae en el nivel macro.
- Convenios de desempeño (Colombia). Muy semejantes a los anteriores, buscan comprometer a los ministerios con el Poder Ejecutivo; el énfasis recae en el nivel macro.
- Compromisos de modernización (Chile). Son acuerdos explícitos entre el presidente de la República y cada servicio público para promover iniciativas modernizadoras. Cuentan con indicadores de

gestión para evaluar y comparar el desempeño y para generar balances de gestión. El énfasis recae en los niveles intermedio y micro.

- Programas de mejoramiento de la gestión (Chile). Buscan articular los distintos niveles de la gestión mediante la promoción de compromisos que se inician en la entidad ejecutora y que son asumidos por el respectivo ministerio. El ministro adquiere un compromiso sectorial con las autoridades centrales. Es un instrumento articulador de los tres sistemas.
- Plan indicativo (Colombia). Es un instrumento que busca integrar los diferentes niveles de gestión. A partir de un instrumento de medición único, cada organismo planifica sus metas y objetivos para los cuatro años del período presidencial. El plan se actualiza anualmente sobre la base de autoevaluaciones que cada entidad entrega al ministro, quien a su vez se las proporciona al Departamento Nacional de Planeación (DNP). Este es un instrumento muy interesante pues si bien su diseño aparece como integrador, su aplicación se orienta de abajo hacia arriba de manera que se concentra en el nivel macro.
- Tarjetas de evaluación de gestión del Poder Ejecutivo (Estados Unidos). Este es un instrumento que busca hacer un seguimiento de la contribución que las agencias federales hacen a la agenda de gestión presidencial; el énfasis recae en el nivel macro.
- Indicadores de desempeño (Uruguay, Chile). Independientemente de la existencia de indicadores en las entidades ejecutoras, se ha promovido la creación de indicadores del desempeño de las propias entidades, que son manejados desde una unidad técnica dependiente directamente del Poder Ejecutivo. El énfasis recae en el nivel intermedio.

Se sobreentiende, entonces, que no se ha enfatizado la articulación entre los tres niveles de gestión, ni la creación de estrategias de evaluación que sean comparables y acumulables. La orientación dominante es de arriba hacia abajo, y en ninguno de estos casos las entidades ejecutoras se han integrado como sistemas al proceso de evaluación. Además, muchos de

estos esfuerzos están articulados al plan de desarrollo del gobierno de turno, lo cual pone en duda su continuidad.

De acuerdo con Cunill y Ospina (2003), que revisan el estado del arte de estos esfuerzos, hay un avance en el sentido de que existe un consenso entre gerentes y funcionarios públicos sobre la necesidad de orientar su gestión hacia los resultados, y de aclarar el papel que pueden cumplir los sistemas de medición y evaluación en esta agenda. Sin embargo, no hay avances significativos sobre la forma más apropiada para lograrlo. La pregunta que parece estar en el aire es: ¿cómo promover una cultura de gestión orientada a resultados, que articule el sistema de lo público en sus distintos niveles y componentes, entendiendo por resultados la implementación de soluciones concretas a problemas concretos, que contribuyan a los objetivos del plan de desarrollo y que generen además un valor agregado en forma de capacidad institucional y aprendizajes transferibles?

En procura de la respuesta se presentan cinco factores que atraviesan los tres niveles de gestión y que parecen ser clave para la difusión exitosa de una cultura de gestión orientada a los resultados.

Factores de éxito en la difusión de una cultura de gestión por resultados

Una revisión de experiencias en las que se aspira a promover una nueva cultura de gestión orientada a resultados indica que se deben tener en cuenta cinco factores clave: entender y valorar la complejidad del proceso de implementación, utilizar indicadores que articulen los diferentes niveles del sistema, crear sistemas de información que faciliten su generación y su utilización en la toma de decisiones, considerar e incorporar el factor humano, y realizar una evaluación crítica del contexto.

Revaluación del proceso de implementación

Una de las debilidades de los esfuerzos por difundir una cultura de gestión por resultados en América Latina, tal como mencionan Cunill y Ospina

(2003), es la falta de inclusión de las entidades a cargo de la implementación; y esto se debe a la idea de que los políticos promulgan la política pública y los servidores públicos la implementan, como si la implementación fuera un proceso simple e incluso automático (Lane 1993).

La implementación se concibe como un ejercicio técnico que lleva a cabo decisiones previamente calculadas mediante la utilización de técnicas probadas, cuando en realidad es un proceso altamente político que se transforma constantemente en el terreno de la praxis (Turner y Hulme 1997). El carácter político de la implementación es aún más claro en el tercer mundo, pues allí el “regateo” político ocurre fundamentalmente en el momento de la implementación, a diferencia de los países del primer mundo, donde acontece en el momento en que se crean las políticas públicas. De acuerdo con Grindle (1980; 1997), este fenómeno obedece, en parte, a la debilidad de las estructuras encargadas de combinar intereses diversos, pero lo cierto es que aquellos actores excluidos de las estructuras de poder encargadas de crear las políticas públicas encuentran un espacio de negociación y participación en el momento de la implementación.

Estas características del proceso de implementación contradicen la definición que orienta su inserción en el sistema de gestión, y exigen ser entendidas y valoradas. Por ejemplo, el carácter político de la implementación no representa en absoluto una debilidad, incluso el “regateo” político es un factor de soporte del control social sobre los resultados.

Finalmente, la necesidad de replantear la concepción dominante de la implementación es también una demanda de los sistemas de gobernanza democrática. Tal como anotan Turner y Hulme (1997), se espera que cada vez más, en congruencia con la lógica de los sistemas democráticos, la implementación ocurra a través de la confluencia del Estado con otros actores de lo público, tales como el tercer sector o el sector privado. Sin duda la revaluación del proceso de implementación requiere de investigaciones empíricas que permitan acercar las definiciones dominantes a lo que ocurre en el terreno de lo práctico.

Indicadores que articulan el sistema

Un buen indicador debe ser eficaz (es decir, que mida lo que quiere medir), eficiente (que mida lo que tiene que medir minimizando costos y maximizando beneficios), replicable (que pueda utilizarse en contextos semejantes) y perdurable (que indique los resultados que se desean a lo largo del tiempo). Los indicadores se elaboran, en primera instancia, a través de la operacionalización de los objetivos planteados para la política en cada uno de los niveles de gestión, definiendo ‘operacionalizar’ como un ejercicio de traducción a acciones y hechos observables, y por lo tanto conmensurables.

Un sistema eficiente de control de gestión por resultados debe producir indicadores para cada uno de los niveles de gestión del sistema de lo público, cuya función principal sea su articulación. Sin embargo, la difusión de indicadores se ha orientado desde una concepción predominantemente técnica en la que su principal función es la medición aislada del desempeño de partes del sistema. Esta orientación ha generado resistencia de los implementadores, particularmente porque perciben los indicadores como externos y desarticulados de la propia organización. Y si la entidad produce indicadores para evaluar sus resultados y su desempeño, la incorporación de indicadores externos puede ser fuente de duplicidades e ineficiencias (Ospina y Whittingham 1998).

El problema no es entonces la inexistencia de indicadores, sino la falta de indicadores pertinentes que trasciendan el nivel operativo, y permitan así articular la organización con los demás niveles de la gestión estratégica de lo social. Los objetivos institucionales deben armonizarse con los planes y los programas que los enmarcan, sean de orden nacional o territorial. En el nivel micro, el planeamiento estratégico de la organización debe elaborar indicadores de su gestión directa, pero que puedan articularse con los otros dos niveles de gestión. Es decir, además de indicadores de cumplimiento de ejecución deben incluirse indicadores de impacto. Esta afirmación se ilustra con el ejemplo del recuadro 6.2.

Recuadro 6.2. Un ejemplo de indicadores insuficientes

En un programa de capacitación para funcionarios del Distrito Capital en Colombia, los indicadores sobre los resultados del programa describían el número de funcionarios capacitados y el nivel de satisfacción con el programa. Cuando se plantearon preguntas acerca del impacto, se descubrió que la posibilidad de aplicar lo aprendido había sido mínima y que no había una percepción de utilidad por parte de los superiores de los funcionarios capacitados. La evaluación del impacto del programa corresponde a indicadores que articulan la organización con el nivel intermedio de gestión.

Fuente: Elaboración propia.

En el nivel intermedio, los organismos encargados de la evaluación de las organizaciones implementadoras deberán hacer un seguimiento no sólo de la ejecución con relación a las metas planteadas, sino también con relación a la creación de capacidad. En consecuencia, en este nivel deben existir indicadores que recojan los aprendizajes incorporados por la organización y que sean transferibles al sistema. En cuanto al nivel macro, la evaluación produce información sobre el diseño del sistema como un todo, y en ese sentido no sólo evalúa los resultados de las interacciones entre entidades participantes en la implementación de un programa, sino también las interacciones como fuente de sinergia en el sistema. Los indicadores de generación de valor social corresponden a este nivel.

La ausencia de indicadores que permitan integrar los tres niveles de la gestión genera desconexiones en el funcionamiento del sistema y dificulta el flujo de información. A continuación se mencionan algunas consecuencias de utilizar sólo indicadores parciales (Ospina 2001; Whittingham 2003).

- Un sistema que genere indicadores sólo para el nivel micro tendrá una visión del desempeño individual, pero tendrá graves dificultades para articular los resultados puntuales de la implementación a objetivos macro de la política, o para agregar los indicadores de este nivel en la evaluación del sistema como un todo. Como en el ejemplo del recuadro 6.2, los indicadores de ejecución no permiten conocer la utilidad real del programa ni su contribución a objetivos más amplios.
- Un sistema con indicadores de gestión sólo en los niveles micro y

medio puede generar mejoras en las prácticas administrativas, pero no generará información y conocimiento que permitan mejorar las políticas o el sistema de lo público como un todo. Para lograr esto se requiere un vínculo articulador con el nivel macro, expresado también en indicadores tangibles. Nuevamente, para el ejemplo del recuadro 6.2, la contribución del programa a la satisfacción de los usuarios de las entidades en las que se han capacitado funcionarios puede fortalecer la confianza en el gobierno, y este sería un indicador del nivel macro.

- Un sistema que se limite a generar indicadores para los niveles medio y macro, descuidando su vinculación con el nivel micro, corre el riesgo de perder legitimidad frente a quienes tienen la responsabilidad de implementar las políticas, además la desarticulación entre los niveles puede generar ineficiencias. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Resultados de Colombia encontró resistencias y conflictos por la falta de claridad en la división de competencias entre los organismos veedores y la unidad técnica encargada de la herramienta de evaluación. Esto se reflejó a su vez en una demanda desarticulada sobre las organizaciones encargadas de la implementación, y en muchos casos estas encontraron duplicidades en las demandas.
- Un sistema concentrado en la evaluación a nivel macro estará aislado tanto de las organizaciones que hacen el seguimiento de las políticas, como de quienes las implementan. Por lo tanto, no podrá resolver los problemas que se presenten en el proceso ni apoyar las soluciones. Adicionalmente, la concentración en el nivel macro impedirá conocer el desempeño del sistema como un todo, aprovechar sus sinergias y generar aprendizajes que fortalezcan su capacidad.

Finalmente, la integración de los diferentes niveles de gestión a través de indicadores pertinentes es un requisito necesario pero no suficiente para garantizar la implementación exitosa, en el sentido de generación de valor social. Se requiere que la información contenida en los indicadores circule

a través del sistema y que los usuarios la utilicen como soporte para la toma de decisiones.

Sistemas de información para la gestión

El tercer factor de éxito se refiere al manejo de la información y la comunicación. De acuerdo con hallazgos de investigación, la falta de información consistente, sistematizada y con continuidad suficiente para generar comparaciones y, en última instancia, conocimiento, es uno de los factores que impiden el logro de una gestión eficiente y exitosa (Schteingart 1999). Este elemento está directamente relacionado con la necesidad de que existan indicadores, ya que estos son fundamentalmente instrumentos de información.

Se encontró también que los sistemas de información han estado enfocados en la recolección de datos, cuando en realidad son tan sólo un medio para la creación de información válida y oportuna que soporte la toma de decisiones estratégicas. Un sistema de información se alimenta de datos para la elaboración de información, e identifica a sus usuarios clave, a quienes debe comunicarla. Un error en la concepción de sistemas de información es considerarlos como receptáculos de acumulación de datos en crudo, pues la información es un concepto que se refiere a la organización y a su lectura selectiva.

Debe haber sistemas de información que soporten los tres niveles, cada uno de los cuales nutre y recibe retroalimentación de los otros dos. Sin embargo, todos están subordinados al fortalecimiento de los sistemas de información estratégica, ya que son estos los que ilustran a los encargados de tomar las decisiones con respecto a una situación particular o sus efectos.

En el nivel micro, la organización debe contar con sistemas de información operativos, que apoyen la labor administrativa y las decisiones estratégicas. En el intermedio, los sistemas de información articulan los datos de las entidades ejecutoras y comunican los resultados a estas y al nivel macro. La mayoría de los sistemas de evaluación implementados en

América Latina se ha enfocado en la creación de sistemas de información en este nivel. Por último, en el nivel macro deben existir sistemas que integren la información proveniente de los niveles intermedio y micro con la que se recoge de los ciudadanos, los organismos internacionales y cualquier otro actor relevante en la esfera política para articular una visión de conjunto del impacto real del desempeño del sistema.

La reevaluación de la implementación, la creación de indicadores pertinentes y la existencia de sistemas de información y comunicación eficientes demandan una mirada atenta al capital humano vinculado a la implementación de las políticas y los programas sociales. Este es precisamente el cuarto factor de éxito a considerar.

El factor humano

De acuerdo con los resultados de la investigación de Cunill y Ospina (2003), las diferencias en el nivel técnico del recurso humano encargado de manejar las tecnologías de evaluación, y el predominio de una cultura que no incentiva a los funcionarios a tomar en serio la producción de información son factores que han dificultado la adopción del control de gestión por resultados. La recolección de datos per se es un ejercicio inútil, y lo que es más grave, los datos no son confiables si los funcionarios que los recolectan no tienen la capacitación mínima requerida o no comprenden su valor. Otra de las debilidades identificadas es que los sistemas de evaluación no incluyen sistemas de gestión de personal, posiblemente –según la investigación– porque los gerentes públicos no ven el recurso humano como un factor clave que además pueden utilizar con flexibilidad en sus esfuerzos para lograr resultados.

Los hallazgos de la citada investigación ilustran, por una parte, la falta de comunicación entre los niveles intermedio y micro de la gestión, y por otra, la preponderancia de una estructura jerarquizada en la que aún no se entiende el valor que agrega al sistema el recurso humano. Así, un sistema de gestión por resultados debe hacer que los encargados de la implementación se apropien de las metas planteadas, y que sean incorpo-

rados como actores importantes en el plan de desarrollo. Para lograrlo, el sistema debe fomentar su calificación técnica y política, y generar espacios de diálogo entre los niveles de la gestión.

El contexto: puntos de partida

El último factor que se debe evaluar es el de las condiciones que existen en el ámbito público y el grado en que hacen posible consolidar la nueva cultura de gestión orientada a resultados. La intención es evitar el facilismo de la prescripción o de caer en el error de atribuir toda la responsabilidad del éxito o del fracaso de la implementación de las políticas a sus gestores o al modelo de gestión.

Siguiendo los resultados de la investigación de Ospina y Whittingham (1998) en la Unidad de Evaluación de Resultados del DNP, en Colombia, a continuación se presentan algunas condiciones del sector público que obstaculizan la realización de una gestión exitosa.

- Obstáculos relacionados con el marco institucional de la gestión y con el sistema político que determina su entorno, entre los que pueden mencionarse el estrecho marco legal de contratación y ejecución presupuestal, el predominio de los compromisos particulares frente a los de interés público, y la inmadurez de los partidos políticos para impulsar y ser garantes de la continuidad en las gestiones y para comprometerse en proyectos de largo plazo.
- En relación con este punto, Arellano et al. (2000) mencionan la contradicción implícita en la propuesta de flexibilización y liberalización de las organizaciones gubernamentales, paralela a la homogeneización de valores. Se exige flexibilidad en un marco normativo inflexible. Los autores concluyen que los espacios de negociación y ajuste son la vida misma de los procesos de las políticas públicas y no un accidente “político” que hay que saltar en el camino.
- Obstáculos relacionados con la estructura y el diseño organizacional, como la escasa comunicación entre los diferentes niveles

de las organizaciones, el control de la información por grupos de poder que limitan su acceso, y la falta de flexibilidad de la estructura organizacional que demora y dificulta el cumplimiento de los objetivos y las metas.

- Obstáculos relacionados con los sistemas administrativos y de control, tales como el bajo nivel de competitividad de los salarios del sector público frente a los del sector privado (que inciden en la calidad del recurso humano y en su rotación), la ineficiencia y desarticulación de los mecanismos de control y la falta de memoria institucional.

De acuerdo con los hallazgos de Schteingart (1999) y de Carpio y Novacovsky (1999), se identificaron cuatro condiciones necesarias para alcanzar una gestión exitosa, que son expresión de la superación de los obstáculos mencionados.

- Continuidad institucional. Las políticas sociales requieren lapsos de tiempo bastante amplios para generar los resultados y el impacto deseados. Es por este motivo que la consideración de tiempos y horizontes que superen los períodos políticos es crítica para que las experiencias que prometen ser exitosas, pero que requieren un lapso amplio de tiempo, no se vean truncadas por los cambios de liderazgo. En el nivel micro, uno de los factores que más limita la capacidad de gestión institucional es la rotación en las gerencias medias y altas de las entidades encargadas de implementar políticas sociales. En el nivel intermedio, los cambios de liderazgo y la falta de continuidad en las políticas de evaluación generan conflictos y resistencias en el nivel micro. Por último, en el nivel macro los cambios de liderazgo que no retoman las experiencias de los anteriores le quitan credibilidad al sistema y debilitan la gobernabilidad.
- Apoyo irrestricto desde arriba. Esta condición se relaciona con la continuidad institucional, pues un requisito del éxito es que la dirección se comprometa a invertir tiempos reales en liderar los procesos de cambio, aun con la conciencia de que los frutos sólo

se verán más adelante, quizás bajo la dirección del siguiente líder. Se debe implantar una visión de largo plazo y reforzar los niveles medios de la organización, que son los más estables.

- Equipo humano de calidad y solvencia técnica. Se necesita una cultura de empoderamiento, una cultura enfocada en el mejoramiento del servicio, que valore la transparencia y articule el sentido de competencia y pertenencia de los empleados alrededor del cumplimiento de la misión.
- Coherencia institucional. Se requiere coherencia dentro de cada uno de los niveles de gestión, y entre los tres niveles. En el nivel micro la coherencia se expresa en una articulación clara de la misión organizacional con los planes específicos para desarrollar tareas críticas conducentes a cumplirla. Y este nivel se articula de manera coherente con los otros dos a través de la articulación de la misión organizacional y las necesidades de la sociedad.

La aplicación del control de gestión por resultados en la política social

Una gran cantidad de documentación ilustra casos de experiencias de gestión exitosas en el terreno de la política social, que datan incluso de antes de que el paradigma de la modernidad lo demandara. Por eso puede afirmarse que el control de gestión por resultados es un concepto no sólo aplicable, sino también aplicado por los gestores de lo social. Además, la existencia de diversos premios a la gestión social, y aún más, su entrega a ciertas organizaciones prueban que los gestores de lo social conocen el control de gestión por resultados aun cuando no siempre lo utilicen explícitamente.

Algunos de los premios a la gestión social son el “Premio a la calidad e innovación de la gerencia social” del Instituto Interamericano de Desarrollo-BID en República Dominicana, el “Premio a la gestión social en salud” de la Fundación para la Investigación y el Desarrollo de la Salud y la Seguridad Social (Fedesalud) en Colombia y el “Premio gestión pública y ciudadanía” de la Fundación Getúlio Vargas, la Fundación Ford y

el BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) en Brasil, que premia prácticas innovadoras para la resolución de problemas sociales y necesidades comunitarias.

Entre los premios concedidos a gestores sociales dentro de las categorías más amplias están el “Premio excelencia en servicios de desarrollo empresarial”, concedido por el BID a la Fundación para el desarrollo y la educación de la mujer indígena (Fundemi/Talita Kumi) de Guatemala en 2003, el “Premio en gobierno y gestión local” concedido por la Fundación Ford y el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) al Programa de rehabilitación para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar del estado de Durango (México) en 2002, y al Programa construyamos juntos tu casa, del estado de Chiapas (México) en 2003.

Si bien es cierto que el control de gestión por resultados no es ajeno a los gestores sociales, también lo es que la naturaleza y el alto significado político y social de los problemas que ocupan a la política social añade niveles de complejidad a su implementación. “Gerencia en medio de la turbulencia” parece ser la frase apropiada para describir la gestión social. En palabras de M. Torres Albán, la política social “es un proceso complejo que envuelve la discusión de propuestas diversas y hasta opuestas, conflictos entre grupos con perspectivas e intereses diferentes, la aplicación de resoluciones parciales a los conflictos, la aplicación heterogénea de los programas y un impacto variado sobre distintos grupos sociales” (citado por Martinic 2000: 11).

Adicionalmente, la gerencia de lo social enfrenta una serie de retos que obstaculizan el logro de los resultados que se esperan de ella. Una investigación del Centro de Investigación en Desarrollo Internacional (IDRC, por sus siglas en inglés) de Canadá, con apoyo del BID, compara los avances que las reformas modernizadoras han producido en la gestión social en América Latina, específicamente en las áreas de salud, educación, seguridad social y programas de alivio de la pobreza (Martinic 2000). Se destacan las siguientes conclusiones:

- Pese a la importancia de las reformas emprendidas y a los recursos invertidos, los resultados de la política social están muy lejos de lo

deseado. Las mejoras en la cobertura y la eficiencia de los servicios no se han traducido en un impacto significativo en su calidad ni en su equidad.

- No hay cambios suficientes en los marcos de conocimiento y de valores de los actores involucrados que hagan viables las nuevas instituciones.
- La creación de capital humano y social enfrenta graves obstáculos, no tanto en la administración o gerencia de los programas, sino por la ausencia de liderazgo.
- No hay interacción entre operadores y usuarios; ni comunicación y transparencia entre políticos, técnicos y beneficiarios; ni diálogo ni negociación de conflictos entre los diversos actores. Esto genera ineficiencias y cuellos de botella en el manejo de la información y la comunicación.
- No existen instituciones apropiadas para llevar adelante la implementación de políticas sociales de segunda generación, que son aquellas centradas en la calidad de los procesos de provisión de servicios y en el impacto que estos tienen en la solución de las necesidades y demandas de la población.
- Existen dos principios ordenadores que se superponen, no siempre coherentemente, generando confusiones dentro del sistema. Por una parte, un principio que promueve cambios estructurales orientado hacia afuera del aparato estatal; y por otra, un principio orientado hacia adentro que busca optimizar la acción, la gestión y la evaluación de la prestación de servicios.
- Los diagnósticos limitados o la insuficiencia de fuentes de información y datos disponibles impiden elaborar propuestas bien fundamentadas y de alta calidad.
- La implementación está particularmente afectada por los conflictos, las negociaciones y los acuerdos entre los distintos grupos de interés que intervienen en el proceso.¹

¹ Los grupos de interés están constituidos por las personas que valoran las acciones, ya sea porque los beneficia o porque los afecta.

- Existe una profunda tensión entre los diseños técnicos y la viabilidad política de las reformas. Sin embargo, el estudio muestra que la presencia de viabilidad política sin soporte técnico es tan ineficiente como un buen diseño técnico sin viabilidad política.
- En general se asume el discurso de la “calidad” por encima de la “equidad”.
- Se sobrevalora el papel atribuido a la gestión, pues se tiene la idea de que “todo se soluciona si se mejora la gerencia”.
- Los equipos que impulsan las reformas en distintos niveles deben tener habilidad para ejercer mediación y construir consensos en torno de acciones y de objetivos. Los conflictos deben ser asumidos como algo positivo, pues brindan oportunidades y opciones que pueden ser aprovechadas.
- Para producir un impacto, las reformas deben contar con proyectos bien diseñados y con sistemas de seguimiento y de evaluación.

El estudio muestra que el éxito de la implementación de la política social no está determinado solamente por la capacidad de gestión de quienes tienen esta responsabilidad, sino también por el valor político asignado a la política social dentro de los sistemas de poder en una determinada comunidad, ya sea un municipio, un Estado o una nación, y por la capacidad técnica y de gestión de las organizaciones implementadoras y del sistema en el que estas se inscriben.

El valor de la política social

En el caso de América Latina la política social ha ocupado tradicionalmente un lugar marginal en el planteamiento de prioridades, tal como lo indica la baja asignación presupuestal, la debilidad organizacional de los respectivos ministerios, la falta de profesionales especializados en el área y la baja participación de los ministerios de lo social en las decisiones macroeconómicas básicas (Kliksberg 2001: 115).

El poco valor político atribuido a la política social afecta la capacidad de éxito de la gestión. Cualquier gestión, así sea ejemplar, no puede dar

resultados si no tiene suficiente capacidad de negociación frente a otros grupos de interés. Tal como lo plantean Thomas y Grindle (1989), el juego político determina en gran medida el acceso a los recursos técnicos, administrativos y/o gerenciales, financieros y políticos que se requieren para una implementación exitosa. Es evidente la necesidad de fortalecer el valor político de lo social.

El lugar de la política social tiene que ver con la dicotomía, profundamente cuestionada, entre la política económica y la política social. Autores tan importantes como Sen (1999) y Stiglitz (1998) coinciden en que es necesario replantear el valor estratégico de la política social y fortalecer su capacidad política mediante su articulación con la política económica. Según ellos, el crecimiento económico es tan importante como su redistribución.

En el caso de la región, es sorprendente que ante los retos de gobernabilidad que se enfrentan aún se hable de política económica sin incluir la política social como factor determinante, y viceversa. La política social y su gestión tienen entonces un valor estratégico en la estabilidad política de la región, aunque esto no sea suficientemente reconocido por los gerentes de lo económico y lo político.

Las organizaciones implementadoras y su entorno

La necesidad de fortalecer la capacidad técnica y de gestión de las organizaciones implementadoras aparece como otro factor clave de éxito en el sector social. Por una parte, una de las críticas más comunes que recibe este sector es su debilidad para generar indicadores adecuados, aparentemente una prueba de su vulnerabilidad técnica. Por otra parte, los indicadores, como ya se mencionó, parecen estar sujetos al juego político.

La ausencia de recursos destinados a la formación y a la capacitación de los funcionarios del sector, ya sea a nivel técnico o político, bloquea el desarrollo de la capacidad organizacional y por lo tanto entorpece la gestión. Por una parte se exige una gestión eficiente, pero por otra se niegan los recursos necesarios para formar funcionarios capaces de enfrentar los nuevos retos. Otro elemento que afecta la capacidad de gestión de las

organizaciones implementadoras es su relación con el sistema en que se inscribe y con su entorno. La gerencia de lo social, por su naturaleza, requiere ciertos niveles de autonomía y flexibilidad para lograr las metas, pero su valor asignado dentro del sistema político no siempre se lo permite.

Si se acepta que el éxito de una organización y de su gerencia ha de evaluarse por su capacidad para cumplir los objetivos (provisión de servicios y generación de valor social), las metas de la organización deben ser el norte al cual se dirige por caminos flexibles. Este postulado no funciona para la mayoría de las organizaciones del sector social, como constatan los acuerdos de gestión utilizados en varios países latinoamericanos como estrategia para promover la gestión por resultados.

Los acuerdos de gestión, como su nombre lo indica, se basan en convenios entre las entidades implementadoras y los organismos de control, el Poder Ejecutivo, los ciudadanos o diversas combinaciones de estos. Se esperaría que, una vez firmado el acuerdo, la entidad implementadora tuviera la autonomía necesaria para decidir el curso a seguir y para cambiarlo de ser necesario, pues todo acuerdo tiene implícita la confianza en la capacidad de la entidad a cargo de la ejecución. Sin embargo, esa no es la norma en los sistemas de evaluación existentes. El acuerdo actúa más como una camisa de fuerza que como un factor motivador.

En cuanto a la relación de las organizaciones encargadas de la implementación con su entorno se ha mencionado que uno de los elementos que dificulta la implementación de las políticas sociales es su alta sensibilidad a los cambios del contexto. Factor que se ve como una amenaza, cuando en realidad puede ofrecer oportunidades para mejorar la implementación. Es cierto que la incertidumbre es una constante en la gestión de lo social, pero de acuerdo con las teorías de desarrollo organizacional, el potencial de aprendizaje y creación de capacidad es proporcional a la demanda de adaptación del entorno.

Lindblom y Woodhouse (1993) plantean que para crear organizaciones capaces de adaptarse y sobrevivir en ambientes cada vez más cambiantes, complejos y dinámicos se requieren estructuras democráticas, abiertas y no jerarquizadas en las cuales la argumentación y el debate fundamenten la toma de decisiones. También explican que los cambios en el entorno

requieren organizaciones en las cuales la discapacidad cognoscitiva sea mínima, es decir que haya una baja desigualdad entre el nivel de conocimiento de los individuos de una misma organización. La discapacidad se genera en parte por la manipulación y utilización de la información como factor de control y dominación, y no como factor de desarrollo. La existencia de desigualdades en el nivel y calidad de la información a la que acceden los miembros de una organización representa un factor de riesgo. Una organización puede cambiar a la velocidad requerida por los nuevos entornos sólo si cuenta con individuos calificados.

De acuerdo con la perspectiva sistémica la capacidad de una organización es la sumatoria no matemática de las capacidades de sus individuos, y las organizaciones que presentan menos asimetrías en la distribución y acceso a la información son las que están mejor capacitadas para sobrevivir en ambientes cambiantes.

En conclusión, la evidencia muestra que la implementación de la política social es compatible con el control de gestión orientado a resultados, siempre y cuando esta herramienta se adopte con la flexibilidad que requieren las particularidades de lo social.

PROPUESTAS Y COMENTARIOS FINALES

Para ayudar a la promoción y consolidación de una cultura de gestión social orientada a resultados en América Latina se propone emprender las siguientes tareas:

- Reconocer y valorar las particularidades de la gestión de la política social.
- Identificar y utilizar el potencial de conocimiento transferible del sector social para evitar la repetición de errores y la duplicidad de esfuerzos.
- Promover la evaluación como un proceso continuo propio de las organizaciones y como una estrategia de comparación entre iguales.

- Crear equipos interinstitucionales articulados a través de planes y programas.
- Fomentar la participación de diversos niveles de gestión en la evaluación de resultados y del impacto de la implementación.
- Crear espacios que permitan que las entidades encargadas de implementar las políticas sociales participen en su elaboración.
- Impulsar la creación de bases de datos equiparables que permitan hacer comparaciones entre países e intercambiar aprendizajes.
- Promover horizontal y verticalmente la cooperación y la integración entre los diversos grupos de interés que afectan o son afectados por la política a implementar.

Dos comentarios finales

La consolidación en América Latina de una cultura de gestión orientada a resultados requiere que esta se articule a los procesos de fortalecimiento de la democracia en la región. Sólo así se superarían las resistencias opuestas a esta estrategia por ser considerada una expresión más de una tecnocracia distante. En la medida en que se perciba que la evaluación contribuye a la creación de una sociedad deliberante y equitativa, será reconocida como un instrumento legítimo de la gestión de lo social.

Ante la deuda social pendiente en América Latina, la reforma gerencial del Estado no debe buscar eficiencias a cualquier costo. El modelo gerencial debe subordinar la eficiencia o cualquier otro criterio racional administrativo al criterio democrático expresado en la voluntad popular. Quizás se deba sacrificar la perfección teórica en aras de un imperfecto ejercicio del arte de lo posible.

BIBLIOGRAFÍA

Arellano, D., J. Gil, J. Ramírez y A. Rojano. 2000. “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México).” En: *Reforma y Democracia*, 17(junio): 35-36.

Attanasio, O. y M. Szekely. 2000. *Household Saving in Developing Countries: Inequality, Demographics and all that. How different are Latin America and South East Asia*. Disponible en: www.iadb.org. Fecha de acceso: 15/03/2004.

Binetti, C. y F. Carrillo Flórez (Eds.) 2004. *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. París: BID/Comisión Europea.

Bresser Pereira, L. C. 1997. “State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms”. Trabajo presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública. Isla Margarita.

Bryson, J. M. 1988. *Strategic Planning for Public and Nonprofit organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass.

Burki, S. J. y G. E. Perry. 1998. *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Cabrero Mendoza, E. y G. Nava Campos (Eds.) 1999. *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso*. Colección las ciencias sociales. México D. F.: CIDE/M.A. Porrúa Grupo Editorial.

Carpio, J. e I. Novacovsky. 1999. “La cuestión social de los años noventa en Argentina: una nueva institucionalidad para las políticas sociales públicas”. En: *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: SIEMPRO/FLACSO/Fondo de Cultura Económica.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1998. *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.

CEPAL y PNUMA. 2001. *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*. Santiago de Chile: CEPAL/PNUMA.

CLAD, Consejo Científico. 1998. “Una nueva gestión pública para América Latina.” Documento del CLAD. Caracas: CLAD.

Cohen, E. y R. Franco. 1988. *Evaluación de proyectos sociales*. Colección estudios políticos y sociales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/ILPES/ONU/CIDES/OEA.

Cohen, S. y R. Brand. 1993. *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World*. San Francisco: Jossey-Bass.

Cunill Grau, N. 1991. *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.

———, 1995. “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos.” En: *Reforma y Democracia*, 4(julio): 28-58.

Cunill Grau, N. y S. Ospina Bozzi (Eds.) 2003. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.

Dunn, W. N. 1983. *Values, Ethics and the Practice of Policy Analysis*. Lexington: Lexington Books.

———, 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Dunn, W. N. y B. Fozouni. 1976. *Toward a Critical Administrative Theory*. Beverly Hills: Sage Publications.

Grindle, M. S. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

———, 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2001. *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001*. Londres: Earthscan Publications.

Hood, C. y C. Scott. 1996. “Bureaucratic Regulation and New Public Management in the UK: Mirror-Image Developments? Bureaucratic

Gamekeeping: the Regulation of UK Public Administration”. London School of Economics: Londres. Documento mimeografiado.

ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social) (Eds.) 1995. *Reforma y modernización del Estado*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.

Kliksberg, B. 2001. *Towards an Intelligent State, International Institute of Administrative Sciences Monographs*. 15. Amsterdam; Washington, D.C.: IOS Press.

Lane, Jan-Erik. 1993. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. Newbury Park, Londres: Sage.

Lasswell, H. 1936. *Politics, Who Gets What, When, How*. Nueva York/Londres: Whittlesey House/McGraw-Hill.

Lindblom, C. E. y E. J. Woodhouse. 1993. *The Policy-Making Process*. Prentice Hall Foundations of Modern Political Science Series. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Martinic, S. (Ed.) 2000. *Reformas de la política social en América Latina: resultados y perspectivas*. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales.

McLaughlin, K., S. P. Osborne y E. Ferlie. 2002. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. Londres: Routledge.

Mihm, J. C. 2002. “Managing for Results. Next Steps to Improve the Federal Government’s Management and Performance”, editado por F. M. a. I. R. Subcommittee on Government Efficiency, Committee on Government Reform, House of Representatives of the United States, General Accounting Office.

Mokate, K. 2003. *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como una herramienta de la gerencia social*. Washington, D.C.: Departamento de Integración y Programas Regionales, INDES, BID.

Nirenberg, O., J. Brawerman y V. Ruiz. 2003. “Programación y evaluación de proyectos sociales: aportes para la racionalidad y la transparencia”. En: *Tramas sociales*, 19, Buenos Aires: Paidós.

Nugent, W. R., J. D. Sieppert y W. W. Hudson. 2001. *Practice Evaluation for the 21st Century*. Belmont: Brooks/Cole/Thomson Learning.

Nutley, S. y S. Osborne. 1994. *The Public Sector Management Handbook*. Harlow: Longman.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), Comité de Asistencia para el Desarrollo. 1991. *Principios de evaluación de asistencia para el desarrollo*. París: OCDE.

Osborne, S. P. 1998. "Voluntary Organizations and Innovation in Public Services". En: *Routledge Studies in the Management of Voluntary and Non-Profit Organizations*, 1, Londres/Nueva York.

———, 2000. "Public Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective". En: *Routledge Advances in Management and Business Studies*, 19, Londres/Nueva York.

Ospina Bozzi, S. 2000. "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora". Trabajo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Lisboa.

———, 2001. "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano". En: *Reforma y Democracia*, 19 (febrero).

Ospina, S. y M. V. Whittingham. 1998. "Una herramienta de mejoramiento de la gestión pública: Sistema Integrado de Aprendizaje Interinstitucional, SIAI", Bogotá: DNP.

Peters, G. 1995. "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo." En: *Gestión y política pública*, IV(2): 257-276.

Popovich, M. G. (Ed.) 1998. *Creating High-Performance Government Organizations: A Practical Guide For Public Managers*. San Francisco: Jossey-Bass.

Rist, R. C. 1990. *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations*. New Brunswick: Transaction Publishers.

———, 1995. "Policy Evaluation: Linking Theory to Practice". En: *The International Library of Comparative Public Policy*, 3, Aldershot, Hants, Elgar Pub. Co., Brookfield Vt.

Rojas, M. C. y A. Gutiérrez (Eds.) 1997. *Política social, desafíos y utopías*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: ANC. Ltda.

Sanín Ángel, H. 1999. "Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública: (metaevaluación - mesoevaluación)." En: *Serie Manuales*, 3, Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.

Schteingart, M. 1999. *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. México, D.F.: Global Urban Research Initiative.

Scott, W. R. 1992. *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

———, 1995. *Institutions and Organizations, Foundations for Organizational Science*. Thousand Oaks: Sage.

Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Nueva York: Knopf.

Stiglitz, J. 1998. "Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago". Trabajo presentado en el Seminario Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica: las reformas pendientes. San José de Costa Rica.

Thomas, J. W. y M. S. Grindle. 1989. "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries." En: *Development Discussion Paper*. 295. Cambridge, Mass.: Harvard Institute for International Development, Harvard University.

Turner, M. y D. Hulme. 1997. *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. West Hartford: Kumarian Press.

Vedung, E. 1997. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Whittingham, M. V. 2003. "Towards a Customized Public Management Evaluation System: Colombian and Chilean Contributions". Trabajo presentado en conferencia a los estudiantes de posgrado sobre políticas social y pública en América Latina. Universidad de Pittsburg.

Whittingham, M. V. (Coord.) 1998. "Análisis organizacional en cinco entidades del Estado: INAT, IGAC, EBSA, INS y LA PREVISORA". Bogotá: DNP/Corporación Calidad. Documento mimeografiado.

Whittingham, M. V. y S. Ospina. 2000. "Reflexiones sobre una propuesta de evaluación de resultados de la gestión pública: el Sistema Nacional

de Evaluación de Resultados (Sinergia) en Colombia”. Trabajo presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la administración pública. Santo Domingo.

PARTE 3

La dimensión política de la implementación

Página en blanco a propósito

Una mirada política de la implementación y el desarrollo social... o el complemento a un enfoque gerencial de la implementación

Fabián Repetto

Tres ideas andan sueltas por América Latina: “hay que lograr un desarrollo social inclusivo”, afirman algunos; “se debe construir una democracia de ciudadanos”, enfatizan otros; “es necesario fortalecer las capacidades estatales” dicen algunos otros. Si estas ideas circulan inconexas en la discusión académica, política y de opinión pública de la región, qué mejor desafío que encontrar un hilo analítico que las conecte. La mirada centrada en la implementación de intervenciones estatales en materia social será, en este capítulo, ese hilo conector. Tres ideas-fuerza ayudarán a estructurar el argumento.

Primera idea-fuerza

En América Latina, los alcances de las acciones destinadas al desarrollo social se encuentran en un proceso de transición, desde las reformas orientadas al mercado de los servicios universales y de la seguridad social, y de la expansión de programas focalizados en los más pobres, hacia lentos avances camino a intervenciones de carácter más integral que materialicen una visión amplia e inclusiva del desarrollo social. Uno de los temas que acompañan esa transición es la implementación de decisiones estatales en materia social, y lo hace a través de dos senderos que se complementan. Por una parte, es evidente que lo sucedido con la política social en la etapa de

reforma estructural privilegió la decisión inconsulta y el diseño tecnocrático, en detrimento de una implementación acorde con las complejidades de lo social, razón por la cual aún queda mucho camino por recorrer en términos de mejorar la implementación de aquellos cambios sectoriales y su desarticulada expresión programática. Por otra, queda claro que los renovados desafíos del desarrollo social latinoamericano en materia no sólo de pobreza por ingreso sino también de desigualdad, exclusión y temas emergentes, requieren repensar las estrategias de implementación, que en el futuro estarán más asociadas a cuestiones transversales que afectan no sólo la dinámica organizacional sectorial, sino también el propio equilibrio del poder y el sistema de reglas de juego formales e informales en las que se enmarcan las decisiones y los diseños a implementar.

Segunda idea-fuerza

Luego del agotamiento de las experiencias autoritarias, por lo general dictaduras militares, el régimen político de América Latina transita de una concepción de la democracia centrada en los procedimientos formales –en particular los electorales– a una concepción más amplia, en términos de que la sustancia de las decisiones adoptadas incorporen realmente las necesidades del conjunto de la población y fortalezcan, en la práctica, el camino hacia una ciudadanía activa e integral. Uno de los temas que acompañan a esa transición es la cuestión de la implementación de las decisiones estatales en materia social, y lo hace siguiendo dos senderos que se complementan. Por una parte, la creación de un consenso paulatino en torno al potencial de las prácticas democráticas, según sea su calidad, para redistribuir poder y afectar capacidades individuales y colectivas, lo que impacta sobre el tipo de ciudadanía y el entorno político institucional donde se deciden e implementan las políticas y programas sociales. Por otra parte, el reconocimiento cada vez mayor de que es a través del impacto concreto de la implementación de políticas públicas –en particular aquellas ligadas al desarrollo social en un sentido amplio– que se puede mejorar la calidad de la institucionalidad democrática, no sólo en lo que

se refiere al fortalecimiento de la ciudadanía en sus múltiples expresiones sino también en cuanto al aumento del valor público para el conjunto de la sociedad.

Tercera idea-fuerza

En América Latina, en lo referente al papel del Estado y sus condiciones para decidir e implementar políticas públicas, se transita del ataque sistemático e intencionado de la coalición defensora del mercado, que buscaba destruir sus mecanismos e instrumentos de incidencia en la vida económica y social, a un débil consenso sobre la necesidad de que el Estado recupere sus capacidades de gestión para promover un desarrollo social más inclusivo. Uno de los temas que acompañan esa transición es la cuestión de la implementación de las decisiones estatales en materia social, y también lo hace siguiendo dos senderos que se complementan. Por un lado, el reconocimiento cada vez mayor de que las capacidades administrativas y las capacidades políticas son, cada una por su lado, “condición necesaria” pero no “condición suficiente” para lograr que las decisiones estatales se materialicen en la práctica, razón por la cual se requiere una combinación virtuosa de ambas en las diferentes áreas de la gestión pública. Por el otro, la necesidad de concebir a la implementación como un proceso en el cual se cristalizan, al mismo tiempo, el “cómo” se lleva adelante la decisión y el “para qué” de esta, proceso que a su vez habrá de afectar los grados de capacidad estatal en distintas áreas de la gestión pública, un efecto imposible de conocer observando sólo la decisión y el diseño.

El énfasis en la necesidad de mejorar la implementación de las políticas y de los programas sociales es una novedad en el ámbito latinoamericano, toda vez que, como señala Cortázar (2004), una adecuada ejecución de las decisiones públicas puede abrir interesantes oportunidades para aumentar el valor público de las intervenciones estatales en materia social.¹ En tal

¹ El concepto de “valor público”, de creciente importancia en los debates recientes sobre gestión pública, encuentra su fundamento en Moore (1998).

sentido, es necesario aclarar de entrada lo que aquí se habrá de interpretar como intervenciones estatales en materia social. Por un lado, en estas páginas se entiende la política social como el conjunto de acciones –que implican decisiones y diseños– estatales destinadas a enfrentar los problemas que son definidos como sustantivos de la “cuestión social” en un contexto determinado atendiendo al conjunto de restricciones operantes en él. Por otra parte, siguiendo a Cortázar (2004), un programa social es un conjunto estructurado de actividades mediante las cuales las organizaciones estatales diseñan y generan bienes y servicios destinados a mejorar las condiciones de vida de la población.² La teoría indica que los programas sociales deben materializar los objetivos de las políticas sociales, aunque en la práctica aquellos suelen tener vida propia, desvirtuando muchas veces los contenidos acordados al momento de definir la política pública.

El “desarrollo social”, la “democracia de ciudadanos” y las “capacidades estatales” pueden constituir, según el cristal con el que se los observe, tanto medios para lograr una mejor sociedad como fines en sí mismos. Señalado esto, se puede afirmar que (y argumentar al respecto) las condiciones políticas e institucionales necesarias para lograr un desarrollo social más inclusivo están dadas por una mejor democracia y un mejor Estado, a través de la materialización concreta de las políticas y los programas sociales, resaltando a su vez que si dichas intervenciones estatales pueden generar realmente valor público, mejorará la calidad político institucional en su conjunto. Se ingresa aquí, una vez más, en el complejo vínculo de ida y vuelta entre “política” y “políticas”.

En este capítulo se exponen algunos vínculos fundamentales entre la implementación de intervenciones sociales y cada uno de los conceptos mencionados, y luego se analizan de modo exploratorio los vínculos más generales entre la operacionalización concreta de las intervenciones de carácter público en la “cuestión social” y los temas de orden más general, lo cual conduce a atender las siguientes preguntas transversales a todo el

² El propio Cortázar (2004: 3) señala: “Desde el punto de vista de la implementación de los programas es conveniente distinguir entre aquellos que proveen bienes (obras de infraestructura, alimentos, etc.) o recursos (transferencias monetarias) y aquellos que proveen servicios (de salud, educación, asistencia legal, etc.)”.

argumento: ¿Qué desafíos y oportunidades le presenta el nuevo escenario socioeconómico y político institucional a la implementación de políticas y programas sociales en América Latina? ¿De qué modo y en qué medida puede la implementación de políticas y programas sociales ayudar a un mejor desarrollo socioeconómico y a una mayor calidad del entorno político institucional?

LA IMPLEMENTACIÓN Y LOS ALCANCES DEL DESARROLLO SOCIAL

La primera idea-fuerza

En América Latina, los alcances de las acciones destinadas al desarrollo social se encuentran en un proceso de transición, desde las reformas orientadas al mercado de los servicios universales y de la seguridad social, y de la expansión de programas focalizados en los más pobres, hacia lentos avances camino a intervenciones de carácter más integral que materialicen una visión amplia e inclusiva del desarrollo social. Uno de los temas que acompañan esa transición es la implementación de las decisiones estatales en materia social, y lo hace a través de dos senderos que se complementan. Por una parte, es evidente que lo sucedido con la política social en la etapa de reforma estructural privilegió la decisión inconsulta y el diseño tecnocrático, en detrimento de una implementación acorde con las complejidades de lo social, razón por la cual aún queda mucho camino por recorrer en términos de mejorar la implementación de aquellos cambios sectoriales y su desarticulada expresión programática. Por otra, es claro que los renovados desafíos del desarrollo social latinoamericano en materia no sólo de pobreza por ingreso sino también de desigualdad, exclusión y temas emergentes, requieren repensar las estrategias de implementación, que en el futuro estarán más asociadas a cuestiones transversales que afectan no sólo la dinámica organizacional sectorial, sino también el propio equilibrio del poder y el sistema de reglas de juego formales e informales en las que se enmarcan las decisiones y los diseños a implementar.

Los problemas sociales que aquejan a la región, y que como se observará enseguida no se limitan a la pobreza sino que incluyen también cuestiones asociadas a la desigualdad, la exclusión y otros fenómenos sustantivos del nuevo escenario social latinoamericano, interpelan de modo directo y específico a la política social de los diferentes países. ¿Cuáles han sido las respuestas de estos últimos 15 años, cuando ya la gran mayoría de dichos problemas estaban presentes? En América Latina, la agenda de reformas a la institucionalidad y las políticas sociales entre los años ochenta y la primera mitad de los noventa quedó en general limitada a un grupo de transformaciones puntuales, guiadas en lo fundamental por las necesidades de las reformas económicas estructurales, que exigían “señales promercado” también en el campo de las políticas y los programas sociales. El ejemplo paradigmático fue la privatización de los fondos de pensiones, aunque también formaron parte del paquete de reformas estructurales muchas experiencias de descentralización urgidas por las presiones de eliminar el déficit fiscal de los gobiernos centrales (Repetto 2000).

Sumadas a esas reformas, la exacerbada ilusión en las tecnologías de focalización como un fin en sí mismo ganó terreno en función de la prioridad casi exclusiva que tenía la pobreza (medida por ingreso) en la agenda gubernamental latinoamericana de esa época, no sólo de los países con un andamiaje tradicional de intervenciones sociales propias del modelo residual (como los casos paradigmáticos de los países centroamericanos con la excepción de Costa Rica), sino también de otros países de la región con una tradición histórica de intervenciones propias del modelo corporativo de la seguridad social contributiva (tales son los casos de Argentina, Chile y México, por citar sólo tres ejemplos). Aun con la supervivencia de algunas políticas universales y de seguridad social, la tendencia dominante hasta inicios de los años noventa pareció estar asociada a la conformación de lo que Pérez Baltodano (1997) denominó “política social como alternativa a la ciudadanía”, la cual se refiere a un tipo de intervención estatal en materia social que se formula e implementa en ausencia de derechos sociales.³

³ Para un análisis de los principales aspectos asociados a la conformación de un modelo centrado en los pobres, véase Molina (2003).

Cuando las recomendaciones de reformas estructurales promercado comenzaban a perder fuerza luego de años de fuerte esplendor, ya hacía una década que la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social realizada en Copenhague en 1995 había legitimado en el ámbito internacional la necesidad de repensar el futuro del bienestar de las sociedades, en particular de aquellas de los países en vías de desarrollo. Aunque es sabido que por lo general ese tipo de encuentros no se traducen en acciones concretas, sea dentro de los propios países, sea en el plano de las relaciones y la cooperación internacional, lo cierto es que las políticas sociales volvieron a cobrar protagonismo. Así, el desarrollo social (y su alcance), como concepto y guía de cierto tipo de intervenciones públicas, ganó un lugar en la agenda latinoamericana. En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) definió recientemente, como una de sus estrategias fundamentales, la estrategia de desarrollo social, indicando que: “No existe consenso sobre qué incluye el término ‘desarrollo social’. Para los fines de este documento, el desarrollo social comprende inversiones en capital humano y social para lograr avances en el bienestar de la población. Incluye acciones en salud y nutrición, educación, vivienda y mercados de trabajo que amplían las capacidades y oportunidades de los individuos, así como acciones para promover la inclusión social y combatir los males sociales, que enriquecen el tejido social necesario para el desarrollo humano” (BID 2003b: 149).

Como ya se mencionó, la agenda del desarrollo social latinoamericano de inicios del siglo XXI está ingresando lentamente en una etapa de transición. Por una parte, los actores públicos que tienen algún grado de protagonismo en este campo (particularmente el Estado, pero también actores de la sociedad civil, el mercado y el ámbito internacional) todavía reflejan en su práctica una confianza desmedida en las intervenciones “desde arriba” y poco negociadas, las cuales fueron presentadas, hasta inicios de los años noventa, como la “receta mágica” para solucionar los graves problemas sociales de la región. Por otro lado, en el plano de las ideas y de las recomendaciones de política pública, emergen de modo paulatino nuevas interpretaciones y sugerencias de cómo generar mayor valor público en materia de calidad de vida de las poblaciones, lo cual conduce a

propuestas significativamente más amplias en sus contenidos y alcances que aquellas de moda en el pasado reciente.

Se trata de una agenda en transición marcada por fuertes tensiones, y cuya próxima dirección estará condicionada por la dinámica del juego político de las políticas de desarrollo social, proceso asociado de modo directo a lo que acontezca en los ámbitos de la democracia y del Estado. Desde una concepción acotada del desarrollo social, abundan los ejemplos de prácticas concretas de los gobiernos latinoamericanos que no dedican esfuerzos para mejorar la institucionalidad de las políticas sociales privatizadas y descentralizadas, y siguen dando prioridad a una desordenada oferta de programas focalizados en los más pobres. Aunque se ha comenzado a intentar intervenir con algún grado de integralidad y perspectiva territorial, prevalece la lógica de lucha contra la pobreza con programas desvinculados del resto del andamiaje de la política social de carácter más universal y de la seguridad social. En dirección opuesta, en el sentido de una concepción amplia del desarrollo social, se van sumando opiniones calificadas intelectualmente y también de actores relevantes, que coinciden en que los grandes desafíos del futuro, en términos del desarrollo social, son la desigualdad, la exclusión y una serie de temas emergentes, y no solamente la lucha contra la pobreza; a la vez, se reconoce que dichos fenómenos (una vez más: desigualdad, exclusión y nuevas problemáticas) requieren intervenciones estatales integrales en el plano de las políticas sociales, más allá de las características que pueda asumir la oferta de programas focalizados.

Obsérvese más de cerca el escenario social latinoamericano, que en términos generales muestra una brecha entre la cantidad y la calidad de la oferta de las intervenciones estatales en materia social, y la magnitud y las características de los problemas sociales fundamentales que aquejan a las poblaciones latinoamericanas. El mismo Banco Mundial, hasta hace poco tiempo defensor a ultranza de las reformas sociales promercado y las intervenciones puntuales focalizadas en los más pobres, planteó una relectura de la historia y los desafíos de la región poniendo énfasis en la desigualdad. Además, la exclusión, como fenómeno multidimensional

que afecta los patrones mismos de integración social, cobra importancia y tiende a ocupar un lugar relevante en las agendas gubernamentales de la región. Otro tanto sucede con una serie de temáticas propias del nuevo escenario social que afectan de un modo u otro el futuro de las políticas sociales.

Reconociendo que el desafío de enfrentar la desigualdad en América Latina está restringido por factores exógenos a la región, Franco (2002) expone una serie de factores propios de la realidad latinoamericana que afectan negativamente la posibilidad de reducir significativamente la desigualdad, entre los que destaca que el patrimonio está excesivamente concentrado; que el escenario demográfico muestra a los hogares de menores ingresos con más integrantes que los de mayores ingresos; que el déficit de capital educativo en los sectores que se ubican en lo más bajo de la pirámide social es muy marcado, y que la densidad ocupacional, es decir, el número de ocupados en relación con el total de miembros del hogar, explica una parte importante de la distribución del ingreso entre los hogares. En una línea similar y atendiendo a las necesidades socioeconómica y política de enfrentar la desigualdad, el Banco Mundial (2004: 10) afirmó recientemente que “la velocidad de los posibles cambios varía a través de las dimensiones de la desigualdad. Esta es intrínsecamente lenta para la educación, y en parte, como consecuencia, también lo es frente a la inequidad en los ingresos en general. Sin embargo, el cambio puede ser relativamente rápido en términos de modalidades de prestación de servicios para segmentos específicos en la distribución del ingreso (incluido el de los más pobres) y, en ciertas circunstancias, para reducir las desigualdades del poder”.

El tema de la exclusión resulta más elusivo que el de la desigualdad, pero igualmente algunas aproximaciones ayudan a entender la extensión de este fenómeno en América Latina. Minujin (1998) resalta dos dimensiones de este problema: la dimensión socioeconómica, asociada al problema de la pérdida de importancia del mercado de trabajo asalariado, y la dimensión sociocultural, vinculada al debilitamiento de las redes institucionales y de los planes de acción de las personas como sujetos activos y dueños de sus

propias vidas.⁴ Un funcionario del Banco Mundial destacó recientemente los avances logrados en cuanto a la conceptualización de la exclusión, en particular, por su potencial de operacionalización. En sus palabras: “El Banco ha destacado las siguientes cuatro características: la primera es el hecho de que algunos grupos son excluidos, a través de formas no económicas, del acceso a los bienes básicos y a los servicios que determinan el capital humano (...). La segunda característica es el acceso desigual a los mercados de trabajo y a los mecanismos de protección social de las instituciones tanto formales como informales. Aun para las personas que se encuentran en niveles de capital humano y calificación similares parece haber un importante elemento de discriminación que debemos considerar como parte de lo que uno definiría como exclusión social, más allá de consideraciones puramente económicas. La tercera característica se refiere a la exclusión de los mecanismos participativos, mecanismos que por medio de la participación de diversos grupos sociales afectan el diseño, la implementación y la evaluación de programas y proyectos del sector público. Finalmente, la cuarta, y la más general de las características, es la exclusión en el sentido del acceso desigual al ejercicio completo y a la protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la negación de derechos humanos básicos” (Perry 2000).

A la desigualdad y la exclusión se suma una serie de fenómenos sociales que van cobrando protagonismo en América Latina, todos ellos asociados de una u otra manera a temas que, aun siendo viejos, están adquiriendo nuevos significados, dando forma en la región a un escenario social aún más complejo que en el pasado. Siguiendo a Hardy (2004a), se presentan brevemente los fenómenos más significativos:

- La coexistencia de una pobreza tradicional con una nueva pobreza asociada al trabajo y a las desigualdades distributivas que “ataca”

⁴ En una perspectiva complementaria, Bustelo (2000: 77) indica: “el concepto de exclusión no es un concepto absoluto sino relativo en un doble sentido. Por una parte, constituye la contrapartida de la inclusión, es decir que se está excluido de algo cuya «posesión» implica un sentido de exclusión. Este algo puede significar una enorme diversidad de situaciones o posesiones materiales y no materiales, como trabajo, familia, educación, vivienda, afecto, pertenencia comunitaria, etc. (...) Por otra parte, constituye un concepto relativo porque varía en el tiempo y en el espacio”.

a una población con mayores niveles de escolaridad y mejores condiciones de vida históricas, pero que en los últimos años ha visto condicionado su bienestar por la dinámica excluyente del mercado de trabajo, los bajos ingresos, la regresiva distribución de los activos y la desprotección en las condiciones laborales.

- El aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo no ha sido acompañado por una ruptura de los patrones socioculturales de discriminación de género, lo que se refleja de modo significativo en menores niveles de remuneración para las mujeres; esto resulta aún más preocupante por el aumento de familias con jefas de hogar.
- El envejecimiento de las sociedades, lo cual se asocia en la región a carencias en la cobertura de salud cuando se trata de enfermedades catastróficas de los adultos mayores y a la baja cobertura de la seguridad social, fenómenos que están cambiando aceleradamente el significado (en algunos países más que en otros, por supuesto) del papel de la familia y de la comunidad en los patrones básicos de bienestar individual y colectivo.
- El impacto que tiene la masificación de las comunicaciones en los modelos de aspiraciones de la población, en particular de la juventud, lo cual ha cambiado el sentido de lo que se entiende por “necesidades”, y ha aumentado la brecha entre lo que se aspira como patrón cultural para ser parte de la sociedad y la posibilidad real de acceder a ciertos bienes y servicios; al mismo tiempo, fenómenos como la brecha digital han segmentado aún más las sociedades de la región.
- La urbanización no planificada o caótica, la cual afecta las relaciones interpersonales, aumenta la demanda de servicios públicos y difunde una sensación colectiva de inseguridad, en algunos casos fundamentada en situaciones concretas de violencia pública y privada.
- Finalmente, otra problemática que afecta el futuro de la política social es el tema de las migraciones, ya no sólo internas en un país,

sino hacia nuevos mercados en los países desarrollados, fenómeno que si bien en el corto plazo provoca un aumento de los recursos internos de los países expulsores a través de las remesas, a largo plazo produce importantes pérdidas en términos de capital humano para el país que perdió esa población.⁵

De este nuevo y complejo escenario social de América Latina, de la dinámica del gasto social asociado con los ciclos económicos y de las tendencias fundamentales del mercado de trabajo durante las últimas dos décadas resultan dos coordenadas apropiadas para observar los límites y las potencialidades de las respuestas estatales a la “cuestión social” en conformación. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2004) resalta que en la década de 1990 el gasto social de la región se elevó en promedio un 58% (aun con fuertes disparidades entre países). Parfraseando a Rey de Marulanda y Guzmán (2003), las explicaciones de los modestos resultados del gasto social en América Latina, a pesar de su significativo crecimiento, van desde la naturaleza y la calidad del gasto social, pasando por el grado de eficacia, eficiencia y sostenibilidad en la entrega de los servicios públicos, hasta una sugestiva hipótesis, basada principalmente en la evidencia empírica identificada en las experiencias de los organismos multilaterales en América Latina, que vincula los problemas creados por la falta de efectividad de la política social con las severas condiciones de desigualdad observadas en la región.

Una historia igualmente crítica puede escribirse en torno a la dinámica del mercado de trabajo. Ocampo y Uthoff (2002: 79) le dan un marco a la discusión, al afirmar: “La idea de que la combinación de una economía abierta y una macroeconomía estable –en el sentido limitado en que se utiliza actualmente este término, es decir, como sinónimo de equilibrio fiscal y baja inflación– puede impulsar, por sí sola, el crecimiento económico, se ha visto frustrada hasta ahora”. Un informe del BID (2003c) sobre

⁵ Este conjunto de fenómenos que expresan el nuevo escenario social latinoamericano coincide en gran parte con varios de los señalamientos de Franco (2002) en una dirección similar, cuando remarca los temas de desocupación e informalidad, la pobreza e indigencia y el aumento de la desigualdad del ingreso.

el empleo en América Latina ofrece un panorama desalentador. Además de reconocer que los mercados laborales de la región presentan graves problemas, indica algunos rasgos que conviene resaltar: a) el desempleo ha llegado a su nivel más alto en muchos años y la mejoría salarial que se experimentó en algunos países ha llevado un ritmo muy lento; b) los ingresos de muchos trabajadores son demasiado bajos como para permitirles salir de la pobreza; c) la desigualdad laboral, que se sitúa entre las mayores del mundo, no está mejorando; d) los salarios de los trabajadores no calificados han disminuido en relación con los de los trabajadores calificados; e) aunque la posibilidad de perder el empleo es grande, sólo una minoría decreciente está asegurada contra ese riesgo. ¿Será acaso que Nun (2001: 294) tiene razón cuando, explorando este tipo de problemas, señaló: “como no podía ser de otro modo el gran tema sigue siendo la política y las relaciones de poder”?

Ya iniciado el siglo XXI se han alzado distintas voces para alertar sobre la necesidad de que los mayores desafíos del futuro desarrollo social en América Latina sean enfrentados de una manera tal que tenga en cuenta tanto las lecciones aprendidas de las reformas recientes como la capacidad limitada que tienen estas reformas para cumplir con sus promesas. El BID, como organismo relevante en la agenda social latinoamericana, tuvo en cuenta una serie de premisas para estructurar su propia estrategia futura de desarrollo social. Entre dichas premisas se destacan algunas de gran importancia para el argumento aquí esbozado: a) los obstáculos para lograr el desarrollo social en la región tienen profundas raíces en los problemas entrelazados de desigualdad y pobreza estructural; b) las reformas en salud, educación y vivienda necesitan resolver problemas de implementación pendientes; c) a pesar de los recientes progresos logrados en la acción social, los países continúan enfrentando el problema de contar con soluciones sectoriales específicas, sólo parciales, para dar respuestas a problemas sociales complejos que tienen múltiples causas, interrelacionadas entre ellas y con consecuencias intergeneracionales; d) la exclusión social y los males sociales impiden tanto el crecimiento económico como el bienestar social, por lo que se necesita una acción concertada que tenga

en cuenta dimensiones de género, etnia, raza, entre otras, y e) los territorios con población pobre y excluida requieren esfuerzos más integrados. Puede extraerse de esta referencia una conclusión: la implementación exitosa de un programa social no se traduce necesariamente en una buena política social (BID 2003b).

El primer esbozo de respuesta a esta creciente necesidad de reformular las estrategias públicas de intervención en materia social parece ser la puesta en marcha de los “programas focalizados integrales”. En esta categoría caben al menos tres tipos de intervenciones programáticas ampliamente citados en la bibliografía sobre la gestión social comparada en América Latina: el Programa Oportunidades de México, antes llamado Progresía; el Programa Bolsa Familia de Brasil, cuyo origen fue el Programa Bolsa Escola; y el Programa Chile Solidario.⁶ Engel (2004) indica que para concretar las políticas integrales es necesario emplear estrategias catalizadoras y, desde el punto de vista de la efectividad, resalta tres tipos: a) las estrategias que se basan en objetivos y metas pactadas (los ejemplos paradigmáticos son los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las Estrategias de Reducción de la Pobreza y las Agendas Sociales); b) las de base territorial, entre las que destacan las experiencias de Desarrollo Local Integrado y Sustentable, y los programas de Desarrollo Comunitario, y c) las que se basan en la familia (entre las que destaca la perspectiva de los Ciclos de Vida y los programas de Apoyo a la Familia).

Mientras que estos programas y enfoques ganan adeptos en la región, y sus bondades se difunden en múltiples foros y cooperaciones técnicas (reiterándose el peligro de que sean copiados sin previo análisis en países que no reúnen las condiciones que los hicieron factibles en sus ámbitos originales), sigue sin resolverse un interrogante más amplio, propio del nuevo escenario social latinoamericano: ¿cuándo se concretarán las políticas sociales que

⁶ El éxito en la implementación de estos “programas focalizados integrales” no debe llevar a ignorar que en la mayoría de los países de la región aún subsiste una desarticulada oferta de programas sólo centrada en la pobreza, que ni siquiera se traduce en una política integral de lucha contra la pobreza (para no hablar de una política más amplia que también enfrente la desigualdad, la exclusión y otros problemas emergentes). Y, además, que en los paradigmáticos casos de Brasil, Chile y México es claro que la mejor manera de asegurar el éxito de la implementación de los programas focalizados (en los tres casos con búsqueda de lo integral) es trazar sólidos puentes con el resto de la oferta de intervenciones sociales.

enfrenten realmente, junto a otras políticas públicas, las causas básicas de la desigualdad, la exclusión y otros temas emergentes? Cuando eso efectivamente suceda, el bienvenido retorno de la preocupación por la implementación habrá de enfrentar nuevos retos, ya que si bien seguirá siendo importante mejorar la gestión operativa de intervenciones puntuales, más importante aún será el esfuerzo de implementación que se requerirá en momentos de transformaciones profundas en la dinámica global de la política social, entendida esta en sentido amplio y no sólo como lucha contra la pobreza.

Reconociendo que no existen fórmulas mágicas o recetas universales en materia de implementación, conviene recalcar algo obvio: no es lo mismo implementar un programa focalizado en la población más pobre que una política social integral contra la desigualdad, para citar sólo un ejemplo. Aunque en ambos casos las mejores prácticas gerenciales son una condición necesaria, los recursos fiscales, político institucionales (incluidos los legales) y organizacionales que se requieren son muy diferentes en uno y otro caso. ¿Está preparada la tecnología gerencial disponible para enfrentar los retos mayúsculos que le esperan a América Latina en su difícil tránsito hacia un desarrollo social amplio e inclusivo? ¿O acaso lo más avanzado en términos de gerencia social sólo puede abordar los siempre complejos problemas que se presentan para implementar programas sociales aislados, en su mayor parte focalizados en los más pobres?

Las preguntas anteriores llevan a resaltar que una concepción más amplia del desarrollo social, que enfrente realmente los temas de la desigualdad, la exclusión y los problemas emergentes requiere, se quiera o no, un nuevo mapa de ganadores y perdedores así como una nueva institucionalidad pública, lo que exige prestar atención a la economía política no sólo de las etapas de decisión y diseño, sino también de la implementación.⁷ Carrillo Flórez (2004: 327) es concluyente a este respecto: “La política social no puede continuar en su condición lamentable de simple apéndice de la política económica. Y aunque hoy es evidente que la política social

⁷ Grindle (2003) y Nelson (2001) hacen aportes sobre la economía política de las reformas de la política social, dando particular importancia a su implementación.

es consustancial a la democracia, no se lucha sólo contra la desigualdad con políticas sociales, sino afectando los equilibrios de poder y las reglas de juego. Esa fue una de las grandes limitaciones del llamado Consenso de Washington: “no tuvo en cuenta las estructuras del poder político y social en América Latina”.⁸ Esta afirmación conduce de lleno al tema del vínculo entre la implementación y el sistema democrático.

LA IMPLEMENTACIÓN Y EL CAMINO HACIA UNA DEMOCRACIA DE CIUDADANOS

La segunda idea-fuerza

Luego del agotamiento de las experiencias autoritarias, por lo general dictaduras militares, el régimen político de América Latina transita de una concepción de la democracia centrada en los procedimientos formales –en particular los electorales– a una concepción más amplia, en términos de que la sustancia de las decisiones adoptadas incorporen realmente las necesidades del conjunto de la población y fortalezcan, en la práctica, el camino hacia una ciudadanía activa e integral. Uno de los temas que acompañan a esa transición es la cuestión de la implementación de las decisiones estatales en materia social, y lo hace siguiendo dos senderos que se complementan. Por una parte, la creación de un consenso paulatino en torno al potencial de las prácticas democráticas, según sea su calidad, para redistribuir poder y afectar capacidades individuales y colectivas, lo que impacta sobre el tipo de ciudadanía y el entorno político institucional donde se deciden e implementan las políticas y programas sociales. Por otra parte, el reconocimiento cada vez mayor de que es a través del impacto concreto de la implementación de políticas públicas –en particular aquellas ligadas al desarrollo social en un sentido amplio– que se puede mejorar la calidad de la institucionalidad democrática, no sólo en lo que refiere al fortalecimiento de la ciudadanía en sus

⁸ A la última parte del argumento de Carrillo Flórez, en el sentido de que el Consenso de Washington “no tuvo en cuenta las estructuras del poder político y social en América Latina”, se podría responder que sí las tuvo en cuenta, sólo que trató de modificarlas en favor de elites y minorías.

múltiples expresiones sino también en cuanto al aumento del valor público para el conjunto de la sociedad.

En el último cuarto de siglo, América Latina ha recorrido de modo masivo el camino hacia una institucionalidad formalmente democrática, un fenómeno positivo en vista del pasado reciente plagado de dictaduras militares y regímenes autocráticos. Se trata de un proceso guiado por la ilusión de recuperar la política como la interpreta Galtung (1998: 222): “La política es la transformación del conflicto. La buena transformación del conflicto se basa en empatía con las preocupaciones de todas las partes, es creativa y no es violenta. La democracia, esa cosa evasiva, aparece afirmando saber cómo lograr esto”.

¿Cuál es la principal tarea de la democracia para articular los intereses colectivos en conflicto? “Corresponde a la democracia, y específicamente a la política democrática, celebrar y promover las disputas y los acuerdos que tal pluralidad de voces e intereses conlleva. Es por esto también que la democracia es, y admite ser, un horizonte abierto en el que se juegan incesantemente las luchas por la definición y la redefinición de derechos y obligaciones. ¿Cuál es la respuesta a estos problemas, restricciones e incertidumbres? Simplemente, más democracia. La cuestión crucial es quién decide, cómo y sobre la base de qué, qué derechos son sancionados e implementados y con qué intensidad y alcance, mientras otros derechos no están inscritos en el sistema legal o permanecen como letra muerta” (PNUD 2004: 68).

En esta línea de razonamiento, el mayor aporte que la democracia le puede hacer al entorno político institucional de las políticas sociales es fortalecer, mediante un mayor bienestar, el sistema de derechos, ampliando por ende los márgenes de la ciudadanía y facilitando así la construcción de consensos prodemocráticos (Gordon 2002). En una historia reciente donde la tendencia de las políticas sociales ha sido cristalizar “ciudadanía dual” (Fleury 2000) y “ciudadanía asistidas” (Bustelo 2000), es pertinente preguntar cuál es el impacto real de las reglas y los mecanismos democráticos en la calidad de vida de los latinoamericanos. Porque,

como afirmó Lechner (1995: 175): “(...)las actuales tendencias insinúan una lección muy simple: es bastante diferente tener democracia a tener políticas democráticas”.

El derrotero reciente de la democracia latinoamericana muestra graves problemas cuando se trata de promover el fortalecimiento ciudadano, por ejemplo, a través de políticas públicas concretas como las que se asocian al campo de las políticas sociales. Una “democracia de ciudadanos” –nomenclatura que propone el PNUD y que se tomará como propia en este trabajo– se sustenta en una “ciudadanía integral”, entendida como el acceso armonioso no sólo a los derechos políticos, sino también a los derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, en cuanto conjunto indivisible y articulado (PNUD 2004).

La democracia y la ciudadanía están fuertemente emparentadas, no sólo desde el punto de vista conceptual, sino también en los procesos históricos concretos. Al decir de Güendel (2000: 199), “la ciudadanía activa está vinculada primordialmente al ejercicio de la libertad en todos los espacios de la vida social (...). Su ejercicio pleno conduce al reconocimiento y cumplimiento de los derechos sociales, ya que conlleva la participación de la ciudadanía en los aspectos neurálgicos que inciden en la definición de su nivel de vida”.⁹ Pero hay otra cara de la historia que implica reconocer que cuando la combinación de las libertades políticas y económicas se expresa en contextos de pobreza y desigualdad, no necesariamente fortalece un círculo virtuoso entre democracia y desarrollo (PNUD 2004).

¿Cómo se explica que esta asignatura pendiente de la institucionalidad democrática no haya podido “aterrizar” plenamente en la consolidación de una mejor sociedad, a través de intervenciones públicas concretas que fortalezcan los derechos ciudadanos? No hay una explicación única, pero dos fenómenos parecen estar siempre presentes cuando se ensayan respuestas al

⁹ “Mientras que la pertenencia a una comunidad y el reconocimiento de la existencia de una autoridad política que garantiza derechos e impone obligaciones, introduce la cuestión del orden político, la aceptación de que el ciudadano es un individuo con ‘derecho a tener derechos’ introduce la cuestión de cómo se realiza la libertad y la igualdad en una comunidad y la cuestión del ‘buen orden’ y del cambio político” (Smulovitz 1997: 163).

respecto. Por un lado, “la captura del proceso político por parte de ciertos grupos y sectores sociales que orientan la toma de decisiones en beneficio de ciertos intereses particulares, en detrimento del interés general” (Barreda y Costafreda 2004: 120); por otro, las posibilidades del ejercicio ciudadano son contrarrestadas y limitadas por una desigualdad histórica en el acceso a los bienes sociales básicos: libertades, capacidades, derechos, propiedad, reconocimiento (Salvat 2004).

De aquí se deriva que las reglas democráticas no pueden, por sí mismas, afectar la redistribución del poder en una sociedad en un momento determinado. En el caso concreto de América Latina, las estructuras de desigualdad ya existían cuando se retornó a la formalidad de la democracia en los años ochenta y aún persisten en medio de la bienvenida rutina del pluralismo de opiniones y elecciones periódicas. Pero algo sí puede aportar la democracia, y es que revitaliza el conflicto de intereses, lo encauza y lo procesa, generando la posibilidad, y solamente la posibilidad, de que no siempre ganen los mismos. “La democracia implica la certidumbre de las reglas y la incertidumbre de los resultados” afirmó alguna vez Przeworski (1995).¹⁰

La democracia, como sistema de reglas formales pero también informales, es entonces la plataforma éticamente deseable para que se expresen las múltiples voces y necesidades. Al respecto, O’Donnell (2003: 114) señala: “La política, incluso por cierto la política democrática, es tanto conflicto como consenso. Introducir en la agenda pública temas estrechamente asociados a las desigualdades sociales existentes, argumentar que ciertas necesidades son derechos positivos que pueden ser esgrimidos frente al Estado y a la sociedad y debatir acerca de las prioridades relativas de diferentes tipos de derechos y capacidades, son todos temas conflictivos y lo son en mayor medida cuanto más desigual es una sociedad y cuanto más

¹⁰ Apuntan Barreda y Costafreda (2004: 123-4): “Es evidente que las instituciones políticas de las democracias latinoamericanas han tenido, en general, un débil rendimiento en términos de igualdad. Pero, ¿de qué instituciones políticas se está hablando? (...) Desde una óptica de igualdad, se pueden diferenciar dos grandes grupos. Por un lado, están las instituciones que regulan la agregación y representación de los diferentes grupos e intereses sociales en la toma de decisiones políticas. Por otro lado, las instituciones que tratan de preservar que las decisiones adoptadas favorezcan el interés de todos, y no el de unos pocos”.

habitados a sus privilegios están sus sectores y clases dominantes. Esta es una realidad inevitable, sobre todo en democracias políticas que coexisten con sociedades sumamente desiguales”.¹¹

La “governabilidad democrática” hace referencia a la capacidad de los sistemas democráticos para aprobar, poner en práctica y mantener las decisiones necesarias para resolver problemas sociales, resultado de procedimientos democráticos institucionalizados que consideran plenamente los puntos de vista e intereses de los actores políticos y sociales relevantes (BID 2003a). Este concepto de gobernabilidad democrática, que recalca la dependencia mutua entre entorno político y acciones concretas de política pública, es un puente apropiado para observar desde otra perspectiva lo que sucede con el vínculo entre democracia e implementación, ahora a través de los aportes de esta última a la calidad del funcionamiento democrático latinoamericano. Cabe resaltar dos temas en esa línea argumentativa: por un lado, la legitimidad sistémica que pueden aportar una política y unos programas sociales bien implementados, y por el otro, el papel de la participación (¿social? ¿ciudadana?) en la implementación de las intervenciones públicas asociadas al desarrollo social.

Una implementación apropiada requiere que la política pública goce de legitimidad al instrumentarse, lo cual se asocia a los aspectos más generales de la institucionalidad democrática, en tanto contexto de la gestión de políticas y programas sociales con impacto potencial en el fortalecimiento de la ciudadanía. “Este requerimiento de legitimidad es mayor cuanto más elevada sea la intención de la política de alterar o establecer restricciones a los comportamientos de los ciudadanos (...) Esa necesidad de legitimidad puede hacer recomendable establecer mecanismos para la participación de los destinatarios” (Martínez Nogueira 1995: 39). En sentido complementario y en sintonía con una visión de impactos bidireccionales, podría afirmarse que una implementación apropiada de las políticas públicas puede, a su

¹¹ Afirma Hardy (2004b: 285): “La capacidad de los sistemas democráticos para procesar las demandas, darles espacio a los diversos intereses y procesar adecuadamente los conflictos que derivan de estos, optando por los intereses sociales mayoritarios de la ciudadanía, hace la diferencia en la calidad de las políticas sociales”.

vez, ayudar a aumentar la legitimidad de sus ámbitos de decisión y diseño, fortaleciendo en dicho proceso el sistema democrático.

Bañón y Carrillo (1997: 59-60) siguen esta línea argumentativa: “La legitimidad del sistema político depende en parte de la administración. Si bien es cierto que la legitimidad de la administración depende de la legitimidad del sistema en su conjunto, también es aceptable la proposición contraria (...) Se hace necesaria una administración capaz de dotar de eficacia al sistema político en el desempeño de sus funciones, ya que en caso contrario puede contribuir a la crisis de legitimidad del sistema político (...) Es decir, las políticas públicas son también la política, no se puede legitimar el ejercicio del poder sin administrar su implantación material”. El aporte de la implementación de políticas y programas a la legitimidad del sistema político en su conjunto implica reconocer no sólo la dimensión técnica de “cómo” hacer las cosas, sino también la dimensión política de “para qué” (asociado a la deliberación y argumentación política) se ponen en marcha determinadas decisiones estatales.

Desde esta perspectiva, la legitimidad procedimental (que deriva de los procedimientos de la institucionalidad formal democrática) y la legitimidad sustantiva (asociada al apoyo de los gobernados a los gobernantes por el efecto material y simbólico de las acciones estatales en la vida de aquellos) son complementarias y no antagónicas, tal como sí sucedió durante décadas en América Latina en la etapa de centralidad estatal (Cavarozzi 1991). Planteada de este modo, la responsabilidad del alcance y las características del apoyo ciudadano a la democracia de la región requieren la confluencia de múltiples aportes, en especial de los dirigentes políticos profesionales (que encarnan la legitimidad procedimental y tienen la responsabilidad formal de tomar las decisiones macro de política pública) y de los funcionarios ligados al quehacer técnico y administrativo, con fuertes responsabilidades en todos los aspectos relacionados con la implementación de aquellas políticas, en general a través de programas.

El vínculo entre implementación y calidad de la institucionalidad democrática no se agota en los temas de legitimidad. Como se indicó antes, otro aspecto a considerar en este punto tiene que ver con los aportes que

la participación de las personas en el ámbito de lo público puede hacerle al sistema de reglas formales e informales asociadas a la democracia. Fleury (2004: 97) hace una consideración esencial: “El sistema de representación de base territorial y la competencia electoral son imprescindibles para garantizar la pluralidad y la representación democrática, pero resultan insuficientes en función de la desigual distribución de recursos y los mecanismos de exclusión social (...) Se impone la aparición de nuevas formas y arreglos institucionales que combinen el sistema representativo con la participación directa de las organizaciones públicas autogestionadas si se ha de transformar a las sociedades donde la estructura de poder se caracteriza por la centralidad, la inequidad y la exclusión”. La democracia deliberativa ha ido cobrando fuerza en este debate, precisamente por la necesidad de articular múltiples fuentes políticas de agregación de intereses en la gestión de lo público.¹²

Este fenómeno tiene dos aspectos a considerar. Por una parte, y tal como quedó indicado antes, la democracia genera las estructuras de oportunidades para una mayor participación de la población, un hecho que se ha potenciado con singular fuerza en las últimas dos décadas en el ámbito de los programas sociales. Por otra parte, parafraseando a aquel revolucionario ruso y dando cuenta del singular protagonismo que ha cobrado un nuevo actor en el mapa político latinoamericano, esta situación podría sintetizarse con una breve frase: “Todo el poder a las ONG”. Ahora bien, al aproximar esta discusión a la problemática del desarrollo social y su alcance, ¿se hace referencia a lo mismo cuando se plantean hipótesis sobre una participación (potencial) de la ciudadanía en la definición de las grandes prioridades de política pública¹³ y una (real) participación de los beneficiarios en los programas sociales focalizados?¹⁴

Más que proporcionar una respuesta terminante a este interrogante, de lo que se trata es de llamar la atención sobre los efectos concretos de la

¹² Para una reflexión sobre el papel de la participación en las decisiones gubernamentales, véase Fung y Wright (2003).

¹³ Hay algunas experiencias concretas de democracia deliberativa con impactos en la gestión pública, como es el caso, citado hasta el exceso, del Presupuesto Participativo en Porto Alegre.

¹⁴ Sobre esto abundan ejemplos sólidamente documentados, como lo testifica el abundante acervo de “buenas prácticas” que se difunden rápidamente por la región, a veces propuestas como un “nuevo recetario”.

participación en las políticas y los programas sociales, particularmente en la etapa de implementación. Una posición al respecto es la de Cunill Grau (2004: 61): “(...)en vez de cuánta participación social existe, puede ser importante la modalidad que reviste a fin de potenciar su contribución a la eficiencia y la democracia de la política social, y al fortalecimiento de la organización social”. Otra posición, no necesariamente antagónica, es la de Cortázar (2004: 40): “Así, para personas y colectividades relegadas que nunca o muy pocas veces han tenido la oportunidad de ejercer sus derechos ciudadanos, obtener reconocimiento como coproductores de los servicios sociales y participar en su gestión puede significar un importante avance en términos del ejercicio efectivo de derechos y de la participación en la vida colectiva (...) Evidentemente, será importante poner las condiciones para que dicho papel se proyecte progresivamente hacia un papel de ciudadanía plena”.

Rothstein (1998) resalta la importancia de garantizar a los ciudadanos el derecho a elegir entre diferentes prestadores de servicios, pero indica a la vez que las organizaciones prestadoras de servicios públicos (por ejemplo los sociales) deben cumplir dos condiciones básicas: aceptar ciertas normas de calidad decididas centralmente y no hacer discriminaciones en la admisión de los usuarios. Esto permitiría a los ciudadanos “administrar desde abajo”, al ejercer ellos mismos su derecho a elegir el proveedor de los servicios.¹⁵

A su vez, Cunill Grau (1999: 1) da cuenta de los límites de la primera etapa de la reforma de los servicios sociales, indicando que en los años noventa se abrieron nuevas oportunidades para repensar las transformaciones de las intervenciones públicas en materia social, en tanto se enmarque a las mismas “en el proceso de construcción de la ciudadanía, teniendo en cuenta, a su vez, las nuevas condiciones sociales, políticas e ideológicas en que el referido proceso se desenvuelve, sobre todo en América Latina”.

Para cerrar esta sección se retoma la problemática del poder y sus vínculos con la implementación de políticas y programas sociales. Ya se señaló

¹⁵ Cortázar (2004: 31) indica que “(...)la experiencia de interacción y coproducción entre proveedores y usuarios es fundamental para comprender y mejorar la implementación de los programas que proveen servicios sociales”.

en su momento que, para lograr un desarrollo social inclusivo acorde a los desafíos del actual escenario social latinoamericano, es menester superar la ilusión de que si los programas focalizados –aun los integrales– están bien gerenciados, pueden ser la “llave maestra” para resolver por sí solos los males sociales de la región.

Es hora de reconocer que la historia reciente de la democracia en esta parte del mundo ha dejado mucho que desear, sobre todo si se la observa desde el prisma de la redefinición del mapa de actores sociopolíticos capaces de utilizar sus recursos de poder y las reglas del juego democrático para actuar, a través de decisiones implementadas apropiadamente, a favor de los intereses mayoritarios. Ahora bien, si la “política” no contribuyó fuertemente a generar políticas públicas inclusivas, ¿qué han hecho los programas sociales (algunos con activa participación social) para modificar, en favor de los grupos más afectados, las relaciones de poder que se ponen de manifiesto en el juego democrático al momento de definir las problemáticas públicas más relevantes, entre ellas el propio alcance del desarrollo social? Afrontando este último interrogante, podría afirmarse que la participación de la población en los programas sociales, especialmente la participación de quienes reciben sus beneficios, ha ayudado a una mejor implementación de estas intervenciones estatales al tornarlas más transparentes y hacer que se impusieran mayores controles, y a veces incluso más innovadores. Pero poco ha aportado al cambio significativo de las relaciones de poder, entre otras razones porque en la abrumadora mayoría de los casos no se trata de una participación que afecte la estructura de derechos (más allá de que a los beneficiarios de estos programas sí se los recargue de obligaciones bajo el lema de la “corresponsabilidad”).

En síntesis, los esfuerzos para gerenciar mejor la implementación de los programas sociales tienen gran potencial para aumentar las capacidades administrativas estatales en el ámbito de lo social, ayudando así a enfrentar una de las grandes asignaturas pendientes de las dos últimas décadas llenas de reformas parciales. Pero si en la acción concreta en materia social no se transforman las relaciones asimétricas de poder derivadas del ajuste estructural, expresando en la implementación niveles más significativos de capacidad política, poco será el aporte de las buenas prácticas gerenciales

al objetivo de ampliar las fronteras del desarrollo social. Este punto lleva al tema de las capacidades estatales.

LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ESTATAL

La tercera idea-fuerza

En América Latina, en lo referente al papel del Estado y sus condiciones para decidir e implementar políticas públicas, se transita del ataque sistemático e intencionado de la coalición defensora del mercado que buscaba destruir sus mecanismos e instrumentos de incidencia en la vida económica y social, a un débil consenso sobre la necesidad de que el Estado recupere sus capacidades de gestión para promover un desarrollo social más inclusivo. Uno de los temas que acompañan esa transición es la cuestión de la implementación de las decisiones estatales en materia social, y también lo hace siguiendo dos senderos que se complementan. Por un lado, el reconocimiento cada vez mayor de que las capacidades administrativas y las capacidades políticas son, cada una por su lado, “condición necesaria” pero no “condición suficiente” para lograr que las decisiones estatales se materialicen en la práctica, razón por la cual se requiere una combinación virtuosa de ambas en las diferentes áreas de la gestión pública. Por el otro, la necesidad de concebir a la implementación como un proceso en el cual se cristalizan, al mismo tiempo, el “cómo” se lleva adelante la decisión y el “para qué” de esta, proceso que a su vez habrá de afectar los grados de capacidad estatal en distintas áreas de la gestión pública, un efecto imposible de conocer sólo observando la decisión y el diseño.

La crisis que durante los años setenta afectó al Estado en América Latina, como aparato organizacional pero también en tanto relación social, dejó en evidencia el corolario de una larga cadena de problemas no resueltos. Aun cuando en una primera etapa de la segunda posguerra (desde mediados de los años cuarenta hasta los sesenta), la combinación entre políticas sociales activas, en general asociadas a la seguridad social contributiva, y al intervencionismo del sector público

en la dinámica de los mercados, fomentó la integración social y el crecimiento, el paso de los años mostró los límites de estas estrategias. Las recurrentes crisis fiscales y de balanza de pagos, así como una dificultad intrínseca para implementar políticas y programas sociales que promovieran la equidad de un modo realmente universal, fueron rasgos notables del desmonte de la estructura de lo que dio en llamarse “matriz Estado-céntrica” (Cavarozzi 1991).

Si esta visión de la problemática del Estado en el marco de una ya deteriorada fórmula sociopolítica generada luego de la segunda guerra mundial es pertinente para entender el escenario de finales de los años setenta, cabe resaltar que las propuestas de la década siguiente e inicios de los años noventa para transformar el Estado bajo los parámetros del llamado Consenso de Washington poco aportaron a una mejor solución, si por esta se entiende lograr un Estado que, asociado a una democracia que promueva la ciudadanía integral y tenga capacidad para contribuir a un desarrollo social inclusivo en el marco de una economía de mercado.

Una crítica certera a la primera etapa de reformas estatales en la región, emparentada con los ajustes estatales, es la de Lechner (1995: 174): “Gran parte de los países latinoamericanos ha realizado en mayor o menor medida una profunda reforma del Estado en los últimos años. Las medidas lograron avances importantes en reducir la actividad empresarial del Estado, disminuir la administración pública y modernizar el marco institucional. No obstante, es un proceso inconcluso por su enfoque unilateral. Frecuentemente las reformas tuvieron como único propósito incrementar la eficiencia del Estado en función de la economía capitalista de mercado; carecieron, pues, de una comprensión cabal del Estado y no tomaron en cuenta ni las diferentes funciones que este cumple en la producción y reproducción del orden social ni, a la inversa, las profundas transformaciones del orden existente y su impacto en las coordenadas básicas de la acción estatal”.¹⁶

¹⁶ En una línea complementaria se debe interpretar el aporte del PNUD (2004: 187): “Un Estado para la democracia busca igualar la aplicación de derechos y deberes, lo cual –inexorablemente– modifica las relaciones de poder, en particular en regiones como América Latina, donde la fuerte concentración de ingresos lleva a la concentración del poder (...) En muchos casos, los Estados latinoamericanos han perdido capacidad como centro de la toma de decisiones legítimas, eficaces y eficientes, orientadas a resolver los problemas que las sociedades reconocen como relevantes”.

Esta etapa inicial de la reforma estatal estuvo guiada por modas académicas y políticas ilusionadas con la idea de un “Estado mínimo”, lo cual conducía a fomentar el creciente desprestigio del aparato técnico burocrático del sector público, así como a debilitar el propio papel político de la autoridad estatal. Las ideas dominantes se sintetizaban en la máxima “el Estado como problema” (sobre este punto llamó la atención Evans 1996), la cual influyó no sólo en las elites dirigentes de vastas regiones del mundo, sino también en la opinión pública, en particular en América Latina. En la formulación de su estrategia de modernización del Estado, el BID (2003b: 118) remarca: “La relación del Estado, tanto con los ciudadanos como con los mercados, está condicionada por la capacidad de la administración pública para la elaboración e implantación de políticas públicas. En este ámbito, las reformas de las administraciones públicas en las últimas dos décadas se han realizado, en general, bajo los apremios de crisis fiscales severas y de choques externos recurrentes. Más que de reformas de las administraciones, se puede hablar de consecuencias administrativas del ajuste fiscal, cuyo efecto ha sido la reducción del aparato administrativo del Estado en la mayoría de los países”.

Esta despreocupación por la gestión operativa en las políticas de ajuste estructural obedece a las características de la denominada “primera generación de reformas”, en tanto que esta se caracterizó por decisiones macro relativamente fáciles de implementar en el contexto político, ideológico y organizacional en que se produjo esa ruptura con el pasado. Pero el retorno de la preocupación por la capacidad del Estado no tardó en llegar, debido a las notorias dificultades del mercado para generar por sí mismo desarrollo tanto económico como social, y a las nuevas complejidades para decidir e implementar reformas más complejas (como algunas ligadas a la política social en sentido amplio). Lentamente, aunque bajo un nuevo concepto, volvió a escena la idea del “Estado como solución” (Evans 1996).

Pero, ¿capacidad para qué? Al concentrar su atención en los problemas de conducción política, Lechner (1995: 164 y ss.) afirmó: “La capacidad conductora consiste (...) en el poder del Estado de coordinar

las fuerzas sociales en torno a una perspectiva de desarrollo. Remite, pues, a la decisión política acerca de los objetivos sociales y al diseño de estrategias consistentes con tales fines (...) Se trata de saber qué pretensiones de conducción son razonables y con qué recursos cuenta –o puede crear– el Estado en las circunstancias actuales”. Aunque este enfoque es sugerente desde el prisma de la conducción política, no debe perderse de vista que la misma puede seguir diversas direcciones, no siempre conducentes a la generación de valor público mediante un desarrollo inclusivo que afecte positivamente al conjunto de la sociedad. En América Latina abundan los ejemplos de elites que utilizaron la capacidad estatal para profundizar las desigualdades sociales, aumentando en el proceso los fenómenos de exclusión. Por ende, la dirección de la acción estatal, materializada en la implementación de políticas y programas, debe analizarse prestando atención a sus efectos y a su impacto sobre la calidad de vida de la población, así como en lo referente a la distribución global de activos y oportunidades.

Rothstein (1998) señaló que la capacidad del Estado se ve afectada, al menos, por los siguientes factores: el grado de incertidumbre de sus intervenciones concretas de política pública, la dificultad para conformar organizaciones adaptables y abiertas al aprendizaje de tal modo que puedan enfrentar esa incertidumbre, y la compleja tarea de aplicar, durante la implementación, medidas para ganar legitimidad. Esta combinación de factores refuerza la idea acerca de que la capacidad estatal no está dada ni se construye de una vez y para siempre (Repetto 2004), sino que requiere una construcción permanente que afecta a las instancias gubernamentales que buscan incidir en las diversas etapas asociadas al vínculo entre los problemas y las políticas públicas, lo que incluye, por supuesto, la implementación de políticas y programas sociales.

Para poder avanzar hacia grados relevantes de capacidad estatal, es preciso aunar dos subtipos de capacidades: la administrativa y la política, lo cual implica entender que el Estado es más que un aparato burocrático, siendo también la arena política –en consonancia con el régimen político– en que

se procesan los intereses y las ideologías internas y externas al entramado organizacional estatal.

Según Rothstein (1998), las preguntas sobre qué es y qué debe ser la gestión pública convergen en el diseño de las instituciones políticas, en particular aquellas destinadas a la implementación de las políticas públicas. Por ello, aun las intervenciones estatales decididas y bien diseñadas pueden ser objeto de rechazo general si los ciudadanos consideran que el Estado es un organismo corrupto, que dilapida recursos o que está mal administrado. Por ende, si la confianza de los ciudadanos en las organizaciones responsables de la implementación es baja o inexistente, es muy probable que la implementación fracase. En tal sentido, cuando se introducen cambios en las políticas y los programas sociales que luego deberán ponerse en marcha, es pertinente seguir la advertencia de Nelson (2001: 18): “La primera tarea –principalmente técnica y administrativa, pero con implicancias políticas extremadamente importantes– es administrar la introducción de cambios de manera que se minimicen confusión, incertidumbre y demoras en la comunicación, generación de flujos financieros, etc. Los enemigos de la reforma están al acecho para utilizar cualquier problema como evidencia de que las reformas están mal manejadas y no son operables”.

¿Qué se entiende aquí por “capacidad administrativa”? Una revisión reciente de la bibliografía especializada (Repetto 2004) permite señalar algunos rasgos de ella. Algunos enfoques analíticos tienden a identificar la capacidad administrativa con la organización estatal y las características de sus equipos técnico-burocráticos. En esa dirección, Sikkink (1993) la entiende como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, resaltando para ello los factores organizativos y de procedimiento relacionados con los recursos humanos, los cuales regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón. Por su parte, Grindle (1997) resalta la importancia del desarrollo de los recursos humanos y del aparato organizacional estatal. En esa misma línea argumentativa, Evans (1996) define lo que llama “coherencia interna”, enfatizando que para lograr la eficacia burocrática resulta decisiva la concentración de expertos, a través del

reclutamiento basado en el mérito y la oferta de oportunidades para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo.¹⁷

Tomando en cuenta que los funcionarios elegidos tienen un control limitado sobre la sustancia real de las políticas públicas (lo que ha dado lugar a una importante discusión sobre los problemas entre principal y agentes), hay que reconocer que el personal responsable de la implementación tiene en la práctica amplios márgenes de maniobra para operar según las situaciones contextuales específicas. Este fenómeno se asocia de modo crítico a la administración de la intervención estatal, en tanto las características organizacionales que se requieren no podrán resultar homogéneas en todas las áreas de acción estatal. Los rasgos de las tareas a realizar y los grados de incertidumbre que deban manejarse, entre otros factores, condicionan el diseño y la capacidad organizacional requerida para implementar las intervenciones estatales (Rothstein 1998). Con la crisis del “recetario puro del Consenso de Washington”, la novedad de los últimos años es que se ha hecho posible pensar en entramados administrativos híbridos, que combinen prácticas gerenciales, mecanismos renovados del enfoque weberiano y control democrático (Evans 2003). En consecuencia, las formas y estrategias a través de las cuales se fortalecerá la capacidad administrativa de las áreas sociales variarán según las distintas características, objetivos y propósitos de las políticas y los programas.

¿Cuál es el enfoque que se subraya de “capacidad política”? Se interpreta como la capacidad de los gobernantes para “problematizar” las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen los intereses e ideologías de los mismos (más allá de la dotación de recursos que estos puedan movilizar en la esfera pública) y, sobre todo, plasmando esas demandas y necesidades

¹⁷ Con argumentos similares, el Banco Mundial ha comenzado a reconocer la importancia de contar con un aparato estatal de calidad para enfrentar los desafíos emergentes en una etapa de profundos cambios políticos, socioeconómicos y culturales de escala global. En ese marco se inscribe su informe de 1997 (Banco Mundial 1997), que plantea cuatro ejes para construir lo que denominan “un mejor sector público”: a) promoción de una capacidad central para formular y coordinar políticas públicas; b) promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios; c) lucha contra la corrupción, vía menor regulación, mayor transparencia y mejor supervisión, y d) creación de incentivos para motivar al personal y hacer posible el trabajo en equipo.

en la implementación de políticas y programas públicos concretos, por ejemplo los de índole social. La pregunta acerca de quiénes expresan y materializan esa capacidad política revitaliza el papel que desempeñan tanto las elites estatales que encarnan el gobierno de la “cosa pública”, como los propios responsables directos de la implementación de las decisiones de los gobernantes.

Para examinar estos fenómenos que constituyen el núcleo fundamental del alcance de la capacidad política en ámbitos concretos de la intervención estatal, vale recurrir al concepto de “reformista progresista” (Repetto 2001): un individuo o un colectivo que dispone de recursos que lo convierten en actor político relevante y que puede actuar en la esfera pública a lo largo del ciclo de las políticas públicas en favor de grupos y sectores que, por sí mismos, no están en condiciones de hacerlo. Esto implicaría robustecer la capacidad política sistémica, por lo cual, al mismo tiempo que permitiría implementar políticas y programas sociales inclusivos, habría de ayudar a mejorar y fortalecer la capacidad estatal.

El modo en que la combinación de capacidades administrativas y políticas se expresa en las políticas y los programas estatales, se materializa al momento de la implementación. Aun cuando todas las etapas por las que suelen atravesar las políticas públicas son relevantes, en la implementación se expresa finalmente el grado y el ejercicio característico de la capacidad estatal, entendida como conducción política gestionada con el apoyo de prácticas administrativas. En esta fase se observa clara y simultáneamente “cómo” se hacen las cosas y “para qué”. Al respecto, Martínez Nogueira (1995) indica que la implementación es la esencia de la política pública, puesto que determina el sentido de la intervención estatal, ya que del modo en que esta se implemente dependerá el impacto en la sociedad.

En consecuencia, puede afirmarse que la implementación tiene un enorme potencial para aumentar, mediante procesos y resultados concretos, la capacidad estatal, bien sea administrativa o política. Sojo (2000) recalca la necesidad de establecer prioridades para superar las brechas entre las demandas sociales que se hacen al Estado y su capacidad real de ejecución,

y propone una “estrategia expansiva” que cubra un amplio espectro de acciones en el ámbito de la gestión para optimizar el uso de los recursos. Cortázar (2004: 3) examina los posibles aportes de la implementación al desarrollo de capacidades estatales y señala que “...las actividades de gestión operativa y de control de gestión pueden, bajo determinadas condiciones, contribuir sustancialmente a la generación de capacidades organizacionales que forman parte del acervo de capacidades estatales para ejecutar políticas públicas”.¹⁸

Si la expresión más relevante de la capacidad estatal son las políticas públicas (y sus programas), y su implementación es la etapa propicia para fortalecer el propio accionar del Estado, hay que reconocer que la mejora de las capacidades administrativas no es suficiente. ¿Puede acaso la implementación fortalecer también las capacidades políticas del modo en que han sido caracterizadas? Algunos atributos de “cómo” se implementan las políticas y los programas sociales (por ejemplo, cuestiones tales como coordinación, flexibilidad, innovación, sostenibilidad, capacidad de evaluación, eficiencia, eficacia y transparencia)¹⁹ pueden ayudar a crear y/o fortalecer los instrumentos y mecanismos de carácter organizacional burocrático. Además, puesto que la separación entre lo administrativo y lo político es más bien artificial, puede afirmarse que cada uno de estos atributos está asociado a ciertos aspectos que podrían contribuir a mejorar las capacidades políticas del Estado.

Para cerrar esta sección se reflexionará sobre el vínculo entre implementación y distribución del poder, ahora desde el punto de vista de la

¹⁸ Cuando de lo que se trata es de redefinir la institucionalidad estatal en materia social, y el modo en que la implementación de políticas y programas sociales se inserta en esa transición, es pertinente hacer un llamado de atención sobre la desmedida confianza que aún persiste en cuestiones como la gestión por proyectos o la creación de “burocracias paralelas”. En torno al primer aspecto, Martínez Nogueira (2002: 199) señala: “La gestión por proyectos debe ser pensada y redefinida conforme a sus contribuciones a la creación de esta nueva institucionalidad y a la vigencia de esta cultura del servicio público, sustentada en capacidades para la negociación, en la disponibilidad de capacidades técnicas y en la comprensión adecuada de su significación política”. En cuanto a las ilusiones ligadas a los potenciales aportes que podría hacer a la gestión pública un grupo de gerentes sin compromiso de largo plazo con el Estado, no está de más señalar que esas expectativas no se han cumplido en una gran mayoría de los casos, entre otros factores porque se trataba de recursos humanos cuyos incentivos salariales estaban directamente asociados a proyectos de financiamiento externo, de por sí finitos.

¹⁹ Para un análisis detallado de estos y otros atributos de la capacidad estatal, asociados a la política social, véase Repetto (2004).

capacidad estatal. De acuerdo con lo indicado, mejorar el “cómo” se hacen las cosas, es decir implementar mejor, fortalece la capacidad administrativa, e incluso puede ayudar a elevar la capacidad política de las instancias estatales responsables de las políticas y los programas en cuestión. Es más difícil que a través de la implementación, por sus propios medios, pueda afectarse el “para qué” de una intervención estatal. A manera de ejemplo, el valor público primordial aquí resaltado, es decir el logro de un desarrollo social capaz de responder de modo inclusivo a los grandes desafíos sociales que hoy enfrenta América Latina, requiere más habilidades y prácticas gerenciales, pero también otra distribución de los recursos de poder fundamentales. Y estos rara vez se pueden afectar de modo significativo en la etapa de implementación, aunque en esta fase se ponen en funcionamiento conflictos y acciones de índole esencialmente político.

NOTAS FINALES: LA IMPLEMENTACIÓN COMO DIÁLOGO ENTRE LO GERENCIAL Y LO POLÍTICO

Para concluir conviene retomar las dos preguntas iniciales. ¿Qué desafíos y oportunidades le presenta el nuevo escenario socioeconómico y político institucional a la implementación de políticas y programas sociales en América Latina? ¿De qué modo y en qué medida puede la implementación de políticas y programas sociales ayudar a un mejor desarrollo socioeconómico y a una mayor calidad del entorno político institucional?

Es importante señalar que el éxito de la implementación de políticas y programas sociales (o, mejor dicho, el aumento de las posibilidades de una implementación que genere un valor público significativo) está condicionado por la economía política del proceso. Esto implica tener siempre presente el mapa de jugadores involucrados, sus intereses e ideologías y sus dotaciones de recursos relevantes, a la vez que atender a la institucionalidad que da marco a la implementación, sea en el plano de las reglas formales o en el de las informales. Así, mientras las características que asume el desarrollo social están ligadas a los rasgos del sistema democrático y del accionar estatal, la implementación de las intervenciones públicas en materia

social puede afectar no sólo el alcance del desarrollo social sino también la calidad democrática y los grados de capacidad estatal.

El modo en que se desenvuelva la transición asociada al desarrollo social de la región no habrá de estar limitado al encierro en sus propios temas, en una especie de círculo que tenga como fórmula algo semejante a “ciertos problemas sociales, ciertas políticas y programas sociales”. El alcance futuro de las intervenciones estatales para enfrentar los problemas sustantivos de la nueva cuestión social (que combina de modos diversos cuestiones de pobreza, desigualdad, exclusión y otras temáticas emergentes), estará fuertemente asociado a la trayectoria de la dinámica política latinoamericana. ¿Acaso la política lo puede todo? Obviamente no, en tanto el escenario internacional y las trayectorias macroeconómicas también afectarán de muy diversas maneras lo que suceda con el desarrollo social de los países del área. Pero dada la abundante reflexión y la especulación sobre el vínculo entre desarrollo social y apertura de los mercados, la integración económica y el precio relativo de los factores de producción (por citar sólo tres ejemplos), resultaba pertinente rejerarquizar aquí el papel de la política.

Lo que se ha pretendido señalar, simplemente, es que lo que suceda en el futuro con la democracia y el Estado en América Latina afectará la calidad de vida de la población. Y como el impacto de la gestión pública sobre las personas no depende tanto de decisiones formales y prolijos diseños, sino de la implementación concreta de políticas y programas, también se ha afirmado que la institucionalidad política (y en particular las relaciones de poder, de origen socioeconómico, que le son propias) condiciona lo que puede o no puede hacerse en la implementación de esas decisiones y diseños. Por ello, también debe reconocerse que la vigencia de reglas democráticas en el plano del régimen político y del Estado brinda mayores oportunidades para transformar, a través de la implementación de las políticas públicas, aquellos márgenes de factibilidad respecto de qué se puede hacer en materia de desarrollo social.

Esta última aseveración implica reconocer, una vez más, que la etapa de la implementación tiene dos grandes potencialidades. Puede ayudar a

mejorar las tecnologías y los instrumentos de intervención ante los problemas sociales, generando así aprendizaje de mucha utilidad en el caso hipotético de que América Latina logre avanzar hacia el desafío de enfrentar los males más graves (y, por ende, más difíciles de resolver). También contribuye, aunque de un modo modesto, a involucrar a las personas en la satisfacción de sus propias necesidades, generando gérmenes de organización social que, potencialmente, pueden devenir en algún grado de incidencia política.

Esto lleva a concluir que la implementación es, al mismo tiempo, un proceso que articula fuertemente lo técnico y lo político. Lo técnico, porque requiere prácticas y herramientas gerenciales basadas en conocimiento experto ya probado en la práctica, de modo tal que tiene el potencial para nutrir la capacidad burocrática organizacional del Estado. Lo político, porque en los momentos post-decisionarios (aquellos que siguen al momento formal en el que se decide una política pública, por ejemplo la fase de implementación) también surgen conflictos de intereses, cuya resolución requiere articular posiciones a través de la acción política. Nunca está de más recordar que la política no termina en el momento de decidir y que la administración tampoco empieza luego de la decisión. Por ello, la mejoría de la calidad democrática y el aumento de la capacidad estatal (en tanto condiciones necesarias para afrontar los desafíos sustantivos del desarrollo social latinoamericano) pueden beneficiarse, potencialmente, de programas y políticas sociales apropiadamente implementados.

Ante los problemas estructurales y las urgencias sociales que aquejan a América Latina, es inadmisibles olvidar la importancia de la implementación de programas y políticas sociales. Confiar en que unas buenas prácticas de gestión estratégica, aplicadas con control y calidad durante la puesta en marcha de los programas, solucionarán por sí mismas los males de la región, es caer en la trampa de la “ilusión gerencialista”. Prestar atención exclusiva a las luchas de intereses y a las tácticas de los actores involucrados en la definición del alcance del desarrollo social, con su correspondiente movilización de recursos de diverso tipo tendiente a ejercer influencia en los ámbitos del régimen político y el Estado, es caer en la trampa de la

“ilusión politológica”. Desde una posición centrada en los temas del poder y sus efectos, este capítulo se propuso tender puentes para evitar ambas trampas y aquel olvido.

BIBLIOGRAFÍA

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2003a. *La política importa*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

———, 2003b. *Hacia un desarrollo sostenible y equitativo*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

———, 2003c. *IPES 2004: Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial. 2004. “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?” Resumen ejecutivo. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. 1997. *El Estado en un mundo en transformación*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Bañón, R. y E. Carrillo. 1997. “La legitimidad de la administración pública”. En: Bañón, R. y E. Carrillo, (Comps). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.

Barreda, M. y A. Costafreda. 2004. “La democracia importa, pero no basta para la igualdad”. En: Binetti, C. y F. Carrillo (Eds.). *¿Democracia con desigualdad?* Bogotá: BID/Unión Europea.

Bustelo, E. 2000. *De otra manera. Ensayos sobre política social y equidad*. Rosario: Homo Sapiens.

Carrillo Flórez, F. 2004. “Reforma política contra la desigualdad”. En: Binetti, C. y F. Carrillo (Eds.). *¿Democracia con desigualdad?* Bogotá: BID/Unión Europea.

Cavarozzi, M. 1991. “Más allá de las transiciones democráticas en América Latina”. En: *Revista de Estudios Políticos*, 74, Madrid.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2004. *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cortázar, J. C. 2004. “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de programas sociales.” Washington, D.C. Documento mimeografiado.

Cunill Grau, N. 1999. “La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia.” En: *Reforma y Democracia*, 13(febrero).

———, 2004. “La descentralización de la descentralización de la política social”. En: Gomá, R. y J. Jordana (Eds.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: Fundación Centro de Investigación, Docencia, Documentación y Divulgación de Relaciones Internacionales y Desarrollo.

Engel Aduan, W. 2004. “Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad.” Trabajo presentado en la IV Reunión del Foro de Equidad Social, Washington, D.C.

Evans, P. 1996. “El Estado como problema y como solución”. *Desarrollo Económico*. 35(140).

———, 2003. “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa.” En: *Reforma y Democracia*, 25(febrero).

Fleury, S. 2000. “Políticas sociales y ciudadanía.” Notas de clase tomadas en el Instituto Interamericano de Desarrollo Social. Washington, D.C.

———, 2004. “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad”. En: Binetti, C. y F. Carrillo (Eds.). *¿Democracia con desigualdad?* Bogotá: BID/Unión Europea.

Franco, R. 2002. “Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe.” En: Sojo, C. (Ed). *Desarrollo Social en América Latina*. San José de Costa Rica: FLACSO/Banco Mundial.

Fung, A. y E. Wright. 2003. “El poder de contrapeso en el gobierno participativo con poder de decisión.” En Fung, A. y E. Wright (Eds.). *Democracia en profundidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Galtung, J. 1998. “El desarrollo como programa de la democracia”. En: Bustelo, E. y A. Minujin (Eds.). *Todos entran*. Bogotá: Santillana.

Gordon, S. 2002. “Desarrollo social y derechos de ciudadanía.” En Sojo, C. (Ed.). *Desarrollo Social en América Latina*. San José: FLACSO/Banco Mundial.

Grindle, M. 1997. "The Good Government Imperative. Human Resources, Organizations, and Institutions." En: Grindle, M. (Ed.). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.

———, 2003. "A pesar de los presagios adversos: economía política de la reforma del sector social en América Latina". En Puyana, A. y G. Farfán (Coords.). *Desarrollo, Equidad y Democracia*. México, D.F.: FLACSO/Plaza y Valdés.

Güendel, L. 2000. "La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los Derechos Humanos: la búsqueda de una nueva utopía." En: Soto, S. (Ed.). *Política social: vínculo entre Estado y sociedad*. San José: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/FLACSO/Banco Mundial.

Hardy, C. 2004a. "Sociedades latinoamericanas y políticas sociales." En: Hardy, C. (Ed.). *Equidad y Protección Social*. Santiago de Chile: LOM.

———, 2004b. "Los desafíos de equidad y protección social". En: Hardy, C. (Ed.). *Equidad y Protección Social*. Santiago de Chile: LOM.

Lechner, N. 1995. "La reforma del Estado y el problema de la conducción política." En: *Perfiles Latinoamericanos*, 4(7).

Martínez Nogueira, R. 1995. *Análisis de Políticas Públicas*. Documento N° 22. Buenos Aires: FORGES.

———, 2002. "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras." En: *Reforma y Democracia*, 24(noviembre).

Minujin, A. 1998. "Vulnerabilidad y exclusión en América Latina." En: Bustelo, E. y A. Minujin (Eds.). *Todos entran*. Bogotá: Santillana.

Molina, C. 2003. *Modelo de protección para pobres*. Washington, D.C.: Instituto Interamericano de Desarrollo Social. Documento mimeografiado.

Moore, M. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Madrid: Paidós.

Nelson, J. 2001. "Las políticas de reforma del sector social: fases, dimensiones y estrategias." En: *Socialis*, 5 (noviembre).

Nun, J. 2001. *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Ocampo, J. A. y A. Uthoff. 2002. “Retomar la agenda del desarrollo.” En: F. Solana, (Coord.). *América Latina XXI: ¿avanzará o retrocederá la pobreza?* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

O’Donnell, G. 2003. “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos.” En: G. O’Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullell (Comps.). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario: Homo Sapiens.

Pérez Baltodano, A. 1997. “Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina.” En: Pérez Baltodano, A. (Ed.). *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Guatemala: PNUD.

Perry, G. 2000. “Prólogo a las actas del taller sobre pobreza y exclusión social en América Latina.” En: Gacitúa, E., C. Sojo y D. Shelton (Eds.). *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO/Banco Mundial.

Przeworski, A. 1995. *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.

Repetto, F. 2000. “¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?” En: *Reforma y Democracia*, 16, Caracas.

———, 2001. *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Prometeo.

———, 2004. *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Documento de Trabajo I-52. Washington D.C.: BID, INDES.

Rey de Marulanda, N. y J. Guzmán. 2003. *Inequidad, desarrollo humano y política social: importancia de las “condiciones iniciales”*. Documento de Trabajo I-51. Washington D.C.: INDES, BID.

Rothstein, Bo. 1998. *Just Institutions Matter*. Cambridge: Cambridge University Press.

Salvat, P. 2004. *¿De la desafección a una resignificación (ética) de la política y la democracia?* Santiago de Chile. Documento mimeografiado.

Sikkink, K. 1993. "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista." En: *Desarrollo Económico*, 32(128).

Smulovitz, C. 1997. "Ciudadanos, derechos y política." En: *Agora*, 7.

Sojo, A. 2000. "La reforma de gestión: imperativo para elevar la productividad de la política social". En: Soto, S. (Ed.). *Política social: vínculo entre Estado y sociedad*. San José: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/FLACSO/Banco Mundial.

Página en blanco a propósito

ACERCA DE LOS AUTORES

Juan Carlos Cortázar Velarde

Nacido en Perú, es licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y cuenta con un master en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile y un PhD(c) en Gerencia por la London School of Economics and Political Science. Actualmente trabaja como especialista en Modernización del Estado en el Departamento Regional de Operaciones 1 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue profesor del Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES) y del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha ocupado cargos gerenciales en el sector público peruano y ha sido consultor en diversos países de la región en programas de reforma de instituciones públicas, modernización de la administración tributaria y políticas sociales. Ha publicado artículos sobre reforma del Estado, políticas sociales, políticas de juventud y metodología de la investigación en Ciencias Sociales.

Teléfono: 1-202-623-2624

E-mail: juancc@iadb.org

Francisco Gaetani

De nacionalidad brasileña, cuenta con un MSc en Política y Administración Pública y un PhD en Gobierno por la London School of Economics and Political Science. Actualmente se desempeña como coordinador de proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Brasil. Fue director de formación de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y director de la Escuela de Gobierno Fundación João Pinheiro, en Minas Gerais, Brasil. Tiene grados de especialización en Planificación Local (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), Administración

de Negocios (IEAD/UFRJ) y Gerencia Pública (ENAP). Es un funcionario federal destacado del PNUD. También enseña en la ENAP y en la Universidad Católica de Minas Gerais. Ha trabajado a nivel estadual en áreas como desarrollo regional, políticas sociales y planificación académica. Ha publicado artículos sobre las reformas de las políticas públicas y sobre políticas sociales y política pública.

Teléfono: 55-61-3038-9108

E-mail: Francisco.gaetani@undp.org.br

Roberto Martínez Nogueira

Nacido en Argentina, tiene un Master of Arts y un PhD en Administración en Cornell University. Se graduó en la Universidad de Buenos Aires y tiene estudios de posgrado en la Escuela Nacional de Administración Pública de España y en las Universidades de Colorado y Michigan de Estados Unidos. Es profesor de las universidades de Buenos Aires y San Andrés en Argentina, director del Grupo CEO y presidente de Fortalecimiento de la Organización y Gestión Económica y Social (FORGES). Se ha desempeñado como consultor de organismos internacionales como el BID, el Banco Mundial, el PNUD, la FAO y el IICA en cuestiones vinculadas a la reforma institucional y la modernización de la gestión pública en países de América Latina y África. Ha ocupado cargos de conducción en temas vinculados a la planificación económica y social y a las políticas sociales en Argentina. Lleva publicados numerosos artículos y 17 libros sobre temas de su especialidad.

Teléfono: 54-11-4331-0035

E mail: rmn@fibertel.com.ar

Francisco Mezones

Nacido en Venezuela, tiene un master en Ciencia Política por la Universidad Simón Bolívar y un MBA por el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), ambos realizados en Venezuela. Actualmente es

consultor de organismos internacionales en el área de capacitación gerencial. Entre 2003 y 2006 fue consultor docente del BID para el Programa Nacional INDES en Guatemala. Ha ocupado diversos cargos gerenciales en la administración pública de Venezuela y ha sido docente en universidades de su país. Ha publicado artículos sobre gerencia de políticas y programas sociales.

Teléfono: 58-212-762-7056

E-mail: franmezones@hotmail.com

Fabián Repetto

De nacionalidad argentina, es doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México), en asociación con la Universidad de Georgetown de Estados Unidos, y maestro en Gobiernos y Asuntos Públicos por la misma institución. Asimismo es maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y licenciado en Ciencia Política por la misma universidad. En su gestión pública, ocupó el cargo de subcoordinador del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente). En el campo académico, fue secretario académico de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés y secretario de posgrado en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, además de profesor de posgrado en diversas universidades de América Latina. Asimismo fue director de *SOCIALIS. Revista Latinoamericana de Política Social*. Ha publicado más de 30 artículos en revistas y libros especializados, es autor del libro *Gestión Pública y desarrollo social en los noventa* y editor de los libros *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina* y *Caminos por andar. La perspectiva social de América Latina, los desafíos del desarrollo en Guatemala*. Ha sido consultor de organismos multilaterales, como Naciones Unidas y CEPAL. Entre 2003 y 2005 se desempeñó como

coordina dor residente del Programa Nacional del INDES en Guatemala. Actualmente es profesor del INDES en Washington DC.

Teléfono: 1-202-623-3293

E-mail: fabianr@iadb.org

José María Sulbrandt

Nacido en Chile, es abogado y licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, y cuenta con un Master of Arts y un PhD en Sociología por la Universidad de California, Los Ángeles. Es profesor en la Escuela de Salud Pública del Departamento de Política y Gestión de la Salud de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile. Asimismo se desempeña como docente en los temas de redes interorganizacionales y gerencia del sector público en la carrera de Administración Pública y en el magíster en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile, así como también en el magíster en Política y Gobierno de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile). Fue profesor del INDES, de la Escuela de Sociología de la Universidad Católica de Chile, de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile y de Administración Pública en la Universidad de Santiago. Consultor de varios organismos internacionales (entre ellos, Naciones Unidas, la OEA, la OPS y el BID), se destacó como experto del PNUD en el Proyecto Regional para la Reforma del Estado de apoyo al CLAD. Ha escrito una serie de publicaciones sobre redes interorganizacionales, gobernabilidad democrática, gerencia del sector público y empleo público en América Latina, entre otros.

Teléfono: 56-2978- 6153

E-mail: jsulbrandt@med.uchile.cl

María Victoria Wittingham Munévar

Doctora en Desarrollo y Política Pública con especialización en América Latina, actualmente es directora adjunta de la Fundación Carolina de España. Entre otros cargos, se ha desempeñado como investigadora de

la Graduate School of Public and International Affairs de la Universidad de Pittsburg, directora de Relaciones Externas del World Affairs Council of Pittsburg, secretaria general del Programa Nacional de Innovación y Calidad en la Gestión Pública en Colombia, consultora de la Dirección de Participación Comunitaria de la Policía Nacional, y gerente del Programa Estado Ciudadano de la primera administración Mockus en Bogotá. Ha publicado artículos centrados fundamentalmente en temas de gobernanza y democracia en América Latina.

Teléfono: 34-91-456 28 69

E-mail: mvictoria.whittingham@fundacioncarolina.es

TEMAS SOCIALES

Este libro reúne siete trabajos elaborados para el encuentro “Hacia una visión estratégica de la implementación de los programas sociales”, organizado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Desde diferentes puntos de vista, cada uno de los capítulos destaca la importancia que tiene el proceso de implementación para la efectividad de los programas sociales y para el rol que deben desempeñar los gerentes sociales en América Latina y el Caribe, con vistas a superar los déficits sociales de la región.

Hasta ahora, la implementación había sido el eslabón olvidado de los programas y de las políticas sociales, debido al predominio de una visión que ponía excesivo énfasis en las etapas de diseño, formulación y evaluación. Así, la implementación quedaba relegada al papel de aplicación mecánica de políticas trazadas por los niveles superiores del gobierno o algunas entidades financieras internacionales. Este libro la saca del olvido y la presenta como lo que en realidad es: un proceso complejo que requiere la concertación y el aporte de conocimientos y capacidades específicas de actores de diferente formación.

En estas páginas se examinan –desde las perspectivas gerencial y estratégica– las oportunidades y los problemas que la implementación plantea cada día a los gerentes sociales. Además, se analizan los aspectos fundamentales que deben considerarse en la creación de valor público y se revisan las distintas modalidades que pueden adoptar las organizaciones públicas de la región. De esta manera, se ponen de relieve la riqueza y el potencial de la implementación para mejorar los procesos de gestión, fortalecer la capacidad y la eficiencia institucionales, y hacer más efectivas las políticas públicas, elementos clave para reconstruir la legitimidad del Estado y fortalecer la democracia de los países.



Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos de América

www.iadb.org/pub

ISBN 1-59782-046-6



7815971820462

9 0000



© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org