



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de
Administración para el Desarrollo
Venezuela

Cortázar Velarde, Juan Carlos

La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial

Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 33, octubre, 2005, pp. 1-28

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533665004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial*

Juan Carlos Cortázar Velarde

Introducción

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 mucho menor atención tanto de parte del mundo académico como de los propios gerentes públicos y sociales. En la base de esta indiferencia está 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 recurrentes problemas 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- el diseño no ha previsto situaciones, factores o procesos que deben entonces ser tomados en cuenta en un esfuerzo de rediseño. Ambas explicaciones apuntan 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 a fin de 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 lógica y prácticamente sobre las actividades de implementación, siendo la fuente última de solución a los problemas.

No sorprende que de acuerdo a esta mirada mecanicista del proceso de política (según la cual los implementadores se limitan a “aplicar” o “ejecutar” algo ya decidido) se considere el diseño de las políticas y la planificación subsiguiente como los momentos más importantes del ejercicio estratégico que todo gerente debiera realizar¹. Es por ello que el título de nuestro artículo puede resultar sorprendente para quienes crean que el ejercicio estratégico está esencialmente referido al diseño de políticas, a la construcción de valiosas visiones y a la elaboración de planes, mas no al día a día de las tal vez tediosas y grises actividades de implementación.

Tanto la práctica gerencial como recientes avances en la investigación académica muestran, sin embargo, que la implementación es *en sí misma* fuente de complejos problemas, que no pueden ser solucionados “ajustándose” mejor a lo planificado o exigiendo a los diseñadores que revisen su tarea. El trabajo pionero de Pressman y Wildavsky (1998) concluía ya en los años setenta 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, señalan dichos autores, la mayor parte de los problemas responden a la complejidad que tienen rutinas, actividades e interacciones que solemos considerar ordinarias y por lo tanto poco importantes: “El hecho de no reconocer que estas circunstancias, 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” (Pressman y Wildavsky, 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 abre 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 al momento del diseño, de manera que los procesos de implementación tienen naturaleza y consistencia propia. En

(*) Este artículo es una versión parcial del texto “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales”, que el autor elaboró en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), y fue presentado en el encuentro “Hacia una visión estratégica de la implementación de los programas sociales” (Washington, INDES, noviembre de 2004).

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 asumimos -siguiendo a Moore (1998)- que el objetivo esencial de todo ejercicio estratégico es generar valor público de maneras nuevas o más eficaces, tenemos entonces 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 estamos ya lejos de una mirada mecanicista de la implementación y se abre la posibilidad de una *mirada estratégica* sobre ella.

Este artículo pretende aportar a la elaboración de una visión integral de la implementación en el caso específico de los programas sociales. Entendemos tales programas 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.). Llamaremos a estos últimos “servicios sociales”, mientras que utilizaremos el término “programas sociales” para hacer referencia conjunta a ambos tipos de programas.

Reflexionaremos sobre 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 que tienen las rutinas, actividades e interacciones que ponen y mantienen en marcha un programa social. En este artículo organizaremos nuestra reflexión sobre tales actividades considerando los procesos de gestión de operaciones, control de gestión y desarrollo de capacidades como componentes del proceso de implementación. Esta reflexión 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 programas². Una *reflexión estratégica* sobre la implementación, por otra parte, se centra en cómo los procesos operativos y de control de gestión pueden añadir valor a la política o 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 público³. Retomando la constatación de Pressman y Wildavsky (1998: 53) respecto a que “la implementación, en las mejores circunstancias, es excesivamente difícil”, pensamos que una reflexión gerencial y estratégica de la implementación como la que ofrecemos ayudará a los gerentes sociales a comprender mejor su propia labor. Pero, lo 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 el control de gestión.

Nuestra reflexión se sitúa en el marco de la visión dinámica que el INDES⁴ propone del proceso de desarrollo de las políticas sociales, en la cual las actividades de construcción social 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 (Molina, 2002a). En la mirada del INDES, la tradicional oposición entre diseño e implementación de políticas no tiene sentido, promoviéndose por el contrario su estrecha articulación. Es por ello que el énfasis que ponemos en la naturaleza propia y el valor estratégico de la implementación no deben 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.

Consideramos, sin embargo, que la existencia de interacción mutua y continuidad entre estos procesos no indica que todos ellos tengan la misma naturaleza. Una reflexión adecuada sobre el desarrollo de las políticas públicas debe identificar la naturaleza y características específicas de los procesos que lo componen⁵. Una buena argumentación gerencial, por otra parte, debe ser capaz de

distinguir entre estas distintas naturalezas, proponiendo así el tipo de prácticas, capacidades y herramientas adecuadas a ellas⁶.

En la primera sección del artículo reflexionamos sobre el carácter estratégico de la implementación. En la segunda presentamos una visión gerencial del proceso de implementación de los programas sociales a partir de las tres funciones gerenciales que la componen: la gestión de operaciones, el control de gestión y el desarrollo de capacidades organizacionales. Para ello, haremos uso de marcos conceptuales provenientes del campo de la gerencia y del pensamiento estratégico. La tercera sección está dedicada a poner en relieve las particularidades que tiene la provisión de servicios sociales. Finalmente, concluimos el artículo con una sección dedicada a sintetizar brevemente la visión estratégica y gerencial de la implementación que proponemos.

1. El carácter estratégico de la implementación

Para argumentar en favor de considerar la implementación como parte sustantiva del proceso estratégico bastaría tal vez con indicar -de manera 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 ser seguidas por acciones que conduzcan a su implementación efectiva. Tomando esta idea en cuenta, Moore (1998) 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 generen valor para los ciudadanos. Dicho ejercicio implica también preguntarse si la estrategia es “operativa y administrativamente viable”, lo que conduce a tomar en consideración “el despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras, materiales y humanas para obtener resultados concretos” (Moore, 1998: 16 y 277).

Nos interesa, sin embargo, proponer dos argumentos adicionales, que siendo 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 rol gerencial a los funcionarios públicos, superando así una visión excesivamente centrada en los roles exclusivamente administrativos (Barzelay, 1998; Metcalfe y Richards, 1993). Uno de los ejes fundamentales de la nueva actitud gerencial que se fomenta consiste en la búsqueda de generar el mayor valor posible para los ciudadanos. Ello supone que el gerente esté atento a 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 literatura 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 hemos señalado, usualmente se entiende que el diseño es el momento central en la definición de las posibilidades de creación de valor de una política o programa. Pensamos, sin embargo, que 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 grave crisis vivida por Argentina en el 2001, permitió ampliar

sustantivamente el ámbito de aplicación geográfica del programa y dar mayor relevancia a componentes comunitarios del programa que se hallaban relativamente relegados dentro de su 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 sub ejecución presupuestal y la falta de coordinación entre las instituciones involucradas, generaron una interesante oportunidad para el replanteamiento estratégico del mismo. Como resultado, el programa adquirió una orientación más sensible a las potencialidades y problemas de las poblaciones indígenas chilenas que el originalmente previsto⁷.

Los procesos de implementación pueden así generar 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 las mismas⁸. En otras palabras, dependerá de sus capacidades para *pensar y actuar estratégicamente* durante la implementación⁹. Con mucha frecuencia estas oportunidades se dejan pasar sin ser aprovechadas. 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. Así, 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 búsqueda de soluciones. El resultado fue que debido a las demoras los ciudadanos perdieron confianza en el presupuesto participativo y éste 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 hubiera 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 puesta en el 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 diseño de los programas, asumiendo implícitamente que dichos actores debieran alinearse de manera casi automática con lo previsto y que cualquier “desviación” 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 consideraremos 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 de 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 crezca 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 al programa (¿están a favor o en contra del mismo?), 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, en función de la combinación de estos tres factores es posible identificar distintas estrategias de negociación entre los operadores de un programa. Los más identificados, urgidos y comprometidos con el programa presionarán por una toma rápida de decisiones, 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 a la marcha del programa negociarán duramente, tratando de conservar hasta el final sus posiciones, mientras que los que sean relativamente indiferentes al programa no tendrán mayores problemas en ceder sus posiciones iniciales. La actitud cooperativa de los operadores, que se forma mediante estas negociaciones, es importante puesto que de ella depende la marcha efectiva del programa y, a fin de cuentas, las posibilidades reales de creación de valor.

Las relaciones que los operadores de los programas sociales mantienen con sus superiores ejecutivos, con los hacedores de política y con las autoridades políticas están estructuradas en gran medida por el tipo de “contrato” político y administrativo establecido (World Bank, 2003). De los tipos de relación que estamos considerando ésta 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 agencia¹⁰. El nuevo institucionalismo ha destacado la importancia que tienen los acuerdos formales entre operadores, autoridades y hacedores de política 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 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, quienes 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 hacedores de política en aras de satisfacer sus propios intereses. Para ello, utilizarán de manera estratégica la ventaja que tienen respecto al manejo de información sobre las operaciones y resultados obtenidos¹¹. Sin embargo, no sólo los operadores sino también las autoridades ejecutivas y los políticos tienden a comportarse estratégicamente en la búsqueda de satisfacer sus intereses (sean estos mantenerse en el cargo, ampliar su ámbito de influencia y recursos o ser reelegidos para sus cargos). Hay que reconocer, no obstante, 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 involucrados¹².

La relación entre los operadores (proveedores) y los usuarios de los servicios sociales es también un escenario para la interacción estratégica. Como veremos 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 bienes, 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 es 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 buscan mantener el control de la situación. Al respecto, Lipsky (1980) señala que es el proveedor quien tiene mayores posibilidades de controlarla, en la medida en que tiene autoridad para tomar decisiones que asignan o no recursos (e incluso sanciones) al usuario. Para tomar tales decisiones, el proveedor debe “procesar” al usuario: clasifica sus demandas o su situación en función de 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. Reacciones de resistencia son, por ejemplo, cuestionar la acción del proveedor a partir de estándares conocidos (o de sus propias valoraciones), no realizar los comportamientos esperados por el proveedor o desacatar sus decisiones, manipular las muestras de gratificación para afectar interacciones futuras y, 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 comportamiento 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, tienen un rol muy relevante pues ellos controlan en gran medida los recursos, la información y los esfuerzos cotidianos necesarios para que el programa funcione.

Resulta sesgado, sin embargo, considerar que dichos intereses necesariamente conspiran contra los del servicio público, propician un mal desempeño y se despreocupan por 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 servicios públicos en Brasil muestra, en cambio, que los funcionarios públicos pueden orientar su labor por valores e intereses directamente ligados a ofrecer 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 ellos¹³.

El problema es que la conjunción de una perspectiva 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 contra el ratón (pese a que en muchas situaciones operativas el ratón puede ser mucho más poderoso que el gato). Desde este enfoque, respuestas como la generación de compromiso o una cultura de servicio quedan relegadas por “idealistas”. Una comprensión rica de la implementación permite en cambio ver que el compromiso o la innovación son procesos tan concretos como el disciplinamiento mediante el control social o el establecimiento de nuevos pactos entre operadores y elaboradores de políticas.

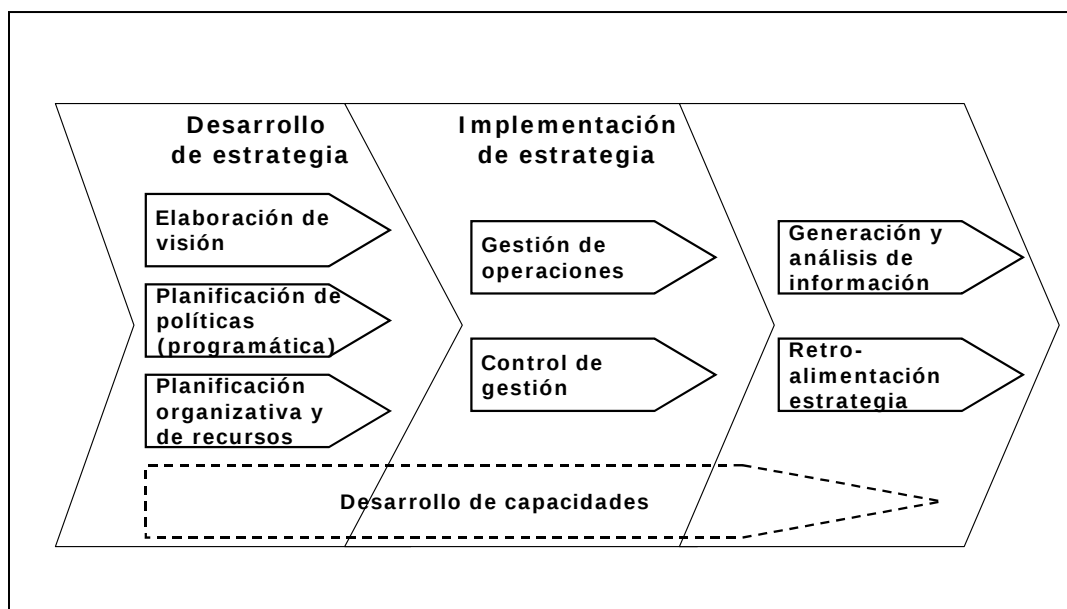
Comprender el carácter estratégico de la implementación supone *tomar en consideración los diversos valores e intereses en juego, así como las interacciones y conflictos que ellos suscitan*. A partir de ello, el gerente social puede actuar estratégicamente, *hallando oportunidades para promover aquellos valores, intereses y actitudes que favorecen la creación de valor y controlar o reorientar los que van en sentido contrario*¹⁴. Es claro que una mirada mecanicista de la implementación impide al gerente desarrollar este tipo de respuesta estratégica y aprovechar tales oportunidades. Para superar

dicha mirada es necesario desarrollar una comprensión más compleja y realista del proceso de implementación. La siguiente sección aporta elementos para ello.

2. ¿En qué consiste la implementación?

A diferencia del enfoque de política pública, que entiende la implementación como parte del proceso socio-político 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 gerencia¹⁵. Asumiendo además una perspectiva estratégica, el Gráfico N° 1 propone una forma de entender el *proceso de gerencia*. Entendemos que 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). Distinguimos en él tres funciones fundamentales: el desarrollo de estrategias, la implementación de las mismas y su evaluación¹⁶. Elaboramos conceptualmente la implementación acudiendo al modelo de los procesos productivos, que es central en la literatura gerencial¹⁷. La abrimos así 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 anterior función). Adicionalmente, la implementación comprende también la función de *desarrollo de capacidades organizacionales*, que es una función transversal a todo el proceso de gerencia. En esta sección reflexionaremos primero sobre la gestión de operaciones y el control de gestión para abordar luego la función de desarrollo de capacidades¹⁸.

Gráfico N° 1
Una visión funcional del proceso de gerencia



Fuente: elaborado con base en Barzelay (curso Contested Issues in Public Management 2003-2004, London School of Economics and Political Science).

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 privado¹⁹. No parece, en cambio, tan útil para comprender la gestión de actividades como la regulación o la supervisión del cumplimiento de marcos legales (*enforcement*), pero estas actividades escapan a nuestro foco de interés, 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 bienes o servicios que, mediante dicho proceso, adquieren valor adicional (Liu, 2002). Si nos acercáramos en este momento a un programa cualquiera en operación veríamos, 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 nos conduzca a entender las rutinas “como algo tonto en comparación a la política y en donde hay poco espacio para la estrategia y la creatividad” (Kelman, 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 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 bienes 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 tienen en las organizaciones un rol análogo al que las habilidades tienen 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 secuencia de acciones en la que una actividad conduce a otra de manera fluida. El funcionamiento fluido de dicho programa permite que la rutina conduzca -en la mayoría de casos al menos- a los resultados esperados. En segundo lugar, las rutinas se basan 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 fluidez²⁰. 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 respecto al tipo de comportamiento a seguir²¹.

La acción de los individuos involucrados en las operaciones transcurre a través de estos patrones o programas, reiterando su ejecución 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 a hacer una tarea cada vez que se tiene que realizar. Considerando lo hasta aquí señalado, definimos las rutinas 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 al interior 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 la organización. Por otra parte, desde un punto de vista agregado, las distintas rutinas se engarzan entre sí, conformando procesos operativos más amplios que permiten la transformación de recursos, información, habilidades y conocimientos en bienes y servicios²². La coordinación entre distintas actividades rutinarias es así central para el proceso operativo. Cada individuo no sólo debe ser capaz de desempeñar los comportamientos que las rutinas adscritas a su rol 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 éstas 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 en la selección entre las posibles opciones de conducta contenidas en la rutina (Feldman, 2000)²³. De esta manera, la actividad rutinaria es una *acción que sigue reglas*. El mismo tipo de prejuicio que presenta las rutinas como un mero acto repetitivo y automático, muestra 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. En ella, la toma de decisiones en función de 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 cuestiones: ¿qué tipo de situación es ésta? (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 ésta? (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 hemos señalado, un aura de automaticidad, originada no tanto en la repetición del proceso sino en el conocimiento tácito que la sostiene y en la experiencia de una secuencia fluida de acciones. Pero ello no hace que este tipo de acción pueda considerarse simple. Si tenemos en cuenta además -como acabamos de indicar- que las rutinas operativas no son ejecutadas por individuos aislados sino que requieren de la acción coordinada de muchos, la complejidad del proceso operativo se acrecienta ante nuestros ojos.

Tomar en cuenta la necesidad de cooperación entre muchos actores nos lleva a considerar tres problemas que afectan de manera sustantiva las 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 respecto a 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 manera 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 componen una rutina y quienes deben recibir los resultados intermedios de ellas para ejecutar la siguiente secuencia de actividades programadas²⁴.

La ambigüedad plantea un problema más complejo. Ella alude a una falta de claridad o consistencia en las interpretaciones que se tienen de la realidad (la existencia y significado de una situación), de la causalidad (la relación entre acciones y efectos, o entre distintas dimensiones de una situación) o de la intencionalidad (los propósitos de los actores involucrados) (March, 1994). La ambigüedad es un problema recurrente en la acción que sigue reglas que, como hemos visto ya, 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 tienen 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 la construcción de 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 valores, visiones e intereses que deben verse satisfechos mediante un programa público se exacerban cuando hay problemas de ambigüedad. Las rutinas operativas, sin embargo, pueden atemperar estos problemas funcionando 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 las situaciones, roles y reglas²⁵. 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 fuera 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 automaticidad²⁶. La gestión de operaciones dista pues de ser un proceso simple o exclusivamente mecánico en el cual no hay espacio para la deliberación o la reflexión.

Rutinas y organizaciones

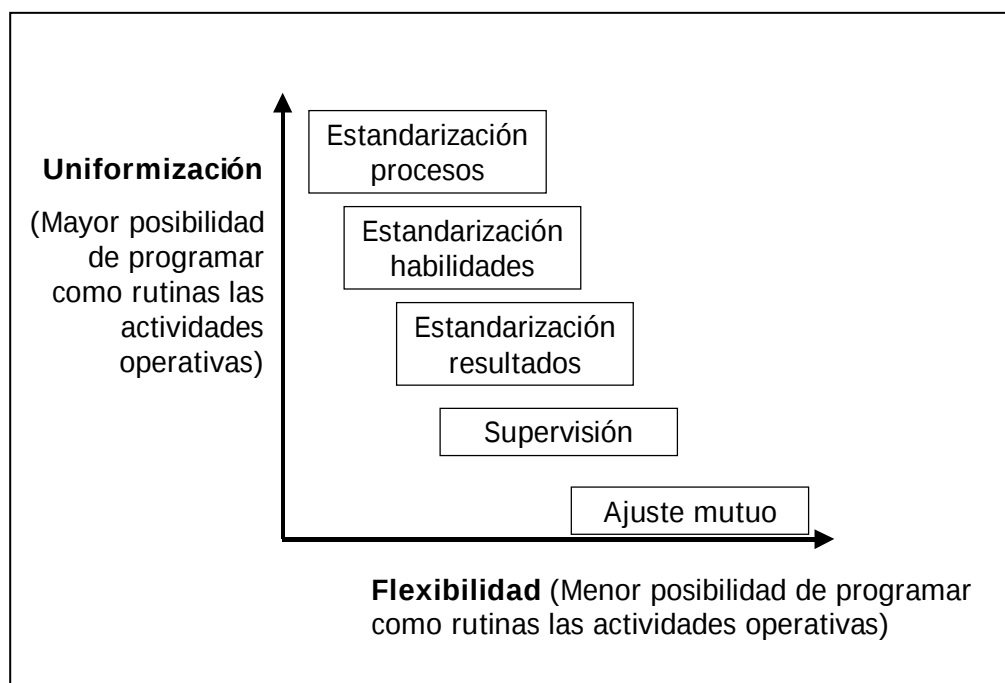
¿Cuán importantes son las rutinas en la vida de las organizaciones? Queremos destacar la importancia que ellas tienen en tres aspectos centrales de la vida de las organizaciones: a) en la acumulación y preservación del conocimiento organizacional, b) en la forma y estructura que adquiere la organización, y c) en el diseño de los puestos de trabajo. En relación con lo primero, Nelson y Winter (1982: 99) sostienen que “la rutinización de la actividad en una organización constituye la forma más importante de almacenamiento del conocimiento operativo específico de la organización. (...) las organizaciones *recuerdan haciendo*”. 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 veremos 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, comencemos recordando 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 la posibilidad efectiva de *programar como rutinas* las actividades operativas. En otras palabras -y retomando la definición de rutina que ofrecimos anteriormente-, en qué grado es posible descomponer dichas actividades en un repertorio limitado de conductas alternativas y programarlas a fin de 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 N° 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.

Gráfico N° 2
Rutinas, formas de coordinación y estructuras organizativas



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, las posibilidades de programar como rutinas las actividades de los operadores influye poderosamente en el diseño de los puestos 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- todo lo contrario, es decir, promover la adaptabilidad y la flexibilidad. Como afirma Kelman (1987: 141), “el problema más fundamental del diseño de puestos es el grado en que el comportamiento debe ser regulado mediante procedimientos operativos estandarizados o el grado en el cual debe dejarse a las personas decidir por ellas mismas la manera más apropiada de comportarse”. Al igual que en el caso de la estructura organizacional, hallamos que las posibilidades efectivas de programación rutinaria de las actividades influye poderosamente en la uniformidad o flexibilidad de las atribuciones, responsabilidades y tareas adscritas a un puesto de trabajo. Como sugiere el Gráfico N° 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.

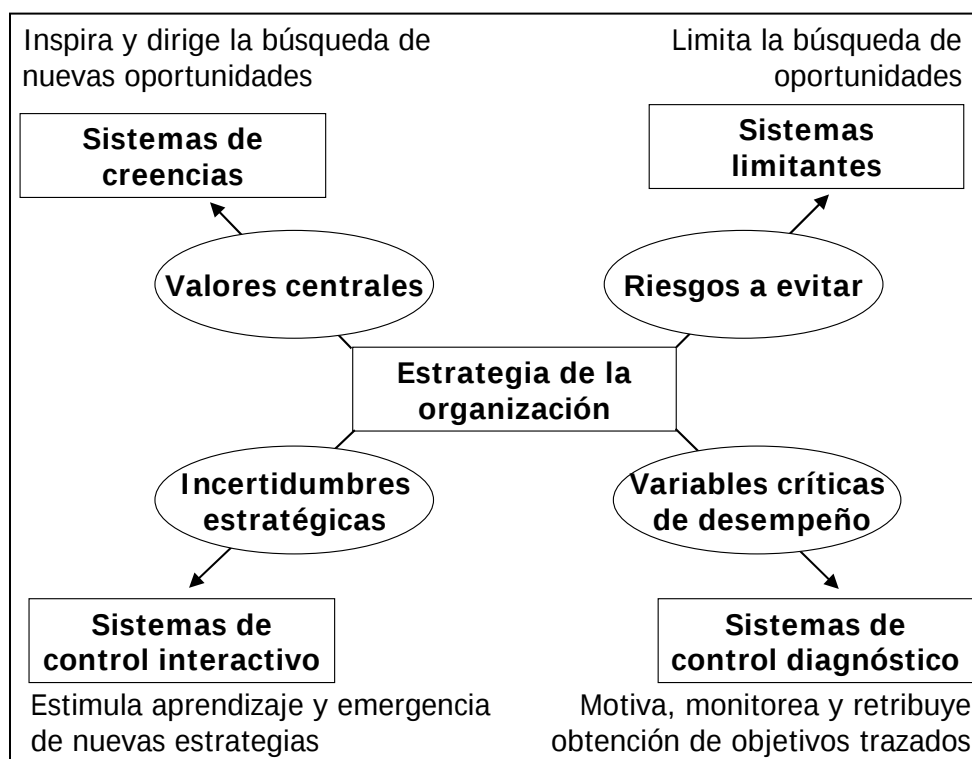
Obviamente, el control del logro de los objetivos y resultados de la organización variará significativamente según los puestos estén relativamente uniformizados y el desempeño sea entonces predecible en alguna medida o, por el contrario, los puestos sean más flexibles y el desempeño de los sujetos sea en consecuencia poco predecible. Estos son problemas que corresponden al terreno de la segunda función que propusimos 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. Simons (1995) propone que esta función exige a los gerentes ocuparse de cuatro tipos de acciones: promover 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 trazados y, finalmente, estimular la emergencia de nuevas estrategias. Como muestra el Gráfico N° 3, para cada una de estas acciones, Simons (1995: 5) plantea la existencia de un tipo de sistemas de control, que son “rutinas formales, basadas en información, que utilizan los gerentes para mantener o alterar los patrones de actividad organizacional”. 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 al futuro. Aunque estos sistemas no limitan su acción al campo del control de la gestión operativa, pasaremos breve revista a cada una de ellos dado que tienen importantes implicancias para la gestión de la implementación.

Los *sistemas de creencias* comunican al interior 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 aportan 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 necesario 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.

Gráfico N° 3
Sistemas de control de la estrategia



Fuente: Simons (1995).

Tomando en cuenta cómo hemos conceptualizado la gestión operativa anteriormente, resulta fácil ver el vínculo entre estos dos sistemas de control y las rutinas operativas. Como hemos 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 posibilita 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 ellos, los gerentes monitorean los resultados de las operaciones y corrigen las desviaciones respecto a los estándares establecidos. Para lograr este cometido, dichos sistemas generan e interpretan información sobre determinadas variables críticas de desempeño. A partir de tales variables se establecen estándares, se miden y comparan los resultados operativos con dichos estándares y, finalmente, se adoptan medidas correctivas si aquellos estuvieran por debajo de estos. La medición del desempeño es una actividad clave del control diagnóstico que, sin embargo, se complica notablemente cuando un alto grado de ambigüedad interpretativa afecta la gestión operativa, como sucede en aquellas actividades que difícilmente pueden ser programadas como rutinas (Noordergraaf y Abma, 2003)²⁷. 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 así 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 críticas 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 la entiende como el grado en que el bien o servicio cumple con las especificaciones necesarias para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios²⁸. Al establecerse variables críticas de calidad, es posible para 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, sin embargo, 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 así 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 rol de los *sistemas de control interactivo*, mediante los cuales la organización es 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. Haremos mayor referencia a estos sistemas y su vínculo con las operaciones en el siguiente apartado, 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” (Simons, 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 al 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, haciéndola 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; World Bank, 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 él 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 uso de los bienes y servicios²⁹. 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 electas³⁰.

En el mundo público no basta con que el control genere un mejor desempeño de las organizaciones. Es necesario, además, que éstas rindan cuentas de la utilidad y legitimidad de sus estrategias y acciones ante los 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, consideramos 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 al mismo tiempo que restringiendo la acción de los organismos y funcionarios públicos. En la cuarta sección de este artículo ofreceremos algunas intuiciones respecto a si los mecanismos de control en el sector público logran conducir balanceadamente 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 acabamos 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. Debemos ahora considerar, entonces, la tercera función que forma parte de la implementación de estrategias: el desarrollo de capacidades. De manera genérica, entendemos las capacidades como las aptitudes o cualidades que se poseen para el buen desempeño o ejercicio de alguna actividad³¹. Considerando las funciones en las cuales hemos descompuesto analíticamente la implementación de estrategias, nos interesa 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 interiorizadas por los individuos permiten la ejecución fluida de la secuencia de actividades en que -como hemos 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 cuáles habilidades y conocimientos son valiosos y legítimos en la organización.

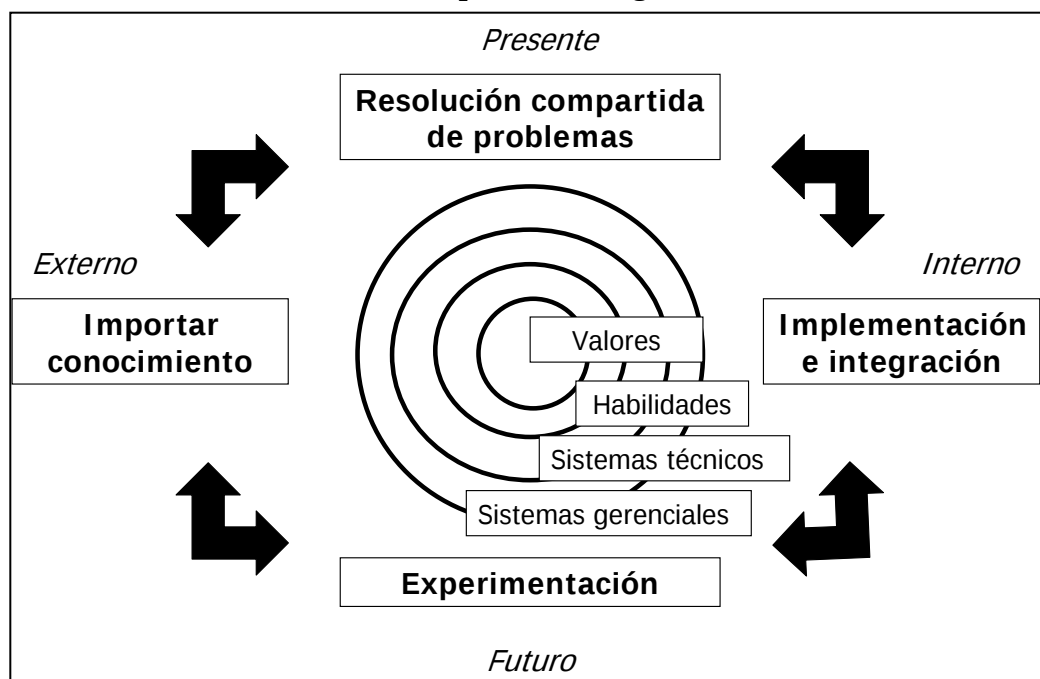
No todas las capacidades tienen la misma importancia. Hamel y Prahalad (1990 y 1994) consideran que son estratégicamente centrales aquellas capacidades que permiten a una organización competir exitosamente, es decir, aquellas que le ofrecen una posición ventajosa frente a los competidores y se traducen en mayores utilidades. Es claro que 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) propone que el cumplimiento de la misión institucional cumple en estas últimas un rol análogo al que el éxito financiero cumple 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, proponemos 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 bienes 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 en caso de que se perdieran o deterioraran seriamente³².

Las capacidades estratégicas son, sin embargo, 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 bloquear la incorporación o desarrollo de nuevas tecnologías necesarias para responder a nuevos problemas u oportunidades³³. Así, 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 resistentes 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 ellas se tornen en rigidez. El Gráfico N° 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. Ella puede realizarse mediante “experimentación natural” (cuando nuevas tecnologías, técnicas o productos son adoptados simultáneamente en varias partes de la organización) o mediante “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.

Gráfico N° 4
Generación de capacidades organizacionales



Fuente: Leonard-Barton (1995).

Pero más allá de las actividades de experimentación, que siempre tienen un carácter relativamente excepcional, la *implementación* misma 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 es que producen resultados no deseados, expanden su aplicación si es que consideran que abren nuevas oportunidades valiosas, o las “fuerzan” si es que 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 cual 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 desenvuelven³⁴. La actividad operativa puede así generar cambio y aprendizaje, desarrollando nuevas capacidades. Muchas veces, sin embargo, la organización no halla en su interior impulso o conocimiento suficiente para innovar y desarrollar nuevas capacidades. En este caso es necesario *importar conocimiento* a partir de la experiencia de 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)³⁵. 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 de errores y fallas mediante el control de gestión. La experimentación suele ser resultado del análisis de la información generada por el 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 ser resultado 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 contribuir decididamente al desarrollo de capacidades. De lo contrario, la organización perderá impulso y sus capacidades 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 se conviertan en rigidez.

3. La implementación en el caso de los servicios sociales

El marco conceptual propuesto hasta ahora permite comprender los procesos de implementación de las políticas públicas en general. ¿Habrá particularidades que es necesario tener en cuenta en relación con la implementación de los servicios sociales? Al respecto, la literatura gerencial distingue entre la generación de bienes 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 pasaremos rápida revista a dicha diferenciación, con el fin de hacer algunas precisiones respecto a la implementación de aquellos programas sociales centrados en la provisión de servicios.

Las particularidades de la provisión de servicios

Las diferencias que la provisión de servicios tiene respecto a la producción de bienes se originan, como acabamos de señalar, en la distinta naturaleza que los primeros tienen respecto a los últimos. Sancho Royo (1999: 93-94) ofrece una definición de los servicios que permite apreciar esta diferencia de naturaleza: “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”. 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 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 los 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 es necesaria su presencia y cooperación. El usuario es así co-productor de los servicios, de manera que el valor que se genera depende tanto del proveedor como del usuario y de su efectiva cooperación. Así, la generación de servicios no sólo está influida por los intereses, visiones y valores de los proveedores - como vimos 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 rol de co-producción que desempeñan los usuarios y la importancia que juega su propia subjetividad en la apreciación del valor de los servicios, conduce a pensar que la interacción entre los proveedores y los usuarios de los servicios 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 consideramos -como es nuestro interés- el caso de los servicios provistos por organizaciones públicas, hallamos que tras los usuarios entra mucha gente más a la fábrica: autoridades ejecutivas, representantes políticos electos y los ciudadanos en general. Una primera razón es que estos servicios se financian con recursos públicos, de manera que los ciudadanos y sus representantes tienen algo que decir al respecto. Pero una razón de mayor peso reside en 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 sobre cuáles problemas merecen o no de una acción pública, o sobre cuáles merecen mayor 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)³⁶. Todo ello -los problemas y las políticas- es así resultado de la deliberación y del acuerdo político, lo que involucra a los ciudadanos y sus representantes.

Los programas sociales existen así 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 en representación del conjunto de ciudadanos. Los proveedores -responsables de gestionar y ejecutar los procesos operativos que hemos visto en la sección anterior- dependen entonces de las autoridades ejecutivas y políticas, debiendo rendir cuentas ante ellas y ante los ciudadanos. 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 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. Adicionalmente buscan respuesta concreta a necesidades específicas. Desean además que dicha respuesta tenga 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 co-producen 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 hacen uso de estos tienen la posibilidad de emitir juicios sobre la experiencia que vivieron al ser atendidos. Estamos así frente a 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 promoción de un status 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. Pone por lo tanto énfasis en el ajuste entre ellas y las características de los servicios que ofrece. Moore (1998: 89) hace referencia a esta situación cuando se refiere a “la naturaleza dual del proceso de creación de valor público”, insistiendo en que las organizaciones públicas -a diferencia de las privadas- no sólo generan valor para los consumidores directos sino 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 un rol de usuarios al de ciudadanos. Como señala Mintzberg (1999), los individuos se relacionan con el Estado de varias maneras, en función del tipo de rol que desempeñan en situaciones y contextos diversos. Los roles sociales no son necesariamente excluyentes entre sí, pues como sucede con los roles de ciudadano y de usuario, son las

mismas personas las que los ostentan³⁷. Desempeñar varios roles e intercambiarlos continuamente es parte de la esencia de la vida social.

¿Por qué es importante considerar el rol de usuario para nuestro tema? Porque es indispensable tenerlo en cuenta para entender la importancia que la *experiencia del servicio* tiene para comprender la provisión de servicios públicos. Los ciudadanos que son usuarios de los servicios son quienes tienen 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 generan, es decir, el grado en que se logra generar valor público.

Sobre el primer punto hicimos ya referencia en la primera sección de este trabajo. 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), dicha 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 así 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 co-producción del servicio. El gerente social debe, en consecuencia, 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 co-producción del servicio y que son en gran medida constitutivos de la implementación: las competencias profesionales de los 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, 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 del mismo³⁸. Esto es problemático, porque los usuarios juzgan los servicios en función del grado de satisfacción que obtienen, lo que es altamente subjetivo³⁹. 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. El gerente social, en la medida en que debe orientar su acción hacia la creación efectiva de valor público, debe por lo tanto 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 roles 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 una que potencialmente puede ser mejorada 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 se incrementan 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 los problemas sociales se caracterizan 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 política

social 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 comprensiones débiles de las relaciones causales entre acciones, problemas y resultados). Considerando el conjunto de ambigüedades mencionadas, la experiencia del servicio parece ser un escenario sobre el cual los gerentes sociales sólo pueden intervenir mediante este tipo de hipótesis y herramientas. Esta afirmación, como veremos luego, 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.

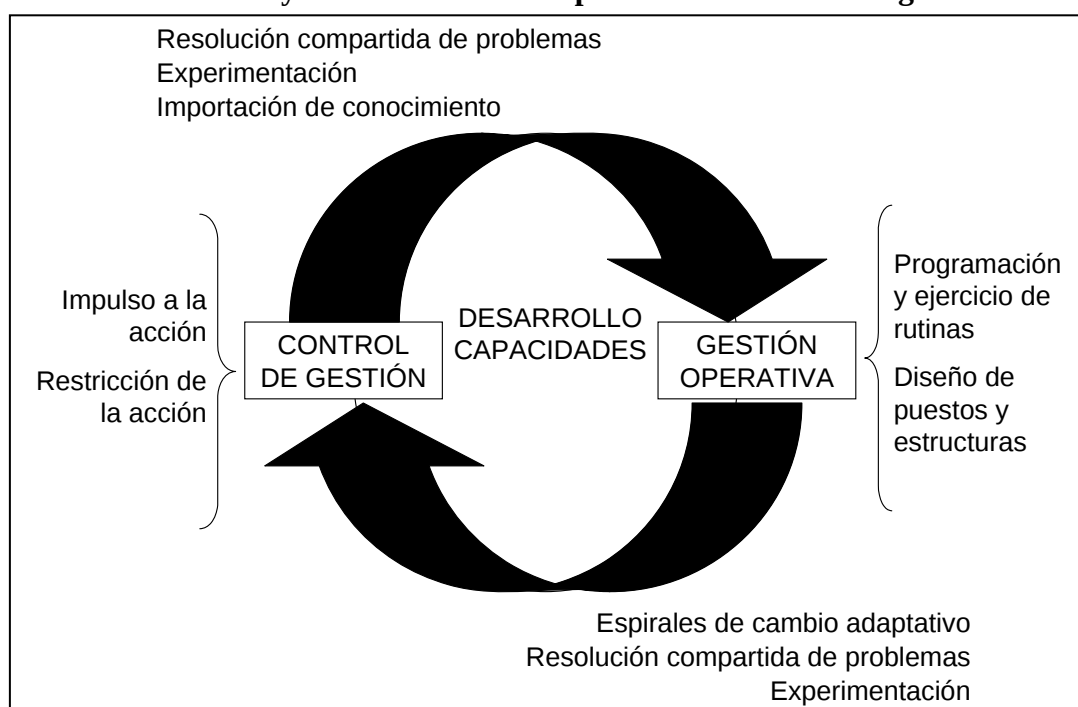
En síntesis, la experiencia de interacción y co-producción entre proveedores y usuarios es fundamental para comprender y mejorar la implementación de los programas que proveen servicios sociales, por lo que los gerentes sociales no deben perderla de vista. Ella no niega la importancia que tiene la relación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

4. Juntando todo: una visión gerencial y estratégica de la implementación

A lo largo de las páginas anteriores hemos presentado al lector una visión gerencial del proceso de implementación aplicable a los programas públicos. Para ello hemos 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 desempeñan de manera sucesiva o separada. Por el contrario, como muestra el Gráfico N° 5, interactúan estrechamente y ejercen 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 monitoreo⁴⁰. 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 nuevas.

Gráfico N° 5
Funciones y actividades de la implementación de estrategias



Fuente: elaboración propia.

Desde un punto de vista estratégico -retomando lo señalado en la sección 1-, consideramos que el desempeño de las tres funciones genera abundantes oportunidades para crear más valor público o generarlo de manera más eficiente. El gerente público o social involucrado en la implementación de programas debe ser capaz de percibir cuándo se abren dichas oportunidades o de buscarlas activamente, 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 hemos 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 ocasiones 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, siendo capaz de *pensar y actuar estratégicamente* (y no mecánicamente) durante la misma.

Dada la naturaleza específica de los programas que entregan servicios sociales, los gerentes deben tener en cuenta que la interacción entre el proveedor y el usuario en la co-producción de los servicios es el escenario fundamental para el desarrollo de las actividades operativas y, por ende, para la generación de valor. El control de gestión debe por ello enfocarse en la experiencia del servicio que tienen los usuarios y el balance de poder existente entre proveedores y usuarios. Desarrollar en los proveedores y los usuarios capacidades para la cooperación es una tarea indispensable para lograr una implementación que agregue valor para usuarios y ciudadanos.

Notas

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, “visionadas” 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, ver Mintzberg ...[et al] (1999).

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

³ Esta doble mirada -desde las características gerenciales y estratégicas de la implementación- es convergente con la sugerencia de Liu (2002) respecto a 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.

⁴ Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

⁵ 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 pre decisionales (Kingdon, 1995; Baumgartner y Jones, 1993) y la toma de decisiones (March, 1994; Allison y Zelikow, 1999).

⁶ Al respecto, el estudio de Barzelay y Campbell (2003) sobre la generación de una visión estratégica en la Fuerza Aérea de los Estados Unidos de América, 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.

⁷ El estudio viene siendo realizado por Alejandra Faúndez para el INDES.

⁸ Mintzberg (1994) insiste así 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.

⁹ 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 están referidas a actividades o situaciones que ocurren durante el proceso de implementación.

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

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 (World Bank, 2003) tiene una mirada 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 alcanzar a los pobres y ayudarles a superar la pobreza.

¹³ Este es, por ejemplo, el camino que sugiere el informe del Banco Mundial al que hemos hecho ya referencia (2004), al proponer dos medidas fundamentales para mejorar el funcionamiento de los servicios sociales: a) el establecimiento de mejores “contratos” entre proveedores y hacedores de política, 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 fuera a los proveedores es limitada. Debería, a nuestro entender, complementarse con una mirada 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. Una mirada que, partiendo también de la teoría de agencia, es más sensible hacia la motivación de los propios operadores la ofrece Savedoff (1998).

¹⁴ Haremos referencia más adelante a las posibilidades de reorientar o potenciar los intereses y valores de los operadores logrando un buen desempeño, cuando consideremos los sistemas de control de gestión como medios para promover el compromiso y la calidad.

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.

¹⁶ Retomamos 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.

¹⁷ Barzelay (1998: 183) aboga por las ventajas que tiene un enfoque productivo para comprender los procesos operativos, dado que permite a los operadores comprender 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.

¹⁸ Sobre acciones y opciones vinculadas a las funciones de planificación de políticas así como la planificación organizativa y de recursos, ver Molina (2002b). Sobre la evaluación de políticas y programas, ver Mokate (2003).

¹⁹ Barzelay (curso *Contested Issues in Public Management* 2003-2004, London School of Economics and Political Science) 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 nos permite reflexionar sobre cuestiones vinculadas al liderazgo ejecutivo en el gobierno y a las operaciones gubernamentales. En este trabajo nos centramos claramente en esto último.

²⁰ Dicha automaticidad se manifiesta en la sensación que tiene quien domina una rutina de “hacerlo sin pensar” o “automáticamente”.

²¹ El que tales decisiones programadas se realicen 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.

²² 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.

²³ 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, absolución de 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.

²⁴ La consideración de la naturaleza de las rutinas nos permite así comprender que la asimetría de información y la interacción estratégica que ella genera no afecta sólo la relación entre operadores, superiores y políticos (agentes y principales), sino también la relación entre operadores dentro del proceso operativo.

²⁵ Pensando, por ejemplo, en el “procesamiento” que según Lipsky (1980) hacen los proveedores de los servicios sociales respecto a 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 respecto a cuáles son situaciones atendibles y cuáles no. Esto, obviamente, reflejaría los valores y visiones de dichos proveedores.

²⁶ 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 no deliberación como características “naturales”, que no requieren comprobación o análisis.

²⁷ Los autores distinguen entre las prácticas canónicas -caracterizadas por un bajo nivel de ambigüedad- y las no canónicas -caracterizadas por la complejidad e inconsistencia. Los autores 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 procesales, multidimensionales y capaces de incorporar las visiones e intereses de los distintos actores involucrados, en lo que denominan un ejercicio de “evaluación pluralista” (Noordergraaf y Abma, 2003: 868).

²⁸ Como veremos luego, esta definición se hace más compleja al considerar la generación de servicios y, más aun, al considerar los servicios generados por el sector público.

²⁹ Ésta 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.

³⁰ También hay relaciones de control entre estos diversos actores (ciudadanos respecto a políticos, políticos respecto a autoridades ejecutivas, ciudadanos respecto a las autoridades ejecutivas, etc.). Por los alcances de este trabajo, nos limitaremos más adelante a considerar sólo aquellas relaciones de control directamente vinculadas a la gestión operativa.

³¹ 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.

³² En cuanto a las capacidades para aprovechar oportunidades de generación de valor, cabe señalar que ellas 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.

³³ 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 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.

³⁴ El estudio -al que hicimos referencia en la primera sección de este trabajo- sobre la implementación del presupuesto participativo en Villa El Salvador 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).

³⁵ Otras actividades, como la capacitación, pueden sin duda aportar al desarrollo de capacidades. Pero su efecto real en el desarrollo de éstas dependerá de cómo se acople a actividades que efectivamente ocurren en la organización, como las propuestas por Leonard-Barton (1995).

³⁶ Sobre los procesos socio-políticos mediante los cuales determinadas situaciones son elevadas a la categoría de problemas públicos y se elaboran alternativas para enfrentarlos, ver Kingdon (1995).

³⁷ Al respecto, el trabajo de Alford (2002) ofrece también un esfuerzo por pensar los roles de “costumer” y ciudadano de manera complementaria. El autor pone énfasis en aspectos vinculados al aporte que los usuarios de los servicios realizan como co-productores de los mismos.

³⁸ Esto alude nuevamente a la idea de “dualidad del valor público” de Moore (1998).

³⁹ 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 la fiabilidad del mismo, su capacidad de respuesta y la seguridad que ofrece (Sancho Royo, 1999).

⁴⁰ 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 (1995) apunta a que determinadas formas de efectuar dichas actividades pueden colaborar a 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.

Bibliografía

- Alford, John (2002), “Defining the Client in the Public Sector: a Social-Exchange Perspective”, en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 3, Washington, May-June.
- Allison, G. y Zelikow, P. (1999), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman, 2. ed.
- Bardach, Eugene (1998), *Getting Agencies to Work Together: the Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, Brookings.
- _____ (2000), *A Practical Guide for Policy Analysis: the Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, New York, Chatham House Publishers.
- Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. y Campbell, C. (2003), *Preparing for the Future: Strategic Planning in the U.S. Air Force*, Washington, Brookings.
- Baumgartner, Frank R. y Jones, Bryan D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Berger, P. y Luckman, T. (1979), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Burki, S. J. y Perry, G. E. (1998), *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial.
- Chisholm, Donald (1989), *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press.

- Consejo Científico del CLAD, coord. (2000), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD, BID, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Cortázar, J. C. y Lecaros, C. (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, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Di Virgilio, María (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, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Echebarría, Koldo (2001), "Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública", documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Feldman, Martha S. (2000), "Organizational Routines as a Source of Continuous Change", en *Organization Science*, Vol. 11 N° 6, Ann Arbor, November-December, pp. 611-629.
- Hamel, G. y Prahalad, C. K. (1990), "The Core Competence of the Corporation", en *Harvard Business Review*, Vol. 68 N° 3, Boston, May-June, pp. 79-91.
- _____ (1994), *Competing for the Future*, Boston, Harvard Business School Press.
- Ishikawa, Kaoru (1997), *¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa*, Bogotá, Norma.
- Kaplan, R. S. y Norton, D. P. (1992), "The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance", en *Harvard Business Review*, Vol. 70 N° 1, Boston, pp. 71-79.
- _____ (2000), *Cómo utilizar el cuadro de mando integral para implantar y gestionar su estrategia*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000.
- Kelman, Steven (1987), *Making Public Policy: a Hopeful View of American Government*, New York, Basic Books.
- Kelman, S.; Thompson, F.; Jones, L. R.; y Schedler, K. (2003), "Dialogue on Definitions and Evolution of the Field of Public Management", en *International Public Management Review*, Vol. 4 N° 2, pp. 1-8.
- Kingdon, John W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Longman. 2. ed.
- Leonard-Barton, Dorothy (1995), *Wellsprings of Knowledge: Building and Sustaining the Sources of Innovation*, Boston, Harvard Business School Press.
- Lindblom, Charles (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Liu, Peggy (2002), "Can Public Managers Learn from Trends in Manufacturing Management?", en *International Public Management Review*, Vol. 3 N° 2, pp. 44-59.
- Lovelock, Christopher H. (1988), *Managing Services: Marketing, Operations and Human Resources*, New Jersey, Prentice Hall.
- March, James 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, CEPAL (Serie Políticas Sociales, N° 24).
- Metcalf, L. y Richard, S. (1993), *Improving Public Management*, London, European Institute of Public Administration, Sage. 2. ed.
- Mintzberg, Henry (1993), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- _____ (1994), "The Rise and Falls of Strategic Planning", en *Harvard Business Review*, Vol. 72, Boston, January-February, pp. 107-114.

- _____ (1999), “Gestionar el gobierno, gobernar la gestión”, en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Carlos Losada i Marrodán, Washington, BID.
- Mintzberg, H.; Ahlstrand, B.; y Lampel, J. (1999), *Safari a la estrategia: una visita guiada por la jungla del management estratégico*, Buenos Aires, Gránica.
- Mokate, Karen M. (2003), *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Molina, Carlos G. (2002a), *Modelo de formación de políticas y programas sociales*, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, mimeo.
- _____ (2002b), *Entrega de servicios sociales: modalidades y cambios recientes en América Latina*, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Moore, Mark. H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Madrid, Paidós.
- _____ (2000), “Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations”, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29 N° 1, Indianapolis. El Instituto Interamericano para el Desarrollo Social realizó una traducción al español.
- Nelson, R. R. y Winter, S. G. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Harvard University Press. The Belknap Press.
- Niven, Paul R. (2003), *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*, Hoboken, Wiley.
- Noordegraaf, M. y Abma, T. (2003), “Management by Measurement? Public Management Practices amidst Ambiguity”, en *Public Administration*, Vol. 81 N° 4, London, pp. 853-871.
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (1995), *Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary*, London, Sage.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Saiegh, S. M. y Tommasi, M. (1998), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Sancho Royo, David (1999), *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*, Madrid, Universitat Pompeu Fabra, Tecnos.
- Savedoff, William D. (1998), “Los servicios sociales vistos con nuevos lentes”, en *La organización marca la diferencia: educación y salud en América Latina*, Washington, BID, Red de Centros de Investigación.
- Simons, Robert (1995), *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Boston, Harvard Business School Press.
- Sulbrandt, José (2002), *Introducción a la gerencia social*, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, mimeo.
- Tendler, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- World Bank (2003), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Washington, World Bank.