

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEL INDES**

**Una Mirada Estratégica y
Gerencial de la
Implementación
de los Programas Sociales**

Juan Carlos Cortázar Velarde



**Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social**



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Abril 2006. Serie de Documentos de Trabajo I-55**

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

Cortázar Velarde, Juan Carlos, 1964-

Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales /
Juan Carlos Cortázar Velarde.

p. cm. (INDES Working paper series ; I-55)
Includes bibliographical references.

1. Social planning. I. Inter-American Development Bank. Inter-American Institute for
Social Development. II. Title. III. Series.

361.25 C442--dc22

©2006

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación auspiciados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), tanto sobre los principales aspectos económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, como en relación a metodologías de enseñanzas sobre tales temáticas. La serie de Documentos de Trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las conclusiones de los estudios realizados por el INDES y promover el intercambio plural de ideas y opiniones sobre temas relacionados con la gerencia social y los procesos de capacitación ligados a la misma.

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

La autorización para utilizar el contenido de este documento, así como para obtener copia impresa, puede solicitarse a:

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Stop B200
Correo Electrónico: indes@iadb.org
Fax: 202-623-2008
Web Site: www.indes.org

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEL INDES**

**Una Mirada Estratégica y
Gerencial de la
Implementación
de los Programas Sociales**

Juan Carlos Cortázar Velarde¹

**Serie de Documentos de Trabajo I-55
Washington D.C.
2006**

¹ Actualmente Especialista en Modernización del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo. Anteriormente fue docente del Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo. PhD (c) in Management, London School of Economics and Political Science. juancc@iadb.org El autor agradece los comentarios y aportes de Nohra Rey de Marulanda, Karen Mokate y los participantes en el Encuentro “Hacia una visión estratégica de la Implementación de los Programas Sociales”, realizado en el INDES en diciembre del 2004.

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	iii
Introducción	1
El carácter estratégico de la implementación	4
<i>Nuevas oportunidades para la creación de valor público</i>	4
<i>La interacción estratégica entre los operadores</i>	6
¿En que consiste la implementación?	9
<i>Gestión de operaciones: rutinas y seguimiento de reglas</i>	11
<i>Rutinas y organizaciones</i>	15
<i>Control de gestión: guardando coherencia con la estrategia</i>	17
<i>Desarrollando las capacidades de implementación</i>	21
<i>Juntando todo: una visión gerencia y estratégica de la implementación</i>	24
La implementación en el caso de los servicios sociales	25
<i>Las particularidades de la provisión de servicios</i>	26
<i>Proveedores, usuarios y ciudadanos: la experiencia del servicio</i>	27
Una agenda para profundizar la reflexión	30
Formas organizacionales y programas sociales	30
El papel y la profesionalización de los gerentes sociales	32
Gestión de la calidad en los programas sociales	34
Control de gestión: la tensión entre impulsar y restringir	36
Implementación, capacidades institucionales y ciudadanía	38
Bibliografía	41

Resumen Ejecutivo

La implementación es usualmente considerada un proceso de menor rango o valor en comparación a los procesos de diseño o evaluación de las políticas públicas. En efecto, en la región ella ha recibido mucho menor atención tanto de parte del mundo académico como de los propios gerentes públicos y sociales. A la base de esta indiferencia está la idea de que la implementación consiste básicamente en la “aplicación” de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado. 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 al diseño de las políticas y a la planificación subsiguiente como los momentos más importantes del ejercicio estratégico que todo gerente debiera realizar. Es por ello que hablar de una implementación con carácter gerencial y estratégico puede resultar sorprendente para quienes creen que el ejercicio estratégico está esencialmente referido al diseño de políticas, a la elaboración de visiones y planes, más no al día a día de las tal vez tediosas y grises actividades de implementación.

Este artículo pretende aportar un marco conceptual para comprender los procesos de implementación en el caso específico de los programas sociales. Para ello, se acude tanto al punto de vista del pensamiento gerencial como al del pensamiento estratégico. La *reflexión gerencial* sobre la implementación considera la complejidad que tienen las rutinas, actividades e interacciones que ponen y mantienen en marcha un programa social. A partir de esta mirada, el artículo analiza los procesos de gestión de operaciones, control de gestión y desarrollo de capacidades como componentes del proceso de implementación. La *reflexión estratégica* sobre la implementación, por otra parte, se centra en cómo los procesos operativos y de control de gestión añaden valor a la política o programa en curso.

En la primera sección del artículo se reflexiona sobre el carácter estratégico de la implementación. En la segunda se presenta 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. La tercera sección está dedicada a poner en relieve las particularidades que tiene la provisión de servicios sociales. Finalmente, el artículo culmina con una sección dedicada a proponer una agenda de cinco temas relevantes para profundizar en el conocimiento de los procesos de implementación.

Introducción

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

No sorprende que de acuerdo con esta mirada mecanicista del proceso de política (según la cual los implementadores se limitan a “aplicar” o “ejecutar” algo ya decidido) tanto el diseño de las políticas como la planificación subsiguiente sean considerados como los momentos más importantes del ejercicio estratégico que todo gerente debiera realizar.² Es por ello que el título de nuestro artículo puede resultar sorprendente para quienes creen que el ejercicio estratégico está esencialmente referido al diseño de políticas, a la construcción de visiones valiosas y a la elaboración de planes, mas no al día a día de las tal vez tediosas y grises actividades de implementación.

Tanto la práctica gerencial como los recientes avances en la investigación académica muestran sin embargo que la implementación es *en sí misma* fuente de problemas complejos 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 las rutinas, actividades e interacciones que solemos considerar ordinarias y por lo tanto poco importantes: “El hecho de no reconocer que estas circunstancias, por demás sumamente comunes, presentan serios obstáculos a la implementación inhibe el aprendizaje. Alguien que vaya siempre en busca de circunstancias insólitas y acontecimientos dramáticos no puede apreciar lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario”.

² Probablemente esta noción se haya visto reforzada por la influencia de escuelas de pensamiento estratégico que hacen énfasis fundamentalmente en las actividades de planificación y “visionado” como manifestación suprema del ejercicio estratégico. Otras escuelas – más interesadas en los procesos de aprendizaje organizacional y en las estrategias como patrones de conducta y no sólo como planes - tienen mayor capacidad de percibir la importancia propia que tienen los procesos de implementación de estrategias. Al respecto, véase Mintzberg et al (1999).

¿Es posible entonces que existan problemas que, manifestándose durante la implementación de una política, hallen solución fundamentalmente en el marco de las actividades que componen la implementación misma? Una respuesta afirmativa a esta pregunta nos lleva a tres consideraciones sobre la importancia de la implementación en el proceso de políticas. La primera consiste en constatar que no todo lo que ocurre en la implementación es derivación lógica o práctica de lo que ocurre en el momento del diseño, de manera que los procesos de implementación tienen naturaleza y consistencia propia. En consecuencia – y esta es la segunda consideración – el gerente enfrenta problemas específicos de implementación que ponen en serio riesgo el éxito de la política o programa en ejecución y que, por lo tanto, atentan contra el valor público que dicha política busca generar. Finalmente, si 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 puerta a una *mirada estratégica* de la misma.

Este artículo pretende contribuir 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, p. 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 de 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 programas.³ 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

³ 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, 2004).

la generación de mayor valor público.⁴ Retomando la constatación de Pressman y Wildavsky (1998) 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 INDES propone para el proceso de desarrollo de las políticas sociales. De acuerdo con esta visión, las actividades de definición colectiva de problemas, selección de alternativas, toma de decisiones autorizadas, implementación y evaluación son procesos que se iteran a lo largo del tiempo e interactúan entre sí (Molina, 2002a). La tradicional oposición entre diseño e implementación de políticas no tiene sentido Para el INDES; por el contrario, promueve su estrecha articulación. Es por ello que el énfasis que hacemos 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 interacción mutua y continuidad que existen entre estos procesos no indican que todos ellos tengan la misma naturaleza. Una reflexión adecuada sobre el desarrollo de las políticas públicas debe identificar la naturaleza y características específicas de los procesos que lo componen.⁵ Una buena argumentación gerencial, por otra parte, debe ser capaz de distinguir entre estas distintas naturalezas para poder proponer el tipo de prácticas, capacidades y herramientas adecuadas a ellas.⁶

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 hace énfasis en las particularidades que tiene la provisión de servicios sociales. Finalmente, concluimos el artículo con una sección dedicada a discutir brevemente determinadas problemáticas relativas a la implementación, en las cuales consideramos indispensable profundizar para mejorar la gestión de los programas sociales en la región: las formas organizativas

⁴ 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.

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.

adecuadas para la generación de servicios sociales, el papel y la profesionalización de los gerentes sociales, la gestión de la calidad en los programas sociales, los retos para el control de gestión de los mismos y, finalmente, la relación que la implementación puede tener con asuntos vinculados a la gobernabilidad, como son las capacidades institucionales del estado y el fortalecimiento de la ciudadanía.

El carácter estratégico de la implementación

Para argumentar en favor de la consideración de la implementación como parte sustantiva del proceso estratégico bastaría tal vez con indicar – de manera 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. De acuerdo con esta idea, Moore (1998, p. 16 y 227) 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.

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

Nuevas oportunidades para la creación de valor público

Las diversas críticas a los modelos tradicionales de administración pública coinciden en la importancia que tiene reconocer un papel gerencial a los funcionarios públicos, superando así una visión excesivamente centrada en el papel exclusivamente administrativos (Barzelay, 1998; Metcalfe y Richards, 1993). Uno de los ejes fundamentales de la nueva actitud gerencial que se fomenta consiste en encontrar el mayor valor posible para los ciudadanos. Ello supone que el gerente esté atento 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 de 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 vivido por la Argentina en el 2001, permitió ampliar sustantivamente el ámbito de aplicación geográfica del programa y dar mayor relevancia a componentes comunitarios que se hallaban relativamente relegados dentro del diseño original del programa. 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 – aun 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 previsto.⁷

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 mismas.⁸ En otras palabras, dependerá de sus capacidades para *pensar y actuar estratégicamente* durante la implementación.⁹ 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 este se estancó gravemente. Si los interesados en impulsar este proceso participativo hubieran respaldado y extendido los cambios que comenzaban a darse dentro de algunas áreas de la municipalidad, tal vez 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 al proceso de

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.

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

A lo largo de la implementación de un programa social, los operadores interactúan entre sí, pero también lo hacen con sus superiores jerárquicos, las autoridades políticas y los usuarios de los servicios que generan. Todos estos actores interactúan estratégicamente, es decir, buscan de manera relativamente sistemática que sus valores, visiones e intereses prevalezcan sobre otros en la orientación y marcha de la política o programa en cuestión. A continuación 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 una gestión ínter organizacional) se ven obligados a coordinar o cooperar entre sí dado que no controlan individualmente todos los recursos y esfuerzos necesarios para lograr los resultados esperados. Los operadores toman así continuamente decisiones que les permiten ocuparse colectivamente del entorno de trabajo que comparten y superar la incertidumbre que acompaña a la necesidad de colaborar con otros (Echebarría, 2001; Chisholm, 1989). La toma de estas decisiones es más compleja y lenta conforme crece el número de actores que deben tomarlas. Pero además del número de participantes, Pressman y Wildavsky (1998) consideran que hay tres factores que influyen en el proceso de toma de decisiones durante la implementación: la dirección de las preferencias que los operadores tienen respecto 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

¹⁰ Es interesante observar que los responsables del presupuesto participativo en Villa El Salvador concentraron sus esfuerzos en rediseñar e institucionalizar la metodología general de la iniciativa, logrando que se aprobara una Ordenanza al respecto. Sin embargo, dado que parte sustantiva de los problemas que aquejaban al proceso eran de carácter operativo, dicho esfuerzo no fue capaz de evitar el deterioro de la confianza pública y política en el nuevo instrumento presupuestal.

indiferentes?- y la magnitud de los recursos que comprometen en el programa. Así, es posible identificar distintas estrategias de negociación entre los operadores de un programa en función de la combinación de estos tres factores. Los más identificados, urgidos y comprometidos con el programa presionarán por una toma de decisiones rápida, mientras que los que más se oponen a la marcha del programa prolongarán la negociación hasta el cansancio. Tanto los más identificados como los más opuestos al programa negociarán duramente, tratando de conservar hasta el final sus posiciones, mientras que los que son relativamente indiferentes al programa no tendrán mayores problemas en ceder sus posiciones iniciales. La actitud cooperativa de los operadores, que se forma mediante estas negociaciones, es importante porque 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, los hacedores de política y las autoridades políticas están estructuradas en gran medida de acuerdo con 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 agencia.¹² 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, que racionalmente buscan maximizar sus propios intereses aún 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 la información sobre las operaciones y resultados obtenidos.¹³ Sin embargo, no sólo los operadores, sino también las autoridades ejecutivas y los políticos, tienden a comportarse estratégicamente en la búsqueda de una forma de satisfacer sus intereses (sean estos mantenerse en el cargo, ampliar su ámbito de influencia y recursos o ser reelegidos para sus cargos). Hay que reconocer, no obstante, que tanto desde el punto de vista académico como del práctico se ha hecho más énfasis en estudiar las “desviaciones” de los operadores (la burocracia) que las de los otros actores involucrados.¹⁴

¹¹ Pressman y Wildavsky (1998) analizan fundamentalmente la toma explícita y formal de decisiones entre los operadores. Sin embargo, como veremos mas adelante, incluso la acción rutinaria – que tiene un cierto grado de automaticidad – supone la toma de decisiones y la cooperación entre los operadores al interior de un sistema operativo (Nelson y Winter, 1982).

¹² Para una visión de conjunto del aporte de estas corrientes teóricas resulta útil revisar la compilación de Saiegh y Tomassi (1998).

¹³ 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.

¹⁴ En este punto, el informe del Banco Mundial (2004) tiene una visión bastante equilibrada, puesto que no sólo considera el posible comportamiento “rentista” de los proveedores sino también el de los políticos, que pueden optar

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 productos, sólo se generan y obtienen mediante la experiencia de dicha interacción. Así, proveedor y usuario deben cooperar para lograr que el servicio cumpla su cometido (esto 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 determinan si se asignan o no recursos (e incluso sanciones) al usuario. Para tomar tales decisiones, el proveedor debe “procesar” al usuario: clasifica sus demandas o situación en función a 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 son permeables a 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 presentar los comportamientos esperados por el proveedor o desacatar sus decisiones, manipular las muestras de gratificación para afectar interacciones futuras o, simplemente, hacerle perder el tiempo. En esta relación de desigualdad y poder hay entonces un amplio campo para la acción estratégica tanto de los proveedores como de los usuarios.

En síntesis, es simplista e ingenuo considerar a los actores involucrados en la implementación como autómatas que cumplen o desempeñan un 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, desempeñan un papel 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 desprecupan de la generación de mayor valor para los ciudadanos en aras de intereses egoístas. La noción de “burocracia maximizadora” o “rentista” y la influencia de la teoría de agencia parecieran conducir a este tipo de conclusiones. Un interesante estudio de Tandler (1997) sobre servicios públicos en el Brasil muestra, en cambio, que los funcionarios públicos pueden orientar su labor por valores e intereses directamente ligados al ofrecimiento de un mejor servicio a los usuarios, logrando no sólo un buen desempeño sino un alto grado de compromiso personal con su labor. Una mirada exclusivamente centrada en el carácter “rentista” o egoísta de los operadores tiende a sugerir que la solución a los problemas de

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.

implementación reside en disciplinar a los operadores, “ajustando” su desempeño a lo que el programa espera de ellos.¹⁵

El problema es que la conjunción de una mirada 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 profunda de la implementación permite en cambio ver que el compromiso o la innovación son procesos tan concretos como disciplinar mediante el control social o establecer nuevos pactos entre operadores y hacedores 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*.¹⁶ 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.

¿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 hace énfasis en las funciones que debe desempeñar el gerente durante la implementación como parte del proceso global de gerencia.¹⁷ Asumiendo además una perspectiva estratégica, el gráfico 1 propone una forma de

¹⁵ 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 un enfoque que valore lo que los propios proveedores pueden hacer para comprometerse en mayor medida con los ciudadanos. Ello depende sin duda del marco contractual y la presión de los usuarios, pero también de los valores e intereses que logre promoverse entre los servidores públicos. Un enfoque que, partiendo también de la teoría de una agencia más sensible a la motivación de los propios operadores, la ofrece Savedoff (1998).

¹⁶ Haremos referencia a las posibilidades de reorientar o potenciar los intereses y valores de los operadores logrando un buen desempeño más adelante, cuando consideremos los sistemas de control de gestión como medios para promover el compromiso y la calidad.

¹⁷ 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 hace en el desempeño de las funciones gerenciales.

entender el *proceso de gerencia*.¹⁸ 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, p. 36). Distinguimos en él tres funciones fundamentales: el desarrollo de estrategias, la implementación de las mismas y su evaluación.¹⁹ Elaboramos conceptualmente la implementación acudiendo al modelo de los procesos productivos, que es central en la literatura gerencial.²⁰ La dividimos 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 capacidades.²¹

Cabe señalar que esta visión del proceso de gestión, dado su elevado nivel de abstracción, es aplicable al estudio de los procesos de provisión de bienes y servicios, tanto en el sector público como en el privado.²² en cambio No parece tan útil para comprender la

¹⁸ El uso de los términos “gerencia” y “gestión” se presta a cierta confusión, lo que conduce en algunos ambientes a considerar que la diferencia entre ambos tiene que ver con la jerarquía de los procesos aludidos (la gerencia así tendría mayor jerarquía lógica y práctica que la gestión) o con que se refieren sólo a parte del proceso de política (la gerencia se referiría así a todo el proceso, mientras que la gestión haría referencia sólo a la implementación). Queremos aclarar aquí el sentido en que utilizaremos ambos términos, para evitar estas confusiones a lo largo de la lectura del texto. El problema tiene que ver con que buena parte de la literatura gerencial está originalmente escrita en inglés. En inglés la diferencia entre “*management*” y “*manage*” reside básicamente en que el primer término es un sustantivo y el segundo un verbo. Así “*management*” se define como “*the activity, work or art of managing*”, mientras que “*manage*” se define como “*to conduct the running of*” o “*to guide or have charge of*” (The New Penguin English Dictionary 2001). En español existen los términos “gerencia” y “gestión.” Ambos son sustantivos, definiéndose el primero como “*gestión que incumbe al gerente*” y el segundo como “*acción y efecto de gestionar*”. Así, ambos tienen el mismo significado. “Gestión” tiene una connotación más activa, por lo que usualmente se emplea cuando se hace referencia a las acciones de un gerente. “Gerencia”, en cambio, suele emplearse cuando se hace referencia al campo de conocimiento que estudia la acción de los gerentes (aunque a veces se utiliza también la frase “*ciencias de la gestión*”). El verbo asociado a dichos términos es “gestionar”, que se define como “*hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera*” (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>). Así, “gestionar” es la traducción de “*manage*.” En conclusión, la diferencia entre “gerencia” y “gestión” no tiene que ver con sus contenidos semánticos sino con una mayor connotación activa en el segundo término. La diferencia entre “gerencia” y “gestionar” no tiene que ver tampoco con sus contenidos semánticos, sino con el distinto papel gramatical de un sustantivo y un verbo. En consecuencia, en este texto utilizaremos “gerencia” y “gestión” para hacer referencia a lo mismo, es decir, al conjunto de actividades que se realizan para diseñar, orientar, poner en marcha y evaluar el conjunto del proceso de política pública. No empleamos dichos términos aludiendo a una diferencia jerárquica entre dos realidades o procesos distintos. Tampoco para distinguir entre la implementación y el resto del proceso de política. Por otra parte, el término “gestionar” será utilizado como el verbo correspondiente a las actividades gerenciales (o de gestión) en su conjunto.

¹⁹ Retomamos aquí lo propuesto por Michael Barzelay en el curso *Contested Issues in Public Management (2003-04)* en la *London School of Economics and Political Science*.

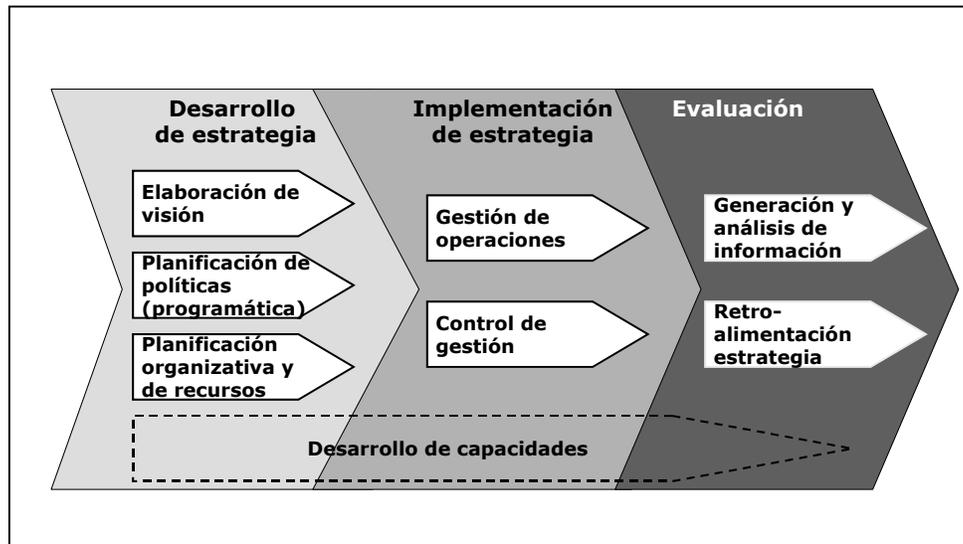
²⁰ Barzelay (1992, 183) aboga por las ventajas que tiene un enfoque productivo para comprender los procesos operativos, dado que permite a los operadores comprender los procesos generales en los cuales se inscribe su acción más allá de su ubicación en la estructura jerárquica de la organización. A esto cabe añadir que la perspectiva de procesos es una de las más adecuadas para describir y comprender las prácticas gerenciales.

²¹ Sobre acciones y opciones vinculadas a las funciones de planificación de políticas así como la planificación organizativa y de recursos véase: Molina (2002b). Sobre la evaluación de políticas y programas véase: Mokate (2003).

²² Barzelay considera que el campo de la gestión pública se compone de cuatro áreas de reflexión temática y acción práctica: el diseño de organizaciones programáticas, el liderazgo ejecutivo en el gobierno, la gestión de operaciones gubernamentales y las políticas de gestión pública. Como se puede apreciar, la visión funcional del proceso de

gestión 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.

GRÁFICO 1
UNA VISIÓN FUNCIONAL DEL PROCESO DE GERENCIA



Gestión de operaciones: rutinas y seguimiento de reglas

Las operaciones son el conjunto de actividades que transforman y aplican determinados recursos (capital, materiales, tecnología, habilidades y conocimientos) para generar productos o servicios que, mediante dicho proceso, adquieren valor adicional (Liu, 2002). Si nos acercáramos en este momento a un programa cualquiera que estuviera en operación veríamos, como indica Kelman (1987, p. 175), “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”. 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 a sus habilidades mediante la especialización y se hace posible predecir en cierta medida la

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.

cantidad y calidad de los productos o servicios generados. Los distintos elementos constitutivos del proceso operativo – materiales, información, herramientas, conocimientos y habilidades – se articulan productivamente mediante la realización efectiva de un conjunto de rutinas. ¿Qué son las rutinas? Nelson y Winter (1987) consideran que las rutinas tienen en las organizaciones un papel 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 fundamentan en un conocimiento implícito, es decir, que es difícil de expresar y transmitir claramente mediante el lenguaje. Esto confiere a las rutinas cierta automaticidad que facilita su fluidez.²³ Finalmente, dado que las rutinas suelen incluir en sus “programas” un número limitado de opciones distintas de comportamiento en función de las características de la situación, el operador es obligado a tomar de manera rápida (“programada” si se quiere) determinadas decisiones con respecto al tipo de comportamiento a seguir.²⁴

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 ella. Por otra parte, desde un punto de vista agregado, las distintas rutinas se enlazan entre sí, conformando procesos operativos más amplios que permiten la transformación de recursos, información, habilidades y conocimientos en bienes y servicios.²⁵ La coordinación entre distintas actividades rutinarias es entonces central para el proceso operativo. Cada individuo no sólo debe ser capaz de desempeñar los comportamientos que las rutinas adscritas a su papel le ofrecen, sino de captar e

²³ Dicha automaticidad se manifiesta en la sensación que tiene quien domina una rutina de “hacerlo sin pensar” o “automáticamente.”

²⁴ 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.

²⁵ 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.

interpretar los “mensajes” que otros miembros de la organización le remiten – bajo la forma de insumos, productos intermedios, autorizaciones, etc. – y que exigen que él a su vez desempeñe determinados comportamientos también rutinarios (Nelson y Winter, 1982).

Las rutinas se ejecutan dentro del marco de un conjunto de reglas (sean estas normas de conducta, regulaciones de procedimiento o estándares operativos). La secuencia de acciones que constituye una rutina está estructurada en función de las reglas vigentes. Estas reglas guían también a los operadores a seleccionar conductas entre las opciones contenidas en la rutina (Feldman, 2000).²⁶ De esta manera, la actividad rutinaria es una *acción que sigue reglas*. El mismo tipo de prejuicio que presenta a las rutinas como un mero acto repetitivo y automático, muestra a la acción que sigue reglas como un acto mecánico en el cual no hay espacio para la reflexión o la deliberación.

James March (1994) propone una visión bastante más compleja del asunto. En ella la toma de decisiones en función de las reglas se rige por la *lógica de lo apropiado* (a diferencia del proceso de elección racional que se rige por la lógica de optimización). Utilizando dicha lógica, el sujeto que debe decidir un curso de acción se plantea tres preguntas: ¿qué tipo de situación es 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.

Tener en cuenta la necesidad de cooperación entre muchos actores nos lleva a considerar tres problemas que afectan de manera sustantiva a 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 sobre la fluidez con la que operará la secuencia de acciones programadas, sobre la capacidad de tales acciones para generar los resultados esperados o sobre el logro de las características de cantidad y calidad esperadas. El establecimiento de

²⁶ Un buen ejemplo de lo señalado son las rutinas de adquisición en el sector público. La secuencia de acciones a seguir en los procesos de adquisición (difusión y venta de las bases del concurso, respuesta a consultas, selección de postores, evaluación de propuestas, selección de la mejor alternativa y contratación) sigue las regulaciones existentes sobre la materia, de manera que no se puede, por ejemplo, evaluar propuestas si antes no se difundieron las bases del concurso. De la misma manera, las decisiones que toman los miembros del jurado calificador sobre las acciones a realizar se rigen por las regulaciones establecidas, por ejemplo, para asignar puntajes a las diferentes ofertas.

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 compone una rutina y quienes deben recibir los resultados intermedios de ellas para ejecutar la siguiente secuencia de actividades programadas.²⁷

La ambigüedad plantea un problema más complejo. Ella consiste en 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 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 pueden tener de la situación, sus identidades y las reglas a utilizar. A diferencia de los problemas de incertidumbre, aquí las soluciones no consisten en procurarse mejor información, sino en construir consensos o acuerdos interpretativos.

Tanto la incertidumbre como la ambigüedad abren de par en par las puertas a los problemas de interacción estratégica entre los operadores de un programa. Las disputas y las estrategias de conflicto en torno a los 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 situaciones, papeles y reglas.²⁸ 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

²⁷ 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.

²⁸ 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 cuales no. Esto, obviamente, reflejaría los valores y visiones de dichos proveedores.

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 automaticidad.²⁹ 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, p. 99) sostienen que “la conversión de la actividad en una rutina en una organización constituye la forma más importante de almacenamiento del conocimiento operativo específico de la organización. ... las organizaciones *recuerdan haciendo*”. 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.

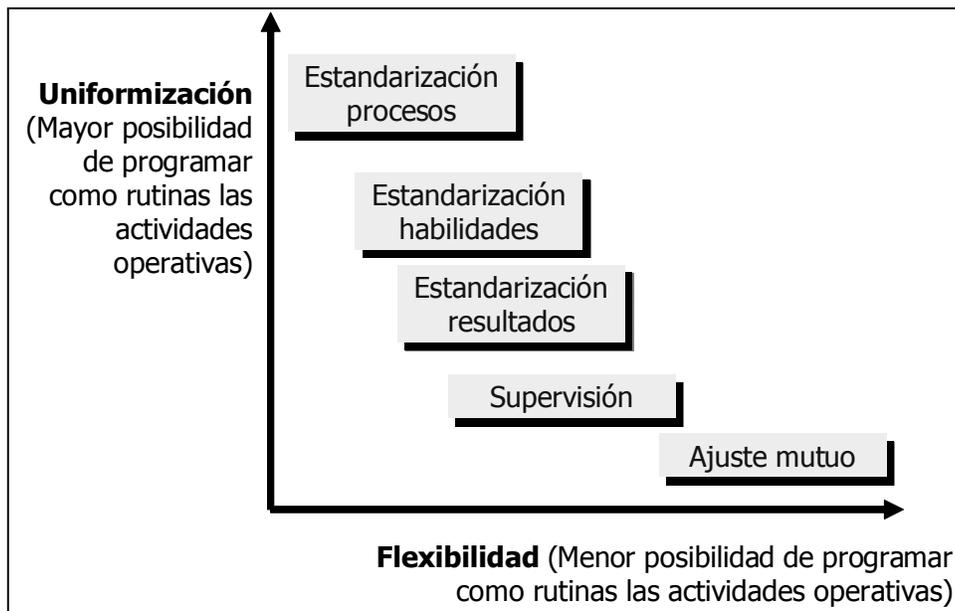
Para reflexionar sobre la influencia que las rutinas pueden tener sobre la estructura de las organizaciones, comencemos recordando que la especialización del trabajo y la coordinación entre labores especializadas son los factores fundamentales que dan forma a la estructura de una organización. La muy 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 determinar la posibilidad efectiva de *programar como rutinas* las actividades operativas. En otras palabras – y retomando la definición de rutina que ofrecimos anteriormente – definir el grado al que es posible descomponer dichas actividades en un repertorio limitado de conductas alternativas y programarlas para que se articulen en una secuencia fluida de acciones. Cuando ello es posible, la estandarización de procesos, resultados o habilidades es una opción viable de coordinación. Cuando no es posible, en cambio, habrá que echar mano de la supervisión directa o del ajuste mutuo entre los

²⁹ 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.

cooperantes. El gráfico 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 2
 RUTINAS, FORMAS DE COORDINACIÓN Y ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

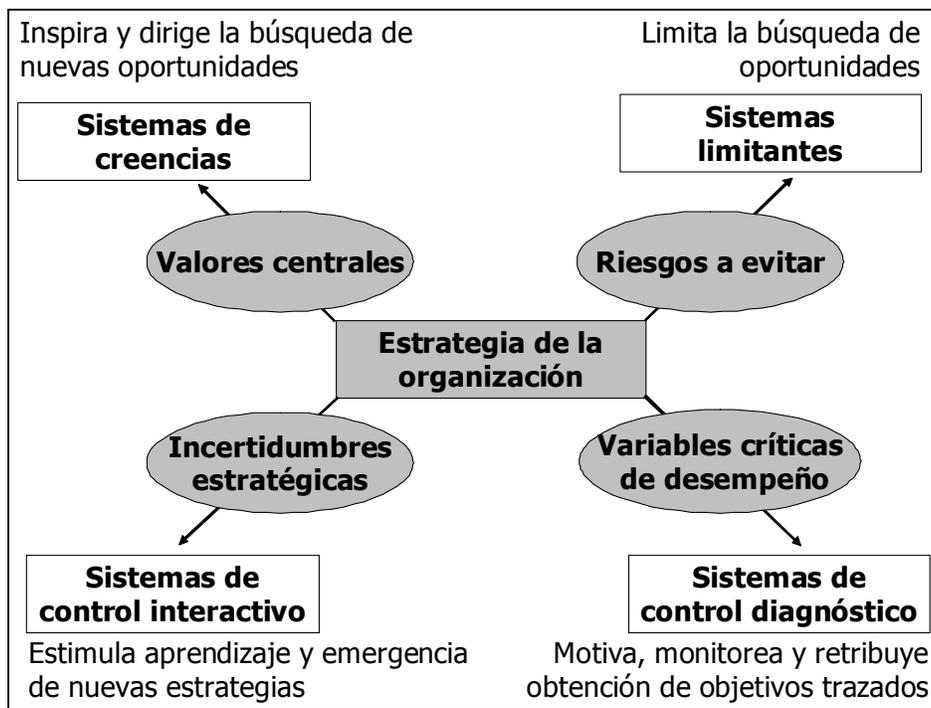


Finalmente, las posibilidades de programar como rutinas las actividades de los operadores influye poderosamente en el diseño de los puestos de trabajo. El objetivo del diseño de puestos es procurar que el desempeño de quienes los ocupan logre una calidad mínima de manera estable y no sólo como una excepción 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, puede exigir todo lo contrario, es decir, promover la adaptabilidad y la flexibilidad. Como afirma Kelman (1987, p. 141), “el problema más fundamental del diseño de puestos es el grado al que el comportamiento debe ser regulado mediante procedimientos operativos estandarizados o el grado al cual debe dejarse a las personas decidir por ellas mismas la manera más apropiada de comportarse”. Al igual que en el caso de la estructura organizacional, hallamos que las posibilidades efectivas de programación rutinaria de las actividades influyen poderosamente en la uniformidad o flexibilidad de las atribuciones, responsabilidades y tareas adscritas a un puesto de trabajo. Como sugiere el gráfico 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.

GRÁFICO 3
SISTEMAS DE CONTROL DE LA ESTRATEGIA (SIMONS, 1995)



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, p. 5) propone que esta función exige que los gerentes se ocupen 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 3, para cada una

de estas acciones, Simons 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 una breve revista a cada una de ellos, dado que tienen importantes implicancias para la gestión de la implementación.

Los *sistemas de creencia* 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 aporten intención y dirección al conjunto de la organización. Los valores orientan el esfuerzo de búsqueda de nuevas oportunidades para la creación de valor o, cuando surgen problemas en la implementación, determinan el tipo de problemas que vale la pena enfrentar y el tipo de soluciones que se consideran valiosas o legítimas. Buscando mejorar el desempeño de la organización, los sistemas de creencia 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” (p. 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.

Tomando en cuenta como 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).³⁰ Los sistemas de control diagnóstico se concentran en la identificación de errores y desvíos, los que a su vez conducen a corregir las rutinas y procesos operativos. Funcionan como mecanismos de retroalimentación negativa del proceso operativo. Herramientas como el “cuadro de mando integral” (*balanced scorecard*) permiten a los gerentes tener una visión global de las variables críticas de desempeño, identificar desvíos y activar la retroalimentación correctiva (Kaplan y Norton, 1992, 2000; Niven, 2003).

La calidad ha surgido en las últimas décadas como una de las variables de desempeño más importantes, tanto en el sector privado como en el público (Simons, 1995; Pollit y Bouckaert, 1995). Una definición básica de la calidad se entiende como el grado en que el bien o servicio cumple con las especificaciones necesarias para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios.³¹ 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 entonces exclusivamente en las características de los bienes o productos desarrollados, sino también en el mejoramiento continuo de los procesos operativos que los generan.

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

³⁰ 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 procesuales, multidimensionales y capaces de incorporar las visiones e intereses de los distintos actores involucrados, en lo que denominan un ejercicio de “evaluación pluralista” (p. 868).

³¹ Como veremos luego, esta definición se hace más compleja al considerar la generación de servicios y más aún al considerar los servicios generados por el sector público.

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 creencia 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” (p. 7-8). La implementación efectiva de las estrategias exige a los gerentes manejar balanceadamente estas fuerzas opuestas. La inspiración positiva pura puede llevar a la organización a la dispersión y el desperdicio del esfuerzo creativo, abriendo además las puertas a comportamientos oportunistas y contrarios a los valores institucionales. La restricción pura, por el contrario, apaga el compromiso de los sujetos y la creatividad de la organización, 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; Banco Mundial, 2003). Si bien existe un ámbito de interacción inmediata entre gerentes y proveedores por un lado y proveedores y usuarios por el otro, el ámbito del control no se limita a ese ámbito, 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 servicios.³² En consecuencia, el control de la gestión operativa en el mundo público es un proceso que no sólo corresponde a los gerentes, sino también a los ciudadanos, usuarios, políticos y a las autoridades electas.³³

En el mundo público no basta con que el control genere un mejor desempeño en 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 reflexiones respecto a si los mecanismos de control en el sector público logran conducir

³² 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.

³³ También hay relaciones de control entre estos diversos actores (ciudadanos respecto a políticos, políticos respecto a autoridades ejecutivas, ciudadanos respecto a 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.

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 actividad.³⁴ 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 interiorizados por los individuos son los que 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

³⁴ Es importante observar que las capacidades constituyen una potencialidad para el buen desempeño de una actividad, más 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.

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 desempeña en estas últimas un papel análogo al que el éxito financiero desempeña en las empresas privadas. Mientras que para una empresa el éxito financiero es indicador certero de la generación de valor (privado), en el mundo público –donde no es posible una definición objetiva del valor sino que ella deriva de la deliberación política- el logro de la misión (que es resultado del acuerdo político) es el indicador fundamental de creación de valor público. En consecuencia, 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 productos y servicios que ofrece la organización, las que permiten sacar amplio provecho de las oportunidades para la creación de valor público y, finalmente, las que siendo imprescindibles resultaría muy difícil volver a generar si se perdieran o deterioraran seriamente.³⁵

Las capacidades estratégicas son, sin embargo, ambivalentes. Como señala la autora 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 resultar bloqueando la incorporación o desarrollo de nuevas tecnologías necesarias para responder a nuevos problemas u oportunidades.³⁶ 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 resistente al cambio, mientras que los sistemas técnicos y gerenciales, aunque también pueden mostrar resistencias, suelen ser más fáciles de transformar.

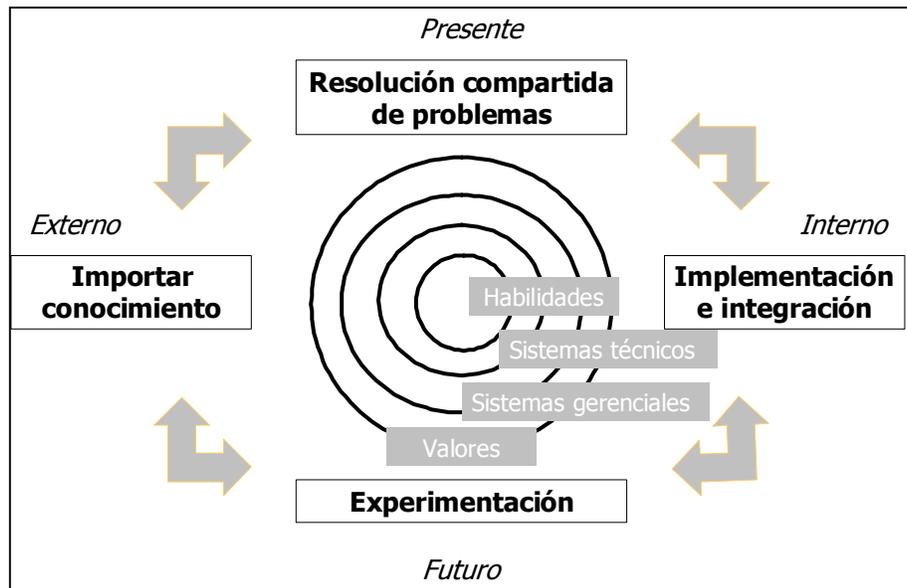
La autora propone un conjunto de cuatro actividades que permiten desarrollar capacidades y a la vez evitar que ellas se tornen en rigidez. El gráfico 4 muestra estas actividades, que actúan sobre los cuatro elementos que constituyen las capacidades organizacionales. La *resolución compartida de problemas* –especialmente operativos- entre personas que tienen distintas habilidades y conocimientos, no solo 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

³⁵ En cuanto a las capacidades para aprovechar oportunidades que permiten sacar amplio provecho de 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 aprovecha oportunidades de generar valor público a bajo costo.

³⁶ La autora destaca dos situaciones en la 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.

organización). En ambos casos, la existencia de un clima que tolere los errores es una condición necesaria.

GRÁFICO 4
GENERACIÓN DE CAPACIDADES ORGANIZACIONALES
(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 desenvuelven.³⁷ La actividad operativa puede así generar cambio y aprendizaje, desarrollando nuevas capacidades. Muchas veces, sin embargo, la organización no halla

³⁷ El estudio –mencionado 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).

en su interior impulso o conocimiento suficiente para innovar y desarrollar nuevas capacidades. En este caso es necesario *importar conocimientos* adquiridos de la experiencia por otras organizaciones.

El desarrollo de capacidades se realiza principalmente mediante las actividades correspondientes a las otras dos funciones de implementación (gestión operativa y control de gestión).³⁸ 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 resultante del control de gestión, aunque también puede surgir por iniciativa propia de los operadores. La actividad operativa puede generar por sí misma nuevas capacidades mediante espirales de cambio adaptativo. Finalmente, la importación de conocimientos suele activarse a partir de la toma de conciencia de las debilidades existentes en la marcha institucional, lo que suele 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 se cristalizarán a manera de 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.

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 realizan de manera sucesiva o separada. Por el contrario, como muestra el gráfico 5, interactúan estrechamente y ejercen una poderosa influencia mutua.

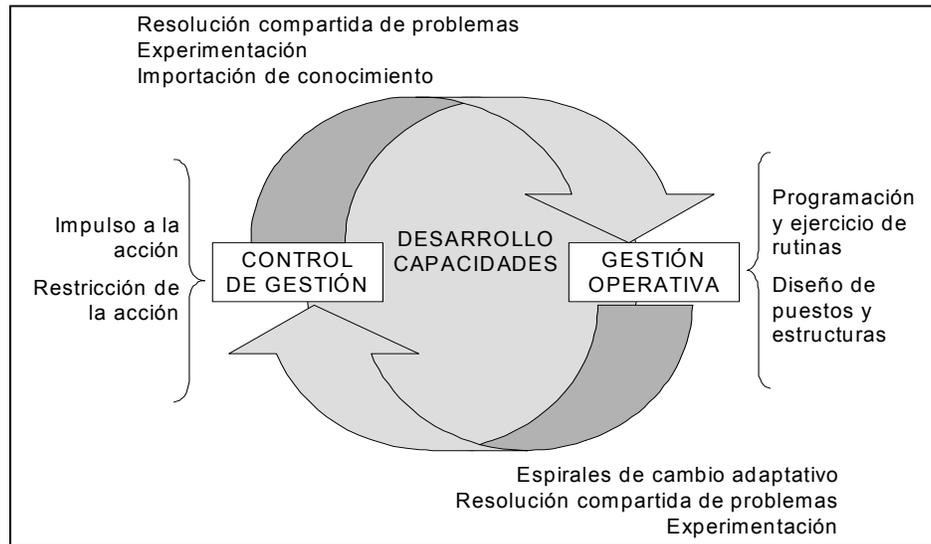
Como sugiere el gráfico, *el desarrollo de capacidades puede producirse mediante las actividades de gestión operativa y control de gestión*, dado que las actividades generadoras de capacidades sugeridas por Leonard-Barton (1995) son actividades estrechamente vinculadas a las operaciones o al monitoreo.³⁹ Por su parte, *el desarrollo*

³⁸ Otras actividades, como la capacitación, pueden sin duda contribuir 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.

³⁹ Evidentemente, no basta con que se realicen actividades operativas o de control de gestión para que se desarrollen capacidades estratégicas. El argumento de Leonard-Barton apunta a que determinadas formas de efectuar dichas actividades pueden contribuir en la formación de capacidades. Desde un punto de vista funcional, sería entonces posible afirmar que determinadas actividades de gestión operativa y de control de gestión pueden desempeñar adicionalmente funciones de desarrollo de capacidades – bajo condiciones como las establecidas por la autora.

de capacidades sostiene las actividades de gestión operativa y de control de gestión, pues ellas serían imposibles o se agotarían rápidamente sin el fortalecimiento de las capacidades existentes o la generación de otras nuevas.

GRÁFICO 5
FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS



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 para 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 oportunidades de interacción y conflicto estratégico. En consecuencia, un buen gerente debe considerar tanto las oportunidades de creación de valor como las interacciones estratégicas que tienen lugar durante la implementación, siendo capaz de *pensar y actuar estratégicamente* (y no mecánicamente) durante la misma.

La Implementación en el caso de los servicios sociales

La literatura gerencial establece una ya conocida diferencia entre la generación de productos y la de servicios, atendiendo a que su distinta naturaleza implica diferencias importantes en los procesos operativos y de control de gestión. En esta sección pasaremos una revista rápida 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 con 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, p. 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 entonces co-productor de los servicios, de manera que el valor que se genera depende tanto del proveedor como del usuario y de su cooperación efectiva. 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 papel de co-producción que desempeñan los usuarios y la importancia que tiene su propia subjetividad en la apreciación del valor de los servicios, conduce a pensar que la interacción entre los proveedores y los usuarios 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 en cuáles problemas merecen o no una acción pública o a cuáles debe darse prioridad. En consecuencia, tampoco es posible señalar objetivamente qué bienes y servicios (es decir, qué políticas para producirlos) son más valiosos (Moore, 1998; Lindblom, 1991).⁴⁰ Todo ello –los problemas y las políticas- son así resultado de la deliberación y del acuerdo político, lo que involucra a los ciudadanos y sus representantes.

Los programas sociales existen entonces para responder a demandas procesadas colectivamente por los ciudadanos a través del sistema político. Requieren por lo tanto decisiones y recursos públicos que están bajo el control de los políticos electos y las autoridades ejecutivas que representan al conjunto de ciudadanos. Los proveedores - responsables de gestionar y ejecutar los procesos operativos que 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

⁴⁰ Sobre los procesos socio-políticos mediante los cuales determinadas situaciones son elevadas a la categoría de problemas públicos y se elaboran alternativas para enfrentarlos, véase Kingdon (1995).

busca satisfacer demandas colectivas y, por lo tanto, hace énfasis en el respeto y promoción de un estatus de igualdad básica para todos los ciudadanos: todos tienen el mismo derecho a participar, emitir juicios y tomar decisiones (a través del sistema político). La relación de los servicios públicos con sus usuarios busca responder a demandas y expectativas particulares y diversas. Hace énfasis, por lo tanto, en el ajuste entre ellas y las características de los servicios que ofrece. Moore (1998, p. 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 el papel de usuario al de ciudadano. Como señala Mintzberg (1999) los individuos se relacionan con el Estado de varias maneras, en función del tipo de papel que desempeñan en situaciones y contextos diversos. Los papeles sociales no son necesariamente excluyentes entre sí, pues como sucede con los papeles de ciudadano y de usuario, son las mismas personas las que los ostentan.⁴¹ Desempeñar varios papeles e intercambiarlos continuamente es parte de la esencia de la vida social.

¿Por qué es importante para nuestro tema considerar el papel de usuario? Porque nos permite entender la importancia que tiene la *experiencia del servicio* para comprender la provisión de servicios públicos. Los ciudadanos que son usuarios de los servicios son quienes han obtenido una experiencia de ellos. Esta experiencia es importante por dos razones: a) porque constituye el escenario en el cual se producen interacciones estratégicas entre los proveedores y los usuarios, y b) porque es a partir de ella que se puede evaluar el grado de satisfacción que los servicios generan, es decir, el grado al 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), esta interacción gira en torno al “procesamiento” al cual los proveedores someten a los usuarios y a la resistencia que estos ofrecen. El curso del proceso de implementación no depende entonces exclusivamente de las decisiones de diseño del programa ni de las acciones y decisiones de los operadores. Depende también de lo que usuarios y proveedores hacen durante la experiencia de 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 resultan ser en gran medida los que hemos considerado como constitutivos de la implementación: las competencias profesionales de los proveedores, el diseño uniforme o flexible de los puestos operativos,

⁴¹ Al respecto, el trabajo de Alford (2002) ofrece también un esfuerzo por pensar los papeles de “*costumer*” (usuario) y ciudadano de manera complementaria. El autor hace énfasis en aspectos vinculados al aporte que los usuarios de los servicios realizan como co-productores de los mismos.

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 con el mismo.⁴² Esto es problemático, porque los usuarios juzgan los servicios en función del grado de satisfacción que obtienen, lo que es altamente subjetivo.⁴³ 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 papeles operativos en juego y seleccionar y aplicar reglas de procedimiento apropiadas. Por parte de los usuarios, la experiencia del servicio supone interpretar su propia situación como 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 aumentan como resultado de la incorporación del proceso de deliberación política. Si además se trata de servicios sociales, la ambigüedad se acrecienta aún más. Ello debido a que la comprensión de los problemas sociales se caracteriza por una marcada conflictividad, en la cual las interpretaciones responden a intereses sociales y políticos en pugna. Las discusiones políticas y técnicas sobre el desarrollo social, sobre los modelos de políticas sociales y sobre sus instrumentos son buenas muestras de las ambigüedades y conflictos que afectan el campo de los programas sociales. Sulbrandt (2002) señala que en situaciones marcadamente ambiguas y que enfrentan problemas complejos como los sociales, las intervenciones de política pública no pueden sino echar mano de hipótesis y herramientas “blandas” (que se basan en 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 en el cual los gerentes sociales sólo pueden intervenir mediante el uso de este tipo de hipótesis y herramientas. Esta afirmación, como veremos luego, conduce a pensar que las

⁴² Esto alude nuevamente a la idea de “dualidad del valor público” de Moore (1998).

⁴³ 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).

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.

Una agenda para profundizar la reflexión

Durante la reflexión que hemos realizado en las páginas anteriores sobre la implementación desde una doble perspectiva gerencial y estratégica, hemos hecho referencia a algunos temas centrales para gestionar la implementación, tales como las formas organizacionales, la aplicación de la noción de calidad a los programas sociales o las funciones gerenciales que debieran cumplir los mecanismos de responsabilización pública, entre otros. Queremos, para finalizar este trabajo, hacer una breve referencia a algunos de estos asuntos, proponiendo de manera inicial algunas preguntas y pistas que pueden servir para seguir reflexionando sobre el papel de los gerentes sociales en la implementación de los programas sociales.

Formas organizacionales y programas sociales

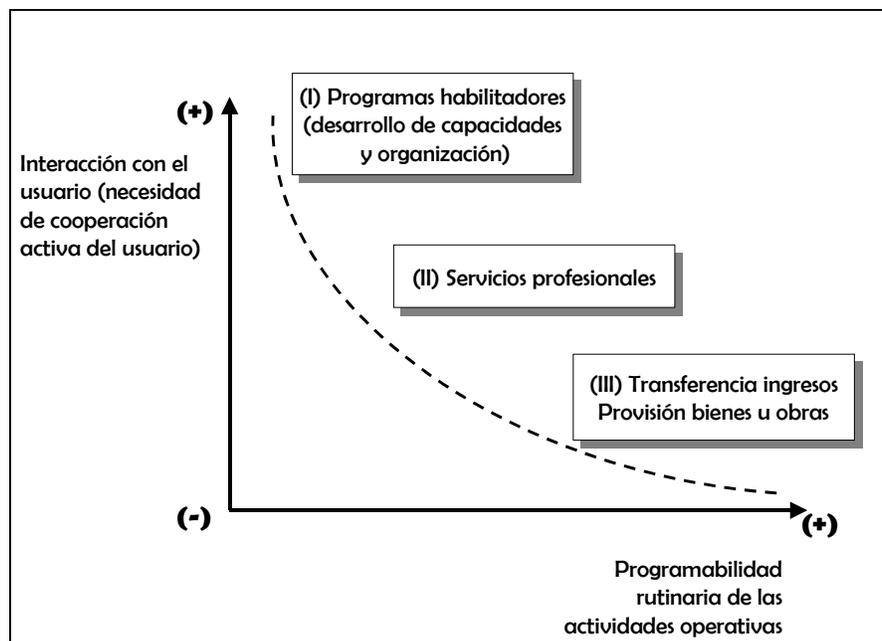
Como hemos señalado, las características del proceso de implementación inciden en la forma estructural que la organización va adoptando. La fluidez y eficiencia de la implementación de un programa social depende en buena medida de que la estructura de la organización u organizaciones que lo ejecutan sea adecuada a sus peculiaridades. Al respecto, Martínez Nogueira (1998) propone una tipología de los programas sociales que creemos útil para estudiar la relación entre implementación y formas organizacionales. El autor propone dos criterios de clasificación: la programabilidad de las actividades y el grado de interacción con el usuario. El primer criterio remite al proceso de programación rutinaria de las actividades al que hemos hecho referencia en la primera sección de este trabajo, mientras que el segundo guarda relación con la experiencia del servicio (en la medida en que suponga mayor o menor cooperación activa del usuario). El gráfico 6 muestra una propuesta de clasificación de los programas sociales que retoma los criterios de Martínez Nogueira pero limita su aplicación al proceso de implementación.⁴⁴

Como sugiere el gráfico, los programas sociales concentrados en la generación y transferencia de bienes o recursos (tipo III) pueden funcionar con un alto grado de programabilidad y escasa cooperación activa de los usuarios. En la situación opuesta se

⁴⁴ Martínez Nogueira aplica ambos criterios al conjunto del proceso de diseño e implementación de los programas. Ello conduce a una clasificación algo distinta a la que aquí presentamos.

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

GRÁFICO 6
TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN EL GRADO DE
PROGRAMABILIDAD
OPERATIVA Y DE INTERACCIÓN CON EL USUARIO⁴⁵



Considerando los criterios de especialización y coordinación que dan forma a las estructuras organizacionales (Mintzberg, 1993), es también posible proponer hipotéticamente que los programas tipo I pueden funcionar adecuadamente mediante organizaciones claramente jerarquizadas que estandarizan procesos o resultados. Los programas centrados en servicios (II y III) requieren en cambio estructuras basadas en la estandarización de habilidades (caso típico de los servicios profesionales), en la supervisión directa o en el ajuste mutuo. La flexibilidad y la adaptabilidad –usualmente ajenas a las estructuras de tipo jerárquico- serían entonces características recomendables para éste tipo de programas, los cuales se ven afectados por la ambigüedad y el cambio en mayor medida que las centradas en la provisión de bienes (Sulbrandt, 2002). ¿Cuáles son las formas organizacionales adecuadas para estos distintos tipos de servicios? ¿El

⁴⁵ Basado en Martínez Nogueira (1998).

modelo de “agencias ejecutivas” (Bresser Pereira, 1999) es una opción útil para los programas y servicios sociales en la región? Estas son preguntas en las cuales se debe profundizar.

La realidad de los programas sociales en la región parecería indicar, sin embargo, que la mayor parte de ellos opera a través de organizaciones burocratizadas y jerárquicas. El problema es complejo porque las organizaciones del sector social en realidad ejecutan programas que pueden corresponder a dos o tres de los tipos propuestos en el gráfico 6. ¿Cuál es la forma organizacional que debería adoptarse en estas situaciones heterogéneas? ¿Cuáles son las formas organizacionales adecuadas a programas que proveen bienes y servicios a la vez?

Por otra parte, la “informalidad burocrática” y la “polución legal” son problemas que aquejan a los programas sociales en la región (Burki y Perry, 1998, p. 142 ss).⁴⁶ Ello puede ser resultado del esfuerzo por enfrentar los problemas derivados de la ambigüedad y la interacción estratégica en el caso de programas tipo II y III, mediante medidas de corte burocrático aplicables a los programas tipo I. La continua emisión de normas y regulaciones se convierte así en la solución para todos los problemas (la corrupción, la falta de compromiso de los operadores, el oportunismo de los usuarios, la ineficiencia de las rutinas, etc.), generándose un problema de exceso de regulaciones. ¿Es posible superar estos problemas en el caso de los programas sociales? ¿Qué formas de organización podrían sentar condiciones operativas que eviten la polución legal y la informalidad? ¿La flexibilización y la desregulación de los servicios sociales son caminos útiles? ¿Es posible convencer a políticos, autoridades ejecutivas y ciudadanos de la necesidad de organizaciones menos reguladas para la provisión de servicios sociales?

El papel y la profesionalización de los gerentes sociales

Si la gerencia consiste en “asumir responsabilidad por el desempeño de un sistema” (Metcalfé y Richards, 1993, p. 37), los gerentes sociales son entonces responsables por desempeñar aquellas funciones necesarias para que los programas sociales funcionen eficientemente, generando bienes y servicios que conduzcan de manera sostenida a una mayor equidad y desarrollo social. Dichas funciones se refieren al desarrollo de estrategias, su implementación y evaluación, es decir, al conjunto del proceso de gestión.⁴⁷ En el caso específico de los procesos de implementación, los gerentes deben desempeñar tres funciones primordiales: la gestión operativa, el control de gestión y el desarrollo de capacidades organizacionales.

Un tema recurrente en las discusiones sobre el desempeño adecuado de los gerentes públicos es el referido a cuánta “libertad para gestionar” debe asignárseles (Hood, 1991 y

⁴⁶ Según los autores “la informalidad se produce cuando la conducta burocrática informal real no corresponde a las reglas formales. Aunque parecen ser cumplidas, las reglas son infringidas o tergiversadas; de hecho, el estado de derecho se encuentra socavado.” La polución legal consiste en la existencia de gran número de normas y reglas.

⁴⁷ Gaetani (2002) coincide con esta manera de entender la gerencia social, aunque él habla explícitamente de los elementos del proceso de formación de políticas y no del desempeño de funciones gerenciales. La idea es, sin embargo, la misma.

2000). ¿Cuál es el grado de discrecionalidad gerencial que debería reconocerse a los gerentes sociales? En el caso específico de las funciones de implementación puede pensarse que –de acuerdo con lo sugerido por el gráfico 6- la gestión operativa y el control de gestión requieren mayor discrecionalidad en aquellos programas sociales que proveen servicios sociales (tipos II y III en el gráfico) que en aquellos que sólo proveen recursos y bienes (tipo I). Ello debe ser así porque, sin un espacio significativo de libertad para analizar y tomar decisiones, los gerentes sociales no podrían actuar de manera adaptativa y flexible en situaciones que requieren elevada interacción con los usuarios y que además suelen ser ambiguas y dinámicas (Sulbrandt, 2002).

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

Es claro que es indispensable escapar de las formas de gestión “fatalistas”, puesto que son las que generan menor valor público -y sin embargo son quizás las más extendidas en la región. Por otra parte, en la región las formas “jerárquicas” parecieran estar seriamente afectadas por los problemas de informalidad burocrática y polución normativa a los que hemos hecho referencia. Mejorar la calida de dichas formas de gestión es urgente. ¿Cómo escapar del predominio de formas de gestión “fatalistas” o de formas pobres de gerencia “jerárquica”? A esta pregunta creemos que apunta el reciente debate sobre la *profesionalización* de la función pública. Oszlak (2003, p. 223) define la profesionalización como “(el) proceso orientado a que el personal al servicio del Estado, pero también la propia organización estatal, adquieran una serie de atributos, tales como idoneidad, mérito, objetividad, vocación de servicio, orientación a resultados, honestidad, responsabilidad y adhesión a valores democráticos.” Para ello sugiere un conjunto de proposiciones normativas, como el reclutamiento mediante competición objetiva, el diseño de puestos flexibles, la carrera basada en el desempeño, la evaluación centrada en resultados, la remuneración competitiva, una capacitación orientada a la polivalencia y a la movilidad horizontal y, finalmente, evitar la inamovilidad absoluta de los funcionarios. ¿Será aplicable Este tipo de proposiciones al campo más específico de la gerencia social? ¿Se favorece con ellos la flexibilidad y adaptabilidad que parecen necesarias para la gestión de los servicios sociales en particular? Estas preguntas, como muchas de las

planteadas hasta ahora, requieren no sólo mayor discusión teórica y política, sino una mayor experimentación que permita aprender desde los aciertos y errores de la práctica.

Gestión de la calidad en los programas sociales

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

Torres (2002) distingue tres formas de entender la calidad en el caso de los servicios públicos. En primer lugar, desde la *racionalidad burocrática*, la calidad de los servicios depende de su realización conforme a la normatividad vigente, de manera que el ciudadano reciba un servicio que respete los principios éticos y de bien común que orienta la acción estatal. La *racionalidad gerencial* hace énfasis en el grado al que el servicio tiene las cualidades necesarias para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios, para lo cual es central prestar atención a la experiencia del servicio que estos tienen. Finalmente, una *racionalidad ciudadana* entiende la calidad en relación con la respuesta que se logra dar a las necesidades y aspiraciones colectivas de la ciudadanía.

El cumplimiento del mandato (misión), la satisfacción de los usuarios y la respuesta a las demandas de la ciudadanía parecen ser entonces tres consideraciones necesarias para construir una noción de calidad aplicable a los servicios sociales que ofrece el Estado. Podría decirse, reuniendo dichos elementos, que un servicio social es de calidad cuando: a) cumple con la misión que le fue asignada mediante la deliberación política, b) responde a las aspiraciones y valoraciones de la ciudadanía y c) genera una experiencia del servicio que satisface las expectativas y necesidades de los usuarios (Quatrebarbes, 1996). Esta definición parece ser congruente con los avances de la reciente discusión sobre las relaciones entre estado, servicios públicos y ciudadanos.⁴⁸ Pero ¿es posible operacionalizar estos conceptos a fin de lograr un enfoque de calidad que sea efectivamente capaz de orientar las actividades de control de gestión en la provisión de servicios sociales? ¿Es posible identificar variables críticas de desempeño a partir de conceptos como los mencionados? ¿Qué herramientas de control ayudarían a hacerles el seguimiento? Responder estas preguntas es importante porque existe el riesgo de quedarse con una buena definición conceptual sin llegar a definiciones operacionales que permitan efectivamente utilizar herramientas de control de la calidad.

Por otra parte, una de las principales utilidades que ha tenido el enfoque de calidad en la producción de bienes ha sido su capacidad de centrar la atención de gerentes, operadores

⁴⁸ Así por ejemplo, estos tres elementos aparecen dentro de la comprensión del valor público elaborada Moore (1998), aunque él no reflexiona directamente sobre la calidad de los servicios.

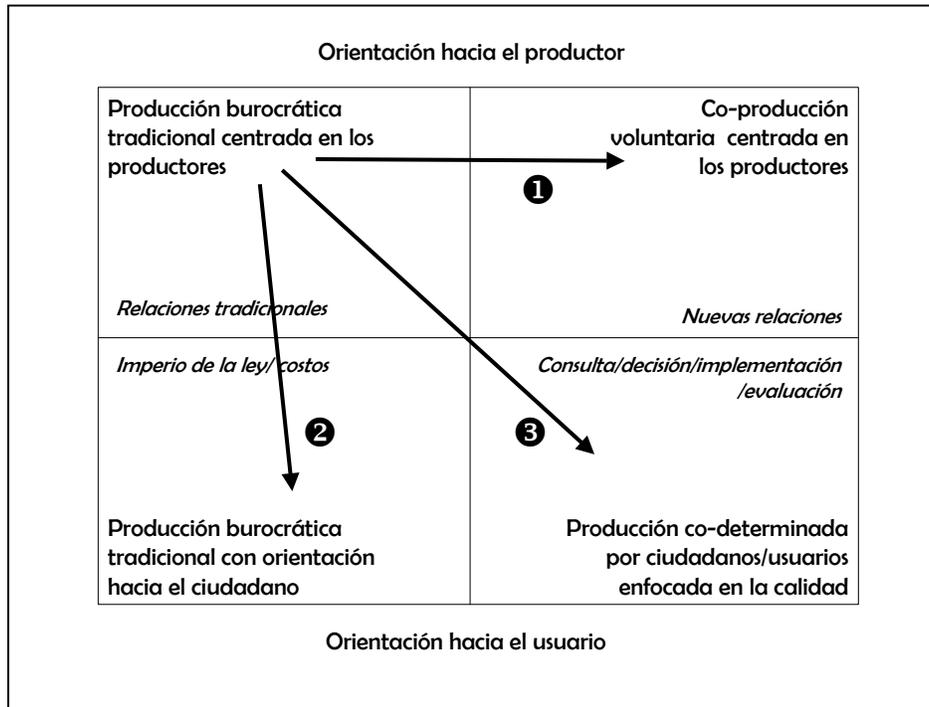
y usuarios en el mejoramiento continuo de los procesos productivos.⁴⁹ ¿Es posible transferir esta ventaja al mundo de los servicios sociales? ¿Es adecuado aplicar las herramientas del control total de la calidad? ¿Es posible comprometer a gerentes, operadores y usuarios de los servicios públicos en un esfuerzo de mejoramiento continuo? Una de las dificultades para impulsar acciones de mejoramiento continuo en los servicios sociales consiste en la subjetividad, ambigüedad y conflictividad que caracterizan a la *experiencia del servicio*, la cual constituye un terreno privilegiado para observar su calidad. ¿Es posible construir indicadores de calidad aplicables a la experiencia de los servicios sociales? Sin duda para ello serían útiles recomendaciones como las de Noordegraf y Abma (2003), respecto a la necesidad de elaborar mediciones procesuales que sean capaces de capturar los puntos de vista de distintos actores.

Un enfoque de calidad puede introducirse en los servicios sociales con distintos grados de radicalidad en cuanto al papel que se reconoce a los usuarios-ciudadanos. Bouckaert (y Pollit, 1995) halla en la experiencia de los servicios públicos europeos tres distintas estrategias de mejoramiento de la calidad, que responden a distintas formas de entender el involucramiento de los usuarios en la gestión de los servicios (véase el gráfico 7). Las tres se alejan de una situación en la cual no es posible un enfoque de calidad: la provisión de bienes y servicios mediante sistemas operativos centrados en los operadores e indiferentes a los usuarios-ciudadanos. La primera estrategia se orienta a incorporar el aporte voluntario de los usuarios, pero sin concederles mayor capacidad de influencia sobre las decisiones y la gestión de los servicios. Esta estrategia se ha aplicado en Europa básicamente como un medio para controlar los costos de producción de los servicios gracias al aporte voluntario de los usuarios. La segunda estrategia conduce a una situación en la cual hay una mayor orientación hacia el usuario, lo que se traduce en considerar información sobre sus expectativas y satisfacción. Pero los operadores siguen manteniendo el control total de la gestión y la información sobre calidad es procesada de manera burocrática sólo para corregir los errores. Finalmente, la tercera estrategia es la más interesante, puesto que conduce a que el sistema de gestión se centre en las necesidades, expectativas y satisfacción de los usuarios. Estos son además reconocidos como actores en el proceso de toma de decisiones, asumiendo responsabilidad en el diseño, implementación y evaluación del programa.

¿Cuáles de estos caminos se podrían recorrer en el caso de los servicios sociales latinoamericanos? ¿Es posible buscar un papel más activo y decisivo de los ciudadanos-usuarios en la gestión de los servicios sociales? Estas dudas se articulan con las planteadas sobre las formas organizativas y la libertad gerencial que se quiera reconocer a los gerentes sociales, puesto que una mayor participación de los usuarios en la gestión de los servicios requiere de organizaciones y de formas de gestión adaptativas y flexibles. No cabe duda que para resolver estas dudas es necesaria –nuevamente- la experimentación.

⁴⁹ Este es uno de los principales aportes del enfoque de control total de la calidad (Ishikawa, 1997)

GRÁFICO 7
LA DINÁMICA DE LAS ESTRATEGIAS DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD
(BOUCKAERT Y POLLIT, 1995)



Control de gestión: la tensión entre impulsar y restringir

Los sistemas de control de gestión retroalimentan la gestión operativa, generando por un lado fuerzas que tienden a impulsar y proyectar la acción de los operadores hacia nuevas oportunidades y, por el otro, fuerzas que buscan restringir y corregir dicha acción (Simons, 1995). ¿Los mecanismos de control de la gestión pública que se aplican en la región a los servicios sociales desempeñan efectivamente ambas funciones? La tabla 1 muestra un esfuerzo inicial por vincular las formas de control público consideradas en un estudio del CLAD (2000) con las cuatro “palancas” de control propuestas por Simons. En ella se sitúan los mecanismos o herramientas puestas en práctica en la región en función del tipo de “palanca” que estarían activando.⁵⁰

Llama la atención la clara concentración de los actuales mecanismos de control en el establecimiento de límites y restricciones a la funcionarios y organizaciones públicas. La falta de sistemas de control que generen impulso e innovación puede ser causa del débil compromiso de los servidores públicos con sus organizaciones, misiones y tareas. También puede explicar la debilidad de los esfuerzos innovadores y de aprendizaje en los

⁵⁰ Este es un ejercicio intuitivo, pues no tenemos fundamento empírico a la mano para sustentar este tipo de generalizaciones en la región. Esta es una tarea que debiera ser acometida en el futuro.

servicios públicos, puesto que las actividades centrales para desarrollar nuevas capacidades (como la experimentación por ejemplo) requieren un contexto de tolerancia al error. Una situación en la cual los sistemas limitantes y de control diagnóstico tienen un peso desmesurado no parece conducir a contextos que toleren la experimentación y el fracaso.

CUADRO 1
FORMAS Y SISTEMAS DE CONTROL: MECANISMOS EN USO EN LA REGIÓN

Formas de control público	Sistemas (palancas) de control			
	Generadores de impulso		Generadores de restricciones	
	Sistemas de creencia	Sistemas de control interactivo	Sistemas limitantes	Sistemas de control diagnóstico
Control parlamentario	Códigos de ética funcional		Fiscalización parlamentaria	
Control de procedimientos			Controles de probidad, Controles financieros, Auditoría interna	Controles de probidad, Controles financieros, Auditoría interna
Control social	Participación en definición de políticas	Participación en definición de políticas	Fiscalización, Mecanismos de transparencia, Derechos de acceso a información	Evaluación participativa, Monitoreo por usuarios, Cogestión
Control por resultados ⁵¹		Evaluación de políticas y planes	Evaluación de políticas y planes	Evaluación de políticas y planes, Evaluación para planificación y asignación presupuestal
Competencia administrada		Concesión de poder elección al usuario		Concesión de poder elección al usuario

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

⁵¹ Para esta forma de control, véase también Cunill y Ospina (2003).

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

El desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de control diagnóstico es también una tarea pendiente. Un estudio sobre el desarrollo y empleo de mecanismos de control por resultados en la región (Cunill y Ospina, 2003) muestra que hay serios problemas con la calidad de la información, así como con el uso de la misma para retroalimentar efectivamente la gestión. Cabe pensar que el fortalecimiento de estos sistemas en los servicios sociales puede ir de la mano con del desarrollo y aplicación de un enfoque de calidad para tales servicios.

Implementación, capacidades institucionales y ciudadanía

La noción de “capacidad estatal” apareció recientemente en los estudios y discusiones prácticas sobre las reformas estructurales de las políticas públicas y sociales latinoamericanas. Repetto (2004, p.11) la define como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social.” El Banco Mundial (1997, p. 89) precisa que dicha capacidad no sólo se refiere a la posibilidad efectiva de aplicar medidas colectivas con el menor costo posible, sino que ellas abarcan los mecanismos institucionales que “establecen el margen de flexibilidad, las normas y las limitaciones con que deben contar los políticos y los funcionarios públicos para actuar en pro del interés colectivo.” La literatura sobre el tema, sin embargo, suele concentrar su atención en la aplicación de dicha capacidad para el diseño de políticas y para el diseño de marcos institucionales adecuados para viabilizar las políticas públicas.⁵² La implementación –como de costumbre- ha merecido poca atención desde esta perspectiva. Como en otras discusiones, la gestión de la implementación constituye un punto ciego en el análisis, como si se pudiera saltar del diseño a la evaluación de políticas y programas sin prestar mayor atención a lo que pasa en momento de poner a operar las actividades y decisiones.

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

⁵² El texto citado del Banco Mundial (1997) es una muestra de ello.

hemos intentado hacer en este trabajo- puede ser un complemento ideal para enfoque neo institucional sobre capacidades estatales.

¿Qué puede aportar la gestión de la implementación al desarrollo de capacidades estatales? Como hemos visto, retomando a Leonard-Barton (1995), las actividades de gestión operativa y de control de gestión pueden, bajo determinadas condiciones, contribuir sustancialmente a la generación de capacidades organizacionales que forman parte del acervo de capacidades estatales para ejecutar políticas públicas. En consecuencia, es posible sacar provecho de la implementación misma como *f fuente de oportunidades* para el desarrollo de capacidades estatales.⁵³ ¿Cómo hacerlo? Sin duda la experimentación vuelve a ser aquí una práctica indispensable. El campo de las políticas y programas sociales –sin duda uno de los más afectados por las debilidades institucionales del Estado- es un terreno propicio para esta experimentación y la resolución compartida de problemas.

La capacidad estatal para ejecutar políticas es fundamental para establecer los niveles de gobernabilidad en una sociedad. Otra dimensión central de la gobernabilidad es la promoción de papeles y derechos ciudadanos. En un contexto con un “déficit de ciudadanía” serio como el latinoamericano, los programas sociales deben contribuir a fortalecer las prácticas ciudadanas. ¿Puede la adopción de enfoques de calidad y orientación al usuario contribuir a fortalecer el ejercicio de la ciudadanía? Considerando la experiencia de países del primer mundo, Cunill (1997) señala el riesgo de que el énfasis en los papeles de usuario o consumidor debiliten el ejercicio de los derechos ciudadanos.⁵⁴ Más allá de lo que efectivamente haya ocurrido en tales países, creemos que es posible enfocar el punto de manera distinta en realidades con déficit de ciudadanía como la latinoamericana. Así, para personas y colectividades relegadas que nunca o muy pocas veces han tenido la oportunidad de ejercer sus derechos ciudadanos, obtener reconocimiento como co-productores de los servicios sociales y participar en su gestión puede significar un avance importante en términos del ejercicio efectivo de derechos y de participación en la vida colectiva. La ampliación de su papel como usuarios mediante estrategias de gestión de calidad de los servicios (como la tercera estrategia que muestra el gráfico 7) puede contribuir a superar el déficit de ciudadanía. Evidentemente, será importante poner las condiciones para que dicho papel se proyecte progresivamente hacia uno de ciudadanía plena.

La implementación, lejos de ser un proceso rutinario de poca importancia, puede ser así *f fuente de oportunidades estratégicas para el fortalecimiento de las capacidades estatales y de los papeles ciudadanos* en la región. Razón de más para que merezca mayor atención de parte de gerentes, políticos, autoridades ejecutivas y académicos. El riesgo de no

⁵³ El estudio de Ilari (2004) sobre la implementación inter-organizacional de una nueva modalidad del “Plan Vida” en la Provincia de Buenos Aires, Argentina, muestra cómo dicha experiencia sirvió para desarrollar capacidades de negociación, coordinación y acuerdo entre las entidades participantes. Más allá del uso que estas habilidades y capacidades hayan tenido en la puesta en marcha del “Plan Vida”, ellas constituyeron un capital para las organizaciones participantes, pues la capacidad de gestión inter-organizacional es una de las más necesarias y ausentes en los aparatos públicos de la región.

⁵⁴ Así, por ejemplo, la incorporación de usuarios en *boards* o comités de gestión de los servicios de salud o educación fortalecería su papel de usuarios y co-productores, pero ello podría hacerse a costa de limitar la participación propiamente ciudadana (política) en la definición de las políticas educativas o de salud.

hacerlo es dejar pasar inadvertidamente oportunidades que están, muchas veces, al alcance de la mano.

Bibliografía

- Alford, J. 2002. "Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective". *Public Administration Review* (May 2001-2002) 62(3).
- Allison, G. y P. Zelikow. 1999. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Second Edition. New York: Longman
- Banco Mundial. 1997. *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bardach, E. 1998. *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C.: Brookings
- . 2000. *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York: Chatham House Publishers.
- Barzelay, M. 1998. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. y C. Campbell. 2003. *Preparing for the Future. Strategic Planning in the U.S. Air Force*. Washington, D.C.: Brookings.
- Baumgartner, F. R. y B. D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Berger, P. y T. Luckman. 1979. *La Construcción Social de la Realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bresser Pereira, L. C. 1999. *Reforma del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*. Caracas: CLAD, EUDEBA.
- Burki, S. J. y G. E. Perry. 1998. *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Chisholm, D. 1989. *Coordination Without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley: University of California Press.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 2000. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD, BID, EUDEBA.
- Cortázar, J. C. y C. Lecaros. 2004. *La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del presupuesto participativo de Villa El Salvador (Perú, 2000-2002)*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). <<http://indes.iadb.org/pub.asp>>
- Cunill Grau, N. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD, Nueva Sociedad.
- Cunill Grau, N. y S. Ospina Bozzi. 2003. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.
- De Quatrebarbes, B. 1996. *Usagers ou clients? Marketing e qualité dans les services publics*. Paris: Les Éditions D'Organisation.

- Di Virgilio, M. 2004. *¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense (Argentina, 2002 – 2003)*. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Documento mimeografiado.
- Echebarría, K. 2001. “Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública”. En VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires. 5-9 noviembre.
- Feldman, M. S. 2000. “Organizational Routines as a Source of Continuous Change”. *Organization Science*, Vol. 11, No. 6, noviembre- diciembre, pp. 611-629.
- Gaetani, F. 2002. “Los accidentados caminos para la profesionalización de la gerencia social en América Latina”. En: Bonilla-Castro, Elsy et al. *Desafíos de la gerencia social en el siglo XXI. La construcción de sociedades equitativas*. Santo Domingo: INDES, BID, INTEC.
- Hamel, G. y C. K. Prahalad. 1990. “The Core Competence of the Corporation”. *Harvard Business Review*, 68, 3, mayo-junio, pp. 79-91.
- Hamel, G. y C. K. Prahalad. 1994. *Competing for the Future*. Boston, Massachusetts, Estados Unidos: Harvard Business School Press.
- Hood, C. 1991. “A Public Management for All Seasons?”. *Public Administration*, Vol. 69, Spring, pp. 3-19.
- . 1998. *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2000. “Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains”. *International Public Management Journal*, 3, pp. 1-22.
- Ilari, S. 2004. *Reformulación estratégica de programas sociales: Del “Plan Vida” al “Más Vida”*. Provincia de Buenos Aires, Argentina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). <<http://indes.iadb.org/pub.asp>>
- Ishikawa, K. 1997. *¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa*. Bogotá: Editorial Norma.
- Kaplan, R. S. y D. P. Norton. 1992. “The Balanced Scorecard- Measures that Drive Performance”. *Harvard Business Review* 70 (1), pp. 71-79.
- . 2000. *Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral para implantar y gestionar su estrategia*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Kelman, S. 1987. *Making Public Policy. A Hopeful View of American Government*. New York: Basic Books.
- Kelman, S.; F. Thompson; L. R. Jones y K. Schedler. 2003. “Dialogue on Definitions and Evolution of the Field of Public Management”. *International Public Management Review*, vol. 4, issue 2, pp.1-8.
- Kingdon, J.W. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Second Edition. New York: Longman.

- Leonard-Barton, D. 1995. *Wellsprings of Knowledge. Building and Sustaining the Sources of Innovation*. Boston: Harvard Business School Press.
- Lindblom, C. 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: MAP.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Liu, P. 2002. "Can Public Managers Learn from Trends in Manufacturing Management?". *International Public Management Review*, Vol. 3, No. 2, pp. 44-59.
- Lovelock, C. H. 1988. *Managing Services. Marketing, Operations and Human Resources*. New Jersey: Prentice Hall.
- March, J. G. 1994. *A Primer on Decision Making. How Decisions Happens*. New York: The Free Press.
- Martínez Nogueira, R. 1998. *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. Serie Políticas Sociales No. 24. Santiago de Chile: CEPAL.
- Metcalf, L. y S. Richard. 1993. *Improving Public Management*. 2da. Edición, 3a. Reimpresión. Londres: European Institute of Public Administration/ Sage.
- Mintzberg, H. 1993. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- 1994. "The Rise and Falls of Strategic Planning". *Harvard Business Review*, Vol. 72, enero- febrero, pp. 107-114.
- 1999. "Gestionar el gobierno, gobernar la gestión". En: Losada y Marrodán, Carlos. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mintzberg, H; B. Ahlstrand; y J. Lampel. 1999. *Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. Buenos Aires: Gránica.
- Mokate, K. M. 2003. *Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Documento de Trabajo I-23. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). <<http://indes.iadb.org/pub.asp>>
- Molina, C. G. 2002a. "Modelo de formación de políticas y programas sociales". Notas de Clase. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). <<http://indes.iadb.org/pub.asp>>
- Molina, C. G. 2002b. *Entrega de Servicios Sociales. Modalidades y cambios recientes en América Latina*. Documento de Trabajo I-50. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). <<http://indes.iadb.org/pub.asp>>
- Moore, M. H. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Madrid: Paidós.
- Moore, M. H. 2000. "Gerencia para la generación de valor: Estrategia organizativa en las instituciones con fines de lucro, sin fines de lucro y gubernamentales". En:

- Nonprofit and Volunteer Sector. Quarterly*, Vol. 28, 1 (traducción al español del INDES).
- Nelson, R. R. y S. G. Winter. 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Niven, P. R. 2003. *Balanced Scorecard Step-by-Step For Government and Nonprofit Agencies*. Hoboken: Wiley.
- Noordegraaf, M. y T. Abma. 2003. "Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity". *Public Administration*, Vol. 81, No. 4, pp. 853-871.
- Osborne D. y T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Reading: Addison- Wesley.
- Oszlak, O. 2003. "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública". En: Arellano, D. et al. *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas: CLAD.
- Pollit, C. y G. Bouckaert. 1995. *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*. Londres: Sage.
- Pressman, J. L. y A. Wildavsky. 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Repetto, F. 2004. *Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Documento de Trabajo I-52. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). <<http://indes.iadb.org/pub.asp>>
- Saiegh, S. M y M. Tommasi. 1998. *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Sancho Royo, D. 1999. *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*. Madrid: Universitat Pompeu Fabra/ Tecnos.
- Savedoff, W.D. 1998. "Los servicios sociales vistos con nuevos lentes". En: *La organización marca la diferencia. Educación y Salud en América Latina*. Washington D.C.: BID, Red de Centros de Investigación.
- Simons, R. 1995. *Levers of Control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston: Harvard Business School Press.
- Sulbrandt, J. 2002. "Introducción a la gerencia social". Notas de Clase. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). <<http://indes.iadb.org/pub.asp>>
- Tendler, J. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Torres, G. 2002. "Calidad de servicio". En: Tomassini, L. y M. Armijo (eds.) *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafío*. Santiago de Chile: LOM/ Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile.
- World Bank. 2003. *Making Services Work for Poor People*. World Development Report 2004. Washington, D.C.: World Bank.