Gestión por procesos y creación de valor público

Un enfoque analítico

Nueva Gestión Pública

Alejandro Medina Giopp

INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SANTO DOMINGO
Santo Domingo, R.D.
2005

Alejandro Medina Giopp de nacionalidad Mexicana es licenciado en Economía por la UAM-Xochimilco (México D.F.); Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE (México D.F.); Doctorado en Ciencias Empresariales de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas ESADE (Barcelona, España).

Realizó el Curso de Especialización en Gerencia Local en la Universidad de Colorado en Denver (Rocky Mountain Program) y el Curso de Gerencia Social por el Instituto Interamericano de Desarrollo Social INDES del BID (Washington, D.C.). Realizó una estancia de investigación en la División de Desarrollo Social de la CEPAL (Santiago de Chile).

Su experiencia profesional la ha desarrollado en alrededor de 12 países de la región Latinoamericana en materia de modernización de la gestión pública y en el campo de las reformas de la gestión social. Ha colaborado para diversas agencias de Naciones Unidas (CEPAL, FAO; PNUD y UNICEF), como consultor del BID y del BM y para firmas internacionales de consultoría y capacitación, tales como PKF e ILI. Se ha desempeñado como docente en diversas universidades y centros de investigaciónes y publicado estudios y artículos relativos a la mejora de productividad y creación de valor en el sector público.

GESTIÓN POR PROCESOS Y CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO: UN ENFOQUE ANALÍTICO

Alejandro Medina Giopp

GESTIÓN POR PROCESOS Y CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO: UN ENFOQUE ANALÍTICO

INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SANTO DOMINGO
Santo Domingo
2005

Medina Giopp, Alejandro

Gestión por procesos y creación de valor público: Un enfoque analítico / Alejandro Medina Giopp.- Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2005

560 p.

1. Administración Pública 2. América Latina - Administración pública 3. Administración por objetivos I. Título

352
M419g

CEP/INTEC 501 Q3c

© 2005 INTEC
ISBN: 99934-25-61-3

Composición y diagramación:
Aida Aguilera

Diseño de portada:
Editora Búho

Impreso por:
Editora Búho

Impreso en República Dominicana

ÍNDICE

RECONOCIMIENTOS 17

INTRODUCCIÓN 19
I. PROPÓSITO DEL ESTUDIO 21
Hipótesis principales. 21
Por qué el análisis resulta relevante? 23

II. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN...25
El estudio de casos 25
Los casos estudiados 27
Las Fuentes de Información 29

III. ESTRUCTURA DEL TRABAJO 30

PRIMERA PARTE 33
Aproximación Conceptual: la Gestión por Procesos en el Marco de la Nueva Gestión Pública 33
INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA PARTE: 34
I. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, MANAGEMENT Y CAMBIO POR PROCESOS 34

CAPÍTULO I 39
El Management Público y la Transformación del Sector Público en América Latina y las Democracias Avanzadas del Mundo Occidental 39
I. INTRODUCCIÓN 40

II. TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y EL PAPEL DEL MANAGEMENT EN LAS DEMOCRACIAS AVANZADAS DEL MUNDO OCCIDENTAL 42
Contexto: estímulos externos e internos que impulsan el cambio 42
La Transformación del Estado de bienestar como punto de partida de la modernización administrativa. 42
Perspectivas 47
Contenido: componentes del sistema que setransforman, áreas de intervención y dinámica de los agentes de cambio.....49

III. TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y EL PAPEL DEL MANAGEMENT EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 58
Contexto: estímulos externos e internos que impulsan el cambio 58
La modernización de la gestión pública en la agenda de la reforma del Estado en América Latina y el Caribe. 58
Contenido o componentes del sistema que se transforman 62
Evaluar el rendimiento de la gestión pública 64
Orientación al cliente 65
Gobierno orientado al mercado 68
Revalorización de los recursos humanos: profesionalización del empleo público 70
El proceso de modernización de la Administración pública 71

CAPÍTULO II 75
La Definición de los Procesos desde la Perspectifva del Management 75
I. INTRODUCCIÓN 76

II. PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS 80

Productividad[48] y creación de valor en el Sector Público 80
Productividad global y parcial 81
Productividad, eficacia y eficiencia 82
Calidad 88
Las dimensiones de la mejora de la productividad en el sector público 97
Creación de valor en el sector público 107
¿Por qué gestionar por procesos? 112
Procesos y procedimientos administrativos 119
Procesos y procedimientos administrativos en la actuación de la Administración pública 127
La naturaleza multirracional de los procesos en la Administración pública. 130

III. LA VERTIENTE AXIOLÓGICA DE LOS PROCESOS 133
La racionalidad jurídica de los procedimientos administrativos 136
La racionalidad político-institucional de los procesos..... 138
La racionalidad sociológica de los procesos 142
La necesidad de un enfoque multirracional para el estudio de la gestión por procesos en la Administración pública 145

IV. LA VERTIENTE INSTRUMENTAL DE PROCESOS 148
La diversidad de los procesos 149
Las dimensiones de tipo 151
El objeto 151
La entidad 152
Actividades que incluyen los procesos 153
Las dimensiones de grado: 154
La mediación 154
La cooperación. 159
La verticalidad-horizontalidad 160

La flexibilidad 162
La incertidumbre 164
La importancia de la consideración técnico-organizativa de los procesos 165

V. LA ELABORACION DE MAPAS DE PROCESOS EN LA ORGANIZACIÓN Y LA SELECCION DE PROCESOS CRITICOS 169
La elaboración de mapas de procesos 169
La selección de procesos críticos 175
La diagramación de procesos 179

VI. MODALIDADES Y RASGOS DISTINTIVOS DEL CAMBIO POR PROCESOS 188
Modalidades del cambio por procesos 188
El costeo por procesos 197
El Costeo por procesos y la agregación de valor 201
Una alternativa para estimar el costo de los procesos 203

CAPÍTULO III 205
Taxonomía Crítica de las Aportaciones del Management a la Gestión por Procesos 205
1. INTRODUCCIÓN 206

II. ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS (O y M) 210
Antecedentes y evolución 210
Contenido: prácticas y técnicas 214
Organización y métodos como estrategia de cambio en la Administración pública 219

III. DESREGLAMENTACIÓN NORMATIVA Y DESBUROCRATIZACION 226
INTRODUCCIÓN 226
La Desreglamentación normativa o desburocratización. Antecedentes 227
Contenido, prácticas y técnicas de la desreglamentación normativa 234

La Desreglamentación normativa como estrategia de cambio en la Administración pública 236

IV. EL MOVIMIENTO DE LA CALIDAD 237
Antecedentes y evolución 237
Los debates sobre su implementación en contextos diferentes al japonés. 241
El movimiento de la calidad en la Administración pública243
Obstáculos para la aplicación de los principios de la calidad total en el gobierno 250
La definición de clientes públicos 250
La gestión gubernamental mediante procesos: 256
El trabajo en equipo 260
Calidad total como estrategia de cambio en la Administración pública 263
La certificación obligatoria y voluntaria de calidad en la gestión pública 268
Introducción 268
Certificación voluntaria de calidad 270

V. REINGENIERÍA 274
Origen y Evolución 274
Principios, prácticas y técnicas 279
Herramientas que acompañan a la reingeniería y su posible aplicación a la gestión pública 286
Introducción de la reingeniería en la Administración pública 292
Resistencias a la introducción de la reingeniería de procesos en la Administración pública 297
Reingeniería en la Administración pública. Condiciones para su expansión 300
Reingeniería como estrategia de cambio de la gestión pública 301

VI. LA INTRODUCCIÓN DE LA TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO COMO UN APOYO AL CAMBIO POR PROCESOS 304
INTRODUCCIÓN 304
La tecnología de información en la Administración pública 308
Tecnología de información y cambio por procesos 316

VII. LIMITACIONES Y ALCANCES DE LA DIVERSIDAD DE ENFOQUES ORIENTADOS AL CAMBIO POR PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 321
Introducción 321
Las aproximaciones administrativas y el cambio organizacional 323

SEGUNDA PARTE 329
LA MEJORA DE PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LA EXPERIENCIA DEL ESTUDIO DE CASOS 329
I. INTRODUCCIÓN 330

CAPÍTULO IV 333
El Cambio por Procesos en la Administración de la Gestión Pública: la Experiencia del Estudio de Casos: 333
1. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de Chile; 333
2. el Programa de Excelencia y Calidad del Departamento del Distrito Fedetral en México y 333
3. el Programa de Inversiones Sociales del Paraguay 333

EL SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO (SENCE) DE CHILE 334

El contexo 334
La capacitación ocupacional 335
La gerencia por procesos en el programa de administración de la Franquicia Tributaria 338
Las iniciativas de mejora; la importancia de los procesos 344
Lecciones que se derivan del caso para la gestión por procesos 353

II. EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL EN MÉXICO 357
El contexto 357
La gerencia por procesos en la modernización administrativa del DDF 362
Balance de logros y desafíos 374
Lecciones derivadas del caso para gerenciar por procesos . 376

III. EL PROGRAMA DE INVERSIÓN SOCIAL DEL PARAGUAY, PROPAIS 378
El Contexto 378
El Programa de Inversión Social del Paraguay (PROPAIS) 382
La gerencia por procesos y el programa de inversión social del Paraguay 384
Lecciones derivadas del caso para gerenciar por procesos 409

CAPÍTULO V 415
El Cambio por Proceso en la Transformación de la Gestión Pública; la Experiencia del Estudio de Caso: 415
1. El Programa NACIONAL de Apoyo a la Microempresa del Fondo Nacional de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile; 415

2. el Proyecto Joven de Argentina del Programa de Reversión Industrial 415

I. EL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO A LA MICROEMPRESA DEL FONDO NACIONAL DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS) DE CHILE 416
El Contexto en el que surge el Programa 416
El programa de apoyo a la microempresa del FOSIS 420
Espacios de mejora gerencial del Programa 432
La gerencia por procesos en el Programa de Apoyo a la Microempresa 442
Recomendaciones de mejora 461
Lecciones respecto del incremento de productividad y creación de valor público 464

II. EL PROYECTO JOVEN DEL PROGRAMA DE RECONVERSIÓN INDUSTRIAL DE ARGENTINA 466
Contexto en el que surge el Programa 466
El modelo de organización y gestión del Proyecto Joven 473
Espacios de mejora del Proyecto Joven sobre la base de la gestión por procesos 490
Lecciones respecto del incremento de productividad y creación de valor público 496

TERCERA PARTE 499
Conclusiones, Alcances y Limitaciones del Enfoque de Gestión por Procesos como Estrategias para Incrementar la Productidad y Creación del Valor Público 499
I. INTRODUCCIÓN 500

II. SUMARIO DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS 501

El auge y caída de la gestión por procesos 501
Las falacias más comunes en torno de la gestión por procesos 504

III. COMPARACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE CASOS 526
La lógica de los procesos como perspectiva analítica 526
El balance entre productividad y creación de valor 527
gestión pública 529
La selección de procesos claves 530
Los procesos como mecanismos de monitoría 531
Derribar fronteras organizacionales 532
La aplicación de la mejora por procesos en diversos campos de la gestión pública 533
Notas finales 538

BIBLIOGRAFÍA 539

RECONOCIMIENTOS

A la comprensión y sabios consejos de Laura durante todos estos años de estudio, consultoria y mudanzas, en los que no mudó su amor y su apoyo. Al cariño de mis hijas Fabiola y Larissa y a mi familia en sentido amplio a quien tanto me debo (los *nonnos*, Mary, Ricky, Gerar y todos los demás). Sin olvidar a mis mascotas, invariablemente de buen humor.

A Koldo Echebarría por su guía y precisa orientación para culminar este trabajo, a su apoyo durante mi estancia en ESADE para colaborar en el IDGP y a su valioso aporte al campo de la gestión pública como motivador.

También a mis colegas y amigos de diversas instituciones: del INDES-INTEC en República Dominicana y de su sede en el BID-Washington; del CIDES en Bolivia; de la CEPAL en Santiago de Chile y del CIDE en México, así como al Instituto Desarrollo de Capacitación y Estudios del Paraguay. En especial al apoyo y entusiasmo del profesor Eduard Bonet coordinador del programa

doctoral de ESADE y, por supuesto, al excelente cuerpo profesoral del programa doctoral y mis compañeros de curso.

Sin el apoyo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México, de quién obtuve una beca para realizar el programa doctoral de ESADE, reconocido por su excelencia académica, este trabajo no existiría.

INTRODUCCIÓN

La modernización administrativa se ha constituido en los últimos años en uno de los temas de mayor protagonismo en los procesos de reforma del Estado y conforma, sin lugar a dudas, la tendencia internacional más importante en el panorama actual de la Administración pública. Es posible seguir pensando, como sugerían Dunleavy y Hood en 1995, que los programas orientados a la mejora de la gestión pública son, hoy por hoy, algo tan omnipresente dentro del sector público que difícilmente dejan espacio para cualquier otro programa alternativo de reforma.

Bajo esta lógica, numerosos gobiernos tanto de países industrializados como en desarrollo, han depositado enorme confianza en la modernización de su gestión como estrategia que permita ayudarles a hacer frente a la crisis fiscal y de legitimidad que han enfrentado en el transcurso de las últimas décadas.

Las iniciativas de modernización de la gestión pública revalorizan a las ciencias de la gestión o *management*, como un referente para enfrentar las rigideces del modelo burocrático de organización y

gestión, de cuya aplicación se derivan nuevas modalidades de organización y prestación de los servicios públicos. Este estudio se centra en el análisis de la utilidad del *management* y en particular de las técnicas de gestión por procesos como estrategias válidas para lograr incrementos en la productividad y contribuir a la creación de valor de la gestión pública.

I. PROPÓSITO DEL ESTUDIO

El objetivo de este estudio es demostrar que los principios, metodologías y técnicas de la gestión (o gerencia) por procesos se constituyen en una estrategia válida para contribuir al incremento de la productividad y creación de valor en las diversas actividades que comprende la gestión pública. Procesos, productividad y creación de valor constituyen un triángulo estratégico.

1.1 Hipótesis principales.

a) Uno de los roles esenciales del *management* en el sector público es contribuir al incremento de su productividad (en su máxima expresión hacer más, mejor y más rápido con menos recursos), y esto resulta relevante sí y sólo si dicho incremento influye de manera significativa en la creación de valor público, es decir en la mejora de las condiciones de bienestar de la población que recibe (directa o indirectamente) los beneficios derivados de los bienes y/o servicios de los programas y proyectos que materializan la acción de la Administración pública. La gestión más transparente y responsable de la entrega de dichos servicios, constituye también creación de valor[1].

[1] La preocupación por crear valor público consumiendo menos recursos, incluídos no solo los económicos, sino también del tipo autoridad y legitimidad es una inquietud manifiesta en distintas instituciones en las que me he desempeñado en mi formación y práctica profesional. En ESADE el Instituto de Dirección y Gestión Pública ha guiado un interesante debate en torno de la creación de valor público y el uso de herramientas gerenciales. La CEPAL tiene ya una larga tradición, reconocimiento y experiencia en la investigación y práctica del análisis coste-efectividad en programas sociales, generando recomendaciones de política respecto de cómo maximizar el impacto de los proyectos sociales al menor costo posible. Sin duda, a mi estadía en la División de Desarrollo Social debo buena parte de mi inquietud en torno a las posibles soluciones a dicha interrogante. El Instituto de Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también forma parte activa de este debate.

b) Las técnicas de gerencia por procesos constituyen una estrategia valiosa, de gran utilidad para lograr incrementos significativos en la productividad[2] y en la creación de valor público. Permiten comprender los procesos y mecanismos de creación o agregación de valor por sobre la noción clásica de productividad que se establece por el cociente de productos entre insumos sin el análisis a profundidad de "la caja negra", es decir, de las actividades que transforman los insumos en productos.

c) El interés en gestionar procesos se ha visto acompañado de una diversidad creciente de conceptualizaciones, técnicas y terminología procedente de empresas de consultoría, académicos, directivos y de la literatura especializada en sistemas de información, ingeniería y administración. Este hecho ha provocado el abuso y desgaste de conceptos básicos para su comprensión, así como de las técnicas y prácticas para su puesta en marcha. En consecuencia, existe un déficit conceptual e instrumental de los elementos que conforman la gestión y el cambio por procesos en la Administración pública. Además, el hecho de no reparar en la especificidad de las organizaciones públicas en su introducción, ha conducido a grandes equívocos y a visiones parciales, derivadas de la mera imitación de la gestión empresarial.

   Bajo esta lógica, Fiedler Naschold (1996), al revisar numerosas experiencias de modernización de la gestión pública en países de la OCDE, señala:

---

[2] Los incrementos de productividad pueden alcanzarse por varias vías: mejorar la organización de los procesos de trabajo; entrenar y motivar a los trabajadores logrando su empoderamiento, o estableciendo diversas opciones gerenciales orientadas a la optimización de la organización, producción y entrega de productos mediante la tecnología. Este estudio si bien contempla diversas vías, se concentra especialmente en la primera. Para analizar propuestas respecto de diversas estrategias para lograr incrementar la productividad en el sector público puede consultarse: Doree Rosen, Ellen (1993) Improving Public Sector Productivity: Concepts and Practice, Sage; Halmachi, Ariel y Holz Marc (1988) Strategic Issues in Public Sector Productivity: The best of Public Productivity Review, 1975-1985, entre otros.

"El sector público, con sus funciones segmentadas, estructuras de trabajo altamente especializadas y cadenas de procesos discontinuas, se presta más al taylorismo en su organización que el sector privado. Lo más serio de todo, sin embargo, es la casi completa falta de pertinencia en la gestión por procesos, sobre la base de diversos ritmos, diferentes objetivos y grados de complejidad, que exigen las organizaciones del sector público. Ésta es una de las más significantes brechas en la modernización de los aspectos internos del sector público en los países de la OCDE" (Naschold. F.: 1996: I:11)

d) Las técnicas de gestión en general, y de procesos en particular, al aplicarse al sector público están sujetas a la dinámica de las fuerzas políticas del contexto en que se aplican. Por tanto, su lógica de introducción puede ser influenciada (incluso manipulada) por las estrategias de uso de poder que aplican grupos con intereses particulares que afectan o se ven afectados.

1.2 ¿Por qué el análisis resulta relevante?

Existe una amplia inversión en iniciativas de cambio organizacional en el sector público que persiguen incrementos de eficiencia, calidad, productividad y creación de valor, basadas en la gerencia por procesos, influenciadas en gran medida, como señalan Osborne y Plastrik (1998) por la popularidad alcanzada de las aproximaciones administrativas de calidad total y reingeniería de procesos y de las técnicas más recurridas en su aplicación, tales como "justo a tiempo"; "kaizen"; círculos de calidad; simulación de procesos (CAPRE), etc.. Sin embargo, muchas iniciativas gubernamentales no han resultado exitosas ni sostenibles. La evidencia apunta al hecho de que la tasa de fracasos de éstas iniciativas en el sector público tiende a ser más alta que en el privado (N. Kock y J. McQueen: 2000).

El estudio ofrece un marco conceptual, metodológico e instrumental para que los gerentes públicos identifiquen las razones de su falta de éxito y sostenibilidad, así como para el diseño y puesta en marcha de estrategias orientadas a incrementar la productividad y creación de valor de la actividad de la Administración pública —cualquiera que sea su naturaleza— con mayor probabilidad de éxito.

A través de dicho marco, es posible estudiar, analizar e interpretar las potencialidades de aplicación de la gerencia por procesos como una importante avenida para lograr incrementos de productividad y creación de valor.

La elaboración de este marco conceptual e instrumental se lleva a cabo mediante la comparación de experiencias de aplicación de cambios en organizaciones públicas basados en la gestión por procesos, destacando el rol que juegan no solo los aspectos organizativos sino también los institucionales.

Las democracias avanzadas del mundo occidental, representadas en buena medida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y América Latina se eligen como referentes del análisis. El primero de ellos porque las iniciativas de modernización administrativa de las democracias avanzadas de occidente, especialmente de los países anglo-americanos (Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos), se han ido conformando paulatinamente como rasgos relevantes en el proceso de construcción del nuevo paradigma de la modernización de la gestión pública, denominado como nueva gestión pública. América Latina actualmente se encuentra inmersa en un profundo proceso de aprendizaje e innovación de sus aparatos públicos, pieza importante sobre la que descansan muchos de los procesos de Reforma del Estado, procesos en los que las técnicas de gestión inicialmente desarrolladas en las democracias avanzadas del mundo occidental se aplican y adaptan en América Latina. Si bien ambos referentes se analizan comparativamente en la construcción del marco conceptual e instrumental, los estudios de caso que corresponden a la parte empírica del estudio refieren exclusivamente a la realidad de la región latinoamericana.

II. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

2.1 El estudio de casos

La utilización de técnicas de investigación comparativa es una tendencia creciente en los estudios de gestión. De esta manera, el manejo de técnicas cualitativas en dichos estudios se ha ido convirtiendo más en una regla que en una excepción (Pasquero:1988).

Respecto al campo de la gestión pública, y a otros campos afines, la investigación comparativa y la enseñanza mediante la utilización de casos se ha constituido como un componente importante de dicha tendencia. Por ejemplo, un estudio sobre los métodos y calidad de las tesis doctorales presentados en 1992 en los Estados Unidos revela que un 69% de las tesis doctorales en Administración pública utilizaron estudios de caso (Adams y White: 1994). Cabe destacar, sin embargo que un análisis detallado de dicho estudio reveló también gran número de carencias metodológicas en la utilización del análisis comparativo, ya que diversas investigaciones no contenían el suficiente soporte teórico que guiara la investigación, mientras en otras los casos seleccionados no eran muy relevantes.

Para ubicar nuestra posición con respecto al estudio de casos, es preciso señalar que en el campo de la gestión pública, como en el resto de las ciencias sociales, es posible distinguir dos aproximaciones extremas. Por un lado la aproximación positivista, según la cual se pueden comparar directamente medidas comunes y objetivas (tales como indicadores económicos, sondeos de opinión, etcétera) en diferentes contextos y descubrir de este modo regularidades y "leyes naturales". En este sentido se rebate la importancia del contexto nacional y cultural en la investigación, así como en la interpretación de los datos.

Por otra parte, encontramos a la aproximación relativista, según la cual el contexto es lo más importante. En una posición radical, desde esta aproximación,ningún objeto (iniciativas orientadas al

incremento de productividad y creación de valor público mediante el uso de técnicas y enfoques del management, en nuestro caso) puede ser comparado en la medida en que se ubica en un contexto único, por lo tanto es imposible intentar encontrar regularidades de un fenómeno en contextos diferentes.

Existen, sin embargo, posiciones intermedias entre ambos extremos. Una de ellas reconoce cierta influencia de los aspectos contextuales para generar medidas comunes y objetivas que permiten explicaciones comparadas. En ella se considera imprescindible utilizar estrategias para considerar las variaciones que determina el contexto durante el análisis comparativo y en la interpretación de los resultados (Smelser: 196;1996).

La mejora de la productividad y la creación de valor a través del cambio por procesos, visto desde la óptica del análisis comparativo, adquiere una posición básicamente relativista, es decir, gran parte de la literatura de gestión orientada al cambio por procesos, así como el consejo de consultores expertos en la aplicación de aproximaciones como calidad total y reingeniería, se inclina hacia la dependencia de las condiciones organizativas e institucionales del contexto, como la explicación del éxito o fracaso al emprender tales iniciativas de cambio. (Pasquero:1996; Halamachi: 1996; Hammer y Champy 1993; Davenport: 1993). Esto nos remonta a los intensos debates acerca de si la administración total de calidad, tal como se había concebido y desarrollado en el Japón era (o no) aplicable en el mundo occcidental.

Existen también autores, aunque en menor número, que se inclinan más por una aproximación de corte positivista (Saxena: 1995; Harrington:1993), bajo la cual se reconoce la posibilidad de introducir diversas variantes del cambio por procesos, atendiendo básicamente a cuestiones técnicas o instrumentales, sin que el contexto las altere o modifique sustancialmente.

Se asume en este estudio que el cambio por procesos, presenta regularidades, es decir con cierta independencia de la realidad organizativa e institucional en la que se intente instalar y se presentan al menos tres variantes o modalidades de aplicación bien definidas que comprenden una conjunto de prácticas y técnicas: la mejora de procesos, el rediseño de procesos y la transformación organizacional, que definen instrumentos y métodos específicos de intervención. Sin embargo, por otra parte también se reconoce que hay una multirracionalidad que da cuenta de la *especificidad* organizacional e institucional del entorno en que se desarrolla y que hace (o no) viables a una u otra modalidad de cambio elegida. Esto significa que resulta indispensable considerar estrategias para explicar las variaciones que determina el contexto particular de aplicación. Ambas dimensiones reflejan tanto la posibilidad de derivar lecciones de un talante general, como también de identificar la importancia de los actores y variables del contexto de introducción de las iniciativas.

Bajo esta óptica nuestro interés es presentar experiencias que reflejen, tanto la influencia del contexto de aplicación, como el uso de herramientas y metodologías de uso regular y que permitan el desarrollo de diversas modalidades del cambio por procesos que puedan constituir una valiosa guía para el análisis diseño y puesta en marcha, por parte de funcionarios, académicos y consultores, de iniciativas de cambio por procesos en la Administración pública.

2.2 Los casos estudiados

Con la intención de contar con una muestra de casos de organizaciones públicas disímiles, se han elegido cinco (5) casos de la Administración pública. Dos de Chile (2), uno de Paraguay (1), uno de Argentina (1) y uno de México (1). Es importante señalar que tres (3) de los casos de estudio tienen sus antecedentes en la investigación de modernización de la gestión de programas sociales en América Latina patrocinada por la agencia alemana GTZ y a cargo de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica

para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas. En esta investigación el tesista formó parte del equipo central durante todo el proyecto 1996-1999. El conocimiento a profundidad y participación en el desarrollo de los casos, permitió además de su actualización, un grado de reelaboración de los mismos destacando aspectos que permiten analizar las hipótesis que guían este trabajo.

Por otra parte, los casos también difieren en cuanto al énfasis del estudio. Algunos se centran más en el diagnóstico y la formulación y otros más en la implementación y evaluación[3]. Además cabe destacar la variedad de servicios públicos seleccionados. Todos son casos de América Latina, sin embargo a lo largo del estudio se desarrolla una reflexión continua sobre la experiencia modernizadora de las democracias avanzadas del mundo occidental y su grado de influencia en los procesos de cambio de la región latinoamericana.

Cabe destacar, entre las dificultades de la investigación comparativa, la multiplicidad de acepciones y contenidos respecto del concepto de modernización administrativa y sus alcances, existiendo visiones amplias y restringidas[4], hecho recurrente en otros conceptos derivados.

Esta situación resultó grave en el caso de la delimitación conceptual de la gestión o *management* público y particularmente en los términos asociados a la productividad y creación de valor público, tales como: procesos; procedimientos; valor público, "clientes" del sector público, calidad, rendimiento y rentabilidad en organizaciones,

---

[3] Para ver con detalle una tipología para la investigación con casos Cfr. Castañer, Xavier (1995) "Medología para la elaboración de casos", ESADE, Barcelona. 25 págs.

[4] Amplias, que la hacen sinónimo de reforma del Estado al comprender a los diversos niveles de la Administración, nacional, local y municipal, y a las interacciones del poder ejecutivo con los poderes legislativo y judicial adquiriendo una connotación amplia de gobernabilidad en la que los mecanismos de pesos y contrapesos de las instituciones democráticas forman también parte del menú de la modernización administrativa. Restringidas, que la circunscriben a simples programas como los de simplificación administrativa en la Administración central del Estado, excluyendo niveles subnacionales y la relación con los otros poderes del Estado.

rendimiento, reingeniería de procesos de negocio, rediseño de procesos, eficacia y eficiencia e impacto, entre otros. Funcionarios públicos entrevistados coinciden al hacer suyo el lenguaje del mundo empresarial y en buena medida el lenguaje derivado de la lógica del mercado y hay consenso en imprimir ideas fuerza a través de éste, sin embargo en su conceptualización e instrumentalización hay enormes diferencias.

Este hecho obligó a precisar conceptos y metodologías utilizadas a lo largo del documento. En muchos casos, éstos tienen su origen en la gestión empresarial, de tal manera que se presenta su versión ortodoxa y posteriormente las innovaciones y adaptaciones sufridas a lo largo del tiempo, requeridas para su plena incorporación a la gestión pública.

2.3 Las Fuentes de Información

Las fuentes de información utilizadas consisten en una amplia y diversa gama de textos escritos, incluyen documentos oficiales que describen los objetivos, estrategias y resultados de las iniciativas de modernización en diversos países, -especialmente de América Latina- literatura especializada sobre el análisis de las experiencias de modernización administrativa, como es el caso de la colección PUMA *Public Management* de la OCDE y de reforma del Estado y gestión pública en América Latina, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, el Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) y la información que sobre gerencia social ha sistematizado el Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) así como también la consulta de artículos en revistas especializadas sobre gestión pública, política pública y gestión empresarial.

Para la observación y participación en el desarrollo de casos, los instrumentos básicos utilizados de análisis cualitativo son:

cuestionarios, entrevistas, los métodos de observación y análisis documental. Cada uno de ellos presenta variantes en función del caso de estudio y de la información que se buscó obtener[5].

III. ESTRUCTURA DEL TRABAJO

El trabajo se encuentra dividido en tres partes, una parte teórica, una parte empírica y unas conclusiones. La parte primera: teórico/conceptual, delimita en primer lugar el proceso de transformación del Estado y el rol del management en dicho proceso, en las democracias avanzadas y América Latina (Capítulo I).

Con dicho marco de referencia, se desarrolla el aparato conceptual que permite el análisis de la productividad y de los mecanismos de creación de valor público a través de la gerencia por procesos en la Administración pública, en éste se distinguen y analizan conceptos como: productividad en el sector público, creación de valor público, proceso y procedimiento administrativo. Se describe a éstos últimos bajo diferentes ópticas que permiten una comprensión más global y realista de su dinámica en las organizaciones públicas, destacando además de los aspectos técnicos, la influencia cultural y de grupos de interés en el desarrollo de los mismos. Además se presentan las principales variables a través de las que es posible caracterizarles,

---

[5] *Entrevistas y cuestionarios*. Estos instrumentos se aplicaron tanto a funcionarios públicos como a usuarios de servicios e informantes clave. En la reelaboración de los casos se utilizaron resultados de distintos instrumentos elaborados y aplicados por el equipo de investigación de CEPAL, además se realizaron entrevistas adicionales y se revisó material para actualizarlos. Se desarrollaron *cuestionarios* que incluyen preguntas abiertas y cerradas con escala de respuestas. Se utilizaron preguntas de opinión, conocimiento y experiencia. Las entrevistas fueron guiadas en su mayoría, es decir, contienen una lista de temas y preguntas predeterminadas. Se analizaron documentos escritos del Ministerio al que se encuentra adscrito el servicio, así como Boletines o consultas al Diario Oficial. *Estadias de observación* en agencias o servicios públicos de estudio involucradas en algunos de los casos. *Taller-seminarios* para conocer la opinión de expertos sobre ciertos aspectos de interés en los casos bajo estudio, por ejemplo para el caso de México y talleres organizados por la División de Desarrollo Social de la CEPAL para intercambiar la experiencia de los casos de la investigación del proyecto Gestión de Programas Sociales.

tales como: el nivel de cooperación, flexibilidad, o de mediación que éstos presentan, etc. (Capítulo II).

A continuación, se efectúa una revisión histórico/ conceptual de algunas de las principales técnicas ensayadas por la Administración pública para su reforma y modernización, con base a la gestión por procesos: organización y métodos; racionalización del trabajo; administración de la calidad total y reingeniería de procesos de negocio. Se incluye también el análisis de la tecnología de información como un capacitador muy importante de diversas aproximaciones administrativas. Se presentan y analizan sus principios y prácticas comunes así como las experiencias de su aplicación en organizaciones públicas en las últimas décadas, y sus requerimientos de adaptación e innovación (Capítulo III).

En la segunda parte, empírica, se accede al estudio de cinco estudios de caso. El caso del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) en Chile; el Programa de Calidad y Excelencia del Departamento del Distrito Federal en México y el Programa de Inversiones Sociales del Paraguay constituyen al capítulo IV, este último caso constituye en una parte una reelaboración del caso que formó parte de la investigación de la CEPAL sobre la gestión de programas sociales en América Latina. El capítulo V incluye los casos del programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile y el Programa de Capacitación Laboral de la República Argentina. Ambas son en parte reelaboraciones de la investigación de la CEPAL sobre gestión de programas sociales en América Latina.

El documento concluye, con un apartado de conclusiones generales sobre el trabajo completo y revisa en teoría y práctica las contribuciones a la productividad y creación de valor que aportan las técnicas de gestión por procesos a la gestión pública, destacando un número importante de proposiciones falsas que en torno a la gerencia por procesos ha obstaculizado su pleno desarrollo, así como la posibilidad de aplicación de dichas técnicas en los diversos ámbitos de actuación que comprende la gerencia pública (Capítulo V).

PRIMERA PARTE

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL: LA GESTIÓN POR PROCESOS EN EL MARCO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA PARTE:

I. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, MANAGEMENT Y CAMBIO POR PROCESOS

Las estrategias de reforma del Estado de mediados de los años setentas en las democracias avanzadas y de comienzos de los años ochentas en América Latina, apuntaban en su origen fundamentalmente hacia un cambio en la configuración de la Administración pública para apoyar los esfuerzos de ajuste económico, pero no se dirigieron con fuerza a buscar cambios en el estilo de gestión del aparato publico.

Los magros resultados en cuanto al incremento de eficiencia de la gestión pública producto de estas transformaciones, potenciados por el poco exitoso movimiento de reforma administrativa, especialmente en América Latina, generaron un cúmulo de respuestas alternativas para mejorar los instrumentos de satisfacción de necesidades colectivas.

Este conjunto de respuestas se configuran como elementos a considerar en la elaboración de un nuevo modelo de organización y gestión pública. Para algunos autores como Barzelay y Arjmani

(1993); Murgatroyd (1995) y Bresser (1997) la articulación que comienza a lograrse de los nuevos conceptos para la gestión pública, y la delimitación de prácticas y técnicas de gestión, constituyen un primer esfuerzo en la elaboración de un modelo *post-burocrático*[1] *de gestión.*

Es importante señalar que en América Latina, el gran reto de la modernización de la gestión pública, en prácticamente todos los gobiernos, es el de transitar hacia un modelo *post-burocrático* sin haber instalado en plenitud un modelo burocrático, más bien derivaciones de éste, como la patrimonialista debido a la debilidad generalizada de las instituciones públicas, tanto en términos de organizaciones (tribunales, agencias regulatorias, policía, etc.) como en términos del establecimiento de claras reglas del juego (legislación laboral, defensa de la competencia, etcétera) y de instituciones representativas, como partidos políticos, etc.

En el siguiente cuadro (cuadro 1) se presenta un cuadro resumen que compara al paradigma burocrático de la gestión pública con algunos de los rasgos identificados a través del movimiento modernizador como elementos a incluir en la conformación de un modelo post-burocrático de organización y gestión pública.

1 A pesar del enorme atractivo que representa la nueva gestión pública, para autores de gran prestigio internacional en gestión pública, como Christopher Hood, la gestión pública posee ineficiencias congénitas, que no serán resueltas ni con la antigua ni con la nueva gestión pública, tales como: las catastrófes socialmente creadas; el abuso del puesto público -malversación- y el desperdicio. Sobre la base de Hood, Christopher (1990), Conferencia inaugural como profesor de administración y políticas públicas en la Escuela de Economía de Londres, ejemplar mimeografiado. Asimismo, existen otras posturas críticas a la NGP, tales como no cuestionar, en el fondo, la distribución y uso del poder, véase p.ej. Brugué, Quim (1996) La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública, en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 5 y 6 Enero-Agosto.

Cuadro 1: Contraste entre los rasgos del Paradigma Burocrático y Post-burocrático de Organización y Gestión Pública

Paradigma Burocrático de Organización y Gestión Pública	Elementos a considerar en la elaboración del Paradigma Post-Burocrático Organización y Gestión Pública
Interés público.	Valor público creado en los ciudadanos. Adopción del principio ciudadano/cliente: usuario: beneficiario; contribuyente regulado, con derechos mejor especificados y más efectivamente respetados.
Eficiencia. Énfasis en los productos.	Calidad, productividad y valor público. Énfasis en los resultados (impacto). Establecimiento de contratos de desempeño de gestión.
Administración. Desarrollo de funciones (planeación, organización, coordinación, administrativas clásicas POSCOORDB reporte, dirección y presupuestación).	Gestión o gerencia. Conducción estratégica de la organización.
Control sancionador y punitivo. Especificación de funciones, autoridad y estructura	Ganar adherencia y confianza a las normas. Identificar de la misión, servicios, clientes y resultados.
Justificar costos.	Productividad y creación de valor para la organización y los ciudadanos.
Reforzar responsabilidad.	Construir responsabilidad, fortalecer las relaciones de trabajo y gestión participativa.
Seguir las reglas y los procedimientos.	Entender y aplicar normas. Identificar y resolver problemas. Mejorar los procesos de manera continuada.
Asignación presupuestal desligada del rendimiento.	Asignación presupuestal con base en el rendimiento, contratos por desempeño.
Operar sistemas administrativos.	- Potenciar la elección del "cliente". - Proveer de incentivos. - Promover la acción colectiva. - Medir y analizar resultados. - Favorecer la retroalimentación
Funcionario público clásico de tipo Weberiano(especialización, responsabilidad fragmentada, etc).	Funcionario público guiado por la búsqueda deresultados y evaluado en bilidad consecuencia, sujeto a rendición de cuentas y a la competencia, no solo al momento de la contratación.

Adaptado de: Barzelay (1992) Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government. University of California Press, Berkeley y Bresser-Pereira. Luiz Carlos "A reforma do Estado dos años 90: lógica e mecanismo de controle", MARE (1997).

La modernización de la gestión pública se orienta, entonces, a la transformación de la *forma y estilo* de gestionar en la Administración pública. Bajo esta lógica, las políticas modernizadoras han reconocido en el *management* poderosos argumentos para hacer frente a la forma de organización de funciones segmentadas, alta especialización del trabajo, fragmentación de la responsabilidad y cadenas de procesos discontinuas que caracterizan a los aparatos públicos que buscan modernizar.

La práctica modernizadora abandona la reestructuración administrativa, la mera reducción de funciones y cargos administrativos o las políticas de compensación que enfrentan la erosión salarial de los funcionarios públicos como las estrategias de cambio. Se gestiona, entonces, sobre la base de lograr más y mejores productos (bienes o servicios) con igual o menor cantidad de recursos involucrados. Se busca lograr la máxima productividad y eficiencia de la acción gubernamental maximizando, a la vez, el impacto de su actuación en los ciudadanos, sin producir efectos redistributivos negativos sobre las condiciones laborales de los trabajadores y fortaleciendo la transparencia y responsabilidad de la gestión.

Las estrategias de modernización orientadas a la mejora de productividad, accesibilidad, calidad, eficacia y eficiencia de la gestión pública, constituyen una alta proporción del total de estrategias modernizadoras y la aproximación de gestionar sobre la base de procesos se ha constituido en un referente indispensable para lograr operacionalizarlas de manera exitosa.

Dichas estrategias incluyen iniciativas como la simplificación administrativa y la racionalización de procedimientos administrativos; la creación de ventanillas únicas, también denominadas muti-propósitos orientadas a comprimir procesos altamente fragmentados que congestionan el punto de encuentro entre la Administración y los ciudadanos quienes asumen altos costos de transacción; la elaboración de indicadores de rendimiento institucional y funcionarial que permiten la evaluación por resultados

y asociar a éstos las asignación de recursos; la instauración de premios a la calidad a la gestión gubernamental de excelencia y a sus innovaciones, así como la creación de Cartas Ciudadanas que consignen y especifiquen los derechos de servicio para con la ciudadanía y el levantamiento de las barreras que congestionan la relación de la Administración con agentes privados, en detrimento de la calidad y precio de productos en manos de los ciudadanos, entre otras muchas, que dan cuenta de la utilidad y potencial de aplicación de iniciativas que comprende este estilo de gestión.

Sin embargo, practicar la gestión por procesos en el sector público e introducir alguna o un conjunto de dichas iniciativas adecuadamente, no es tan simple, requiere del conocimiento preciso de las exigencias de cambio del área en la que se practicará, del conocimiento de las variadas conceptualizaciones, técnicas y modalidades que presenta el cambio por procesos, así como también de la comprensión de la estructura administrativa y política en la que éstos se insertan. Sobre las base de estos conocimientos es como resulta pertinente la selección de técnicas de gestión y el diseño de estrategias de intervención.

CAPÍTULO I

EL MANAGEMENT PÚBLICO Y LA TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA Y LAS DEMOCRACIAS AVANZADAS DEL MUNDO OCCIDENTAL

I. INTRODUCCIÓN

Los cambios en el estilo de gestión que ha sufrido la Administración pública no ocurren en el vacío, en tal sentido el objetivo de este capítulo es señalar los alcances del proceso de transformación del Estado y el rol del management tanto en las democracias avanzadas del mundo occidental como en América Latina, mediante la elaboración de un marco referencial mínimo que sistematice los contextos, contenidos y procesos de dicha transformación que caracterizan a cada uno de ambos conjuntos de países. Ello conforma un marco de referencia básico para abordar, más adelante, la especificidad del análisis gerencial que plantea este estudio.

El capítulo inicia, a manera de antecedentes, con la presentación de los principales hechos e ideas que impulsan la transformación del Estado y la modernización administrativa tanto en las democracias avanzadas del mundo occidental, como en América Latina. Más adelante se analizan con detalle, los diversos ritmos y modalidades que adquieren las iniciativas de modernización de la gestión pública. En las democracias avanzadas del mundo occidental, y

con mayor énfasis en los países miembros de la OCDE, a través del estudio de la transformación del Estado de Bienestar como un punto de partida de la modernización administrativa, y, presentando los rasgos principales contenidos en los programas más importantes de modernización.

Para América Latina, se describen y analizan las políticas de ajuste económico y reforma del Estado que han predominado desde inicios de los años ochenta, así como las políticas orientadas al logro de mayor eficiencia, calidad y transparencia de la gestión de sus aparatos públicos, implementadas en los últimos años. A lo largo del capítulo se analizan también las disparidades que en materia de bienestar social existen entre ambos conjuntos de países y su evolución en las últimas décadas como un indicador indirecto del éxito de las reformas.

II. TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y EL PAPEL DEL *MANAGEMENT* EN LAS DEMOCRACIAS AVANZADAS DEL MUNDO OCCIDENTAL

2.1 Contexto: estímulos externos e internos que impulsan el cambio

2.1.1 La Transformación del Estado de bienestar como punto de partida de la modernización administrativa.

El principal estímulo que provoca la transformación del Estado y altera el rol del *management* en las democracias avanzadas del mundo occidental, lo constituye, sin duda, la crisis del Estado de bienestar (fiscal, política, de gestión y de competitividad), así como las transformaciones políticas, sociales y tecnológicas que la han acompañado, tales como la Integración Europea.

A mediados de los años setentas las mayores economías de Europa Occidental habían alcanzado un nivel de desarrollo económico y social que justificaba su denominación de «Estados de Bienestar» *Welfare States*. Más adelante, sin ninguna excepción, estas economías tuvieron que enfrentar, con diverso grado e intensidad, presiones político-ideológicas, sociales y especialmente económicas que derivaron en diversas estrategias de adaptación y cambio del modelo clásico de bienestar[7].

> "La recesión económica vino a perturbar la creencia dominante de que la institucionalidad del Estado de bienestar constituía el estadio definitivo en el perfeccionamiento del régimen democrático" (Echebarría: 1993: III:105).

[7] Las democracias avanzadas del mundo occidental, a pesar de las profundas transformaciones de los últimos años, son hasta hoy, los países que destinan mayores recursos a la seguridad social. Ésta representa casi el 40% del gasto público total. Fuente Informe de Progreso Económico y Social (IPES), 1998, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Sin embargo, es preciso señalar que nunca existió algo así como el Estado de Bienestar Europeo. Aunque existen muchos elementos comunes en las medidas adoptadas y orientaciones de política de buen número de los Estados Europeos denominados de Bienestar[1], existen también importantes diferencias que imposibilitan su caracterización de una manera homogénea.

Existe suficiente consenso en señalar que los rasgos cruciales para caracterizar a un Estado de Bienestar a partir del periodo posterior a la segunda guerra mundial, son: un ambiente macroeconómico y políticas globales que conduzcan a la creación de empleo y generación de ingresos (amplia influencia de políticas keynesianas que ofrecen la posibilidad de controlar el ciclo económico, anticipando y previniendo las crisis); perseguir la meta del pleno empleo (a través de políticas macroeconómicas o políticas de activación del mercado laboral); un desarrollado sistema de protección social con una amplia cobertura en términos de riesgos y de población (seguridad social y asistencia social).

Normalmente, los dos primeros aspectos reciben menos atención que el tercero, ya que en buena medida el ambiente macroeconómico y el nivel de empleo determinan la robustez o debilidad de financiamiento del modelo de protección social, por lo que se asumen como premisas al analizar los modelos. Por esta razón se focaliza el análisis en el tipo de sistemas de protección social. De hecho para la construcción de una tipología éste último se constituye en el criterio más relevante a través del que se distinguen las categorías. Su distinción debiera incluir, entonces, la repuesta a los siguientes aspectos:

- ¿Cuáles son los beneficios garantizados por el régimen de bienestar?
- ¿Quiénes son los beneficiarios? (universalidad, categorías ocupacionales, grupos específicos de población)
- ¿Cómo es financiado el sistema? (impuestos, contribuciones, gasto privado)

- ¿Quiénes intervienen en su implementación? (agencias públicas, entidades comerciales, voluntariado/familias).
- ¿Cómo y por quiénes el sistema es regulado y coordinado?

La respuesta a estas preguntas permite identificar regímenes: de *corte conservador* (corporativismo) que poseen un nivel alto de gasto, donde hay predominio de transferencias. Se financia a través de contribuciones sobre la base del nivel de ingreso; de *corte liberal* (pensiones privadas y salud) regímenes con un nivel de gasto social bajo *y de* impacto concentrador que segmenta a la población y de *corte social* (universalismo, solidaridad) alto nivel de gasto social y búsqueda de impacto equitativo. En los miembros de la OCDE es fácil apreciar como países con regímenes similares y compartiendo características geográficas, económicas y/o sociales pueden ser agrupados en distintas categorías[8].

Existen distintas regiones geográficas, obviamente relacionadas por similares valores socio-culturales, desarrollo económico y estructuras político institucionales que comparten características comunes con respecto a sus regímenes del bienestar, éstas comprenden a países escandinavos, anglosajones, de la Europa continental y los países mediterráneos.

Al respecto la Unión Europea en uno de los reportes sobre protección social en sus Estados Miembros, a mediados de la década de los noventa, concluye:

> "A costa de excesiva sobre-simplificación (o reduccionismo) se puede decir que los Estados Miembros tienden a agruparse en cuatro distintos grupos "geo-sociales" compartiendo similares tradiciones y características institucionales: escandinavos, continentales, mediterráneos y anglosajones" (European Comisión: 1995:33-34).

---

[8] Para ver con más detalle clasificaciones respecto a modelos de Bienestar Cfr. Gomá Carmona R. (1996) La reestructuración de los sistemas de bienestar en Europa, en Revista Internacional de Sociología, Tercera Época, No.15. Septiembre-Diciembre, 95-120.

A continuación se describen rasgos básicos de cada conjunto de países, respecto al régimen de bienestar. Posteriormente, bajo esta misma agrupación se analizan las estrategias particulares de cambio de su aparato administrativo y se destaca el rol que juega el *management* en el desarrollo de éstas. Bajo esta lógica resulta evidente y haciendo analogía con la inexistencia de un único modelo de Estado de Bienestar Europeo, que no existe algo así como una estrategia única de modernización administrativa que caracterice a los países de la OCDE, como señala Fiedler, sino que ésta varía en función del proceso de reforma del Estado en el que ésta se inserta, constituyéndose en un asunto, de mayor o menor protagonismo, en la agenda de cambio, según los ritmos y modalidades de transformación del Estado en dichos países[9].

> "Contrariamente a las visiones que consideran a la OCDE como una organización de cierta uniformidad, no existe evidencia de una tendencia lineal ni homogénea en el desarrollo del sector público" (Naschold, Fiedler: 1996:I:2).

a) Países escandinavos. Existe alto grado de universalidad e igualdad en la seguridad social y bajo nivel de desempleo. El gasto social es elevado y constituye un alto porcentaje tanto del gasto público como del producto interno bruto (PIB). Suecia, Dinamarca y Noruega han figurado durante las últimas décadas entre los países con mayor porcentaje de gasto social del mundo, como proporción del PIB.

En la última década debido a un débil crecimiento económico la fuerza de trabajo ha cesado en su expansión y ha crecido el desempleo. A pesar de ello los niveles de desempleo permanecen a niveles significativamente más bajos que en prácticamente todo el resto de Europa. Comparten un régimen de bienestar de talante universal a través de una provisión generalizada de servicios sociales.

[9] La combinación resultante entre el vigor de las instituciones de mercado, el grado de intervención estatal y el protagonismo de la sociedad civil, imprimirá un sello ineludible a la estrategia modernizadora del aparato público.

b) **Países de Europa continental**[10]. Representan menor homogeneidad que los escandinavos. Existen países de rasgos conservadores (o corporativos) con influencia liberal o social. Los sistemas de seguridad social son de menor alcance que los escandinavos, salvo el caso Holandés que presenta un modelo "escandinavo" en la Europa continental. Respecto al empleo no existen tendencias generales. Bélgica y Francia muestran en la década de los ochentas bajas tasas de expansión de la fuerza laboral y un desempleo persistente de más del diez por ciento, mientras Austria y Holanda registran crecimiento en la fuerza de trabajo y disminución significativa de las tasas de desempleo, especialmente Holanda.

c) **Países anglosajones**. En este grupo es posible distinguir entre los europeos y las variantes no europeas como Nueva Zelanda, Estados Unidos y Canadá (éstas últimas corresponden a regímenes de corte liberal). El gasto en seguridad social es comparativamente bajo frente a los países escandinavos. El Reino Unido presenta, en general, una mezcla de atributos de un régimen liberal y uno social, Irlanda, particularmente, tiende hacia la consolidación de un modelo conservador.

La fuerza de trabajo en los países anglosajones no europeos ha crecido mucho más que en Europa, a excepción de Holanda. En conjunto las tasas de desempleo son moderadas y el desempleo estructural es bajo debido a la flexibilidad lograda de las estructuras laborales que permiten la creación de puestos de trabajo de bajos salarios para absorber el exceso de la fuerza laboral. En el Reino Unido, especialmente en Irlanda, el desempleo es más alto y se registra un moderado crecimiento de la fuerza de trabajo. Un rasgo distintivo de este conjunto de países es su clara orientación hacia la consolidación de instituciones de libre mercado.

[10] También denominados como Estados compensatorios blandos.

d) **Países mediterráneos**. Pueden ser denominados regímenes de rasgos conservadores, pero con un nivel menor de desarrollo, poseen características incipientes de un régimen de asistencia social. El gasto social es comparativamente más bajo que en los otros grupos de países, pero en tendencia creciente. La expansión de la fuerza trabajo en estos países ha sido relativamente baja, el desempleo es comparativamente más alto y con tendencia a aumentar (a excepción de Portugal) y mostrando una reducción en España en años recientes.

2.1.2 Perspectivas

En todas las categorías, aunque con grados y modalidades diversas, el desempleo y la flexibilidad laboral (especialmente en los países angloamericanos) representan condiciones distintas a las condiciones sobre las que el desarrollo de los Estados de Bienestar se alcanzó, por lo tanto constituyen un enorme desafío. Las políticas *keynesianas* de la era de la posguerra, se conciben ahora como innecesarias e incluso dañinas. La idea de la gestión de las economías nacionales mediante el control de la demanda se reconoce como imposible, o al menos como indeseable. Se percibe, que lo único que los libres mercados necesitan para coordinar la actividad económica es un marco de intervención que consiga la estabilidad monetaria y fiscal.

Sin embargo, el proceso de transformación de manera contraria a lo que sostienen los discursos sobre el retroceso del Estado y los recortes del gasto social esperados, ante la necesidad de reducir el déficit presupuestario (especialmente para países europeos ante los acuerdos Maastricht) no se evidencian empíricamente. Los gobiernos han aumentado, más que limitado sus intervenciones en el ámbito social, si bien, por una parte han iniciado procesos de redistribución de las tareas en beneficio del sector privado y mixto, por la otra han adquirido un mayor peso en algunas áreas. Además

la evolución de las políticas sociales pone de relieve la existencia de fenómenos de pautas de dependencia *path dependency*, en la que los países en las categorías analizadas siguen desarrollándose según su modalidad típica heredada de la historia. Por ejemplo, actualmente los países escandinavos continúan arraigados en la herencia universalista-igualitarista, a pesar de irse adaptando nuevas coyunturas e incluso, ir recortando prestaciones sociales.

> "Los Estados-providencia siguen siendo realidades indiscutibles que funcionan en el fondo, no de manera estrictamente estatal, pero si según unos sistemas controlados y regulados por el Estado" (Merrien, Xavier: 1997).

El proceso de transformación del Estado de Bienestar, sin embargo no ha estado exento de costos. Si bien el Producto Interno Bruto *per capita* de las democracias avanzadas, ha crecido en las últimas décadas de manera significativa, la desigualdad en la distribución del ingreso no presenta mejoras. De hecho, en algunos países la desigualdad económica se acrecentó de manera aguda, constituyéndose en un tema prioritario.

> "Las políticas tatcherianas causaron también un impresionante crecimiento de la desigualdad económica. Según el sólido informe *Rowntree* sobre renta y riqueza, la desigualdad aumentó en Gran Bretaña entre 1977 y 1990 más rápido que en todos los países comparables menos uno (Nueva Zelanda). A partir de 1979, los grupos con ingresos más bajos dejaron de beneficiarse del crecimiento económico. Desde 1977, la proporción de la población con menos de la mitad de la renta media aumentó más del triple. Para 1984-1985, la quinta parte más rica de la población tenía unos ingresos –una vez descontados los impuestos- del 43% de la renta total, lo más altos desde el fin de la segunda guerra mundial" (John Gray: 2000:3:47).

El proceso de transformación en que se encuentran este conjunto de países enfrenta un dilema ¿Cómo adaptar la seguridad y esquemas de protección social basados en: continuo crecimiento económico, bajas tasas de desempleo, distribución previsible de riesgos sobre un ciclo de vida-empleo individual, financiamiento vía contribuciones por miembros activos insertos en actividades productivas, hacia un sistema más competitivo, con incertidumbre, limitaciones fiscales y económicas, donde no existe crecimiento

económico ni pleno empleo y donde la previsión de los ciclos de vida no puede ser garantizada?.

2.2 Contenido: componentes del sistema que se transforman, áreas de intervención y dinámica de los agentes de cambio

El tamaño del aparato público, su nivel de gasto, las modalidades de organización y prestación de servicios públicos son, en buena medida, aspectos determinados por la concepción y desarrollo del Estado de Bienestar. En este sentido, la década de los ochentas ha marcado un punto de transición en la evolución del sector público en las democracias avanzadas del mundo occidental. La presión de los cambios económicos y políticos expresada en recurrentes crisis fiscales y de legitimidad del aparato público ha hecho evidente el insostenible desajuste entre éstos y las nuevas necesidades de cambio. En este sentido, tal vez la razón más importante que ha impulsado la transformación y desmantelamiento del Estado de bienestar ha sido la aparentemente permanente crisis del desempleo (Huber & Stephen: 2000)[11]

Para hacer frente a dicho desajuste un buen número de éstos países han diseñado y puesto en marcha diversas y novedosas iniciativas de gestión expresadas en programas de modernización de su Administración pública que acompañan el proceso de reforma del Estado, aunque claro con diverso grado de desarrollo. La madurez de sus instituciones democráticas, el nivel de desarrollo técnico y organizativo del aparato público, su magnitud y el entramado político, son factores que explican siempre, en gran medida, dicha diversidad.

---

[11] Huber Evelyn y John D. Stephens (2000) The Political Economy of Pension Reform: Latin American in Comparative Perspective. Ocassional Paper 7, May. OCDE, Paris.

Estos programas incluyen nuevas tendencias y ámbitos de intervención. Destaca el papel del *management*, particularmente la orientación de la gestión hacia el logro de resultados, lo que implica el desarrollo de indicadores y sistemas de información orientada al logro de objetivos y a la medición del impacto de los programas[12]; la mejora de la calidad del punto de relación entre la Administración y los ciudadanos, así como de los productos (bienes y/o servicios) que entrega la Administración[13]; la introducción de presiones competitivas en la prestación de servicios públicos a través de la creación de mercados internos[14]; la externalización de servicios, o la entrega de bonos y la privatización[15]; la mejora en la gestión de recursos humanos, materiales y financieros (profesionalización de los cuadros administrativos[16], informatización y automatización de sistemas de adquisiciones y de gestión financiera, etc.), las mejoras en el campo de la regulación de las antiguas utilidades publicas, entre otras.

---

[12] Destacan, por ejemplo, en Francia a tal fin, instituciones como el comité Interministerial de Evaluación, El Fondo Nacional para el Desarrollo de la Evaluación y el Consejo Científico de la Evaluación, en Holanda el Departamento de Evaluación de Políticas.

[13] En los Estados Unidos el Instituto Federal de Calidad jugó un rol protagónico a tal respecto, así como el Observatorio de Calidad en Portugal, entre otras muchas iniciativas. El compromiso del aparato público con la calidad de los servicios que entrega a los ciudadanos puede ser formulado en una Carta de Calidad del Servicio, uno de los ejemplos más difundido es la Carta Ciudadana del reino Unido bajo responsabilidad de la Unidad de Carta Ciudadana <<*Citizen*'s Chart Unit>> así como en la iniciativas de Estándares de Servicio y Servicios de Calidad de Canadá.

[14] Una de las funciones de la Comisión de Asuntos Estatales de Nueva Zelanda

[15] El Reino Unido fue el país que llevó adelante procesos más profundos de privatización. El sector público empresarial que representaba el 9% de la economía en 1979, solo alcanzaba el 5% en 1991. Por su parte, Nueva Zelanda y Australia se han caracterizado por la introducción de fuerzas de mercado en la organización y prestación de servicios públicos, especialmente a través de los denominados "contratos por desempeño".

[16] En Suecia el Instituto Nacional Sueco de Formación y Desarrollo Administrativo (SIPU) y el Fondo Nacional para la Formación y el Desarrollo de los Empleados Públicos han constituido un apoyo importante para la introducción de diversas iniciativas modernizadoras.

Bajo esta lógica y a efectos tanto descriptivos como analíticos es posible agrupar, como sugiere Naschold Frieder (1991), de manera genérica dicha diversidad de iniciativas modernizadoras de la gestión pública en tres grandes categorías:

Categoría 1) reformas a los sistemas de gestión que permiten mayor flexibilidad en áreas como la gestión financiera, de recursos humanos y los procesos de adquisiciones. La gestión financiera burocrática tradicional se hace más flexible, los gastos se consolidan en sencillas formas presupuestales. En algunos países como Dinamarca, Suecia e Irlanda estos cambios son complementados por "dividendos de eficiencia" donde la asignación del presupuesto es en parte determinada de acuerdo a medidas de rendimiento. En cuanto a los recursos humanos, la "devolución" de responsabilidades operativas y financieras es una tendencia, la que se ha acompañado de procesos de evaluación del rendimiento (OCDE:1995)[17]. Las aproximaciones de administración por objetivos y por resultados se constituyen también en aproximaciones administrativas recurridas de la gestión interna.

Categoría 2) cambios en la organización institucional de los servicios públicos, como la creación o fortalecimiento de agencias ejecutivas para la prestación de servicios públicos[18] y la descentralización administrativa y política.

Categoría 3) la introducción de elementos competitivos en la prestación de servicios públicos, tales como la introducción de mecanismos de mercado (uso de bonos o vouchers; constitución de cuasi-mercados mediante contratos de gestión; externalización o "contracting-out". Privatización, desregulación económica y reorganización de empresas públicas.

---

[17] Naschold, Frieder (1991). Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries, Paris.

[18] El modelo de agencia constituye una tradición en los países escandinavos y recientemente en el Reino Unido y otros países angloamericanos.

El siguiente cuadro ilustra, sobre la base de las categorías descritas las características del proceso de modernización de la gestión pública y el papel del management en algunos países miembros de la OCDE.

Cuadro No.2
Énfasis de Iniciativas de Modernización al Sector Público OCDE 1980-1998

PAÍSES DE LA OCDE	*REFORMAS GESTIÓN DE INTERNA*		*CAMBIOS ORGANIZA-CIONALES*		*ELEMENTOS COMPETITIVOS*		
INICIATIVAS	*Gestión Estraté-gica*	*Gestión por Resultados*	*Devolución Descentrali-zación*	*Desarrollo de Agencias*	*Mecanis-mos de mercado*	*Privati-zación*	*Reorga-nización*
NUEVA ZELANDIA	Mayor	Mayor	Menor	Mayor	Mayor	Mayor	Mayor
REINO UNIDO	Mayor	Mayor	Mayor	Menor	Mayor	Mayor	Mayor
ESTADOS UNIDOS	Mayor	Mayor	-------	Menor	Mayor	Menor	Menor
DINAMARCA	Menor	Menor	Mayor	Mayor	Mayor	Menor	Menor
FINLANDIA	Menor	Mayor	Menor	Menor	Menor	-------	Menor
NORUEGA	------	Menor	Menor	Menor	-------	--------	Menor
SUECIA	Menor	Mayor	Menor	Mayor	Menor	Menor	Menor
AUSTRIA	------	Menor	------	Menor	Menor	Menor	Menor
ALEMANIA	Menor	Menor	------	------	Menor	Menor	Menor
HOLANDA	Menor	Menor	Mayor	Mayor	Menor	menor	menor
FRANCIA	Mayor	Menor	Mayor	Menor	Menor	------	Menor
ITALIA	Mayor	Menor	Meyor	Menor	Mayor	Menor	Mayor

Adaptado de: Naschold, Frieder, 1996; New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe. Berlin/New York ; Witte Lothar Social Service Delivery in the Europan Community: Recent and Current Reform Trends: 1997; Menenguzzo: Marco Ripensare la modernizzazione amministrativa e Il New Public Management. L´sperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale en Azienda Pubblica 6/97. Milano y PUMA (1997) In search of results. Performance management practices.

Las democracias avanzadas del mundo occidental, expresadas, en buena parte, a través de los países miembros de la OCDE descritos sobre la base a los grupos identificados previamente: anglo-americanos, escandinavos, europeos continentales y mediterráneos, pueden ser relacionadas con las categorías que agrupan iniciativas de modernización administrativa para establecer los ritmos y modalidades de cambios y el papel que juega el management.

Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos (representantes del modelo anglo-americano) se caracterizan por contar con iniciativas profundas en todas las categorías, pero con mayor énfasis en la introducción de elementos para favorecer la competencia y el desarrollo del aparato institucional de apoyo al libre mercado. Su estrategia está basada esencialmente en tres elementos: privatización (reducción del tamaño del sector público a través de la venta, fusión o liquidación de empresas públicas), introducción de mecanismos de mercado como la promoción de cuasi-mercados, uso de vouchers o quasi-vouchers, contratación al exterior y de técnicas de gestión denominadas "neo-tayloristas".

Destacan, entre otros, los siguientes programas de modernización: las iniciativas de "Reinvención del Gobierno" de los Estados Unidos de Norteamérica, operacionalizada a través del reporte del *National Performance Review* (1993) "De los Trámites a los Resultados", suscrito por el vicepresidente Al Gore que viene a suceder los esfuerzos modernizadores de la Grace Commision impulsada por Ronald Reagan en la década de los ochenta. Se concentra en cuatro áreas: la introducción de mecanismos regulatorios y de mercado, la privatización, el impulso a agencias autónomas y la administración por objetivos en numerosos departamentos administrativos. Entre los logros en la mejora del desempeño de la gestión, destaca el recorte de personal; la provisión de servicios al público de mayor calidad y la transformación de las agencias en organizaciones flexibles que miden sus resultados y son responsables por sus gastos.

La estrategia de Eficiencia del Reino Unido, impulsada por Margaret Tatcher, que puede ser dividida en dos etapas: Los "Escrutinios de Eficiencia" bajo la dirección de Sir Derek Rayner[19] a cargo de la Unidad de Eficiencia, el Programa *Next Steps* que impulsó el desarrollo de agencias en el servicio nacional de salud, las escuelas, los antiguos politécnicos y la universidades, las cárceles, la administración de justicia y las autoridades policiales a través del *Next Step Team* y las iniciativas dirigidas hacia los estándares de calidad en el servicio de la Unidad de la Carta de los Ciudadanos. La modernización ha sido caracterizada por recortes masivos, privatización, introducción de mecanismos de mercado y reformas de gestión interna a través de la introducción de aproximaciones administrativas de corte "neo-taylorista".

Nueva Zelanda constituye una de las experiencias de cambio más radicales. La aplicación de una orientación de un modelo neoliberal a la prestación de servicios públicos tuvo tal vez, el mayor alcance que en el resto de países que componen a este grupo, y se constituyó en fuente de inspiración de modernizadores latinoamericanos.

> "Los hospitales públicos se transformaron y comenzaron a competir con proveedores privados de atención médica. La prestación de servicios educativos se reestructuró, delegándose en las autoridades escolares locales la responsabilidad de prestación. Las escuelas pasaron a cobrar por sus servicios y se les pidió completar sus presupuestos mediante actividades comerciales. Por su parte la concesión de beneficios sociales, de todo tipo, se redujo drásticamente, dividiendo a la población en categorías económicas que determinaban los niveles de subsidios por servicios estatales. Prácticamente Los servicios estatales pasaron, en su mayoría, a ser regulados por el mercado y todas las funciones asistenciales del Estado se redujeron" (John Gray: 2000: 2:47)[20].

---

[19] Anteriormente director de la cadena de Almacenes Mark & Spencer. El reclutamiento de expertos en gerencia del sector privado representa para muchos una señal del renovado interés en las ciencias empresariales para la modernización del aparato público.

[20] Gray, John (2000) Falso Amanecer. Paidós.

Esta profunda transformación tiene su origen en el *State Sector Act 1988* que permite el desarrollo de contratos anuales de desempeño entre ministerios y jefes ejecutivos de cada ministerio o departamento. Los jefes ejecutivos son responsables del desempeño de su ministerio o departamento. También mediante las transformaciones en las finanzas públicas *Public Finance Act 1989* se removieron controles de insumos sobre los ejecutivos y se cambió la base de su responsabilidad de los insumos hacia productos. Bajo esta lógica es la responsabilidad formal de los ministerios determinar los resultados que el gobierno debe buscar. El gobierno entonces, selecciona los productos que considera adecuados para alcanzar dichos resultados y asigna recursos a ellos. Los jefes ejecutivos son también totalmente responsables de la selección del *staff* y sus condiciones de empleo.

Por su parte, las iniciativas de modernización de los países escandinavos, y de Holanda, se inscriben en todas las categorías, pero sin la orientación tan radical al mercado del modelo anglo-americano, ya que en éstos países el Estado de Bienestar ha constituido un signo positivo de identidad y estabilidad económica y social. En algunos de ellos como Dinamarca y Holanda el énfasis se ha dado hacia procesos de descentralización y fortalecimiento de la gestión municipal y a las transformaciones de la gestión interna sobre la base de gestión por objetivos y resultados. La privatización ha sido limitada y el uso de mecanismos de mercado moderado.

La reforma administrativa Noruega se concentra casi enteramente en la modernización interna, involucra muy poco la privatización y no hay una apuesta por la introducción de mecanismos de mercado. Acorde con el modelo Sueco, impulsa la autonomía de las agencias y la evaluación del desempeño. La estrategia de Renovación Sueca incorpora un sistema de bonos educativos, a través del que los padres pueden elegir cualquier escuela para sus hijos, sea ésta pública o privada, o el médico a domicilio, entre otras iniciativas.

El programa de Restauración de la Administración pública en Dinamarca, por su parte, también se caracteriza por un uso limitado de la privatización, introducción de mecanismos de mercado y mayor énfasis en el desarrollo de agencias y transformación en la gestión financiera y de recursos humanos.

En algunos países de la Europa Continental como Austria no existen estrategias profundas y sistematizadas de modernización administrativa, más bien un conjunto de iniciativas dispersas. Existe una incipiente introducción de mecanismos de mercado, algunas medidas de privatización, reorganización de empresas públicas y desarrollo de agencias. Por su parte, destaca el programa de Desburocratización o desreglamentación normativa en Alemania. Hay un marcado énfasis por la estabilidad y fortalecimiento de la función pública destacándose la orientación garantista del aparato público, escasa privatización de empresas públicas y desregulación. Francia ha llevado a cabo importantes reformas en diversos ámbitos, iniciados en su programa de Renovación de Sector Público, impulsado a fines de la década de los ochentas, cuyas orientaciones básicas se concentran en cuatro ejes, una nueva política de relaciones laborales; una política de desarrollo de responsabilidades de los funcionarios públicos; la revitalización de la evaluación de las políticas públicas y una política de servicios y mejoramiento de la calidad con los usuarios.

Italia destaca entre los países mediterráneos al ensayar a partir del año 1990 novedosas prácticas de gestión neo-tayloristas y mecanismos de mercado, especialmente en el sector salud y a nivel local. A mediados de la década de los noventa y dados los retrasos para el cumplimiento de los criterios del Tratado de Maastricht que permitirían a Italia conformarse como miembro activo de las nuevas fases de integración europea, el Ministro de la Función Pública Franco Bassaninni, lideró reformas en la Administración pública en diversos campos: recursos humanos, informática (*e.*goverment), regulación administrativa y económica, rediseño estructural, entre otras, que favorecieron su cumplimiento. En España existen

diversas iniciativas contenidas en su libro blanco para la mejora de los servicios públicos, dirigidas a la consolidación de una nueva organización; servicios públicos de calidad y desreglamentación normativa y destaca el rol asignado a la tecnología de información.

El proceso de modernización de la gestión pública no es, entonces, homogéneo ni uniforme en las democracias avanzadas. Diferencias administrativas, políticas y culturales impiden su generalización, sin embargo permiten la caracterización de distintos estilos de gestión y procesos de modernización: angloamericano; nórdico; continental y mediterráneo. Es importante tomar en cuenta que al margen de tales diferencias, la mayoría de los países europeos desarrollan también una serie de reformas conjuntas[21] bajo el marco de la consolidación de la Unión Económica y Monetaria. Los criterios del tratado Masstricht se dirigen a la consolidación de equilibrios macroeconómicos, requisito de la integración monetaria. Situación muy relevante a considerar como marco de las transformaciones administrativas.

[21] Estas reformas no son el resultado único de coaliciones partidistas o de grandes líderes europeos, sino como comenta Echebarría son más bien el producto de las burocracia fiscales:

"La ideología subyacente (a la Unión Monetaria) no es obra ni de los partidos ni de sus líderes, sino de las burocracia fiscales de los Estados y de las instituciones europeas" (Echebarría:1997:12).

III. TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y EL PAPEL DEL MANAGEMENT EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

3.1 Contexto: estímulos externos e internos que impulsan el cambio

La modernización de la gestión pública en América Latina constituye un movimiento inacabado. Su densidad conceptual e instrumental no se ha consolidado y el balance de sus logros en términos de su contribución a la equidad y eficiencia no se ha desarrollado de manera sistemática. Existen varias cuestiones sin resolver que impiden apreciar sus ventajas y desventajas como componente central del proceso de reforma del Estado. Este apartado realiza un recuento preliminar del papel del *management* en el proceso de reforma del Estado en América Latina y el Caribe.

3.1.1 La modernización de la gestión pública en la agenda de la reforma del Estado en América Latina y el Caribe.

Las presiones por transformar el aparato público de los gobiernos de la región son diversas. La preocupación central es enfrentar sus ineficiencias, derivadas en gran medida de un modelo de organización y gestión que adopta, prácticamente en toda la región, formas pre-burocráticas. Las Administraciones públicas de la región han constatado toda suerte de patologías burocráticas[22] descritas por Robert K. Merton (1957)[23], o más recientemente por Gerald Caiden, y muy pocas de las bondades que se derivan de su plena adopción[24].

---

[22] Tensiones inherentes del diseño estructural, déficit legal, corrupción nepotismo, ausencia de un servicio civil de carrera, etc.

[23] Robert K. Merton (1957). Social Theory and Social Structure, Glencoe III, The Free Press

[24] Tales como la precisión en la definición de cargos que finca responsabilidad; la formalización de la jerarquía; la selección de personal sobre la base de la capacidad y competencia técnica, etcétera.

Bajo esta lógica, las ineficiencias de los aparatos públicos de corte patrimonialista -como formas pre-burocráticas-, sumadas a las condiciones y estilos de conducción de políticas sociales y económicas que caracterizan a la región, tienen expresión en hechos y condiciones concretas que presionan por cambios inmediatos:

a) **Crisis fiscal**: prácticamente todos los países de la región han padecido en los últimos años de severos y recurrentes *déficit fiscales*, es decir recaudaciones de tasas, derechos e impuestos inferiores a sus niveles de gasto corriente, situación que ineludiblemente les obliga a endeudarse y que presiona a los gobernantes a lograr mejoras de productividad, es decir a "*hacer más con menos*", introduciendo presiones de cambio al aparato público y mejorando la eficiencia de la política fiscal[25]. La reducción de la evasión, la adecuada presión tributaria y evitar la progesividad impositiva también son factores a conseguir a través de una buena gerencia fiscal.

b) **Crisis de legitimidad**: ésta posee diversas expresiones: elevadas tasas de corrupción, congestionamiento administrativo (que provoca servicios públicos lentos y de baja calidad), debilidad del funcionamiento de las instituciones democráticas, déficit de legalidad en la actuación de los órganos de la Administración pública, y una situación aun insuficiente en la garantía de los derechos humanos[26]. Esta situación ha conducido a los contribuyentes a exigir "*valor por dinero*".

---

[25] El déficit fiscal no representa un problema en sí mismo cuando éste es financiado de manera adecuada, y presenta una relación "sostenible" respecto del crecimiento de la economía expresado en el producto interno bruto (PIB), pero sí puede serlo, cuando el déficit del gasto corriente es recurrente y se financia con creciente endeudamiento externo y/o con generación de deuda pública interna, como ha sucedido en algunas economías de América Latina. Afortunadamente en los últimos años el déficit fiscal, en promedio para la región, ha ido disminuyendo.

[26] Todo ello se resume en la baja predictibilidad de cumplimiento de los procedimientos administrativos provocando un déficit garantista en los actos administrativos.

c) **Globalización económica**: el paso de economías cerradas a abiertas, una de las principales recomendaciones de política económica derivadas del denominado *Consenso de Washington* exige cambios importantes en la gestión gubernamental para apoyar los incrementos de competitividad que demanda la globalización. Esto se ha traducido en cambios en servicios como aduanas, que facilitan el tránsito de mercancías; el desarrollo de instancias y mecanismos para la resolución de controversias derivadas de los acuerdos comerciales, equipos de regulación económica, desarrollo de nuevas modalidades de marketing público, estrategias de negociación de acuerdos de nuevos esquemas arancelarios, fortalecimiento de los servicios nacionales de capacitación y empleo, etcétera. En suma, una institucionalidad adecuada que facilite la articulación comercial entre los diversos bloques comerciales de la región[27] al reducir los obstáculos para hacer negocios.

Asimismo, la globalización obliga a crear, rediseñar o fortalecer programas de apoyo al sector de micro y pequeñas empresas que se ven desprotegidas y a los servicios públicos encargados de la capacitación como herramienta de impulso a la productividad, revisando el volumen de gasto como porcentaje del PIB destinado a la capacitación laboral. En la región se destina como porcentaje del PIB, en promedio, una tercera parte de lo que destinan los países del sudeste asiático.

---

[27] En América Latina la tendencia ha sido la conformación de bloques comerciales en zonas geográficas determinadas y entre países que comparten ciertas ventajas competitivas, hacia una integración regional. América del Norte, Centro América, Zona del Caribe y América del Sur constituyen áreas de comercio regional con acuerdos comerciales. La integración comercial y económica, con una moneda única, de la región es aún muy lejana, por todo lo que ello implica: homogeneizar las cuentas nacionales, lograr condiciones macroeconómicas estables y bajo ciertos parámetros, pero especialmente, en el caso de la moneda única evaluar el impacto al abandono del manejo de la política monetaria. A pesar de ello, la iniciativa del ALCA ha cobrado cierto vigor.

d) La persistencia de la pobreza y la inequidad en la distribución del ingreso.

Durante la década de los noventa se re-estableció el crecimiento económico. La inflación se controló (resulta excepcional encontrar países con inflación de dos dígitos). El PIB *per capita* también creció y, el volumen del gasto social, como porcentaje del PIB y del gasto publico, creció también, permitiendo mayor entrega de bienes y servicios en las actividades típicas del bienestar: educación, salud, seguridad social y programas de lucha contra la pobreza.

Sin embargo, los resultados en términos de bienestar, no acompañan el razonamiento de economistas (kutnezianos) que señalan que la estabilidad macroeconómica propiciará el crecimiento y éste, si bien en un primer momento, generará desigualdad, al ser sostenido, "derramará" los beneficios al total de la sociedad, reduciendo la desigualdad y combatiendo la pobreza.

América Latina cuenta con más de 220 millones de pobres. Es la única región en el mundo en la que durante la década de los noventa la tasa de incidencia de la pobreza extrema no disminuyó. Así como tampoco la desigualdad en la distribución del ingreso (África presenta mejores resultados). Además la inseguridad ciudadana y la violencia se incrementaron, siendo la región con el porcentaje más alto de homicidios en el mundo. Para agravar la situación, la población en riesgo de caer en la pobreza se ha incrementado de manera alarmante.

La paradoja estriba en que aun con estabilidad macroeconómica, crecimiento económico y gastando más en lo social, la pobreza extrema, desigualdad, los grupos en riesgo de caer en pobreza y la inseguridad ciudadana no mejoran. Si bien, algunos países han logrado disminuir la incidencia de la pobreza moderada, no han logrado mejorar en términos de la severidad de la pobreza y la desigualdad del ingreso con respecto de los años 80´s.

Equilibrio macroeconómico; crecimiento económico o gastar más en lo social, no se traduce unívocamente en mejoras equivalentes en reducción de pobreza e iniquidad. Los efectos pueden ser diversos de acuerdo a la calidad del crecimiento económico, los tipos de equilibrios alcanzados y la eficiencia y equidad en la recaudación, asignación y uso de los recursos destinados a lo social. Pensar que son buenos *per se*, los convierte en "mitos", éstos y otros permean a los formuladores y responsables de la hechura de las políticas públicas, y son los que favorecen el desarrollo de la paradoja antes expuesta que obliga a transformar el aparato público.

3.2 Contenido o componentes del sistema que se transforman

El movimiento de modernización administrativa en América Latina puede ser analizado sobre la base de dos olas o etapas de cambio bien diferenciadas.

En la primera, ubicada desde entrados los años setentas hasta fines de los ochenta, el aparato público de los gobiernos de la región, se transforma como consecuencia de reformas de ajuste económico, particularmente de la privatización (que desencadena procesos de fusión, liquidación y venta de empresas públicas), la desregulación económica (que permite la entrada de operadores privados a actividades económicas que antes eran de completo dominio público, tales como: electricidad, transportes, telecomunicaciones, hidrocarburos y aguas), la apertura comercial (expresada en las rebajas arancelarias y firma o renovación de acuerdos comerciales) y una serie de medidas de política monetaria y fiscal. Todas ellas recomendaciones de política de los principales organismos internacionales de financiamiento.

De esta manera se observa un redimensionamiento o si se quiere "achicamiento" del aparato público y un cambio en el talante regulador del Estado, expresado en la ruptura de las denominadas utilidades públicas y en la consecuente creación o fortalecimiento de una institucionalidad regulatoria, a través de nuevas funciones

ministeriales, creación de agencias regulatorias, operación por la vía de tribunales o en los casos más innovadores mediante la creación de sistemas regulatorios, como el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) de Bolivia que surge a mediados de la década de los noventa.

Los créditos de los bancos multilaterales, durante este periodo, se orientaron casi exclusivamente a apoyar estrategias de ajuste estructural. La Administración pública cambia de forma, pero no cambia su estilo de gestión, no hay cambios de fondo. Los préstamos, en el mejor de los casos, se orientaron a enfrentar la excesiva dotación de personal en las burocracias públicas, la erosión salarial de los funcionarios públicos mediante ajustes en los tabuladores y depuraciones normativas. También existieron fondos para apoyar la nueva gestión regulatoria en los países pioneros, aunque éstos fueron escasos, ya que muchos cambios significativos derivados de la desregulación ocurren ya entrados los años noventas.

La conclusión es obvia. El estilo de gestión gubernamental permanece casi intacto. Si a ello se añade el hecho que en buen número de países las políticas de ajuste estructural no resultaron tan exitosas como se pensaba, dada la poca transparencia de algunos procesos de privatización y la ausencia de sólidas instituciones y eficientes mecanismos reguladores (que persisten en gran número de países), es fácil entender el descrédito de las políticas de reforma del Estado y reforma administrativa llevados a cabo durante estos años[28].

[28] Aproximaciones económicas como la teoría de la captura regulatoria "capture theory", derivada de la escuela de Chicago, y Rent Seeking Theory, han resultado de gran utilidad para analizar las ineficiencias de los procesos de privatización y regulación.

A principios de la década de los noventa, surge una nueva generación de iniciativas de cambio orientadas a lograr transformaciones de fondo, cualitativas, cambios radicales en el estilo de gestionar al aparato público. Se plantea un conjunto de principios, supuestos, prácticas y técnicas que buscan hacer frente a la gestión pública tradicional y establecer los rasgos básicos que permitan la conformación de un modelo post-burocrático de la gestión pública[29]. Entre los rasgos más sobresalientes destacan:

3.2.1 Evaluar el rendimiento de la gestión pública

Un problema común que enfrentan muchas Administraciones públicas es la ausencia de mecanismos eficaces y sistemáticos para medir el rendimiento de su gestión y evaluar resultados. Las razones son diversas: desde la naturaleza propia de algunas actividades gubernamentales, que dificultan el uso de medidas e indicadores directos, hasta la falta de un profundo y continuado interés, por políticos y burócratas de alto nivel, en medir el rendimiento y evaluar la efectividad de sus resultados, dada la carga de responsabilidad que ello implica.

El interés, tanto administrativo como político, se ha orientado más bien a controlar los insumos que recibe la Administración y a garantizar la observación irrestricta de normas y procedimientos. Se han privilegiado indicadores de volumen por sobre los de calidad e impacto.

La modernización administrativa se orienta al desarrollo de sistemas de evaluación de resultados que generen evidencia del incremento en productividad o eficiencia y valor público creado por la actividad administrativa. Sistemas diseñados para el seguimiento de procesos, productos efectos e impacto de los programas públicos. Con su desarrollo se busca la vinculación entre la asignación de

---

[29] También denominado: paradigma de la cultura de la gestión pública (Crozier:1996); nueva gestión pública (Caiden:1988; Auicon:1990) y gestión pública moderna (Boorsma:1996).

recursos y el rendimiento de las instituciones que conforman a la Administración pública y eliminar la situación tradicional en la que, excepto en crisis fiscales extremas, los programas públicos nunca mueren o se reforman.

Las experiencias son diversas. Chile impulsó a través del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, iniciativas para la definición de metas ministeriales, compromisos e indicadores de gestión; en Colombia opera el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión Pública SINERGIA; en México a partir de 1994 la Secretaria General de la Contraloría de la Federación (SECOGEF) se transforma en Secretaria General de Contraloría y Modernización Administrativa (SECODAM) a efectos de transitar de un modelo de control de insumos a otro de resultados operacionalizando programas de modernización (PROMAP) y de reforma presupuestaria (PRONAFIDE). Costa Rica establece el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) en 1995. Una de las iniciativas más recientes es la del Sistema de Evaluación de Resultados (SISER) de Bolivia.

3.2.2 Orientación al cliente

Los procesos de modernización se orientan, en buena medida, a la satisfacción de sus clientes (ciudadanos, beneficiarios, usuarios, regulados y consumidores). Aunque simple dicha orientación de la gestión no es algo fácil de lograr. Tradicionalmente, los verdaderos clientes de las organizaciones públicas, son los niveles burocráticos o políticos superiores[30] Por esta razón se insiste en la noción de destinatario final o beneficiario, así como en la distinción de otros tipos de "clientes"[31] existentes.

---

[30] Una de las razones, es que los fondos de las organizaciones públicas no provienen, comúnmente, de sus clientes. Vienen del parlamento o de organizaciones jerárquicas superiores. En las empresas, sí.

[31] Para ver con detalle el debate del concepto de cliente en la Administración Pública Cfr. Medina, Giopp Alejandro (1998). Calidad Total como estrategia de cambio en la Administración Pública. Revista Chilena de Administración Pública.Vol 13, número 13 pags 14-15. Chile.

La mayor exigencia ciudadana por más servicios y de mejor calidad ha posicionado el tema de la orientación hacia el cliente en un lugar central de la gestión. Para John Naisbitt[32], la tendencia de incremento del trabajo calificado[33] es una de sus causas fundamentales. Esta provoca en los ciudadanos mayor y mejor información, conocimiento y capacidad de exigencia frente a los trámites administrativos y la calidad final de los servicios públicos que recibe. Esta situación se ha traducido en la exigencia de los ciudadanos por contar con la capacidad de elección de proveedores: escuelas, médicos, hospitales, participación en la selección de obras de la comunidad a la que se pertenece, etc.

Diversas iniciativas gubernamentales han sido adoptadas para consolidar dicha aproximación:

a) Mejorar el punto de encuentro entre el aparato público y los ciudadanos, por medio de la simplificación de trámites administrativos a través de iniciativas como la creación de "ventanillas únicas" o la desreglamentación normativa que implica la revisión -racionalización- de los procedimientos administrativos que constituyen los cauces legales de la actuación de los órganos de la Administración Pública para lograr reducir su mediación[34].

b) El establecimiento de derechos y especificaciones de los servicios públicos que generen claras expectativas a los usuarios. Un ejemplo concreto lo constituyen las denominadas Cartas Ciudadanas que especifican a los usuarios o interesados los derechos, obligaciones y expectativas frente

---

[32] Naisbitt, John (1985), Macrotendencias, México, Edivisión.

[33] Un ejemplo de dicha tendencia: una síntesis de la historia ocupacional de los Estados Unidos, bien puede resumirse en tres palabras, granjero, obrero y profesional. En los EU hay, actualmente, más profesores universitarios empleados de tiempo completo que agricultores.

[34] La mediación de un proceso es analizada con detalle en el capítulo segundo.

a los bienes y/o servicios que reciben. La consigna de principios normativos como la *afirmativa ficta* o silencio positivo, a través del que el interesado al no recibir resolución por parte de la Administración en un plazo determinado (por ejemplo 40 días), recibe la resolución del fallo del trámite automáticamente en su favor, constituye otro ejemplo. En la Ciudad de México cambios recientes de la normativa sobre procedimientos administrativos incluyen la figura de la afirmativa *ficta*. En Chile el servicio de impuestos internos, envía la resolución de cualquier trámite que no haya podido ser resuelto en un plazo no menor de 30 minutos en las oficinas a las que acudió el interesado, a su casa.

c) Premiar los esfuerzos que hacen las organizaciones públicas en torno a la satisfacción de sus clientes. Los premios nacionales a la calidad del sector público en México. Brasil, Argentina y Chile otorgan, en sus criterios de evaluación, un puntaje alto a la gestión orientada a la satisfacción de clientes, lo que implica planificar y formular sobre la base de las demandas de los beneficiarios, así como de su participación en la priorización de actividades, involucrarles también en el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos. El Premio a la Calidad e Innovación de la Gerencia Social que impulsa el INDES/BID también recupera en sus criterios la satisfacción de los beneficiarios como eje de la gestión.

d) Otorgar voz y escuchar al cliente[35]se ha constituido en una medida relevante. Novedosas figuras jurídico-administrativas del tipo Ombudsman[36] (Procurador del Pueblo) favore-

[35] Todos los expertos en gestión insisten en la importancia de a escuchar a los clientes: Peter Drucker, Edward Deming, Peters y Waterman y otros.

[36] La figura del Ombudsman tiene su origen en el régimen constitucional Sueco.

cen la fiscalía administrativa de parte de los ciudadanos. Asimismo la creación de líneas telefónicas destinadas a consulta ciudadana, buzones de sugerencias e incluso iniciativas más innovadoras como el correo electrónico, resultan recurrentes. Ombudsman existe en México, Bolivia y otros países de la región. La capacitación funcionarial para la gestión de la satisfacción del cliente, se da en varios países a través de instancias como los Institutos Nacionales de Administración Pública; las Unidades de Servicio Civil o Función Pública y Universidades Públicas con programas de función gerencial. El uso de correo electrónico, líneas telefónicas de atención al ciudadano, buzones de quejas y sugerencias resultan cada vez de uso más frecuente[37].

En la política social, además de los aspectos señalados, ésta ha adquirido un talante selectivo, por lo que la focalización "targeting" se ha constituido en un mecanismo de orientación hacia la población de más necesidades básicas insatisfechas. Cabe destacar que existen variantes y modalidades de focalización (geográfica, atributos de población objetivo; grados de urgencia) y que su uso es función de los objetivos o fines de las políticas a implementar.

3.2.3 Gobierno orientado al mercado

Bajo la hipótesis de sustituir las ineficiencias de la jerarquía administrativa derivada del modelo burocrático, la oferta de servicios públicos se ha orientado cada vez más a la introducción de mecanismos de mercado que asignen mayor responsabilidad y favorezcan la asignación más eficiente de recursos, sustituyendo la jerarquía por la competencia entre proveedores. Esta orientación, desde la demanda incrementa la capacidad de elección de los

[37] Para acompañar la puesta en marcha de este conjunto de medidas, resulta recomendable que éstas se apoyen en encuestas, indicadores de seguimiento y satisfacción de los usuarios, la creación de agrupaciones de clientes que apoyen su implementación y participación en su gestión, grupos focales, entrevistas con los clientes, etc.

consumidores o usuarios; reduce la asimetría de información entre éstos y los proveedores e incrementa su influencia y poder de reclamación.

Estructurar al mercado para conseguir metas públicas, no significa dejar los asuntos del Estado en manos del mercado, sino de aprovechar las ventajas de nuevas mezclas público/privado que resulten en incrementos de productividad y de creación de valor público.

Los mecanismos de mercado pueden ser ordenados en aquellos que se orientan por el lado de la Oferta y por la Demanda. Por el lado de la Oferta, la fijación de tasas o precios públicos[38], la externalización "contracting out"[39] de bienes y/o servicios públicos con agentes particulares, con o sin fines de lucro, y la promoción de estructuras de cuasi-mercado[40] son los más representativos. Por el lado de la Demanda la transferencia del poder de compra[41] y la capacidad de elección a los consumidores, se constituyen en estrategias cada vez más recurridas[42].

---

[38] La fijación de tasas o cuotas a quienes utilizan los servicios públicos, es una práctica antigua y muy recurrida en las Administraciones de nuestra región, su utilización favorece una clara estimación de la demanda. Es particularmente común en recogida de basuras, servicios de agua y alcantarillado, aunque también existe en salud y educación.

[39] Con la externalización, la nueva gestión pública rompe la ecuación existente entre producción y provisión pública. El estado debe garantizar que los productos sean provistos, ello no exige necesariamente producirlos, especialmente cuando hay algún agente económico con ventajas comparativas. El desafío es lograr adecuada regulación que permita la existencia de fuerzas de mercado y por tanto, los beneficios derivados de la competencia.

[40] La promoción de estructuras de cuasi-mercado representa una forma innovadora de transferir las fuerzas de mercado a la prestación de servicios públicos, particularmente en el sector salud. Bajo esta iniciativa es posible mediante la separación de las funciones de financiamiento y producción de una agencia pública crear incentivos que mejoren su rendimiento.

[41] Por el lado de la Demanda una de las prácticas más ensayadas es la transferencia del poder de compra a los consumidores, entre una diversidad de oferentes que pueden ser tanto públicos como privados. El sistema de bonos (vouchers) es el medio empleado para individualizar el derecho a la prestación. El bono es un título que recibe el beneficiario, expresa la cuantía de financiación pública a la que éste tiene derecho, eligiendo libremente entre los diferentes oferentes de su preferencia.

[42] Para ver con más detalle un análisis de estos mecanismos véase: Medina Giopp, Alejandro (1997) Agenda de gobierno y políticas públicas: la gestión de la política social, en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México IAPEM (Julio).

3.2.4 Revalorización de los recursos humanos: profesionalización del empleo público

Bajo los argumentos de que la Administración pública esta llena de "funcionarios buenos atrapados en sistemas malos"[43] y de "permitir a los administradores administrar,"[44] la gestión de los recursos humanos ocupa especial interés en las estrategias de modernización administrativa. Se busca transitar de un sistema de empleo público cooptado por el poder político -denominados de botín o patronazgo- a sistemas de servicio civil y carrera administrativa basados en el reclutamiento, selección-contratación y promoción de funcionarios públicos sobre la base de la idoneidad, el mérito y el rendimiento laboral, de ahí su denominación de sistema meritocrático. La estrategia es ir consolidando, cada vez más, al sistema de carrera funcionaria.

Existen fuertes resistencias al tránsito de sistemas basados en la confianza y lealtad a sistemas basados en la competencia profesional. La designación de cargos constituye un capital político, las sucesiones presidenciales implican dramáticas movilizaciones de personal, en lo que se denominado el botín político. Por su parte los directivos públicos se han resistido ya que temen perder la flexibilidad de gestión de su personal. Los burócratas, que no han obtenido sus cargos por méritos, se resisten a ser evaluados y a competir por un cargo convirtiéndose en "burócratas anti-emprendedores" .

En prácticamente todos los países de la región, existen iniciativas orientadas a promover el establecimiento de sistemas de carrera funcionarial, tanto a nivel central como a niveles subnacionales[45],

---

[43] Frase de Albert Gore, vicepresidente de los Estados Unidos en el informe "De los trámites a los resultados" del National Pperformance Review (1993).

[44] Aunque de mediados de los años sesentas esta frase de la Comisión Glassco de Modernización del Servicio Público en Canadá, tiene plena vigencia en la región. Una de sus conceptualizaciones es poner la presión interna a los gerentes y la externa a las organizaciones a través de sistemas orientados al mercado. Cfr. OECD (1997) In Search of Results Performance Management Practices.

[45] Algunos países como República Dominicana poseen anteproyectos de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa Municipal.

aunque con avances graduales a través de la adscripción paulatina de servicios públicos o agencias. En realidad la reforma del servicio civil se ha caracterizado más por constituirse como un proceso fragmentado en múltiples organizaciones e instituciones, cuya incorporación atraviesa por diversos ritmos y modalidades en función del marco jurídico, experiencias previas de incorporación, poder de los agremiados e intereses políticos.

Otro aspecto medular es el relativo mercado de Oferta y Demanda de la capacitación de funcionarios públicos en todos sus niveles: capacitación en alta gerencia; formación superior y entrenamiento laboral. Capacitación que debiese orientarse bajo las premisas y líneas de intervención de los programas de modernización, sustentada en una institucionalidad específica. El rol de las Universidades Públicas (y privadas) y de Institutos de Administración Pública, resulta fundamental. Citemos la Fundación Getulio Vargas en Brasil, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en Colombia o el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), etc. También resulta atractiva la cooperación con instituciones educativas privadas (bajo una eficaz regulación) para la constitución de una oferta adecuada[46].

3.3 El proceso de modernización de la Administración pública

A pesar del avance del movimiento de modernización de la gestión pública en la región no existe, aun, evidencia sistemática y contundente respecto de sus logros en eficiencia y equidad. Una de las razones es que en muchos países de la región no hay procesos de evaluación globales y continuos de las diversas iniciativas emprendidas.

---

[46] En Holanda este esquema ha dado buenos resultados. En México, por ejemplo, diversas universidades privadas capacitan en políticas públicas, función pública y gerencia social a diversas agencias de gobierno.

La modernización administrativa ha irrumpido con fuerza en la Administración Central del Estado y especialmente en aquellos servicios cuya mejora representa rentabilidad inmediata (resultados visibles) para generar adhesión y confianza a iniciativas de mayor envergadura. Es el caso de servicios de impuestos internos, aduanas, etc. Sin embargo existe menos avance en la modernización en el ámbito local y en servicios públicos cuya mejora no es visible de manera inmediata.

Respecto de las unidades administrativas que coordinan y conducen el movimiento modernizador, éstas han adquirido diversas expresiones, por ejemplo la creación de nuevas unidades administrativas encargadas de liderar dichos procesos, es el caso del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública de Chile; nuevos atributos, roles y funciones a unidades ya existentes, como en México, en que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se transforma en Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa (SECODAM).

En otros países, el tema de modernización de la gestión pública es un asunto de la agenda de la reforma del Estado, por tanto es ubicada en instancias como la Comisión o Unidad de Reforma del Estado en Brasil, Uruguay, República Dominicana y Argentina o Consejería de Presidencia en Colombia.

Los esfuerzos de modernización de la gestión pública son cada vez más plurales e involucran una diversidad de actores: *la academia*, dado que el rol de las universidades en su papel capacitador y asesor resulta fundamental; *los sindicatos y asociaciones de trabajadores del Estado*; la *empresa privada* en papel de socio y colaborador, las *organizaciones no gubernamentales y fundaciones* que favorecen el desarrollo de mecanismos de co-gestión, y el apoyo y coordinación con el del resto del aparato del Estado y poderes que los conforman, judicial y legislativo. Asimismo el apoyo de los *organismos multilaterales de financiamiento* a programas de modernización administrativa han resultado muy importantes.

La modernización del aparato público debiese constituirse en un movimiento nacional (e internacional) que involucra a una amplia diversidad de actores e instituciones. La nueva gestión pública presupone, en su formulación original un entorno democrático y una burocracia sujeta a controles y regulaciones tanto del ejecutivo como del legislativo y el judicial, razón que implica que el proceso de modernización genere un circulo virtuoso junto a procesos de fortalecimiento institucional y democrático.

Respecto de los logros en materia de bienestar social (y crecimiento económico) las últimas décadas para América Latina, constituyen claroscuros. Avances en la reducción de la mortalidad infantil, disminución drástica del analfabetismo, mejoramiento en la dotación de infraestructura social básica (agua, energía eléctrica y drenaje) e incrementos notables en la tasa de matriculación escolar y esperanza de vida de la población, entre otros. A pesar de tales logros, la pobreza persiste y los niveles actuales no son mejores a los años setentas y ochentas tanto en términos absolutos como relativos. Además nuevos fenómenos, como la vulnerabilidad han acompañado la persistencia de la pobreza y amenazan con incrementarlo. La región cuenta con más de 220 millones de pobres y es la de peor distribución del ingreso del mundo, hay grandes bolsones de exclusión, marginación, problemas de malnutrición e inseguridad ciudadana. La única región en el mundo en que la pobreza extrema no disminuye en el mundo es América Latina.

A pesar de que en la región, a inicios de los años de la década de los noventa, se restableció el crecimiento económico, es importante señalar que la elasticidad producto-ingreso y producto-pobreza, es muy baja. Procesos pronunciados de crecimiento económicos no se han traducido directamente en grandes mejoras en términos de la desigualdad y reducción de la pobreza. Si bien el gasto público regional se ha incrementado significativamente en los últimos años, no llega ni siquiera a la mitad, como proporción del PIB, de lo que destinan los países desarrollados.

CAPÍTULO II

LA DEFINICIÓN DE LOS PROCESOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL *MANAGEMENT*

I. INTRODUCCIÓN

El cambio por procesos se ha constituido recientemente como una de las estrategias predominantes de cambio organizacional, tanto en organizaciones públicas como privadas[47]. Una de las razones ha sido la obtención, en el corto plazo, de beneficios, en reducción de costes, tiempo y mejora de calidad en la producción de bienes y prestación de servicios (productividad) que un gran número de organizaciones ha conseguido mediante la aplicación de diversas aproximaciones administrativas, tales como la administración de la calidad total, la reingeniería de procesos, el benchmarking, entre otras, denominadas genéricamente como aproximaciones de orientación micro-managerial (Reyes D.: 1998) dada su orientación específica a metas concretas.

[47] Es importante hacer notar que su introducción y desarrollo en el sector público ha sido menor, especialmente en países en desarrollo y en aquellas aplicaciones que involucran tecnología de información que requiere de cierta infraestructura, aunque su tasa de aplicación se ha incrementado.rápidamente.

A tal respecto autores de gran reconocimiento internacional en la introducción de iniciativas de cambio por procesos, como Michael Hammer (1993 y 2001) y Thomas Davenport (1993), consideran que ambas aproximaciones (calidad total y reingeniería) han significado, y continuarán significando, una poderosa influencia en la forma de organización del trabajo industrial. De hecho han sido consideradas como una revolución en la gestión industrial, y denominadas como herramientas de gestión "neo-tayloristas" portadoras de atributos para iniciar cambios en el paradigma de la organización del trabajo que caracteriza a la producción industrial.

Sin embargo, a pesar del auge y expansión de aproximaciones como calidad total y reingeniería de procesos de negocio, muchas iniciativas, obteniendo resultados importantes, dejaron de ser sostenibles en el largo plazo, y muchas otras fracasaron en etapas iniciales, lo que atrajo críticas a la utilidad de dichas aproximaciones. Para expertos en iniciativas de cambio organizacional, como Peter Senge, esta situación no es atribuible a los aspectos técnicos de dichas aproximaciones, sino a la incapacidad de los gerentes de comprender la naturaleza de los procesos y de la dinámica del cambio organizacional.

La Administración pública también ha sido receptiva al cambio por procesos como estrategia para transformar la manera de organizar su trabajo. Existe, entre sus analistas un profundo consenso en señalar que esta orientación conforma un rasgo insustituible en la elaboración de un paradigma post-burocrático para la Administración pública (Morgan y Murgatroyd, 1994; Barzelay,1992; Stupak y Ehrenberg,1994; White y Wolf,1995; K.B.C. Saxena, 1993 y D. Osborne y P. Plastrik, entre otros).

Dicha receptividad no es nueva. Desde mediados de los años 50's hasta nuestros días muchos gobiernos han adoptado, con diversos ritmos y modalidades, un buen número de iniciativas enmarcadas en el cambio por procesos para transformar su estilo de gestión.

La mayoría de ellas, de carácter jurídico e instrumental, han estado basadas en la creencia de que el cambio administrativo se limita a hallar los mejores métodos para realizar el trabajo. Por tanto, han sido concebidas en la tradición administrativa de la estricta separación wilsoniana entre política y administración, o si se quiere, entre diseño e implementación. Este hecho explica la enorme confianza depositada en el estudio científico de los procesos y procedimientos de trabajo para mejorar a la Administración pública, así como en estrategias para consolidar la orientación garantista y el menosprecio a otros elementos como las resistencias al cambio por parte de los miembros de la organización y la influencia de grupos de interés en su desarrollo.

De hecho, la insuficiente comprensión de que el cambio por procesos no es solamente una cuestión de carácter técnico y jurídico, es muy probablemente consecuencia del fracaso de numerosas iniciativas y proyectos que constituyeron el movimiento de la Reforma Administrativa o Administración para el Desarrollo. El cambio por procesos, al igual que otras estrategias de cambio organizacional e institucional, requiere que exista el liderazgo, apoyo y acierto político suficiente para conducirlo. El cambio por procesos está sujeto también a la dinámica de las fuerzas políticas del contexto en el cual de desarrolla. Por lo tanto, la lógica del cambio puede ser influenciada y manipulada por las estrategias de uso del poder que apliquen grupos con intereses particulares.

Los estudiosos de la Administración pública han prestado cada vez mayor atención al análisis de grupos de interés y a la influencia de la conducta de los individuos en la organización, pero poco se ha tratado la cuestión de cómo los funcionarios públicos podrían, considerando dicho análisis, gestionar de modo más eficaz los procesos y procedimientos en que participan y que conforman parte sustantiva de su actuación y determinan, en buena medida, la calidad (o no) de la actividad administrativa que realizan.

Además, se han dejado de lado cuestiones relativas a las implicaciones organizacionales y gerenciales de basar la gestión en los procesos, tales como: estructura organizacional; clima y la cultural organizacionales, etc.

Bajo esta perspectiva, el objetivo del presente capítulo es precisamente el estudio de la naturaleza de los procesos y procedimientos en la Administración Pública con el propósito de facilitar su comprensión y manejo hacia le incremento de productividad y creación de valor. Para ello se parte del establecimiento de la diferencia conceptual entre un proceso y un procedimiento, así como también sus particularidades, al distinguir el entorno de su aplicación. Posteriormente, los procesos y procedimientos son abordados desde diferentes perspectivas con el propósito de clarificar sus diversos valores orientadores y abandonar una noción meramente instrumental y mecanicista de su análisis. La diversidad técnica y modalidad organizativa que éstos presentan también es abordada y analizada a través de ejemplos específicos de aplicación.

II. PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

2.1 Productividad[48] y creación de valor en el Sector Público

Productividad

La productividad en términos específicos se deriva del cociente que resulta de dividir el volumen de productos por alguno o por el total de factores o insumos de su producción[49]. Siempre se hace referencia a la unidad de tiempo en que se utiliza el insumo (Rosen: 1993; Cohen y Franco: 1993).

Productividad = Productos/Insumos

Los productos del sector público son los bienes y/o servicios públicos producidos y entregados por las diversas agencias, programas o instituciones que lo constituyen a sus "clientes". (Rosen:1993)

Bajo este razonamiento, la productividad, en su conceptualización más simple, mejora cuando se logra el mismo volumen de producción con menos insumos o bien mayor volumen de producción, mientras los insumos permanecen constantes. El nivel de productividad es determinado entonces por la medición de los productos, de los

---

[48] Las nociones de productividad, eficacia y eficiencia aquí presentadas refieren a su conceptualización dentro del ámbito de la producción y/o entrega de bienes y/o servicios por parte de una organización, ésta constituye parte importante del ámbito del denominado micro-management. La eficiencia económica en la asignación a través del óptimo de Pareto o la eficiencia en la coordinación, derivada de la reducción de costos de transacción, o bien los temas derivados de las Políticas de productividad, que involucran a los diversos poderes del estados (Doree:1993) se exploran, aunque con menor detalle y de manera dispersa, en otras partes del documento.

[49] La noción de productividad supone un grado de utilización de los recursos que puede (o no) corresponder al total de recursos disponibles por la organización en una unidad de tiempo. En tal sentido, como sugiere Pabón Lasso es importante conocer los coeficientes de su utilización. Cfr. Pabón Lasso H. (1995) Evaluación de los servicios de salud. Conceptos, indicadores, ejemplos de análisis cualitativos y cuantitativos, Cali Universidad del Valle, Departamento de Medicina Social. Citado en Cohen Ernesto y Franco Rolando (1993) Evaluación de Proyectos Sociales. Ed Siglo Veintiuno de España Editores, S.A.

insumos y por el cálculo del cociente. Esta es la misma idea de expresar la eficiencia de un automóvil en términos de kilómetros recorridos por litro de gasolina. La productividad es mejorada cuando el ratio o razón resulta mayor (más kilómetro recorrido por litro).

Las medidas de productividad en el sector público resultan aplicables, bajo ciertas consideraciones, a cualquier clase de actividad: adquisiciones; investigación; expedición de licencias; actividades regulatorias; actividades recaudatorias; servicios de educación, salud, vivienda; servicios vinculados con la defensa, etcétera. Se puede aplicar a cada nivel de gobierno, y en cualquier unidad administrativas o agencias sin importar su tamaño, la escala no representa problema.

2.1.1 Productividad global y parcial

Resulta posible hablar de la productividad total, que incluye a todos los factores de la producción o bien de la productividad parcial al referirse a la productividad del capital, de la mano de obra, de la materia prima, del equipo o de otros factores.

Son diversos los factores que pueden afectar la productividad, tales como: las regulaciones (en materia fiscal, laboral, etcétera) el nivel de competencia y la demanda, variables que se encuentran, en buena medida, fuera del control de la organización. Por otra parte, dentro de los factores internos, sin duda las actividades de investigación y desarrollo constituyen un factor determinante de los cambios en la función de producción.

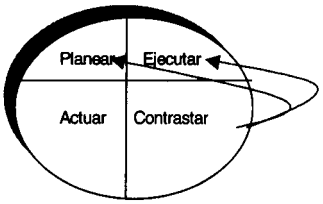
Las mejoras derivadas de optimizar la organización de los procesos de trabajo, resultan también determinantes para definir niveles de productividad, tales como: automatización del trabajo, organización de flujos de información, clientes, materiales, rediseño de los puestos de trabajo; redistribución de la carga de trabajo, etc. así como el adecuado (o no) manejo de los inventarios. Finalmente la calidad de la fuerza de trabajo es otro factor determinante de la productividad.

2.1.2 Productividad, eficacia y eficiencia

Se asocia a la productividad como una medida que comprende a la eficiencia (Rosen: 1993); en este sentido, no resulta extraño que resulte frecuente descomponer el análisis de la productividad en criterios de eficiencia y también de eficacia[50]. Ambos (eficacia y eficiencia) son criterios cuya naturaleza es comparativa, establecen una relación de contraste entre los avances en la producción y/o distribución de bienes y/o servicios de las diversas agencias, programas o instituciones públicas frente a los estándares definidos en su programación de actividades. Constituyen la base para el establecimiento de sistemas de monitoreo del logro de las metas de producción y/o distribución.

Figura 1

Eficacia y Eficiencia: criterios basados en el Contraste



Fuente: elaboración propia

[50] De hecho, la mayoría de las definiciones de productividad, como señala E. Smith (1990) incluyen rentabilidad, eficacia, eficiencia, valor, calidad, innovación y calidad de vida del trabajador. Elizabeth Smith (1990) Manual de Productividad: Métodos y actividades para involucrar empleados en el mejoramiento de la productividad. Ed. Macchi.

Eficacia. Expresa el grado en que se alcanzan los objetivos de producción y/o entrega de bienes y/o servicios. Vincula dos dimensiones: metas y tiempo. Las metas se expresan en unidades de producto y definen además sus rasgos o características de calidad[51]. El tiempo se deriva de cronogramas elaborados durante la programación. Al constituirse como indicadores de contraste, la eficacia vincula las metas y los tiempos programados con los realizados.

Metas

Eficacia }

Tiempo

Para calcular la eficacia, entonces, se requiere conocer, siguiendo a C. Hernández Orozco, H. (1986) citado en Ernesto Cohen y Rolando Franco (1993):

Mp unidades de metas programadas

Tp unidades de tiempo programado

Mr unidades de metas realizadas

Tr unidades de tiempo realizado

$$\text{Eficacia} = (Mr/Tr)/(Mp/Tp) = Mr*Tp/Mp*Tr$$

Los resultados que se obtienen, deben ser interpretados bajo la siguiente lógica:

---

[51] Existe debate en torno de sí el análisis de las metas comprende (o no) a la calidad. Para Ellen Doree (1994) el análisis de calidad es parte del análisis de productividad y no de eficacia o eficiencia, mientras Karen Mokate (2000) sostiene que la eficiencia al definir las metas debe hacerlo incorporando estándares de calidad. En realidad el análisis de calidad desde una perspectiva global, o de calidad total, va más allá de la definición de estándares en las metas de producción y/o distribución razón que justifica su análisis específico.

Si la Eficacia es	> 1	El proyecto o actividad es más que eficaz
Si la Eficacia es	= 1	El proyecto o actividad es eficaz
Si la Eficacia es	< 1	El proyecto o actividad es ineficaz[52]

Otra variante de la eficacia

Existen otras formas recurridas para valorar la eficacia. Una de ellas incorpora el contraste con el periodo anterior. Sin embargo, por una parte supone que siempre hay periodo anterior contra el que contrastar y por la otra sólo es posible utilizarlo al final del periodo de análisis y no "durante" el mismo. Además la interpretación de resultados resulta más compleja.

L_t	Logro o resultado en el periodo t
L_{t-1}	Situación de logro en el periodo anterior t-1
L_p	Meta de logro programada

$$\text{Eficacia} = [(L_t - L_{t-1})/(L_p - L_{t-1})]*100]$$

Eficiencia. El cálculo incluye a la eficacia como subconjunto. Vincula metas, tiempo y el costo unitario de los productos fabricados y/o entregados. Existen, de acuerdo a Ernesto Cohen y Rolando Franco (1993) dos perspectivas complementarias: i) si la cantidad de producto está determinada, la eficiencia se expresa en la minimización de costo total o medio que se requiere para generarlo; ii) si el gasto total esta fijado de antemano, entonces ésta se expresa en la

[52] Si bien es correcto interpretar que un valor por debajo de uno (1.00) expresa que el proyecto bajo análisis es ineficaz al no haber cumplido en metas y/o en tiempo con los estándares programados, resulta de utilidad establecer rangos de interpretación, ya que por ejemplo un proyecto con un valor de 0.99 difícilmente puede ser considerado como ineficaz, aunque técnica y teóricamente sea correcto. Plantear por ejemplo, que un proyecto es eficaz cuando sus valores oscilan entre el 0.85 y el 1.00, resulta de mayor utilidad.

optimización de la combinación de los insumos para maximizar el producto[53] .

La eficiencia y la productividad, bajo la lógica expuesta, resultan conceptos semejantes, ya que ambos relacionan recursos con resultados. La diferencia está en que la primera considera los recursos como unidades físicas, mientras la eficiencia traduce los insumos a unidades monetarias. Su cálculo siguiendo a Cohen y Franco (1993) se operacionaliza de la siguiente manera:

$$\text{Eficiencia} \left\{ \begin{array}{l} \text{Metas} \\ \text{Tiempo} \\ \text{Costo} \end{array} \right.$$

Mp unidades de metas programadas

Tp unidades de tiempo programado

Mr unidades de metas realizadas

Tr unidades de tiempo realizado

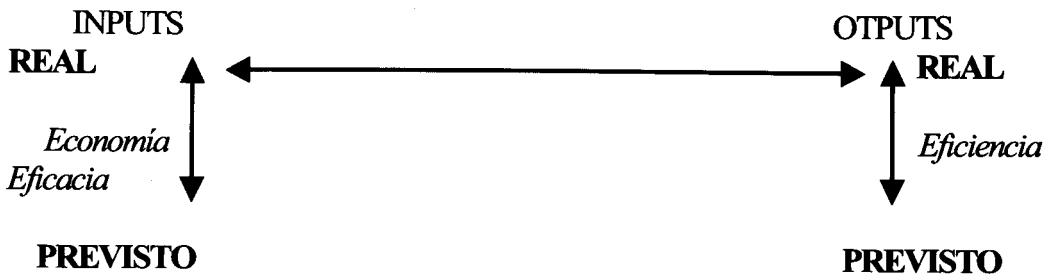
Cp costo unitario programado

Cr Costo unitario realizado.

---

[53] Las condiciones de carácter organizacional para operacionalizar este concepto, se organizan según Harrington Emerson, representante de la escuela científica de la administración en doce principios: ideales claramente definidos; sentido común; consejo competente; disciplina; trato justo; registro confiables inmediato y adecuado; transperencia; normas y programaciones; estandarización (condiciones normalizadas); operaciones normalizadas; instrucciones escritas depráctica normal y recompensa por eficacia. Cfr. Emerson, Harrington: El Primer principio de la eficiencia: Ideales claramente definidos en Merril Harwood (1999) Clásicos en Administración. Ed. Limusa. México.

Figura 2. Modelo de las tres E's: Economía, Eficacia y Eficiencia



Fuente: Metcalfe, L. y Richards, S. (1987) Improving Public Management. Londres: Sage Publications

Eficiencia = (Mr/Tr*Cr)/(Mp/Tp*Cp) = Mr*Tp*Cp/Mp*Tr*Cr

Los resultados que se obtienen (=1; >1 o 1<), se pueden interpretar de manera análoga a los de la eficacia.

La eficacia y la eficiencia, junto con la economía, que compara, tomando como unidad de análisis y comparación a los insumos, relacionando su previsión respecto de sus adquisiciones, constituyen el denominado modelo de las tres E´s, que ha dominado durante décadas como uno de los modelos de análisis gerencial y cuya expresión gráfica, siguiendo a Metcalfe y Richards (1987) es la siguiente:

Otra variante de la eficiencia

Una forma usual de considera los avances en eficiencia en el sector público es la de contrastar el resultado de considerar simultáneamente el gasto y las metas alcanzadas frente al resultado de considerar simultáneamente al gasto y las metas programadas, calculando el grado de avance al establecer una comparación entre ambos resultados. Aunque útil esta manera también es limitada ya que sólo permite conseguir resultados al final del periodo de análisis.

GTt	Gasto total incurrido en la ejecución institucional o del programa en el periodo t
Lt	Logro o resultado en el periodo t
GTp	Gasto total programado, es la meta de costo
Lp	Logro programado, es la meta en términos de resultados

Eficiencia = [(GTt/Lt)/GTp/Lp)]*100

A pesar de la utilidad de dichas relaciones (modelo de las 3 E´s) para realizar monitoreo, resulta importante señalar, siguiendo a Ernesto Cohen y Rolando Franco (1993) algunas de sus limitaciones: i) estos índices resultan de utilidad si y solo sí la programación que les sirve de marco es confiable, de lo contrario no habría un patrón de comparación válido; ii) para que diversos proyectos (o actividades) que persiguen iguales objetivos puedan ser comparables, requieren la misma programación común, de lo contrario, se estarían realizando comparaciones sin contar con un común denominador; iii) suponen un grado de avance uniforme en el tiempo para la consecución de la metas, lo que hace difícil evaluar funciones de producción de comportamiento no lineal. Tal vez la limitación mayor se basa en el hecho de que una organización puede contar con altos niveles de productividad, eficacia y eficiencia, pero ello, si bien es una condición necesaria no es suficiente para garantizar el logro del impacto o creación de valor, razón por la que deben establecerse con claridad sus alcances y limitaciones.

Productividad resulta de mayor utilidad y recurrencia que eficiencia, ya que explícitamente busca enfatizar temas como la calidad, además de la cantidad, el tiempo y los recursos, así como por el énfasis cada vez mayor de que "los consumidores cuentan" y por lo tanto la "receptividad" de la Administración pública, término acuñado por la OCDE para sistematizar conceptual e instrumentalmente un conjunto de iniciativas orientadas a la mejor relación entre el aparato público y sus "clientes".

2.1.3 Calidad

La calidad es un tema recurrente en los análisis de gestión. Sin embargo el proceso de definir de manera precisa qué es, cómo implementar un estilo de gestión para alcanzarla y cómo medirla no ha sido una tarea exenta de controversias en su habitat natural, la empresa privada. Su irrupción al sector público, bajo esta lógica ha

multiplicado los debates, al punto de que la administración de calidad total aplicada al sector público es denominada como una "aproximación administrativa reformada" (Loffer: 1996) ya que su aplicación sin atender a sus particularidades pueden causar daño en vez de mejorar la gestión.

> "La administración de la calidad total (ACT) puede jugar un rol muy útil en el gobierno, pero sólo si es substancialmente modificada para operar bajos las condiciones únicas del sector público...en su forma ortodoxa o no modificada la ACT puede provocar daños en el entorno gubernamental" (Swiss James:1992)[54].

No existe algo así como una definición global o única de calidad, más bien cada una de las diversas definiciones más utilizadas que enfatizan aspectos como excelencia, satisfacción del cliente o cumplimiento de estándares, entre otras poseen sus propias ventajas y debilidades en función de la medición, relevancia para el consumidor o aplicación administrativa.

En la evolución del movimiento hacia la calidad destacan los aportes de filósofos (o gurus) de la calidad como Edward Deming, Joseph Juran, Philip Crosby y A. Feingebaum. El desarrollo de iniciativas orientadas a premiar los esfuerzos por la mejora de calidad que han permitido materializar un conjunto de estándares o guías de buena gerencia, así como el establecimiento de premios a la mejor empresa en la industria o a la mejor organización pública permiten identificar un conjunto articulado de principios, prácticas y técnicas que delimitan al movimiento.

Sus principios son: satisfacción del "cliente"; mejoramiento continuo de los procesos gerenciales y trabajo en equipo. Su operacionalización descansa en un conjunto de prácticas y técnicas, muchas de ellas provenientes de la estadística descriptiva y otras del campo del desarrollo organizacional.

---

[54] Swiss, James (1992). Adapting Total Quality Management (TQM) to government. Public Administration Review, 52, 356-362. Tomado de Ellen Doree Rosen (1993) Improving Public Sector Productivity: concepts and practice. Sage.

Una idea novedosa en torno de la satisfacción del cliente es la noción: mayor valor añadido (MVA) More Value Added que introduce Michale Hammer (2001). MVA implica que las empresas no deben limitarse al logro de la venta de sus productos (lo que le permite la generación de ganancias) sino debe orientar su actuación a la contribución de la solución de los problemas de los clientes que les motivan a comprar sus productos. La IBM fue pionera en aplicar esta lógica de razonamiento y constituye un valioso ejemplo: la diferenciación lograda por IBM frente al resto de sus competidores consistió en advertir que en el fondo sus clientes no quieren computadoras sino resolver su problemas cotidianos de negocios, en tal sentido es el computador, más las aplicaciones informáticas para la gestión de personal, nóminas, contabilidad etcétera; más el mantenimiento y servicios y otros servicios relacionados los que en conjunto les resuelven un problema. Bajo tal razonamiento es necesario preguntarse que hará el cliente una vez que ha adquirido nuestro producto y reflexionar de cómo éste y otros productos son necesarios para resolver sus problemas específicos.

Calidad orientada a la satisfacción del "cliente" en el sector público

El arsenal instrumental y técnico requiere para su plena incorporación al sector público de un proceso de reconceptualización, en mayor o menor grado, en función de la técnica o práctica gerencial que se trate. Sin duda la noción de MVA podría resultar de utilidad al ser aplicada al sector público obligando a las agencias gubernamentales prestadoras de servicios a evaluar no sólo la producción y entrega de bienes y/o servicios sino su contribución (parcial o total según sea el caso) a la solución de sus problemas.

Existen diversas aproximaciones metodológicas para valorar la calidad de los servicios públicos enfatizando la satisfacción de los "clientes". Ellen Doree (1993), por ejemplo, propone los siguientes pasos: después de la elección del bien o servicio público sobre el que se evaluará la calidad, se deben identificar y definir los atributos particulares de éste, tales como: rapidez; cortesía; exactitud;

gratuidad; accesibilidad; disponibilidad etcétera. Proceso que puede realizarse a través de dinámicas grupales que expliciten el significado y alcances de cada atributo. Este constituye un paso importante ya que permite descomponer un concepto general: la calidad, en atributos específicos y observables los que, tomados en conjunto, permiten juzgarla y valorarla. Una vez identificados los atributos éstos deben ser jerarquizados y otorgar un peso diferencial a cada uno de ellos, ya que podría ser que entre ellos su importancia sea dispar. Finalmente se diseñan instrumentos de evaluación de los atributos cuyos resultados al incorporar su ponderador correspondiente permiten constituir a una función de calidad.

Por ejemplo, se busca evaluar la calidad del servicio público de correos[55]. Imaginemos que un grupo de cinco expertos, entre quienes se encuentran representantes de los usuarios, identifican y jerarquizan diversos atributos del servicio, se consideran los más relevantes: rapidez, exactitud y cortesía. Utilizando una escala de 0 a 100 los expertos asignan puntaje a los atributos con la finalidad de jerarquizarlos. La siguiente tabla expresa la calificación global alcanzada para cada atributo y el porcentaje que representa del total de atributos, lo que permite establecer un ponderador.

Jerarquización de los atributos del servicio público de correos

	Experto 1	Experto 2	Experto 3	Experto 4	Experto 5	Total	Ponderador
Rapidez	100	97	95	100	93	485	0.48
Exactitud	77	75	80	70	80	382	0.38
Cortesía	22	19	30	45	27	143	0.14
						1010	1.00

Escala 0 muy malo a 100 muy bueno

[55] Adaptado de Doree, Ellen (1993) Op. Cit.

Con esta jerarquización es posible identificar las partes que conforman al índice de calidad respecto del servicio analizado:

Calidad servicio de correo = (0.48) (Rapidez) + (0.38) (Exactitud) + (0.14) (Cortesía

A continuación es necesario diseñar instrumentos para valorar rapidez, exactitud y cortesía. Es importante, para respetar que la suma de las partes de la ecuación sea igual a la unidad (y facilitar así la interpretación del índice) lograr que los indicadores que valoren los atributos posean un recorrido en el que uno sea la expresión de que se ha alcanzado el estándar o lo programado. Una vez hallados éstos, se multiplican por su ponderador para obtener el valor del índice de calidad.

Con respecto a la rapidez supongamos que el estándar o tiempo promedio de entrega de la carta es de cuatro (4) días, pero que en el periodo analizado se ha obtenido un promedio de siete (7) días, entonces utilizando la división de fracciones[56]:

realizado/ejecutado = (1/7) / (1/4) = 4/7 =0.57

La exactitud. Supongamos que se desea el 100% de exactitud en la clasificación y entrega de correspondencia y que se ha alcanzado el 93.1%, entonces:

realizado/ejecutado = (93.1) / (100) = 0.93

Cortesía. Para valorar la cortesía hay diversas opciones, una posibilidad es la utilización de escalas actitudinales, como la de likert, que establece cinco posibilidades: (5) muy bueno a uno (1) muy malo.

[56] Se utiliza la división de fracciones ya que se deben castigar los retardos y premiar los adelantos en tiempo, sin usar división de fracciones se estaría premiando al retardo.

Valoración cortesía del servicio de entrega

1. El Cartero le saludó cortésmente 5) muy bien 4) bien 3) regular 2) mal 1) muy mal	3
2. El Cartero le notificó las entregas 5) muy bien 4) bien 3) regular 2) mal 1) muy mal	4
3. Resolvió con claridad las dudas planteadas por usted 5) muy bien 4) bien 3) regular 2) mal 1) muy mal	4
4. Le Indico nuevos servicios u opciones de utilidad para usted 5) muy bien 4) bien 3) regular 2) mal 1) muy mal	3
5. Se despidió cortésmente 5) muy bien 4) bien 3) regular 2) mal 1) muy mal	3
Total	17

El valor de este instrumento va de 1 máxima satisfacción cuando todas las respuestas son 5) muy bueno, haciendo un total de 25/25 a 0.2 mínima satisfacción 1) muy malo alcanzando 5/25.

Del ejemplo el valor es 17/25 = 0.68

El siguiente paso consiste en considerar simultáneamente tanto a la ponderación como a los valores de los atributos y calcular el índice global de calidad:

Calidad servicio de correo = (0.48) (0.57) + (0.38) (0.93) + (0.14) (0.68) = 0.72

La interpretación de este índice es equivalente a la de eficacia y eficiencia:

Índice de calidad	= 1	la calidad alcanzada es la esperada
Índice de calidad	> 1	la calidad es mayor que la esperada
Índice de calidad	< 1	la calidad es menor que la esperada

Esta metodología depende de la precisa identificación de los atributos del bien o servicio, así como de los estándares o niveles deseados.

La productividad en el sector público

Incrementar la productividad ha sido una preocupación central que data desde el análisis de los tiempos y movimientos de Frederick Taylor hasta las aproximaciones neo-tayloristas más recientes[57].

La noción de productividad basada en el contraste entre recursos con productos o resultados persiste en el tiempo. Los trabajos de la escuela de la administración científica de principios de siglo, liderados por Frederick Taylor y Henri Farol fueron encaminados en la perspectiva del cómo optimizar los recursos para maximizar los resultados, llegando al extremo de buscar la optimización hasta en el efecto de la composición química de las herramientas y su mejor tratamiento:

> "Las herramientas anticuadas, de cuando hice mi aprendizaje, estaban todas hechas de acero al carbono. Pero se ha descubierto que poniendo tungsteno en esas herramientas se les puede hacer aguantar una mayor cantidad de calor sin que pierdan su filo cortante. Entonces una parte del estudio del arte o ciencia de cortar metales, era hacer una investigación científica completa de las posibilidades de alear el acero, no solo con el nuevo metal tungsteno, sino con otras aleaciones posibles. Así cambiamos las aleaciones de tungsteno por cromo, molibdeno y uno o dos elementos más, hasta que al final de tres años de experimentación continua, se descubrió el acero de alta velocidad; se trata de cierta clase de acero que calentando en una forma revolucionaria, le permitiría a usted trabajar, para ser exactos, siete veces más aprisa que con el acero al carbono" (Frederick Taylor: 1912).

Las escuelas de la administración presentan, entonces, opciones diversas que favorecen el análisis de la productividad sobre la base de uno o varios de los factores de la producción. Además de la mejora de materiales o equipos, la optimización en el desempeño de los recursos humanos, se ha constituido en una de las principales

[57] Para el caso del sector público existe un buen número de revistas especializadas, así como asociaciones internacionales dedicadas al tema.

estrategias para incrementar la productividad[58] . El bajo rendimiento de un trabajador tiene dos causas posibles la falta de entrenamiento o el desinterés. Un trabajador entusiasta sin la destreza, habilidad y entrenamiento requerido puede ser igual de improductivo que un trabajador bien entrenado pero desmotivado. El entrenamiento tanto formal como en el puesto, así como el adecuado manejo de incentivos (salario, pago por resultados, bonos, estabilidad en el cargo, ganancias compartidas, etc.) son alternativas para mejorar la productividad del personal.

Una adecuada gestión financiera se constituye en una condición para gerenciar con productividad. Si se considera la perspectiva de un gasto fijado de antemano, las diversas propuestas de gestión presupuestal, tales como el presupuesto base cero o el plan-programa-presupuesto y control, buscan lograr la mejor combinación posible de los recursos, dada una asignación de recursos y una función de producción.

Los gobiernos han desarrollado diversas iniciativas orientadas a la mejora de productividad, los énfasis por supuesto varían en el tiempo, así como en el contexto en que se desarrollan. Para los Estados Unidos de Norteamérica, miembro del grupo de países angloamericanos, Geert Bouckaert (1990) distingue cuatros periodos:

i) Gobierno impulsado por la eficiencia (1900-1940). El talante eficientista de Frederick Taylor; Henri Farol y Luther Gullick, entre otros exponentes de las escuelas: científica y clásica de la administración encuentra en las ideas de Woodrow Wilson un liderazgo para irrumpir con fuerza en el sector público. Wilson en aras de maximizar la

[58] Existe cada vez mayor consenso entre los expertos en cambio y aprendizaje organizacional sobre el hecho de qué la ventaja competitiva más poderosa es el aprendizaje de los individuos en la organización, y de las organizaciones que.éstos constituyen, lo que convierte a los recursos humanos en el factor clave de la gerencia y del análisis de la productividad Cfr Peter Senge (2000). La Danza del Cambio. Norma, Colombia.

eficiencia del aparato público propone separar la política de la administración y perfeccionar cada actividad en su propia esfera, bajo la premisa de que la neutralidad política garantiza eficiencia y ésta legitima la neutralidad política. Sin embargo esta concepción tradicional, no consideraba seriamente lo que sucedería si la realidad no siguiese al ideal descrito, como señala Mark Moore:

> "A menudo los mandatos políticos llegan cargados de intereses especiales que son difíciles de reconciliar con el deseo de proteger el interés público. Otras veces, los directivos reciben mandatos incoherentes: se espera que produzcan diferentes cosas incoherentes entre sí y no se les facilitan instrucciones sobre que objetivos son prioritarios en el caso de que surjan conflictos. En otras ocasiones, los mandatos políticos cambian de manera arbitraria e impredecible, destruyendo inversiones y frenando el empuje adquirido, que será necesario otra vez cuando el equilibrio político vuelva a su posición original" (Moore, Mark:1998:1:64)

ii) Gobierno impulsado por administradores (1940-1970). Desde el punto de vista de la productividad, este periodo se destaca por un énfasis en el control del presupuesto. Es decir de la combinación óptima de los insumos que maximice la producción. Es el momento del desarrollo a plenitud de una amplia variedad de técnicas presupuestales, tales como el sistema plan-programa-presupuesto y control (p.p.b.s. por sus siglas en inglés: planning; programming & budgeting system) y el presupuesto base cero (z.b.b. por sus siglas en inglés: zero base budgeting) entre otros. Aunque en este periodo, como señala Rosen (1993), existe poca atención a los conceptos de eficiencia y productividad, los avances en otras áreas afines, como la del desarrollo organizacional y teoría de sistemas, van abonando el terreno para nuevos avances sobre la mejora de productividad.

iii) Gobierno impulsado por gerentes (1970-1980). En los 70's se desarrolló de manera explícita y deliberada una serie de iniciativas que marcan un movimiento hacia la mejora de la productividad del sector público. En 1970 se crea la

Comisión Nacional de Productividad bajo el mandato de Richard Nixon. Uno de los grupos de trabajo en que se dividió dicha comisión fue el de la mejora de la productividad en el gobierno. En 1972 se llevó a cabo una conferencia nacional sobre productividad en el sector público, en 1975 se fundó la revista sobre productividad en el sector público. Muchas iniciativas gubernamentales iniciaron proyectos de mejora en productividad Partners in Productivity, aunque un balance de dicha experiencia arrojó que no fueron tan exitosas como se esperaban y que se habían depositado enormes y exageradas expectativas.

iv) Gobierno impulsado por el mercado (1980-¿). Las revistas especializadas, las conferencias nacionales sobre productividad en el sector público y el vigor del Centro Nacional de Productividad del Sector Público reconocen una revitalización del movimiento y de su aplicación no solo a nivel federal sino a niveles subnacionales. Los modelos de administración de la calidad total del Japón comienzan a ser vistos como modelos de aplicación, impulsados por la oficina de gestión y presupuestos Office of Management & Budget (OMB). Asimismo comienza una fuerte irrupción por la introducción de mecanismos de mercado y del espíritu empresarial en la prestación de servicios públicos, influenciada por la estrategias de reinvención del gobierno sistematizadas por David Osborne y Ted Gaebler (1993) y consignadas en el programa De los Trámites a los Resultados del Nacional Performance Review (NPR).

2.1.4 Las dimensiones de la mejora de la productividad en el sector público

El rendimiento de la actividad de la Administración pública, sin importar su naturaleza, ya sea tributaria, regulatoria, de bienestar o la producción de bienes públicos, puede ser analizada sobre la base del comportamiento de cuatro medidas, consideradas como indicadores críticos de la gerencia.

Los indicadores son: el volumen de actividad, expresado en las unidades de bienes y/o servicios entregados. Ello implica definir de manera precisa en que consiste la unidad de producción o servicio y la explicitación del establecimiento de unidades de medida; la calidad[59] de los productos, sobre la base del cumplimiento de estándares de producción y/o distribución, así como del grado de pertinencia y satisfacción por parte de los receptores. Esto involucra definir un conjunto de atributos relativos, tales como: prontitud, confiabilidad, confortabilidad, durabilidad; cortesía, claridad, relevancia, pertinencia, etc., cuyo peso relativo depende de la naturaleza del producto y de la transacción. La unidad de tiempo en que se utilizan los insumos, tales como años, meses, semanas, días, minutos e inclusive segundos; así como los costos unitarios por unidad de producto terminado y la monetización permiten resolver problemas de medida, al llevar a un patrón común factores diversos de la producción como trabajo y equipo. Es el medio que permite, como señala Rosen (1994) "convertir manzanas y naranjas en ensalada de frutas".

[59] La calidad es multidimensional, más allá de los aspectos señalados (cumplimiento de estándares, grado de satisfacción de los receptores de los productos) su análisis global involucra al diseño y a los aspectos de certificación y estandarización, entre otros como el trabajo en equipo. Para ver con detalle los alcances y limitaciones de esta aproximación administrativa véase el capítulo 3.

Indicadores críticos de gestión	
V	Volumen de actividad. Unidades de productos y/o servicios producidos y/o entregados.
Q	Calidad de los productos sobre la base de estándares de producción y grado de satisfacción de los beneficiarios. Definición y establecimiento de pesos relativos de los diversos atributos en que se descompone el criterio de calidad.
T	Unidad de tiempo en la que se enmarca el ciclo de producción y/o entrega de productos.
C	Unidades monetarias que expresan los costos por unidad de producto terminado.

Una de las ventajas de esta aproximación es que se cuente o no con una programación sobre la que contrastar, el primer análisis de los indicadores críticos constituye ya en sí misma una línea de base con respecto de la productividad, sobre la que pueden existir alternativas diversas orientadas a mejorar el comportamiento en conjunto de dichos indicadores, algunas con impacto mayor que otras, que expresan cambios incrementales en la productividad con respecto de la primera situación o línea de base.

Mejorar la productividad, bajo esta perspectiva, se expresa operacionalmente en la mejora de uno, varios o todos los indicadores críticos de gestión, en función de diversas alternativas posibles[60].

[60] Una de las vías más exploradas, y aún de gran potencial, para lograr incrementos de productividad se constituye en la mejora de los procesos de trabajo (Rosen:1993; Halamachi:1994), entre otras como: cambios en la productividad basados en la motivación, entrenamiento y/o empoderamiento de los trabajadores, entre otras muchas. Este estudio se centra la hipótesis de que la gerencia por procesos es una de las estrategias más consistentes para lograr incrementos de productividad.

La mejora del nivel de productividad de una agencia, programa o institución pública responsable por la producción y/o entrega de bienes y servicios, puede resultar por cambios positivos en una medida o indicador crítico de su gestión, suponiendo que se mantiene al resto constante. Se generan, bajo este razonamiento, al menos tres situaciones probables.

Situación 1. Hay incremento en el volumen de producción y/o entrega de bienes y/o servicios, mientras la calidad, el tiempo y los costos unitarios de los productos permanecen sin cambios. Se hace más, de igual calidad, con lo mismo y en el mismo tiempo.

Productividad por cambios en un indicador

↑ V	Incrementos en el volumen de actividad. Unidades de productos y/o servicios producidos y/o entregados
— Q	La Calidad de los productos sobre la base de estándares de producción y grado de satisfacción de los beneficiarios se mantiene constante
— T	La unidad de tiempo en la que se enmarca el ciclo de producción y/o entrega de productos, permanece inalterable
— C	Los costos por unidad de producto terminado permanecen iguales.

Situación 2. En este caso, se producen mejoras en la calidad de los bienes o servicios en cuanto al cumplimiento de los estándares de producción y/o distribución, manteniéndose constante el comportamiento del resto de los indicadores. Se hace lo mismo, con mayor calidad, con los mismos recursos y en igual unidad de tiempo.

Productividad por cambios en un indicador	
— V	El volumen de actividad. Unidades de productos y/o servicios producidos y/o entregados, permanece constante.
↑ Q	La Calidad de los productos sobre la base de estándares de producción y grado de satisfacción de los beneficiarios aumenta.
— T	La unidad de tiempo en la que se enmarca el ciclo de producción y/o entrega de productos, permanece inalterable
— C	Los costos por unidad de producto terminado permanecen iguales

Situación 3. Existen, en esta situación, reducciones en la duración del ciclo de actividades que involucra la producción y/o entrega de bienes y/o servicios, lo que ineludiblemente repercute en los costos, reduciendo el costo unitario de los bienes y/o servicios producidos y/o distribuidos. Se hace los mismo en cantidad y calidad, pero más rápido y con menos recursos.

Productividad por cambios en un indicador	
—	
V	El volumen de actividad. Unidades de productos y/o servicios producidos y/o entregados,
—	permanece constante
Q	La Calidad de los productos sobre la base de estándares de producción y grado de satisfacción de los beneficiarios aumenta.
	La unidad de tiempo en la que se enmarca el ciclo de producción y/o entrega de productos, permanece inalterable
↓ T	La unidad de tiempo en la que se enmarca el ciclo de produccuón y/o entrega de productos, permanece inalterable
↓ C	Los costos por unidad de producto terminado permanecen iguales

Los incrementos de productividad también pueden ocurrir por cambios positivos en dos indicadores críticos de gestión, manteniéndose el resto constante. Se generan al menos tres situaciones probables.

Situación 4. Hay incremento en el volumen de producción y/o entrega de bienes y/o servicios. Se producen mejoras en la calidad de los bienes o servicios en cuanto al cumplimiento de los estándares de producción y/o distribución. Los costos y la unidad de tiempo en que se utilizan los recursos no varían. Se hace más y de mejor calidad, al mismo costo y en la misma cantidad de tiempo.

Productividad por cambios en dos indicadores

↑ V	Incrementos en el volumen de actividad. Unidades de productos y/o servicios producidos y/o entregados
↑ Q	La Calidad de los productos sobre la base de estándares de producción y grado de satisfacción delos beneficiarios aumenta.
— T	La unidad de tiempo en la que se enmarca el ciclo producción y/o entrega de productos, permanece inalterable.
— C	Los costos por unidad de producto terminado permanecen iguales.

Además de ésta situación, la mejora de calidad y reducción de tiempo constituyen otra posibilidad (situación 5); así como el incremento en el volumen de actividad y la reducción de costos (situación 6).

La situación óptima en cuanto al mejoramiento de la productividad, es la de lograr mejoras en todos los indicadores críticos de gestión de manera simultánea.

Situación 7. Hay incremento en el volumen de producción y/o entrega de bienes y/o servicios. Se producen mejoras en la calidad de los bienes o servicios en cuanto al cumplimiento de los estándares de producción y/o distribución. Existen reducciones en la duración del ciclo de actividades que involucra la producción y/o entrega y se reducen los costos unitarios. Se hace más, mejor, más rápido y más barato.

Productividad por cambios en todos los indicadores

↑	V	Incrementos en el volumen de actividad. Unidades de productos y/o servicios producidos y/o entregados
↑	Q	La Calidad de los productos sobre la base de estándares de producción y grado de satisfacción de los beneficiarios aumenta.
↓	T	La unidad de tiempo en la que se enmarca el ciclo de producción y/o entrega de productos, se reduce
↑	C	Los costos por unidad de producto terminado disminuyen

Resulta evidente que lograr cambios de productividad para las situaciones descritas, es una función de los recursos involucrados, del nivel de riesgo a asumir y de los cambios que se busquen obtener, entre otros factores a considerar.

Los casos de estudio que se presentan en este trabajo, son analizados bajo la hipótesis de que la gerencia por procesos, que involucra un conjunto amplio de técnicas, tales como el bechmarking, la administración de la calidad total, la reingeniería de procesos de negocio, el rediseño de puestos de trabajo, la redistribución de la carga de trabajo, la administración de inventarios, entre otras, provoca cambios en el nivel de productividad. Esto es, logra modificar en un sentido favorable uno o más de los indicadores críticos de gestión.

Otros casos posibles

Es lógico suponer que en la realidad podrán darse situaciones de intercambios entre un factor y otro, es decir que los elementos presenten variaciones pero en diferente dirección, por ejemplo, una agencia pública que procesa muy pocos reclamos y éstos pocos los procesa de manera ágil y eficiente, o bien otra que entrega servicios de baja calidad a un costo cada vez menor y con menor tiempo de entrega. Evaluar con alguna confianza si el nivel de productividad ha mejorado, evidentemente, resulta ser más complicado que en los casos expuestos en los que todas las variaciones tienen la misma dirección y en donde al parecer no resulta necesario plantearse nuevas interrogantes. Aquí se plantean desafíos interesantes para la medición. Una salida es monetizar todos los factores y establecer cambios incrementales como cambios en las variaciones del costo unitario del producto, con las dificultades propias de hacerlo para los atributos de calidad.

La siguiente matriz recoge de la reflexión anterior el hecho de que para juzgar los incrementos de productividad, éstos deben indudablemente ser referidos a la pertinencia de la metas y estar siempre alineados a ellas, de nos ser así se puede lograr hacer de manera más productiva algo que es incorrecto.

Cuadro 3: Clasificación de la realización de actividades (correcta e incorrecta) frente a la pertinencia de los objetivos (alta o baja)

	Pertinencia de los objetivos		
Realización de las actividades		Baja	Alta
	Correcta	**Tipo I.** Actvidades incorrectas (poco pertinentes) realizadas de manera correcta *(Cirujano opera bien la rodilla equivocada).*	**Tipo II.** Actividades correctas (pertinentes)realizadas de manera correcta *(Cirujano opera bien la rodilla correcta)*
	Incorrecta	**Tipo IV.** Actividades incorrectas (poco pertinentes) realizadas de manera incorrecta *(Cirujano opera mal la rodilla equivocada)*	**Tipo III.** Actividades correctas (pertinentes) realizadas de manera incorrecta *(Cirujano opera mal la rodilla correcta)*

Fuente: elaboración propia

Las mejoras de productividad, entonces, dependen en buena medida del rigor y precisión de la programación de actividades y tareas, y de la definición de metas, ya que sin una línea de comparación no se pueden establecer estándares.

Paradójicamente a lo expuesto, incrementar la productividad en las organizaciones del sector público no constituye, ineludiblemente, una condición suficiente para garantizar que la actuación administrativa logré los fines o metas de resultado final (impacto o creación de valor público). De tal suerte, que la productividad se convierte en una condición favorable, si y sólo si, coadyuva al logro de los fines públicos o la creación de valor público, ya que desafortunadamente, como ilustra la realidad de muchas organizaciones públicas latinoamericanas (y de otras latitudes), se puede hacer muy bien, cada vez más rápido, más barato y mejor, lo que está mal o lo que debería dejar de hacerse.

2.1.5 Creación de valor en el sector público

Evaluar si un proyecto privado es exitoso, resulta poco controversial. El valor de las acciones, el estado de resultados de la empresa, la rentabilidad expresada a través de la tasa interna de retorno son parámetros establecidos y consensuados. Se opera en la lógica estricta del mercado, éste es un "juez implacable" y castiga con dureza, la incompetencia y la torpeza con la salida del mercado de las empresas o con el fracaso de los proyectos. Ningún empresario, ninguno, si se dice serlo, invertirá en proyectos económicos sin expectativas de rentabilidad. Bajo esta lógica las técnicas empresariales, todas sin excepción, se insertan en la lógica del mercado y acompañan la lógica de las orientaciones descritas.

Bajo esta perspectiva, el valor creado por una empresa privada, es susceptible de medición a través de un conjunto de razones financieras, del valor de las acciones o de la ampliación de la penetración en el mercado. Existe consenso, como señala Mark Moore (1998) al señalar que un gerente o directivo exitoso es aquel

capaz de ganar dinero para los directivos de la empresa. Así como también en la manera de lograrlo: produciendo bienes y/o servicios que puedan ser vendidos a los clientes a precios que generen un nivel de ingreso por encima del costo de producción.

Trasladar esta analogía al sector público, implica preguntarse si existe algún equivalente de la rentabilidad empresarial en este sector y la manera en que los directivos públicos definen lo que es valioso para la sociedad y más aún como medir si se esta creando (o no) valor público.

Moore señala, como punto de partida de este análisis que los directivos públicos son, esencialmente, creadores de valor público:

> "el objeto del trabajo directivo en el sector público es crear valor público, del mismo modo en que el trabajo directivo del sector privado es crear valor privado" (Moore, Mark: 1998: I: 60)

A través de la gerencia de los directivos, el gobierno recauda, por la vía impositiva, los ingresos que permiten la prestación de los servicios públicos mediante agencias de impuestos internos; regula a los agentes privados en diversos campos, como el bancario, los recursos naturales o las antiguas utilidades públicas para enfrentar fallos de mercado e incrementar la eficiencia e innovación en la producción y asignación de recursos. También a través del trabajo de los directivos públicos, se busca mejorar las condiciones de bienestar a los grupos de población más carenciados, buscando incrementar su nivel de ingresos y satisfacer un número cada vez mayor de necesidades insatisfechas. Los servicios de defensa o la promoción del liderazgo nacional son también valor público creado mediante bienes públicos.

Si bien, la analogía es poderosa en cuanto a las semejanzas que evoca, también hay grandes diferencias que esconde. Por ejemplo, la naturaleza de la actividad del sector privado, a través de la que se crea valor, implica transacciones de carácter individual, entre los consumidores y la empresa, es decir directas, mientras que en el sector público, a pesar de que múltiples actividades, poseen un

punto de encuentro bien delimitado en el consumo de ciertos servicios, existen otras actividades en que existen lo que James Swiss denomina clientes ocultos "hidden customers", por ejemplo aquellos beneficiarios indirectos de programas de inmunización o el pago de pensiones no contributivas, como señala Moore (1998), entre otros como el liderazgo o la seguridad nacional.

Técnicamente existen diversas aproximaciones que intentan medir el valor público creado por la actividad administrativa a través de programas y proyectos que operacionalizan a las políticas públicas. Todo proyecto implica análisis de costos y cuando los resultados y costo del proyecto pueden traducirse en unidades monetarias, es viable la aplicación del análisis costo-beneficio (ACB). Para Moore, el ACB constituye, dentro del arsenal de herramientas para medir el valor, la más generalizada y relacionada con el valor. Su lógica es muy simple y contundente, se determinan los beneficios y los costos de un proyecto, si los primeros exceden a los segundos, se tiene un primer criterio de aceptación. Aunque también, siguiendo a Moore, el ACB es la técnica que presenta más dificultades. Se aplica en los proyectos económicos, no así en los proyectos sociales, donde asignar valor económico al impacto, no es siempre posible, en este caso, la técnica más adecuada es el análisis de coste-efectividad (ACE), también denominado como análisis coste-impacto[61]. Los diseños cuasi-experimentales, de amplia aplicación en programas sociales, que distinguen el diseño de modelos de evaluación "con" y "sin" grupos de control y "con" y "sin" líneas de base, se constituyen en un buen referente para evaluar la creación de valor.

---

[61] La aplicación práctica del análisis coste-efectividad o evaluación de impacto en programas sociales se constituye ya como una tradición en la línea de investigación de la CEPAL desde el proyecto PROPOSAL (en conjunto con la OEA) que se plasmó en el libro Evaluación de Proyectos Sociales. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires a cargo de Ernesto Cohen y Rolando Franco y que continua hasta las más recientes investigaciones de la División de Desarrollo Social de la CEPAL que exploran distintas variables explicativas y ajustes a la metodología. Es de manera más reciente cuando organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, así como otras agencias de cooperación internacional han enfatizado y focalizado sus acciones a este campo de análisis.

Excelentes referencias de la metodología de aplicación a proyectos y programas sociales se encuentra detallada en los trabajos de Judy Baker (2000) sobre evaluación de impacto en programas sociales de países en desarrollo del Banco Mundial así como en el texto de Ernesto Cohén y Rolando Franco sobre la evaluación de proyectos sociales (2003).

Existen otras aproximaciones, como estimar el valor público de la organización a través de la satisfacción de los beneficiarios (aproximación cualitativa que sugiere como indispensable y complementaria a la cuantitativa de Karen Mokate docente del Instituto de Desarrollo Social INDES del Banco Interamericano de Desarrollo[62]) o bien a la consideración de la dimensión política, sustantiva y administrativa de la estrategia organizacional, como una medida aproximada de creación de valor, según propone Mark Moore.

No debe olvidarse que también frente a los resultados de los programas o proyectos, deben también ser considerados los costos en autoridad o legitimidad que pueden enfrentar las agencias públicas al llevar adelante políticas, programas y proyectos. La viabilidad política de un proyecto, puede implicar una suerte de esfuerzos y gasto de capital político que debe ser valorado en el análisis de las alternativas en consideración para intervenir.

Este estudio se basa en la suposición de que la gerencia por procesos se constituye en una avenida para incrementar la productividad y contribuir al proceso de creación de valor público.

---

[62] Cfr. Mokate, Karen (2001) Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad ¿qué queremos decir?. Documentos de Trabajo del INDES y Mokate, Karen (2001) Evaluación ¿Como convertir al mostruo en aliado?. Documentos de Trabajo del INDES. La recomedación de triangular resultados entre evaluaciones cualitativas y cuantitativas se hace presente en la sesiones de capacitación que para el INDES dicta la autora.

Cuadro 4: Uso de modelos de evaluación para estimar la "creación de valor público"

Uno de los principales objetivos del programa de apoyo a la vivienda en el Salvador a mediados de los 70's fue incrementar el ingreso de los participantes. Para medir el impacto, una muestra de 196 familias fue seleccionada aleatoriamente de entre todos los participantes que cumplían con todos los requisitos; y un grupo de control de 300 familias fue seleccionado a través de una muestra estratificada de familias de bajo nivel de ingresos (equivalente a los aplicantes). Ambos grupos fueron medidos en 1976, pocos meses después de que el programa había comenzado obteniendo una línea de base sobre las características demográficas y socieconómicas de las familas. Las familias fueron otras vez medidas en 1978 cuando las familias del programa se habían mudado a su nueva casa y después en 1980 cuando el programa estaba totalmente establecido.

Para evaluar el impacto (creación de valor) del programa sobre el ingreso y el empleo de las familias se computaron los resultados de las mediciones obteniendo los siguientes resultados. En 1976 los futuros poseedores de vivienda propia tenían un ingreso mensual de 355 colones comparados con 258.3 del grupo de control. Entre 1976 y 1980 el ingreso de las familias en el programa se había incrementado en 234.5 colones (70 por ciento), mientras el ingreso de las familias en el grupo de control se había incrementado en 172.7 colones (74.6 por ciento).

	Antes de comenzar el Programa del programa	**A los 4 años de operación del programa**	**Cambio(1976-1980) Absoluto**	**Porcentaje**
Participantes	335.0	569.62	34.5	70.0
Grupo de control	258.3	451.0	172.7	74.6

Este ejemplo claramente demuestra la importancia del grupo de control. Si sólo se hubiese estudiado el programa, como normalmente sucede, se podría haber asumido que el programa producía un impacto significativo sobre el ingreso de las familias, incrementándose en 70 por ciento en un periodo de cuatro años. Una vez que se conoce que el ingreso de las familias en el grupo de control se incrementó en 74.6 por ciento en el mismo periodo, es claro que el proyecto no tiene un claro impacto positivo sobre los ingresos, y que de hecho puede tener un ligero efecto negativo sobre los mismos.

Fuente: Valadez Joseph y Michael Bamberger (1994). Monitoring and evaluating social programs in developing countries. Economic Development Institute (EDI)of the World Bank.

2.2 ¿Por qué gestionar por procesos?

Gran número de organizaciones ha adoptado, de manera reciente, al cambio por procesos como una alternativa de gestión que les permita hacer frente a sus crecientes demandas de cambio. Fuertes presiones competitivas y de recesión han estimulado su adopción en las empresas, que se desenvuelven en un ambiente en donde:

> "el mejor desempeño, el más bajo precio, la más alta calidad y el mejor servicio disponible de cualquier competidor se convierte rápidamente en el estándar de la competencia" (Hammer y Champy: 1993)

Continuados y crecientes déficit fiscales, el incremento de la presión de los contribuyentes por más y mejores servicios, una gestión transparente y responsable así como el creciente empeoramiento en la distribución del ingreso y los alarmantes niveles de pobreza en países en desarrollo, han favorecido su introducción en el gobierno, el cual se ha visto obligado a la búsqueda de sistemas alternativos de gestión para satisfacer, de manera más eficiente, las necesidades públicas.

En el fondo, la rápida expansión de la gestión por procesos se debe al reconocimiento, que desde las ciencias empresariales se ha hecho (sobre la base empírica), acerca de que la actividad esencial de una organización es gerenciar sus procesos de manera transversal para crear valor y no administrar sus departamentos o funciones bajo un enfoque clásico de administración. Ello ha llevado al convencimiento de que la optimización de funciones puede dar resultados muy diferentes a la optimización de los procesos transversales que constituyen a las organizaciones. Son finalmente los procesos y no los departamentos o las áreas funcionales de la organización las que producen los bienes o servicios que se facturan en un negocio. Es decir, los que crean valor para una organización.

Con procesos segmentados o rotos en piezas disconexas, cada una oculta en un departamento o área funcional por separado, nadie está en posición de ver y comprender la globalidad del proceso desde su inicio hasta el fin. Los gerentes departamentales están preocupados

de su propia función, mientras los directivos de la empresa están lejos de la acción y son incapaces de comprender las rupturas que suceden cuando un proceso intenta atravesar de un departamento a otro.

> "Los analistas de créditos no tienen la más absoluta idea de lo que hace el personal de ventas o el de almacén y viceversa. Cada unidad habla su propio lenguaje y permanece aislada de las otras. Como resultados las órdenes de los clientes son como turistas que atraviesan por varios reinos rivales. Donde los guardias fronterizos, demoran y complican el estampado de las visas para poder proseguir" (Hammer: 2001:4:52)[63]

Organizar por procesos con atención al valor que estos crean para la organización y sus "clientes" y no mediante la mera optimización aislada de funciones, tales como: marketing (o mercadeo); finanzas; producción; comercialización, ventas, recursos humanos, etc. es un principio gerencial que permite avanzar por sobre los principios de la organización burocrática del trabajo y sus modalidades de producción y entrega de servicios.

La noción tradicional de creación de valor en las organizaciones privadas ha sido concebida como aquella por la que una empresa crea un producto por el que el cliente está dispuesto a pagar más que su costo de producción y por ello el producto (bien o servicio) se sigue produciendo. Ello define un sistema de precios relativos a través del que es posible calcular el margen de rentabilidad de la empresa. La cadena de valor de la empresa, concepto pionero de Porter (1998)[64], se constituye mediante una red de procesos gerenciales diseñados para transformar, de manera acumulativa, insumos en productos de mayor valor para los clientes de la empresa.

---

[63] Michael Hammer (2001) Agenda: What Every business Must Do to Dominate the Decade. Crown Business.

[64] Michael, Porter (1998) Competitive Advantage: Creativity and Sustaining of Superior performance. Harvard Business School Press.

Para las organizaciones públicas el valor de su actividad no es, obviamente, referido a la utilidad o ganancia derivada de la venta de un producto (bien o servicio) sino del impacto o resultado neto logrado en los ciudadanos a través de la actividad administrativa. Hay valor público, cuando se modifican las variables de bienestar a través de programas y proyectos sociales: mejora la nutrición infantil, disminuye la repitencia y analfabetismo, crece la esperanza de vida, y mejoran las condiciones de vivienda y alcantarillado, entre otros muchos ejemplos relativos a las actividades típicas del bienestar y protección social[65]. También hay valor público, cuando el gobierno regula eficientemente, sectores que han sido abiertos a la competencia (desregulación), por ejemplo: eléctrico, hidrocarburos, agua, transportes y telecomunicaciones. Una buena regulación favorece la competencia, ésta incentiva la innovación y reducción de costes y mejora tarifas a consumidores. Las tareas recaudatorias del gobierno, crean valor cuando se hacen de manera eficiente (reduciendo la evasión), transparente y equitativa (recaudación progresiva), lo que permiten disponer de recursos fiscales, en ocasiones para la realización de actividades específicas (impuestos condicionados) y finalmente el aparato público crea valor público mediante la provisión de bienes públicos, como la defensa nacional.

Bajo esta lógica de creación de valor, organizar por procesos y no exclusivamente por funciones, ha sido en la última década una argumentación de la revolución gerencial tanto en el mundo empresarial como en la administración pública y a través de la que

[65] En esta lógica, un programa de apoyo nutricional a niños no debería ser solo evaluado por el número de raciones alimentarias producidas y distribuidas o por su costo de operación. Sino por la modificación real que provoca en la situación nutricional de su población objetivo. Un programa de orientación social para la planificación familiar debe ser juzgado no por la cantidad de charlas y seminarios realizados o por la asistencia de los interesados sino por la disminución en la tasa de natalidad de niños no planificados. Un programa de entrega de subsidio a familias de bajos ingresos para apoyar la educación de sus hijos o la otorgación de crédito a microempresarios, no debiera juzgarse por el volumen de recursos entregados, sino por los niveles educativos logrados y por el incremento en el volumen de ventas y calidad de vida de los microempresarios.

aproximaciones como calidad total y reingeniería de procesos, entre otras, han accedido, no sin ciertas reformas, a la práctica administrativa de la gestión pública, logrando gran popularidad al extremo de constituirse como componentes imprescindibles en cualquier programa actual de modernización de la gestión pública.

> "Gracias a la repentina popularidad de la gestión de calidad total y la reingeniería de procedimientos empresariales, las personas que trabajan en el gobierno están ahora prestando gran atención a la manera en que está organizado el trabajo, es decir a los procedimientos que los organismos emplean para llevar a cabo sus tareas. Estos procesos y procedimientos se pueden cambiar con la introducción continuada de pequeñas mejoras (usando la gestión de la calidad total), con una reforma radical (usando la reingeniería de los procesos y procedimientos empresariales) o con otros métodos de reforma" (Osborne y Plastrik: 1998:I: 75).

De dicha concepción, surge la idea de que el incremento en la productividad y el rendimiento global de una organización, sea esta pública o privada, es posible mediante la gestión adecuada de los procesos que tienen lugar dentro de ella.

En tal sentido, el énfasis por el estudio de los procesos ha favorecido una nueva imagen organizacional. Es decir la organización puede ser entendida bajo esta mentalidad como una red o "telaraña" de procesos administrativos de diverso rango y alcance, interconectados entre sí a través de departamentos y funciones orientados hacia la consecución de un fin concreto.

A partir de dicha imagen todas las relaciones organizacionales pueden ser concebidas como relaciones entre proveedores y clientes (internos/externos) definidas por la secuencia de actividades que definen procesos particulares.

Además la organización al ser concebida como un conjunto de procesos adquiere un carácter dinámico, ya que como comentan Lemaitre y Begouen-Demeaux (1990):

> "...No hay proceso en una empresa u organización que no sea permanente, vivo y evolutivo".

Esta nueva visión de la organización favorece también el análisis de los indicadores críticos de gestión de la organización, tales como la reducción de costos, la disminución de tiempo (rapidez), el incremento de la calidad, la satisfacción de los requerimientos de los "clientes" (internos y externos), la seguridad, accesibilidad y otros que resultan ser vitales para organizaciones públicas como el impacto, resultado neto o valor creado por sus programas, la sostenibilidad y la equidad.

El arsenal instrumental que acompaña al cambio por procesos es muy variado. Al constituirse los procesos como foco de análisis de la gestión se han utilizado y desarrollado técnicas para lograr la optimización de su rendimiento, desde las clásicas de la ingeniería industrial hasta otras más modernas como las siete herramientas básicas de la administración de la calidad total, más conocidas como las 7HB propuesta por W. Edward Deming[66]. Por otra parte se han desarrollado instrumentos para identificar la contribución de las diversas actividades que comprende un proceso en el valor generado por éste, como la cadena de valor desarrollada por Michael Porter.

La gestión por procesos permite además la incorporación de una gran variedad de técnicas de desarrollo organizacional que apoyan la adopción de prácticas innovadoras de gestión participativa. En suma la gestión por procesos, involucra un cambio de gran envergadura como sugiere Harrington:

> "Cambiar las formas de pensar, actuar y hablar. Dejar de pensar en la estructura organizacional y comenzar a centrarse en los procesos y el valor generado a sus clientes y a la organización" (Harrington James: 1991).

[66] La aproximación la calidad total contiene un amplio conjunto de técnicas, las nuevas 7 HB, KAIZEN, etc.

Cuadro 5. Contraste del enfoque de gestión funcional y por procesos

Gestión centrada en la organización funcional	Gestión centrada en procesos
Los empleados constituyen la fuente de los problemas	Los procesos inadecuados son el probblemas
Evaluar el desempeño individual	Evaluar el rendimiento de los procesos (calidad, eficiencia, etc.).
Cambiar personas, estructura, funciones, objetivos, etc.	Cambiar los procesos
Orientación a productos y a costos	Orientación a resultados, creación de valor y satisfacción de los clientes.
Siempre se puede hallar un mejor empleado	Siempre se pueden mejorar los procesos "reducir su variabilidad" (W. E. Deming).
Controlar empleados	Desarrollo de las personas, gestión participativa Autocontrol, automedida y autosupervisión
Responsabilidad fragmentada de las tareas de la organización	Responsabilidad colegiada de los resultados finales de la actividad organizacional
Optimizar funciones con atención a la eficiencia	Optimizar procesos con atención a la creación de valor
Relación jerárquica entre superior y subordinado	Relación cliente-proveedor
Enfrentar y corregir errores	Reducir la variación de los procesos
Consigna de los empleados a realizar su trabajo	Comprensión del lugar que ocupa el trabajo de cada empleado en el proceso y colaboración en el desarrollo del proceso.

Elaboracion propia con base a Harrington James (1993) y W. Edward Deming.

Sin embargo, a pesar del enorme atractivo de esta novedosa visión, y del desarrollo exitoso de muchas iniciativas de cambio por procesos en el sector empresarial, el diseño e implementación de estrategias en la administración pública no puede ser realizado por mera imitación ya que las condiciones y requerimientos de aplicación son diferentes, se requiere de una adaptación o reconceptualización para el caso de muchas aproximaciones administrativas y técnicas gerenciales contempladas en la gerencia por procesos.

Se requiere del reconocimiento de múltiples aspectos que influyen en el desarrollo de los procesos, tales como los intereses de quienes están involucrados o se ven afectados directa o indirectamente por ellos al ganar o perder poder y rentas económicas, el marco de reglas formales e informales dentro del cual se desempeñan los actores y se realizan los procesos, de los tipos de cultura organizacional que predominan en las organizaciones públicas, etc.

Ello implica contar con un marco conceptual apropiado que permita recuperar esta diversidad de aspectos que influyen a los procesos, así como validar o adaptar cuestiones de carácter instrumental, pero no por ello menos relevantes como distinguir, dentro de la telaraña de procesos administrativos, al proceso del procedimiento, así como a las diversas modalidades que ambos pueden presentar en función del tipo de organización al que se encuentren referidos. Aspectos que se desarrollan en éste y los siguientes capítulos.

La gerencia por procesos en el mundo empresarial se asocia a un enorme arsenal de conceptos, técnicas e instrumentos de gestión. La introducción de éstas al sector público debe, en mayor o menor grado, de acuerdo a la técnica, práctica o concepto que se trate, de cumplir con ciertos requisitos. El siguiente cuadro presenta, a manera de síntesis, los supuestos bajo los que la introducción de técnicas gerenciales debe realizarse al sector público, así como las consecuencias o riesgos al no cumplirse estos, reflexión válida para aquellas referidas a la gerencia por procesos.

Cuadro 6: Requerimientos para la introducción de técnicas gerenciales al sector público

Supuestos de Operación	Riesgos en que se incurre por violación de supuestos	Efectos adversos
Identificación del grado de técnica: aplicación directa, adapta-ción o reconceptualización innovadora	Aplicación inadecuada	No se producen mejoras en eficiencia y/o impacto. Rentabilidad cero de la inversión
Involucración de los funcionarios en el proceso de cambio	Resistencias de diversos tipos; aparición de burócratas anti-emprendedores	Bloqueo al proceso de cambio, costos negociación y no ocurrencia de mejoras en la gestión y/o impacto.
Combinación adecuada de diversas técnicas de gestión	Mezcla irracional de técnicas de gestión	Alta inversión y escasos o nulos resultados.
Recursos humanos capacitados en el manejo de nuevas técnicas	Incompetencia	Costos derivados de la incompetencia

Fuente: Medina Giopp, Alejandro (1998). Mecanismos de mercado y nueva gestión pública en programas sociales: riesgos y potencialidades, en Franco Rolando Domingo Rivarola. Inequidad y Política Social, CPES; CEPAL; IUDES. Paraguay

2.3. Procesos y procedimientos administrativos

En términos generales ambos conceptos son fáciles de describir atendiendo a los estudios clásicos de la administración y recuperando de éstos propuestas con alto grado de consenso, como las de Harold Koontz y Cyrill O'donnell (1961) o bien R.F. Neuschel (1950). Estos autores describen al procedimiento administrativo, como el medio por el cual es iniciada, llevada a cabo, controlada y detenida toda acción que se repite en una organización, se constituye entonces como una secuencia lógica y detallada de tareas a realizar que define la manera de hacer las cosas en una organización. Los procedimientos administrativos, especifican quién ha de actuar, cómo y cuando.

Por ello si están debidamente concebidos, señalan el método más eficiente para lograr que se realicen las actividades repetitivas.

Este es, precisamente, uno de los principios inspiradores de la organización científica del trabajo, basada en la premisa de que al dividirse el trabajo, es posible encontrar aquellos métodos o procedimientos "científicamente probados" que permiten optimizar el rendimiento organizacional.

A los procesos administrativos se les otorga un rango más amplio de actuación y discrecionalidad, ubicándoles en algún área funcional de la organización y siendo capaces de englobar procedimientos, normas y programas, con el objeto de alcanzar un fin concreto. De hecho algunas definiciones de procesos administrativos incluyen explícitamente la relación de subordinación de los procedimientos, por ejemplo G. A. Pall (1967) señala que el proceso administrativo es la organización racional de personas, materiales, energía, equipos y procedimientos administrativos en actividades concebidas para producir un resultado final específico.

Sin embargo, el renovado interés en el estudio de procesos y procedimientos ha requerido reformular sus nociones administrativas clásicas con el propósito de incorporar en ellas nuevas orientaciones de la gestión tales como: la satisfacción de clientes, la creación de valor y la mejora permanente, entre otras. Con ellas se intenta complementar su connotación marcadamente eficientista derivada de la escuelas científica y clásica de la administración.

Michael Hammer y James Champy autores de uno de los libros de mayor reconocimiento sobre la gestión del cambio por procesos, así como James Harrington, otro conocido consultor internacional sobre el tema, describen a éstos de una manera breve enfatizando en éstos el rol protagónico de los clientes y la creación de valor:

> "Por <<proceso>> quiere decir sencillamente una serie de actividades que, tomadas conjuntamente, producen un resultado valioso para el cliente: por ejemplo desarrollar un producto nuevo". (Hammer; Champy, 1994:15).

> "Cualquier actividad (o grupos de actividades) que emplee un insumo, le agregue valor a éste y suministre un producto (bien o servicio) a un cliente externo" (Harrington James; 1993:1:9).

Atendiendo a la noción de sistemas, los procesos son definidos como mecanismos a través de los cuales los insumos se transforman en resultados. Estos resultados a través de flujos de retroalimentación se transforman nuevamente en insumos del ciclo posterior, y así sucesivamente. Entre los resultados se incluyen productos, servicios, materiales, procedimientos, información, etcétera. (Enhrenberg y Stupak, 1994).

Existen otras versiones más elaboradas que dan una visión más completa de los aspectos que constituyen a los procesos. Por ejemplo Saxena les define como:

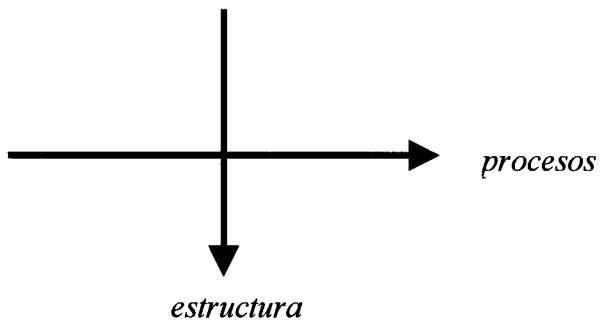
> "Un conjunto de actividades de trabajo interrelacionadas entre sí y caracterizadas por recibir insumos y realizar tareas de valor que producen resultados específicos. Un proceso engloba no sólo la interdependencia de las tareas, sino también de roles, personas, departamentos, funciones... que son requeridos para proveer a un cliente interno o externo con un servicio" (K.B.C. Saxena,1995:4).

Esto implica que producir cambios en el diseño o ejecución de los procesos centrales que constituyen a una organización, producirá, ineludiblemente cambios importantes en el modelo de organización y gestión de la misma, produciendo transformaciones importantes en la organización como un todo. Derivado de su experiencia Hammer y Champy señalan:

> "Casi siempre este cambio del proceso iba acompañado por un cambio igualmente radical en la forma y en el carácter de aquellos sectores de la organización que tomaban parte en su ejecución" (Hammer y Champy:1994:15).

El cambio por procesos lleva aparejados cambios en la estructura, así como en el clima y la cultura organizacional, entre otros, lo que implica un cambio global en el estilo de gestión y no meramente alguna modificación en algunas tareas y actividades de algún área de la organización.

Mientras que las relaciones jerárquicas funcionales derivadas del modelo burocrático son verticales, los procesos son transversales (por ejemplo para el despacho de un producto se vinculan áreas funcionales diversas: ventas, compras, recepción, almacén, producción y distribución que debiesen analizarse bajo la lógica de una cadena de valor). La primera tensión organizacional se deriva de la inexistencia de un dispositivo que articule amabas direcciones. No se puede buscar un cambio organizacional interviniendo solamente un eje.



Todo proceso está definido y puede ser identificado sea cual sea su conceptualización por los siguientes elementos constitutivos básicos:

- Insumos o entradas medibles (inputs)
- Actividades de transformación (troughputs)
- Productos o salidas medibles cualitativa y/o cuantitativamente (outputs; dirigidos a clientes internos y/o externos)
- Frecuencia temporal (tiempo de ciclo de actividad y tiempo de espera o "en cola"[67])
- Secuencialidad.

[67] El tiempo de espera o "en cola", es el tiempo que los productos esperan para ser trabajados.

Bajo esta perspectiva un proceso se inicia con un ingreso de insumos (materiales, financieros, personal o información), los que a través de una serie de actividades de transformación agregan (o no) valor y culmina con uno o varios productos (bienes y/o servicios) orientados a la satisfacción de necesidades de un cliente (sea interno o externo). Es necesario también identificar a su responsable (s) y los criterios (indicadores) para evaluar su rendimiento.

Gregory Hansen, experto reconocido en metodología de automatización de procesos, añade también como aspectos de lo que él denomina "métrica" de un proceso: la productividad; el costo y el aprovechamiento del personal (Hansen: 1998)[68].

El análisis básico de la gestión a través de la mirada de procesos, debe, entonces, guiarse por una serie de preguntas básicas, tales como:

- ¿Que requerimientos tiene -normatividad, insumos, conexión con otros procesos-?
- ¿Que resultados debe producir? (expresar en indicadores críticos de gestión e impacto)
- ¿A quien le entrega los resultados?
- ¿Quiénes son los responsables del producto?
- ¿En que medida contribuye al incremento de productividad y creación de valor público o impacto neto de la actividad administrativa?
- ¿Cuáles son sus costos –económicos, políticos, autoridad-, etc.

[68] Hansen A. Gregory (1998) Automatización. Reingeniería de los procesos de negocio. Prentice Hall. México.

Una sencilla y útil herramienta es la ficha de descripción de procesos a través de la que se es posible registrar los aspectos básicos vinculados a su "métrica". Existen diversas versiones de esta herramienta también denominada como formulario de información general del proceso (Zaidé: 2002)[69] o módulo de análisis de actividades (Lega: 1996).[70]

Cuadro 7: Ficha de descripción de procesos

Nombre del Proceso:	
Insumos (inputs):	
Principales actividades y tareas, descripción narrativa en orden secuencial (troughputs)	
Producto final (output)	
Cliente del proceso	
Responsable "dueño" del proceso	
Criterios de evaluación del rendimiento del proceso (productividad: volumen, costo, calidad, tiempo)	
Equipo evaluador:	

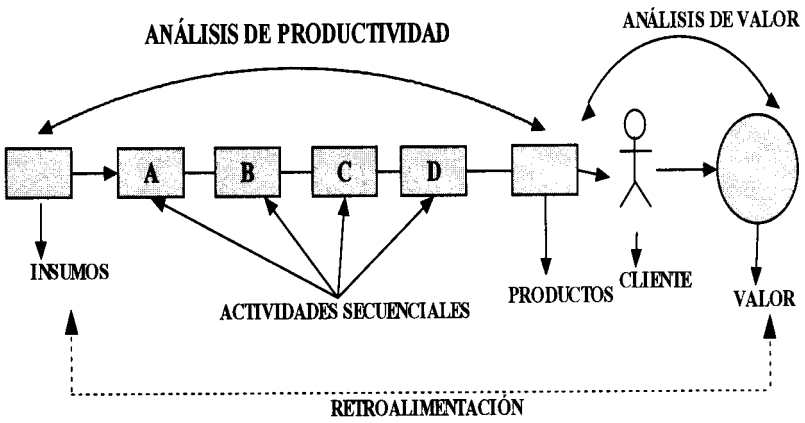
Fuente: elaboración propia

[69] Zaidé, Alba (2002). Análisis y rediseño de procesos. Centro Gerencial Meta. República Dominicana.

[70] Lega, Federico (1996) Activity-Based Costing & Management nelle Aziende Sanitarie: La gestione integrata per attivitá dei processi produttivi sanitari. Tratto da MECOSAN, 22 SDA Bo cconi. Italia.

La siguiente figura es una representación de algunos componentes ya descritos que constituyen un proceso.

Figura 3. Elementos constitutivos de un proceso gerencial



Fuente: elaboración propia

En síntesis, los procesos y procedimientos administrativos pueden ser entendidos como ciclos regularizados de actividades que definen un modo estandarizado de hacer las cosas en la organización (a su vez algunos procesos comprenden diversos ciclos –o subprocesos- es decir secuencias estandarizadas de actividades diferenciables entre sí). Los procesos poseen un margen mayor de discrecionalidad en su desarrollo y mayor capacidad de gestión que los procedimientos. Por su parte estos últimos, subordinados frecuentemente a los procesos, detallan y precisan la secuencia de tareas y actividades a realizar. Bajo esta noción básica pueden desarrollarse otras definiciones que enfatizan la creación de valor, la importancia de clientes, tanto internos como externos, o bien el carácter sistémico de los procesos.

No debe olvidarse que el desarrollo de los procesos involucra también movimientos de materiales, dinero, bienes de capital o flujos de información. Asimismo requiere de acción de monitoría y evaluación que sirven para su regulación o estandarización.

Además, resulta obvio que el desarrollo de procesos y procedimientos administrativos establece ciertas pautas de comportamiento entre las personas involucradas directa e indirectamente en su realización. Estas pautas pueden ser expresadas a través de reglas y convenios de carácter formal o informal que caracterizan la acción administrativa. Es así como desde ciertos enfoques como el desarrollo organizacional (DO) el análisis de los procesos se centra en las relaciones interpersonales que estos incluyen. Para Schein la consultoría de procesos comprende el análisis de la forma en que un grupo está trabajando y a todo los demás que está sucediendo a medida que se realiza la tarea (Schein: 1973). Esta es una consideración de enorme relevancia al analizar estrategias de cambio organizacional, tal como sugiere el siguiente caso:

> "Los procedimientos tienden a convertirse en costumbres. Los métodos para actuar en una empresa (organización) arraigan en departamentos e individuos, lo cual forma una tenaz resistencia al cambio. O los procedimientos antiguos no se cambian, o los nuevos, destinados a satisfacer las necesidades de los programas actuales, se superponen a los antiguos. La consecuencia es que en la empresa comercial típica, gubernamental o de otro tipo, se conservan métodos anticuados, no siempre fáciles de eliminar. Una de las grandes fábricas dedicadas a la defensa nacional encontró en 1947 que su volumen había sido reducido casi en el 90 por 100 en comparación al de 1945, y por esa y otras razones ya no era necesario su complejísimo sistema de procedimientos. Sin embargo, y a pesar de la evidencia de que habían quedado anticuados, fueron precisos varios años de esfuerzos por parte de expertos en procedimientos y altos dirigentes para eliminar aquellos procedimientos innecesarios" (Koontz y O´Donnell:1961:638).

2.4 Procesos y procedimientos administrativos en la actuación de la Administración pública

El procedimiento al estar subordinado al proceso es, en muchas ocasiones, obviado en las definiciones o tratamientos generales sobre procesos o bien al describir una organización y referido solamente al analizar cuestiones de carácter operativo.

Al respecto normalmente se señala que los procesos son las actividades clave requeridas para la conducción de una organización y los procedimientos el soporte operativo. Sin embargo ambos vocablos (proceso y procedimiento) han sido también utilizados indistintamente al no existir una estricta demarcación o frontera exhaustiva respecto de su competencia administrativa ya que esta depende, en gran medida, del grado de generalidad del proceso bajo análisis[71].

Pero el uso de ambos vocablos (proceso y procedimiento) debe ser muy cuidadoso al referirnos a las actividades propias de los órganos de la Administración pública. En primer lugar es preciso distinguir el procedimiento administrativo en cuanto cauce formal de los actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin y el procedimiento no formalizado (es decir los procesos internos o circuitos de gestión que hemos tratado hasta ahora). El primero pone en relación las pretensiones (derechos subjetivos o ilegítimos) de los particulares frente al poder público, mientras que

---

[71] Existen procesos de alta complejidad que involucran cientos de personas, como una elección presidencial o la aprobación presupuestal o la recaudación de impuestos y otros más simples como un registro administrativo, el votar en las elecciones o hacer difusión de un programa de vacunación en una pequeña localidad por lo que resulta muy importante identificar el grado de generalidad de los procesos bajo observación, cuestión denominada por los expertos en gestión (Harrington J.: 1997; Hammer M. y J. Champy: 1994, y otros) como una cuestión estricta de jerarquía de los procesos.

De esta conceptualización surgen las dimensiones de: macroprocesos; procesos; actividades y tareas. Esta cadena tiene un carácter modular, de acuerdo con el nivel organizacional sobre el que se basa el análisis. Un macroproceso para un operador en los niveles operativos de una organización, corresponde seguramente a un proceso al nivel de mandos medios y a una actividad del nivel directivo.

el no formalizado constituye la médula de la actuación administrativa, tanto si ésta produce efectos sólo hacia adentro de la organización, como si se inserta en un procedimiento administrativo.

Habremos de hacer notar la imposibilidad de la utilización indistinta de los vocablos proceso y procedimiento administrativo al referirnos a la actuación de los órganos de la Administración pública, es decir al ocuparnos de procesos y procedimientos "formalizados". Si bien, como ya hemos comentado con anterioridad, bajo una mentalidad meramente de gestión esto podría ser posible, o al menos poco discutible, no lo es de ninguna manera ante el carácter formal que imponen las normas del Derecho a las cuales se sujeta la actuación de la Administración.

Por una parte, la actividad que lleva a cabo la Administración para aplicar el Derecho en uso pleno de sus facultades, ya sea al dictar normas, declarar o modificar derechos en primera decisión o al revisar sus propios actos, o bien al imponer sanciones, se denomina: procedimiento administrativo.

De esta forma el procedimiento administrativo se conforma como el cauce legal que los órganos de la Administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de la competencia respectiva para producir actos administrativos, pudiendo entonces haber tantos procedimientos administrativos como métodos se empleen para desarrollar un acto administrativo.

Por otra parte, la actividad que llevan a cabo las autoridades judiciales es denominada: procedimiento judicial. Este tipo de procedimiento, revestido de mayor garantía que el procedimiento administrativo, pueden versar sobre materia administrativa y para distinguirle del procedimiento administrativo se le denomina: proceso contencioso-administrativo.

No puede hablarse, por lo tanto, solamente de procesos administrativos cuando se actúa ante órganos de la Administración, pues el procedimiento administrativo constituye precisamente un presupuesto de la impugnación procesal. Y ya que no se puede optar entre la vía administrativa y la procesal, no se puede prescindir del cauce administrativo y acudir directamente a los órganos jurisdiccionales. Sin embargo ello no significa, como señala Francisco López-Nieto (1993), que la vía administrativa sea sólo y necesariamente un presupuesto de la vía judicial. Lo será sí, en el momento preciso en que se desee iniciar un proceso contencioso-administrativo.

Otra particularidad a destacar en los procedimientos administrativos es la existencia de un conjunto de principios normativos que guían su realización. A tal respecto y si bien es cierto como señala López Menudo (1991) que podría hablarse, en numerosas experiencias, de la existencia de una "inflación" de principios procedimentales, también es cierto que muchos de ellos quizás no deberían ser tenidos en cuenta como tales, sino acaso como meros criterios legales más o menos consolidados.

También es verdad que existe un buen número de principios que son incuestionables y que gozan de un sólido asiento en la opinión pública, tales como: economía procesal, gratuituidad, celeridad, publicidad, eficacia, buena fe y antiformalismo, entre otros que persiguen maximizar la agilidad administrativa y la calidad en el punto de encuentro entre la Administración y los interesados (productividad). De manera reciente otros han tenido gran aceptación, como el silencio positivo –o afirmativa ficta-, en virtud del cual el silencio de la autoridad se interpreta, al cabo de un lapso previamente definido, en sentido afirmativo para el interesado.

2.5 La naturaleza multirracional de los procesos en la Administración pública.

Las aproximaciones administrativas clásicas conciben a los procesos como instrumentos de control racional que operan bajo estándares establecidos en un entorno de alta especialización del trabajo y líneas claras de autoridad y vigilancia.

En las organizaciones privadas, donde la autonomía administrativa o de gestión es alta, esta noción es una buena descripción del proceso. De hecho, buen número de las definiciones revisadas sobre procesos en los negocios son muy breves y refieren como interés esencial la reorganización de la secuencia lógica de las tareas o la mejora de los sistemas de información que las apoyan, pero no se cuestionan los límites de discrecionalidad de actuación o institucionales que pueden afectar su operación.

En las organizaciones públicas, donde las fuerzas políticas e institucionales limitan la autonomía administrativa, esta visión instrumental describe inadecuadamente su complejidad. Ello exige entonces una nueva mirada analítica de los procesos.

Concretamente y respecto al procedimiento administrativo subsiste desafortunadamente en la Administración pública una concepción limitada. Este es básicamente entendido como un instrumento de garantía del administrado frente a posibles ilegalidades de la Administración y de ésta frente a los abusos de los administrados.

Este enfoque formal, aunque necesario e insustituible, es insuficiente. El procedimiento administrativo, además de comprender salvaguardas frente a ilegalidades y abusos, debe enriquecerse con la garantía de eficacia en la actuación administrativa, mediante decisiones correctas, en tiempo razonable y con costes mínimos.

Debe abandonarse la falsa relación antinómica que se ha establecido entre eficacia y legalidad mediante la cual se argumenta que la preocupación de la Administración por hacer cumplir la ley escrupulosamente demerita su interés por verificar si sus decisiones

resuelven los problemas que se plantearon, o si estos se resuelven fuera de tiempo, provocando un déficit de eficacia y oportunidad en las decisiones administrativas.

Por el contrario los procedimientos administrativos deben ser concebidos como mecanismos que favorecen la consecución recíproca y reforzada de ambos principios (eficacia y legalidad). En tal sentido Elisenda Malaret, describe a los procedimientos administrativos como:

> "Los instrumentos que posibilitan la sabia combinación entre flexibilidad y eficiencia de la acción administrativa y garantías de los ciudadanos" (Malaret, 1994: 13:319).

En consecuencia la coexistencia de una racionalidad jurídica o garantista y otra de gestión, debe permitir maximizar el valor creado por las organizaciones públicas en sus destinatarios en en marco de un conjunto de garantías que traduzca la actividad administrativa en una actividad ordenada, estable y predecible. A tal respecto Koldo Echebarría señala:

> "No hay antinomia entre legalidad y gestión; el problema no debe plantearse en términos de conflicto de racionalidades, sino de interrelación entre ellas: la racionalidad jurídica debe ser parcialmente remodelada bajo la influencia de los conceptos del Management (gestión) y, la racionalidad de gestión, por su parte debe aceptar cambios considerables para ser compatible con el orden jurídico de la Administración pública" (Echebarría K.:1994:IV:75).

Bajo la racionalidad de gestión, pero más allá de las consideraciones instrumentales y de la búsqueda de eficiencia, existen otros aspectos que acompañan el desarrollo de los procesos y procedimientos administrativos que podrían influir notoriamente en su desempeño.

Los procesos y procedimientos administrativos además de crear un modo estandarizado de realizar las actividades en los órganos de la Administración, favorecen la interacción entre los miembros que involucra, directa e indirectamente, su desarrollo. El efecto de esto es, no sólo que cada miembro que desempeña una función dentro del proceso o procedimiento tenga un estilo de hacer su trabajo,

sino que tiene también ciertos patrones acostumbrados de relación con el resto de sus compañeros. Estos patrones se hacen estructurales y originan tradiciones, convenciones y rituales que caracterizan la actuación de la Administración.

A partir del reconocimiento de este hecho se ofrece una interesante posibilidad para el estudio sociológico tanto de los procesos como de los procedimientos administrativos (formalizados y no formalizados). Ya Michel Crozier apuntaba hace décadas en esta dirección al señalar que la burocracia no debe ser concebida únicamente como un monolito de estructuras racionales, sino más bien como un sistema en el que, pese a los esfuerzos de control, los grupos e individuos poseen un amplio margen de maniobra. Las reglas y convenciones entre ellos o bien si se quiere "juegos de poder" en palabras de Crozier, caracterizan entonces la dinámica administrativa y afectan la calidad esperada de sus resultados.

Es innegable entonces la existencia de grupos de interés particulares que influyen y conducen el desarrollo de procesos y procedimientos administrativos a su conveniencia.

El desarrollo de los procesos y procedimientos administrativos está sujeto entonces a influencias de naturaleza diversa que afectan su desempeño. Su estudio no puede estar limitado exclusivamente a los aspectos normativos o prescriptivos que impone el Derecho público. Los procesos deben ser considerados también desde una aproximación positivista que estudie los objetivos, conducta e interacción de individuos y grupos que influyen en su desarrollo y que son, a fin de cuentas, quienes determinan la calidad y pertinencia de los productos que entregan.

Bajo esta lógica se argumenta que los procesos y procedimientos administrativos presentan una vertiente de análisis de carácter axiológico. Con ello se quiere decir que su desarrollo está condicionado por una diversidad de valores que van más allá de la regularidad, estabilidad y garantía que les impone el Derecho. La gestión enfatiza la eficacia, eficiencia y productividad como valores fundamentales,

mientras otros valores pueden surgir por el interés de los diversos actores vinculados al proceso. Además, los procesos posibilitan una vertiente organizativa de análisis, es decir su desarrollo y rendimiento también están condicionados por la modalidad técnica y organizativa que éstos presentan en orden de maximizar su eficiencia.

Se parte del supuesto de que a menos que exista claridad y comprensión en el reconocimiento de esta doble vertiente (axiológica y organizativa), las iniciativas de gestión y cambio por procesos en la Administración pública no tendrán muchas posibilidades de alcanzar los propósitos para las que fueron creadas (crear valor público).

III. LA VERTIENTE AXIOLÓGICA DE LOS PROCESOS

3.1 La racionalidad gerencial de los procesos.

Para la gestión empresarial en condiciones de mercado la rentabilidad se constituye en el valor fundamental para juzgar el éxito o la falta de éste, el mercado como árbitro castiga o premia el desempeño de las empresas. El éxito económico, entonces, se basa en la capacidad de las empresas de vender productos más allá del costo de producirlos, de incrementar su participación en el mercado, reducir sus costes de producción e incrementar el valor de las acciones de la empresa. Bajo esta lógica, criterios como economía, eficacia y eficiencia de la producción se constituyen en valores o principios operacionales de gestión.

Estos principios, desde principios de siglo, se sistematizaron en el campo de la administración en un cuerpo administrativo de principios, supuestos y técnicas, dada la intensa difusión de la tesis de universalidad de los principios de la administración clásica del trabajo formuladas por Frederick W. Taylor y Henri Fayol. Esta orientación también irrumpe con fuerza en la Administración pública dado el dominio del paradigma burocrático weberiano de organización.

Es precisamente en el campo de la Administración pública donde el talante racionalizador y eficientista encuentra su mayor expansión y desarrollo. Una de sus expresiones más claras es la puesta en marcha de comités de eficiencia y oficinas ministeriales de Organización y Métodos, los cuales constituyeron uno de los rasgos más característicos de las estrategias de la Reforma de la Administración pública. A través de dichos comités y oficinas, los procesos administrativos en los que se descompone el trabajo burocrático son evaluados y reformulados a través de criterios de rendimiento basados en la economía, eficacia y eficiencia de la gestión.

Sin embargo, la excesiva confianza depositada en procesos instrumentales de cambio, guiados por dichos criterios condujo al fracaso de numerosos proyectos al ignorar posibles resistencias al cambio, aspectos políticos y culturales de la gestión, así como la insuficiencia y dificultad de evaluar el cambio administrativo bajo dichos parámetros, desconociendo, además, si éstos creaban (o no) valor público. El cambio de la gestión pública, entonces, no puede ser percibido como un proceso de carácter meramente técnico.

Este hecho evidenció además de la falsedad de la estricta separación entre política y administración, que los valores de economía, eficacia y eficiencia son más difíciles de aplicar a organizaciones desvinculadas de la lógica del mercado, ya que éstas poseen una lógica distinta de actuación, en la que los resultados finales son muy difíciles de medir[72] .

[72] A pesar de ello, la Administración pública ha sido dominada por un afán desmedido en la utilización de dichos valores -eficiencia y economía-. Sobre todo se ha abusado del término "eficiencia". Su uso desmedido por los simpatizantes del movimiento de la administración científica, es para Herbet Simon la causa de que la actividad de la Administración haya adquirido connotaciones desfavorables que le atribuyen un carácter marcadamente mecanicista y de "actuación cronometrada". De hecho hoy en día ante la complejidad de su delimitación coexisten al menos cuatro aproximaciones a la eficiencia en la Administración: Output, input, troughput y stakeholders.

Con ello se pone de manifiesto que dichos valores en los que la Administración pública basa su desempeño, debiesen incorporar explícitamente la habilidad de sus agencias e instituciones por otorgar: calidad (no sólo en el producto final o línea de producción sino en todo el ciclo de gestión), variedad, conveniencia, accesibilidad, satisfacción y rapidez, todos ellos atributos orientadas a la satisfacción del "cliente" entre otros como la creación de valor público (Carnevale, 1991; Gaebler y Osborne, 1992; Morgan y Murgatroy: 1994; Moore, M.:1998.

Para algunos autores, parte de estos criterios laterales o adicionales que guían la actuación administrativa, pueden ser considerados junto con la economía, eficacia y eficiencia como la más amplia noción de productividad en la Administración pública (Ellen Doree: 1993).

De esta forma la emergencia de nuevos estándares de desempeño representa un cambio en la manera en que la actuación de la Administración puede y debe ser evaluada. Cambia el énfasis de la provisión o acceso a los bienes o servicios hacia un conjunto adicional de aspectos que ocurren durante el proceso de consumir un bien o servicio y que deben de comprender también la evaluación de sus resultados finales o impacto.

Tomemos como ejemplo la prestación de servicios educativos, ya no es suficiente con garantizar el acceso a un número fijo de años de enseñanza escolar. En vez de ello, el énfasis ha cambiado hacia proveer educación de calidad, con una variedad de decisiones orientadas a satisfacer necesidades individuales y locales, y prestar el servicio de manera conveniente a través de los métodos y tecnologías más adecuados (utilización de bonos o vouchers educativos, descentralización, mejoras financieras, organizativas, subsidios al transporte escolar, útiles escolares, etc.). Además a las instituciones de educación pública se les exige para realizar todo ello sin un incremento apreciable en los costes.

El reconocimiento de estos valores emergentes en la gestión plantea retos enormes a la organización del trabajo burocrático de la administración pública. Las implicaciones a nivel de los procesos administrativos, o si se quiere de la forma de organización del trabajo, son enormes. Para Michael Hammer y James Champy (1993) las organizaciones modernas se enfrentan al reto de complementar (o abandonar) los principios organizacionales y operativos que siempre han utilizado y a crear otros totalmente nuevos.

En síntesis, la organización del trabajo mediante la estructuración de procesos y procedimientos que basan su actuación en la economía, eficacia y eficiencia de la gestión resulta insuficiente. Es necesario replantear (o complementar) la forma tradicional de organización del trabajo y de los valores que la acompañan.

3.2 La racionalidad jurídica de los procedimientos administrativos

La actuación de la Administración se inscribe en el principio de legalidad, es decir en la administración por la ley. Ello hace necesario que ésta proceda sobre la base de un fundamento jurídico. De hecho, es precisamente la sumisión de la Administración pública a normas pre-establecidas la principal conquista del Estado de Derecho frente a la actuación arbitraria y al abuso del Estado absolutista, el cual no se encontraba controlado jurídicamente.

Desde la Declaración de los derechos del Hombre en 1789 el Estado de Derecho se asume como el garante de los derechos fundamentales del individuo. Define también la separación o división de poderes con absoluta primacía de la ley. En este sentido, en el Estado moderno pueden descubrirse mediante la división de poderes tres clases de funciones: la legislativa, la jurisdiccional y la ejecutiva, dentro de la cual distinguimos, a su vez, otras dos funciones: la política y la administrativa. Cada una de ellas tiene su propio procedimiento de actuación.

La ley es elaborada con arreglo a un procedimiento: el legislativo; los tribunales, por su parte, dictan sentencia conforme al procedimiento judicial; y los actos administrativos, antes de producirse y provocar efectos jurídicos, han de seguir una vía o cauce legal previamente determinado, al cual se le denomina: procedimiento administrativo.

Resulta interesante precisar que la aparición del procedimiento administrativo es bastante más reciente que la función administrativa del Estado. Mientras que el procedimiento administrativo se constituye en piedra angular del Estado de Derecho, la función administrativa se asume inherente a la génesis de la comunidad política.

> "Así como puede decirse que la Administración pública es tan antigua como el nacimiento de la comunidad política, pues con ella, aunque rudimentos, nacen los servicios públicos, sólo al amparo de las ideas del Estado de Derecho se abre paso el principio de que su administración ha de sujetarse a normas preestablecidas. En efecto, el procedimiento administrativo es un triunfo del Estado de Derecho, y toma vida precisamente en el momento en que aparece el Derecho administrativo del que constituye una parte." (López-Nieto, 1993:4:200).

Insignia del Estado de Derecho, el procedimiento administrativo proporciona a la actuación de la Administración una clara orientación valorativa: la regularidad por la conformidad a las normas establecidas; la estabilidad que asume la Administración como agente de conservación del status quo y la garantía por la protección de los derechos individuales. Este sistema de valores (regularidad, estabilidad y garantía) permite la existencia de un modelo garantista para la protección de los derechos individuales y persigue la transformación de la actividad de la Administración pública en una actividad ordenada, estable y predecible. La gestión pública basada en procesos debe considerar siempre la adecuación o no del marco regulatorio de la actuación administrativa, ya que éste puede constituir un estímulo (o una barrera) del cambio cuando éste es obsoleto, incompleto o excesivo.

A tal respecto, un análisis respecto de las precauciones de introducir aproximaciones administrativas basadas en la gerencia por procesos, tales como la reingeniería de procesos de negocios y que destaca la racionalidad formal de la actuación de la Administración pública señala que una de las grandes diferencias de aplicación resulta del hecho de que al sector público le cuesta mucho más "romper con el pasado."

> "El comportamiento y la acción burocrática está, con frecuencia, basado en leyes y cambios incrementales, en reglas derivadas de la legislación o en algunas instancias *stare decisis*, por ejemplo doctrinas y políticas establecidas por las cortes que difícilmente pueden verse modificadas de la noche a la mañana. La administración de justicia por ejemplo, podría involucrar reglas y procedimientos manejados de generación en generación, que tendría que ser observados a menos que logren cambiarse al reglamentar." (Reyes D. Danilo: 1998:49).

3.3 La racionalidad político-institucional de los procesos.

Si se abandona la perspectiva normativa del Derecho y las visiones gerenciales clásicas, y se asume una perspectiva positivista centrada en el estudio de los objetivos, conducta e interacción de individuos y grupos, desde aquí los procesos son concebidos no sólo como instrumentos de control racional y formal sino también como un vehículo a través del cual dichos individuos y grupos guían sus estrategias, definen sus intereses y canalizan el uso de su poder.

Gary Wasley aporta una definición que permite acercarse a esta intención positivista en el estudio de los procesos que constituyen a la gestión pública. Los define como:

> "Ciclos regularizados de actividades -formales o informales- llevados a cabo por personas que interactúan intra e inter organizacionalmente -con su visión particular del proceso- en orden a desempeñar una función o a resolver un problema" (citado en Joy A. Clay: 1994:242).

Así se ponen de relieve varias características que ayudan a definir lo que constituye un proceso bajo este plano descriptivo.

1. Regularidad: un sentido de recurrencia en torno de la tarea o función;
2. Ciclos de actividades: rutinas y subrutinas que forman las actividades que delimitan un proceso;
3. Interacción: personas, que con su particular lectura de la tarea o función, misión organizacional, agenda personal e influencia contextual desempeñan su respectiva tarea o función;
4. Orientación a resultados: algunos productos finales son identificables con el proceso administrativo.

A pesar de que esta definición captura una diversidad de elementos que integran a los procesos bajo una aproximación de carácter descriptivo, aún es insuficiente para capturar toda la complejidad que contiene la dinámica administrativa. El denominado análisis económico neoinstitucional (NIE) "New Institutional Economics", que comprende aproximaciones como la teoría de la elección pública, la aproximación de los costos de transacción y la teoría del agente-principal, entre otras, es adecuado para ello.

La teoría de la elección pública (James Buchanan: 1954,1975) fuertemente influenciada por el pensamiento económico neoclásico supone que los individuos se comportan de manera racional no sólo en el mercado, sino también en la política o en la burocracia. A partir de esta suposición se utiliza el arsenal instrumental de la economía para analizar situaciones de no mercado. Primero en la política, equiparando la conducta de empresarios y consumidores a la de políticos y votantes, y posteriormente a la burocracia estudiando la conducta de los funcionarios. Bajo esta mentalidad los políticos

[73] James Tullock un distinguido teórico de la aproximación de la elección pública o "public choice" bajo el mismo argumento y utilizando un razonamiento analógo al clásico de Adam Smith, señala: "no es por la benevolencia del burócrata que nosotros esperamos nuestro cheque de la seguridad social o nuestra beca de investigación, sino de su propio interés, no del interés público" (Mclean: 1987:95).

actúan en orden a asegurar su elección, los votantes en maximizar su satisfacción a través del voto, los funcionarios maximizar su presupuesto para ascender en la escala jerárquica (Niskaen: 1971) y los gobiernos, en palabras de Friederich Hayek, podrían convertirse en instituciones de beneficiencia expuestas al chantaje de intereses organizados.

En consecuencia, políticos y funcionarios no son más representantes del interés general, su actuación no se orienta a la consecución del bien común, sino a la maximización de su propio interés[73]. A partir del reconocimiento de este hecho se cuestiona duramente el carácter garantista de la actividad administrativa citado con anterioridad.

Por su parte, la teoría del agente-principal, es caracterizada por la asimetría de información entre éstos y se asume que cada actor económico trata de maximizar su beneficio. Por ejemplo el político tiene el poder de formular metas y fijar remuneraciones, mientras el burócrata cuenta con conocimiento acerca del proceso de producción de bienes y servicios, habrá que definir incentivos para lograr cooperación.

Habrá que reconocer al asumir estas líneas de razonamiento que la actividad de la Administración se encuentra en un estado de permanente conflicto de intereses entre políticos y funcionarios, acicateada por la exigencia de los electores y grupos de presión en defensa de sus aspiraciones.

La actividad de la Administración se presenta así cargada de ambigüedad e inestabilidad. Joy A. Clay (1994) inscrita en el análisis neoinstitucional, sugiere que esta situación inherente a la actividad de la burocracia es enfrentada por los funcionarios públicos básicamente a través del desarrollo de los procesos que constituyen la base de su actividad, los cuales, según explica Clay, no son sólo instrumentos de carácter técnico y organizativo, sino que además es a través de ellos como los funcionarios públicos otorgan sentido a

sus negociaciones, construyen relaciones y definen sus intereses, valores y normas de actuación.

> "Los procesos público-institucionales afectan el nivel de recursos que llegan a una agencia; la formulación de la política; sus procesos de implementación y evaluación y las relaciones con agentes externos tales como el parlamento, la oficina de la presidencia, los medios de comunicación, los grupos de interés especiales y el público en general. Los procesos público-institucionales se convierten así en un importante vehículo para coordinar y controlar actividades organizacionales y entender la dinámica política e institucional de la actividad gubernamental.
>
> Los procesos público-institucionales cuentan la historia de como una agencia se relaciona con otras ramas del gobierno, así como dentro de la rama ejecutiva; como una agencia obtiene insumos políticos de su clientela o del público en general; como una agencia interactúa con otros niveles de gobierno; como una agencia obtiene insumos y apoyo debido a su posición política y como una agencia responde a las demandas, críticas o requerimientos de información". (Joy A. Clay: 1994:243).

De esta manera los procesos en la Administración establecen durante su desarrollo un entramado particular de relación entre organizaciones e individuos. Dichas relaciones se encuentran conectadas entre sí por recursos tales como: poder, legitimidad, conocimiento, información y recursos financieros. La estructura de tales entramados y la dinámica de interacción entre sus actores influyen, sin duda, en el rendimiento de los procesos y por lo tanto caracteriza la actividad de la Administración y la calidad de su actuación.

Bajo esta lógica el análisis de la gestión de una agencia pública, puede centrarse en sus procesos principales bajo un marco de análisis estratégico, es decir identificando las contribuciones (u obstáculos) que al logro de su eficiencia imprimen los individuos y grupos directa e indirectamente, vinculados a su gestión.

Estas situaciones, favorables o no, reducen o incrementan los costes económicos de transacción en el desarrollo de los procesos y afectan, en mayor o menor grado, la consecución de sus objetivos y los de la misma agencia.

A tal respecto un estudio referido a la introducción de la reingeniería de procesos en el sector público, señala, que uno de los principales problemas de aplicarla en el sector público es la multitud de propósitos e intereses que estas organizaciones deben servir. El estudio sugiere que los temas políticos y resultados visibles pueden en el sector público ser considerados de mayor importancia y prioridad que los "meros" resultados en productividad, dependiendo de la orientación política de los involucrados. También se señalan otras restricciones respecto a la amortización de personal.

> "Típicamente la reingeniería incrementa la productividad organizacional. Eso los capacita a producir más con menos costos. En organizaciones de servicios y en muchas organizaciones del sector público, muchos de los costos son costos laborales. Entonces, un proyecto típico de reingeniería en el sector público tendrá que enfrentar despidos masivos. Ello podría ir en contra de las promesas hechas en campaña, y aunque no fuese así, los despidos masivos fortalecen los argumentos de los partidos de la oposición, a menos que los recortes sean acompañados por reales beneficios a la mayoría de la población" (Nereu F. Kokck y Robert J. McQueen: 2000)[74]

3.4 La racionalidad sociológica de los procesos

Se ha destacado el rol protagónico de los individuos y grupos que se vinculan al desarrollo de los procesos. Sin abandonar esta perspectiva, pero ahora con un énfasis sociológico, se resaltan los aspectos que constituyen su sistema de comportamiento. Ello permite conocer un poco más acerca de la manera en que realmente se desarrollan las decisiones y acciones burocráticas y como los procesos administrativos pueden ser influenciados.

La aproximación de Michael Crozier (1964,1980) ofrece una atractiva línea analítica para desarrollar dicho razonamiento. Para Crozier la burocracia no debe ser concebida como un entramado monolítico de estructuras racionales, sino más bien como un

[74] Nereu F. Kock Jr y Robert J. McQueen (1996). Is Re-engineering Possible in the Public Sector? A Brazilian Case Study. Bussiness Change and Re-engineering, V3, No.3, pp3-12. John Wiley & Sons.

sistema en el cual, a pesar de todos los esfuerzos de control, los individuos y grupos de individuos poseen un amplio margen de maniobra, discrecionalidad.

Existe entonces una constante interacción entre el sistema y sus actores. Esta visión se funda en el concepto de "juegos de poder". Una organización, así vista, esta compuesta por un entramado o ensamblado de juegos de poder. Dichos juegos son llevados a cabo entre grupos de "pares" de diversas clases, p.ej. entre superiores y subordinados o entre departamentos y secciones. Los jugadores persiguen ciertas estrategias que gobiernan su actuación. Crozier denomina a este arreglo organizativo modelo estratégico de organización.

Los jugadores en este modelo se empeñan en alcanzar sus estrategias, pero no llegan al límite de sus posibilidades si ello afecta la continuidad de la organización, ya que ésta es necesaria para seguir jugando y crear posibilidades de obtener beneficios. No existe, por lo tanto, una lucha de vida o muerte, más bien se lucha por una mejor posición en la escala de poder del sistema[75].

Existen por tanto en dicho modelo límites y reglas no formales de juego que son aceptadas por los jugadores. No existe igualdad de condiciones para los jugadores; existen jugadores más poderosos que otros y el rol que desempeñan, es función del juego en cuestión. Hay jugadores que pueden ser poderosos en un juego y débiles en otro, pero sus estrategias poseen un objetivo común: lograr cualquier ventaja posible dentro de los límites y reglas del juego, restringiendo las elecciones del resto de los jugadores.

La actividad de la Administración pública, bajo este modelo, estaría dominada por la dinámica que determinan los "juegos de poder" más que por la racionalidad de la organización burocrática

[75] Los recientes análisis de redes sociales, enfatizan el análisis de los vínculos entre los actores que conforman la red, estableciendo patrones de interacción y juegos de poder.

y normativa que contiene. En consecuencia, el desarrollo de sus procesos y procedimientos, base de la actuación burocrática y rasgo visible de su organización, atendería más a las reglas y convenciones creadas por los jugadores -funcionarios públicos, jueces, políticos.- y a la satisfacción de sus intereses particulares, que a las normas producto de su diseño organizativo y la búsqueda del interés general.

Se relevan entonces variables de cultura organizacional como determinantes de los procesos de cambio. Bajo esta línea argumental Giuseppe Soda[76] señala que el fracaso de muchos programas basados en la mejora de procesos, como los de reingeniería (tanto en el sector público como el privado), es la poca atención prestada a los aspectos de cultura organizacional tanto a nivel individual como grupal.

Otra variante del análisis sociológico que describe la conducta de políticos y burócratas en procesos de toma de decisión, la constituye el modelo incremental de Charles Lindblom (1959, 1968). Para Lindblom las decisiones burocráticas no están basadas en un proceso racional y deductivo. Los funcionarios en pocas ocasiones son capaces de considerar y evaluar la multiplicidad de hechos y valores que les permitan seguir dicho razonamiento. Más bien las decisiones burocráticas son el producto de la acumulación de pequeños ajustes marginales *muddling throught* porque el corazón de la decisión administrativa es mantener un mínimo de consenso entre actores con intereses contradictorios.

En consecuencia, a este argumento, numerosos procesos, mediante los cuales se organiza y funciona la Administración pública, se constituyen más como el producto de decisiones burocráticas adaptativas que de decisiones que atienden a la racionalidad normativa y a la eficiencia de la gestión. Ello explica que muchos procesos no hayan sido nunca medidos o evaluados o bien que la

[76] Soda, Giuseppe e Ricciardello Romina (1995) Metodi e Instrumenti per l'ingenería del processi. SDA, Bocconi, Italia.

atención prestada a la efectividad de su desempeño sea nula o escasa. Una vez puestos en marcha los procesos, éstos no se revisan o depuran. A medida que crece la organización su responsabilidad tiende a diluirse en diversos departamentos o unidades administrativas.

> "Son varias las razones que contribuyen a esta anomalía; una de ellas es que el personal, para justificar su cargo, agrega pasos innecesarios; otra es la referente a no quererse aceptar la responsabilidad en la decisión, sino compartirla con el mayor número de personas" (CEPAL: 1968:20:23).

3.5 La necesidad de un enfoque multirracional para el estudio de la gestión por procesos en la Administración pública

No existe entonces algo así como una única definición de lo que constituye, en todos sus aspectos, la gestión por procesos en la Administración pública. Existen sí, una diversidad de definiciones de mayor o menor utilidad en función del interés por vigilar su desempeño frente a estándares normativos o de rendimiento; por estudiar las pautas de interacción entre las personas que involucra su realización o bien por el interés de comprender el entorno político en el cual éstos se desenvuelven.

Bajo una visión gerencial la noción de proceso administrativo atiende, básicamente, a los criterios de economía, eficacia y eficiencia. Desde la lógica formal que impone el Derecho importa garantizar la seguridad jurídica en la actuación administrativa vía procedimientos administrativos buscando la garantía, estabilidad y regularidad de la actuación administrativa. Descifrar las pautas de comportamiento y el interés particular de políticos y burócratas en torno del desarrollo de los procesos es el interés desde la óptica política y sociológica de su análisis.

Esta diversidad de intereses en el estudio de los procesos expresa su carácter multirracional. Para diseñar, implementar o evaluar estrategias gubernamentales de cambio por procesos, los gerentes públicos deben considerar ineludiblemente el carácter multirracional

que éstos presentan. De no hacerlo, las estrategias podrán estar de antemano condenadas al fracaso dado el descuido de aspectos fundamentales en la dinámica de su realización.

El propósito del siguiente cuadro es destacar los factores a considerar en la gestión por procesos en organizaciones públicas. Es un punto de referencia para reflexionar en torno de las condiciones organizacionales e institucionales que influyen en la gestión del cambio. El cuadro presenta los principales criterios de desempeño, los enfoques metodológicos característicos, los autores más representativos y la noción de proceso administrativo derivada de las diferentes aproximaciones teóricas abordadas en el presente capítulo (gerencial, formal, político-institucional y sociológica).

Por supuesto, la descripción no pretende ser exhaustiva en cuanto a las escuelas, criterios o enfoques. Sí pretende establecer un marco mínimo de referencia para analizar iniciativas de cambio por procesos en el sector público.

Cuadro 8. La multirracionalidad de los procesos en la Administración pública

	Racionalidad Gerencial[77]	Racionalidad legal[78]	Racionalidad Político-Institucional[79]	Racionalidad sociológica[80]
Criterio de Desempeño	Economía; Eficacia; Eficiencia; Variedad; Calidad; Satisfacción y Conveniencia	Garantía Estabilidad Regularidad.	Maximización del interés particular de políticos y burócratas	Concenso; influencia y poder.
Enfoques característicos	Calidad total; Reingeniería de procesos; Organización y Métodos Racionalización del trabajo; Tecnología de Información.	Desregularización normativa; Racionalización de procedimientos administrativos	Teoría de la elección pública; Teoría agente principal; Teoría de cosntos de transacción	Modelos estratégicos; Incrementalismo Aproximación sociológica institucional y Análisis de redes públicas
Noción Proceso administrativo	Serie de actividadades correlacionadas de forma lógica que utilizan recursos para promover un determinado resultado final (producto servicio).	Cauce legal que los órganos de la Administración se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de la competencia respectiva para producir actos administrativos.	Ciclo regularizado de actividades formales e informales llevadas a cabo por burócratas y políticos en orden de maximizar su interés particular.	Conjunto de reglas y convenciones creadas por los parcipantes que en él interactúan

Fuente: elaboración propia

[77] Existen autores que podrían, de alguna, manera denominarse como representativos, por ejemplo Frederick Taylor; Henri Farol; Shaffer; W. Edward Deming; Kaouru Ishikawa; Michel Hammer y James Champú, y James Harrington, entre otros.

[78] Los aportes de Chevalier; Kaufman; Bullinger; Brainer; Thompson y Kelsen, sin duda resultan de gran utilidad para el estudio garantista.

[79] Los siguientes autores, son representativos del análisis institucional. Buchanan; Jamen Tullock: Marcur Olson; Williamson; Niskaen y F. Von Hayek, entre otros.

[80] Los aportes de René Mayntz; Michel Crozier; Charles Lindblom; Meyer and Rowan y Myrdall, entre otros, resultan de gran utilidad para dimensionar los alcances de esta perspectiva.

IV. LA VERTIENTE INSTRUMENTAL DE PROCESOS

Las organizaciones están constituidas por procesos. No existe producto (bien o servicio) en cualquier organización (sea ésta pública o privada) sin uno o varios procesos. Sin embargo éstos no son uniformes, presentan una gran variedad. Si ésta no se conoce y comprende la buena gerencia será indudablemente una mera cuestión de azar o buena fortuna. Distinguir entre las diversas clases de procesos que constituyen a un sistema de gestión organizacional y apreciar las modalidades que éstos pueden presentar es fundamental para poder diseñar y poner en marcha iniciativas de cambio por procesos. Este es, precisamente, el objetivo de este apartado.

En primer lugar, resulta indispensable resaltar la insuficiencia existente en la literatura de gestión en torno de la identificación y ordenamiento de las clases o tipos existentes de procesos. Existen escasos esfuerzos de clasificación de la variedad de procesos que pueden constituir a una organización[81]. Salvo las clasificaciones que acerca de procedimientos administrativos se presentan en el Derecho público, pero como hemos destacado, la dinámica de la actividad administrativa no está únicamente determinada e influenciada por esta óptica garantista. Hay algunas aportaciones puntuales desde la gerencia, pero insuficientes para elaborar una clara clasificación.

Esta situación hace muy poco probable que se tenga éxito al gestionar procesos, ya que si no se conocen con suficiente profundidad sus atributos y modalidades, resulta imposible, al menos poco probable que su gestión sea adecuada.

El problema central es que los procesos en la organización son demasiado complejos para analizarse y mejorarse solo con reunir a las personas y hablar sobre ellos. Los parámetros para identificar a los procesos, como su nivel de flexibilidad, cooperación y mediación (entre otros) determinan su rendimiento y la calidad de sus productos. Por ello resulta tan importante conocer su diversidad. En esta misma lógica de razonamiento Teng; Grover y Fiedler (1994) señalan que:

> "No existe certeza de que la gente involucrada en un proceso particular pueda entender cabalmente como están vinculadas y se relacionan las funciones participantes en ese proceso. Las maneras en la que las diversas funciones se acoplan pueden ser diferenciadas a través de dos dimensiones: el grado de mediación y el de colaboración" (Teng; Grover y Fiedler:1994:12).

Uno de los aportes de este estudio es recoger un amplio número de dimensiones que nos permiten realizar una taxonomía precisa de los procesos que constituyen a cualquier organización, y por lo tanto posibilitar una adecuada gerencia por procesos. Se introducen otros aspectos relevantes, tales como: la elaboración de mapas de procesos y el rol de los recursos humanos.

4.1 La diversidad de los procesos

Los procesos administrativos presentan una diversidad técnica y organizativa en función de los propósitos concretos para los cuales fueron diseñados y de las condiciones en los que operan. Los propósitos pueden variar enormemente, por ejemplo, vincular diversas organizaciones o bien vincular algunas personas en una área de trabajo; manipular objetos físicos o crear información; realizar tareas operativas o desarrollar funciones gerenciales; relacionar múltiples funciones organizacionales o circunscribirse al desempeño de una sola de ellas, etcétera.

Además de la diversidad en sus propósitos, existe variedad en otros aspectos. Conocerla resulta indispensable para lograr una visión de la organización como un conjunto de diversos procesos, para el mejor diseño y gestión de los mismos.

Los siguientes aspectos o dimensiones, deben ser considerados para clasificar a los procesos[82]:

De tipo

1) el objeto;
2) la entidad;
3) la actividad;

De grado

4) la mediación;
5) la colaboración;
6) la flexibilidad;
7) la horizontalidad/verticalidad.
8) la incertidumbre.

Las diversas dimensiones técnico-organizativas entre las que los procesos pueden variar podrían ser diferenciadas en dimensiones de tipo y dimensiones de grado. Las primeras son referidas al tipo de objeto, de entidad y de actividades involucradas por los procesos administrativos (Davenport y Short:1990; Porter y Millar:1985). Mientras que las segundas definen el grado de mediación; colaboración; flexibilidad y verticalidad/horizontalidad e incertidumbre que presentan los procesos administrativos (Hammer: 1991,1994; Teng,Grover y Fiedler:1994).

[81] Este hecho no deja de ser sorprendente, dado el amplio desarrollo y gran interés que despertaron iniciativas como la administración de la calidad total y la reingeniería de procesos de negocio.

4.2 Las dimensiones de tipo

4.2.1 El objeto

Los procesos pueden ser clasificados por el "tipo de objeto" que manipulan. Los dos objetos más comúnmente manipulados son los físicos y los informacionales. En los primeros las cosas tangibles o materiales son creadas o bien manipuladas a través, y como producto, de los procesos. Los procesos referidos a objetos informacionales, crean o manipulan información[83].

Debido al desarrollo de la tecnología de la información muchos procesos administrativos involucran la combinación tanto de objetos físicos como de objetos informacionales[84]. En tal sentido, su introducción en la gestión pública plantea beneficios a los procesos de gestión, los cuáles podrían ver drásticamente reducidos sus indicadores de coste y tiempo de realización[85], es decir su productividad.

---

[82] A estas dimensiones recurriremos con frecuencia a lo largo del documento, especialmente en el estudio de casos.

[83] El proceso de distribución de correspondencia en las oficinas de correos o el servicio de recogida de basura o la entrega de un almuerzo escolar, son ejemplos referidos a objetos físicos. La elaboración de planes y programas que desarrollan diversos organismos públicos o los servicios que prestan líneas telefónicas de la Administración para brindar información a la ciudadanía o bien para permitir la denuncia de deficiencias de servicios públicos, así como la difusión de un programa social en una pequeña localidad, representan a su vez ejemplos de procesos referidos a objetos informacionales.

[84] Un interesante ejemplo lo constituye el proceso de acreditación comercial del Gobierno de Singapur. El movimiento físico de mercancías de este importante centro comercial se ha visto obstaculizado por la gran cantidad de trámites burocráticos y el enorme papeleo que requiere la acreditación comercial. La introducción de un sistema electrónico de intercambio de datos (EDI) <<electronic data interchange>> ha logrado reducir y agilizar el tráfico comercial espectacularmente. El ejemplo clásico del mundo empresarial son la compañías privadas de correo express, el cliente puede, en su computador, saber en que punto geográfico se encuentra su envío, quién es el encargado en esa etapa del proceso y contactarlo.

[85] Se debe considerar, sin embargo, que la excesiva burocratización, frecuente en la Administración pública, podría presentar ciertos contratiempos a su etapa de introducción. El grado de estandarización o formulación que se requiere para poner en práctica los sistemas informáticos, por ejemplo, tiende a ser bastante elevado y el grado de formulación y estandarización es también una medida del grado de burocracia. De esta manera informatizar la Administración pública podría paradójicamente implicar, mayor burocracia.

Debe procurarse un análisis costo/efectividad de la introducción de nuevos sistemas de información. La automatización de los procesos es un arma poderosa, pero que se puede volver muy fácilmente en contra de quien la usa, si los procesos que se automatizan están incorrectamente diseñados.

4.2.2 La entidad

Los procesos se desarrollan entre diversos tipos de entidades organizacionales y pueden ser ordenados por el tipo de éstas que involucren en su realización, constituyendo, entonces, tres diferentes tipos de procesos: procesos inter-organizacionales; intra-organizacionales e inter-personales.

Los procesos de carácter inter-organizacional tienen lugar entre dos o más organizaciones. Por su parte los procesos intra-organizacionales existen dentro de la organización, pero si atraviesan fronteras divisionales, son denominados procesos inter-funcionales. Los procesos inter-personales involucran la realización de tareas dentro y a través de grupos de trabajo, típicamente dentro de un área funcional o departamento administrativo.

Los procedimientos administrativos que vinculan a los interesados con la Administración para la realización de trámites, p. ej. la apertura de un establecimiento comercial, poseen la característica de ser inter-organizacionales al involucrar normalmente en su desarrollo diversos departamentos administrativos y niveles de la Administración.

Con referencia a los procesos intra-organizacionales, en concreto los inter-funcionales, las unidades de coordinación de trasplantes de órganos en un centro de salud, podrían constituir un valioso y actual ejemplo[86].

La figura de un comité que aprueba la otorgación de un cheque escolar o una beca de estudio conforma un ejemplo típico de un proceso de carácter interpersonal.

Existe una simbología estandarizada para la diagramación de procesos que involucran a diversas entidades y diversos paquetes de software que existen en el mercado la contienen dicha simbología, ejemplos y formatos específicos para desarrollarlos.

4.2.3 Actividades que incluyen los procesos

Los procesos administrativos involucran diversos tipos de tareas. Para el análisis de procesos hay dos tipos básicos de actividades y tareas a analizar: las de ejecución u operativas y las decisorias o directivas. Las operativas son, frecuentemente, actividades de naturaleza rutinaria, repetitiva y de carácter interno, -normalmente con alto grado de estandarización- y que presentan, entonces, estabilidad. Las directivas son aquellas que apoyan funciones como evaluación y planeación o bien que proveen recursos para el desarrollo y buen desempeño de procesos operativos.

---

[86] Describimos resumidamente el modelo de la Unidad de Coordinación de Trasplantes de Órganos del Hospital Santa Cruz y San Pablo (HSCSP) de Barcelona, resulta relevante para ilustrar esta dimensión. La Unidad basa su actuación en la figura de un coordinador intra-hospitalario cuyas funciones fundamentales son: el control hospitalario de los fallecimientos que suceden por muerte cerebral, su evaluación clínica como candidatos a la donación de órganos, la solicitud de donación a las familias, la coordinación de los diferentes equipos de trasplante para la extracción, asegurar que todo órgano válido para trasplante no quede sin ser trasplantado, el mantenimiento adecuado del donante para conseguir el mejor estado de los órganos que van a ser trasplantados, y por último, el control de los resultados del trasplante. (Memoria del HSCSP: 1994).El coordinador tiene relación con al menos 20 unidades médico y administrativas del hospital, así como al menos un par de unidades externas.

El proceso de elaboración de un plan estratégico, la evaluación de impacto de un programa social, o un presupuesto se constituye como ejemplos directivos, mientras que la realización de funciones como producción y distribución o entrega de bienes y servicios que contienen procedimientos de carácter rutinario y estandarizado, una vez que sus objetivos han sido fijados, lo son en términos operativos. Salvo en aquellas situaciones en las que quienes entregan un producto poseen un alto grado de discrecionalidad que influye en la calidad final del producto entregado. Tal es el caso de servicios de educación y salud en el sector público que no son fácilmente rutinizables y que dependen de la "burocracia de contacto".

4.3 Las dimensiones de grado:

4.3.1 La mediación

El grado de mediación de un proceso administrativo se expresa por el número de pasos a cumplirse secuencialmente y por la influencia directa o indirecta que cada uno de ellos tiene en el resultado final del proceso.

Un proceso con alto grado de mediación involucra un gran número de pasos o funciones intermedias que contribuyen de manera indirecta a su resultado final. Mientras uno con bajo grado de mediación contiene funciones que influyen simultánea y directamente en su resultado final. En este último no existe mediación de pasos secuenciales.

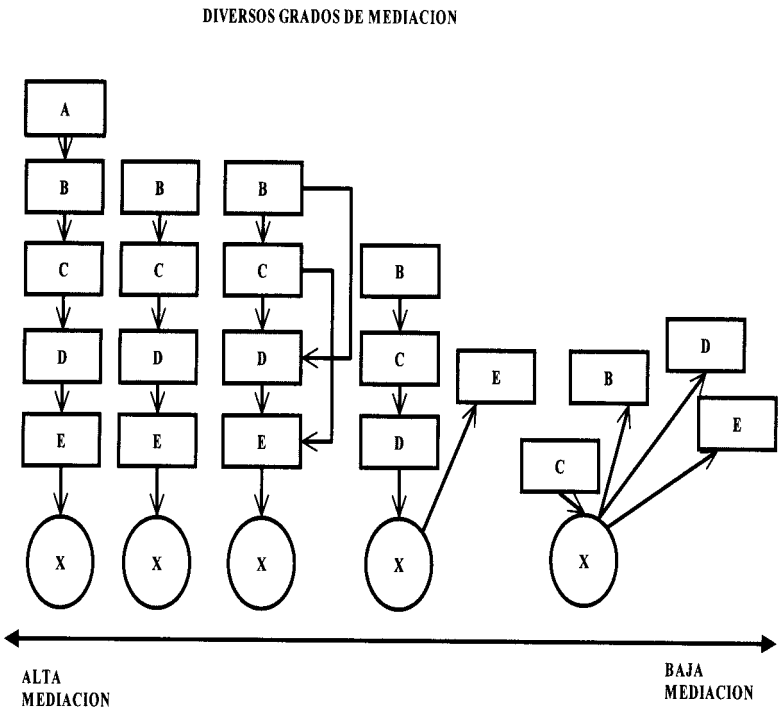
Los procedimientos administrativos de apertura de establecimientos comerciales y los de obtención de licencias de construcción, suelen ser, entre otros muchos, buenos ejemplos de procedimientos de alta mediación. Establecen, con frecuencia, una gran secuencia de pasos a realizar entre diversas agencias de gobierno y niveles de la Administración. Si además esto se hace de manera poco coordinada, la mediación es muy alta.

Para enfrentar procesos altamente mediatizados, las organizaciones públicas pueden "comprimirlos", es decir reducir el número de pasos requeridos para su realización y mejor coordinación e integración de sus actividades, tareas y operaciones. Las iniciativas administrativas del tipo "ventanillas únicas" o multipropósitos para agilizar la atención a interesados, constituyen un buen ejemplo de procesos comprimidos[87].

El siguiente gráfico refleja un conjunto de procesos con diversos grados de mediación. A la extrema izquierda hay un proceso de alta mediación, involucra gran número de pasos intermedios que contribuyen de manera indirecta al resultado del proceso (denominado X). En el otro extremo varias funciones o actividades contribuyen directamente al resultado (X), pero sin la mediación de pasos secuenciales. Otros procesos presentan una mezcla de ambos al involucran pasos directos e indirectos.

[87] La Oficina de Gestión Unificada (OGU) de la Generalidad de Cataluña y el Sistema de Apertura Inmediata de Empresas, (SAINE) de la Ciudad de México constituye ejemplos de reducción de la mediación de los procedimientos administrativos. La creación también en México, de más de 100 ventanillas "multipropósitos" en las que los industriales pueden realizar más de 70 diferentes transacciones (Federales, Estatales o Municipales) y recibir información y apoyo sobre financiamiento y transacciones comerciales, constituyen otro ejemplo de reducción del grado de mediación.

Figura 4: Mediación de un proceso



Fuente: elaboración propia

Un ejemplo muy sencillo de reducción de mediación lo constituye el análisis del flujo de trabajo de un despachador al frente de un mostrador de un servicio de cadena rápida. En la situación No.5 se presenta el flujo de su trabajo al frente del mostrador una vez que se aproxima el cliente, ante la necesidad de evitar colas y agilizar el trabajo el flujo representado en la situación No.1 logra ser reducido en cuanto a su mediación tal y como muestra la figura No.6.

FIGURA 5
Ordenar una hamburguesa
proceso estandard

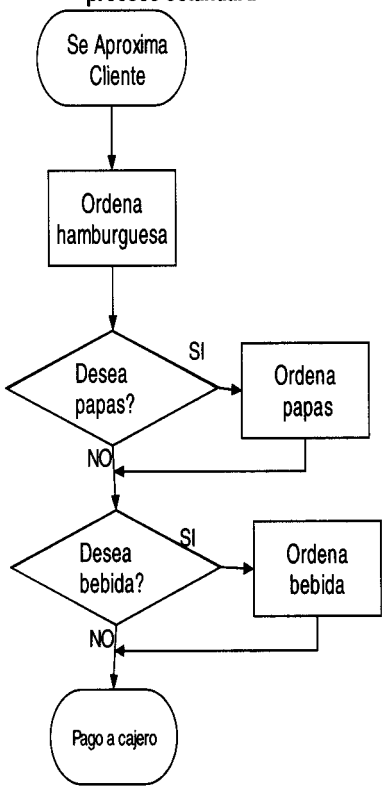


FIGURA 6
Ordenar una hamburguesa
proceso mejorado

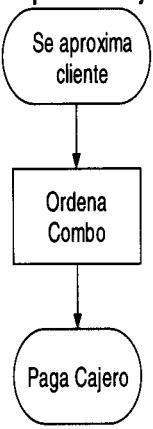
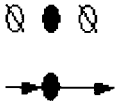
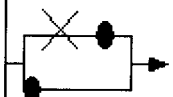
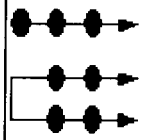
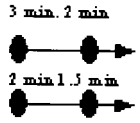
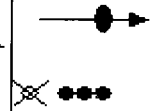


Figura 5 y 6 Fuente: adaptado de los ejemplos de diagramación del Software Smart Draw.

Figura 7: Alternativas para reducir mediación en la prestación de servicios de salud

	Eliminar Fase	Eliminar Interfase	Minimizar el ciclo	Desarrollar procesos en paralelo	Aumentar la Eficiencia de la fase simple	Eliminar el cuello de botella	Mejorar fase anterior
Aproximación							
Impacto en							
Calidad		✓	✓				✓
Tiempo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Costo	✓	✓	✓		✓		✓
Ejemplo en Gestión Hospitalaria	Examen Diagnóstico Duplicado	Distribución farmacéutica y material Servicio administrativo	Logística y Distribución Aprobación de Decisiones	Diagnóstico Reserva y co-pago	Tiempo de modalidad de referencia	Programación sala de operaciones Anestesia	Calidad del diagnóstico pre-hospitalario

Fuente: Lega, Federico. SDA Bocconi, Tratto da: MECOSAN No.22

Una referencia interesante respecto de la mediación se puede apreciar en la siguiente figura No.7 propuesto por Federico Lega, en éste se aprecian diversas estrategias para gerenciar procesos en el campo de la prestación de servicios de salud.

Resulta interesante el criterio utilizado respecto del impacto de cada estrategia para reducir la mediación en términos de indicadores críticos del desempeño de la gestión: calidad, tiempo y costo, en función de los resultados buscados, uno puede seleccionar la mejor alternativa. Las opciones son diversas y van desde la mera eliminación de pasos o etapas en un proceso, por ejemplo al realizar exámenes o diagnósticos hasta lograr mejoras en el proceso anterior, lo que expresa la concepción de la organización como una cadena de clientes-proveedor, es el caso de la mejora del diagnóstico pre-hospitalario, como una condición para mejorar la prestación de servicios de salud.

4.3.2 La cooperación.

La cooperación es necesaria cuando dos personas o grupos de personas que representan unidades administrativas o instituciones diferentes deben interactuar para cumplir con sus funciones. Esto conduce inmediatamente a la necesidad de comunicación mediante el intercambio de información. Los requerimientos de cooperación dependen en buena medida del tipo de entidades que vinculan los procesos. El grado de cooperación de un proceso, entonces, se establece en función del intercambio de información y de la posibilidad que tienen sus participantes de realizar ajustes durante su desarrollo.

Igual que la mediación la cooperación puede ser alta o baja. En un proceso altamente cooperativo existe intercambio frecuente e intensivo de información, lo que provoca ajustes mutuos durante su realización. Mientras que en uno no cooperativo, hay escaso intercambio de información y no se realizan ajustes mutuos[88].

El intercambio de información puede darse de diversas maneras: flujo de papeles, verbal, telefónico, a través de redes locales (LAN) y de área amplia (WAN) y otras tecnologías de información.

4.3.3 La verticalidad-horizontalidad

Los procesos administrativos pueden también ser clasificados como procesos verticales u horizontales en función del modo de organización del trabajo que determinen.

Los de tipo vertical responden a configuraciones organizacionales rígidamente estructuradas y especializadas funcionalmente. Estos procesos se instalan en unidades administrativas y áreas funcionales. Contienen altas dosis de control y coordinación ya que involucran un conjunto fragmentado de tareas y actividades que vuelven compleja su integración. No existe normalmente un responsable final de los productos del proceso, éste se diluye y se fragmenta a lo largo del mismo.

[88] Los procedimientos administrativos mediante los cuales se realiza la fiscalía administrativa de los Procuradores del Pueblo, también denominados Ombudsman, por su inspiración en el régimen administrativo Sueco, constituyen un posible ejemplo. Estas figuras jurídico-administrativas basan su actuación en el principio de colaboración obligatoria, esto significa que al indagar sobre las quejas presentadas por los administrados establecen bajo dicho principio transacciones con otros órganos de la Administración en orden de documentar sus recomendaciones. Para el caso de procesos no formalizados, los ejemplos son múltiples, p.ej. La elaboración de planes operativos, el diseño de productos o servicios, etc.

La siguiente escena intenta describir un proceso fragmentado, en el que normalmente la no responsabilidad global sobre el proceso no es clara, existe sí responsabilidad sobre las áreas funcionales, esto podría significar baja productividad e ineficiencia:

> "Un hombre cava un hoyo; después que el termina, su compañero lo tapa. Ellos caminan varios metros y comienzan de nuevo y así sucesivamente. Alguien que pasa por ahí pregunta: ¿qué están haciendo? eso no tiene ningún sentido. El cavador replica: cumpliendo nuestro trabajo, el muchacho que pone los árboles no vino tiene licencia por enfermedad" (adaptado de: Ellen Doree: 1993).

Los procesos horizontales involucran tareas que atraviesan diversas funciones definiendo ciclos completos de actividades con un principio y un fin bien delimitado, por lo tanto, no se alinean a la estructura organizacional de áreas funcionales y se concentran en el funcionamiento del ciclo global de actividades que contiene. Existe un responsable final de los resultados del proceso "dueño del proceso", ello imprime una dinámica de gestión que sustituye a los especialistas por empleados multi-funcionales.

Muchas organizaciones han reorganizado sus procesos pero sin realizar ajustes en la estructura lo que ha generado ineficiencias ya que entre procesos y estructura debe existir una alta correspondencia y coordinación. Un flujo de trabajo horizontal combinado con una organización vertical, genera vacío y yuxtaposición, y estimula a la sub-optimización. Por ello el gran reto es el de generar cambios estructurales que acompañen a los procesos horizontales.

Cualquier proceso funcional basado en el modelo burocrático de organización, concretamente en la especialización funcional y estructuración departamental conforma un proceso vertical. Por ejemplo una división funcional del tipo: servicios, marketing, producción, finanzas, relaciones con el cliente, ventas en la que no existe un responsable global del proceso y donde existen entonces cadenas discontinuas de procesos...[89].

4.3.4 La flexibilidad

El grado de flexibilidad de un proceso administrativo es función de la diversidad de formas o variantes en que sea posible realizarlo o llevarlo a cabo. Un proceso poco flexible presenta una única manera de realizar el trabajo. Uno flexible presenta múltiples versiones o modalidades para su realización, en función de la identificación situaciones y circunstancias diversas que le obligan a un tratamiento diferenciado de los insumos o "inputs" del proceso. El ejemplo clásico corresponde al proceso de solicitud de créditos de IBM Credit, antes de su rediseño este proceso hacía recorrer todos los pasos del proceso, que implicaba un alto número de especialistas y requerimientos a todas las solicitudes. Con el rediseño éstas se dividen en tres: las sencillas se resuelven automáticamente por el

[89] Los servicios de policía británicos enfrentan fuertes presiones por mejorar su desempeño. La organización policial es altamente especializada posee una estructura jerárquica que incluye divisiones y secciones. Si bien es cierto que esta organización tiene beneficios en términos de desarrollar un "expertise" funcional, usualmente provoca fallos para la efectiva coordinación de tareas especializadas y funciones. Este modo de organización, según explican Sanjoy Mukherjee y Ashley Braganza (1994), ha influido notoriamente en la baja efectividad y lentitud frente al crimen. Los problemas enfrentados y soluciones se restringen únicamente a los especialistas involucrados en cada caso. Mediante la aplicación del rediseño de proceso se sugiere una ordenación horizontal en la cual las responsabilidades y obligaciones de la fuerza policial puedan restringirse a algunos procesos centrales como: control de tráfico; entrenamiento y desarrollo; persecución y aprehensión de criminales y mantenimiento del orden público -que incluye asuntos como el terrorismo-.Los autores estiman que el rediseño provocaría mejoras importantes en la coordinación intra e interinstitucional del cuerpo de policía; la reducción de burócratas en oficinas y de papelo, así como la mejora en tiempo y en efectividad en la atención y solución de problemas. Sanjoy MuKherjee abd Ashley Braganza (1994) Core Process Redesign in the Public Sector The case of the police- an inicial view. Junio Management Services Magazine.

computador; las de mediana complejidad requiere de un empleado multifuncional denominado "estructurador de negocios" y sólo en las de mayor complejidad además del estructurador se requiere de la intervención de especialistas.

Los procedimientos administrativos que vinculan a la Administración con sus interesados y que distinguen entre éstos a tipos de beneficiarios en función de la diversidad de condiciones que presentan para otorgar en consecuencia, un tratamiento diferenciado, constituyen procedimientos flexibles[90].

En el siguiente gráfico se aprecia como el flujo de actividades se interrumpe en el momento de decisión, y si cumple (o no) ciertos parámetros el flujo continua ya sea hacia la actividad cinco (5) o ya por la actividad tres (3). De tal forma que las actividades cinco (5), seis (6) y siete (7) son excluyentes frente a las actividades tres (3) y cuatro (4).

---

[90] Las agencias recaudadoras de impuestos en Estados Unidos constituyen una excelente oportunidad para mejorar la actividad administrativa y la calidad del servicio que prestan al contribuyente mediante el incremento de flexibilidad de procesos (Cohen y Brand: 1993). Los contribuyentes, señalan los autores, han sido diferenciados por las agencias recaudadoras en tres categorías: (1) Aquellos quienes quieren cumplir y por tanto rellenan sus impresos correctamente y pagan a tiempo; (2) Aquellos que quieren cumplir, pero no saben como rellenar los impresos y entonces cometen errores y (3) Aquellos quienes no quieren cumplir o que intencionalmente falsifican u omiten información. Las agencias se comportaban, anterior a dicha categorización, como si cada contribuyente perteneciera a la tercera categoría. Ello estableció un proceso complejo que permitía analizar casos complejos, pero que provocaba congestionamiento administrativo e insatisfacción de un gran número de contribuyentes con casos comunes o regulares.

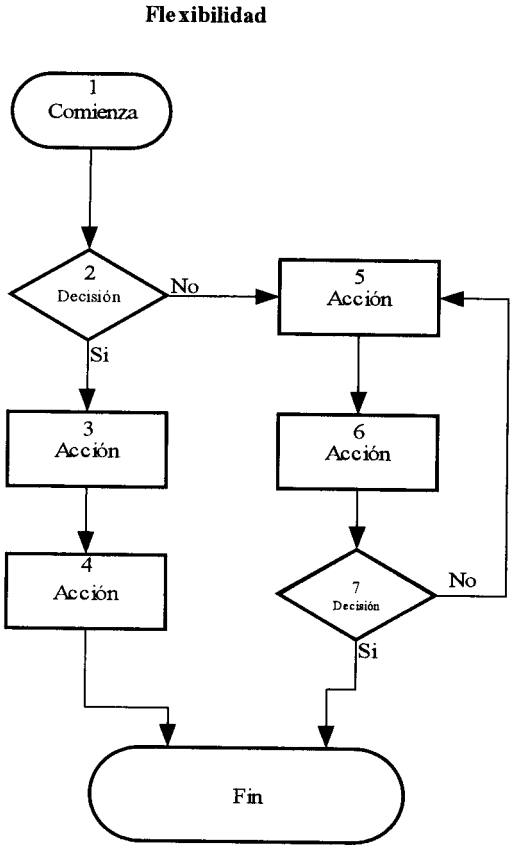
Otro ejemplo: "un amigo para realizar algunas mejoras de poca importancia en su casa tuvo que esperar seis meses a que se realizara una audiencia pública ante una junta municipal, que al fin estudio su solicitud y tardó 20 segundos en aprobarla. Esa solicitud, ilustrada con un croquis a mano, tuvo que pasar por el mismo proceso que los proyectos de los urbanizadores que proponen la construcción de una torre de oficinas de muchos miles de millones de dólares, con gran volumen de planos, informes y hojas de especificación de materiales. Si el ayuntamiento hubiera rediseñado su sistema de concesión de licencias de construcción, podría haber cambiado el proceso único por dos o tres procesos: uno para proyectos pequeños, otro para proyectos grandes y otro para proyectos de tamaño medio. El simple triplicado basado en unos parámetros preestablecidos habría tramitado la solicitud de nuestro amigo rápida y eficientemente por el camino apropiado" (Hammer y Champy: 1994:2:62).

En programas públicos de salud, por ejemplo atención de enfermos de SIDA, el proceso de atención es flexible al distinguir contagio vertical (madre-hija); por uso de drogas; por no descarte de jeringas o por conducta sexual.

4.3.5 La incertidumbre

La incertidumbre de los procesos, se expresa en dos aspectos: i) la estabilidad de las actividades que contiene y ii) la complejidad que éstos presentan. La estabilidad refiere a la naturaleza y ritmo de cambio que exigen las tareas que comprende el proceso y la complejidad al número de tareas y actividades, así como a la causalidad de sus interrelaciones.

Figura 8: La Flexibilidad de un proceso



Fuente: elaboración propia

De lo anterior se desprende que en un proceso con un bajo nivel de incertidumbre, las interrelaciones entre las tareas son conocidas, es decir exige un claro patrón de relacionamiento entre éstas, además dada esta condición el número de éstas es manejado sin dificultad. Por otra parte las actividades y tareas solo son exigidas a cambios marginales.

Un gran número de actividades y tareas, con múltiples interacciones y con patrones diversos (y no del todo predecibles) de interrelación, así como un nivel de exigencia de cambio alto en éstas para lograr adaptaciones, da cuenta de un proceso con un alto nivel de incertidumbre.

Procesos bien definidos y estandarizados, como el pago de nóminas de empleados públicos, registros administrativos, cobro de tasa o derechos públicos, etc. dan cuenta de procesos con una bajo nivel de incertidumbre y un alto grado de estandarización y rutinización. Por otra parte, un proceso de atención a un problema especifico, como el medio ambiente, en el que opera una gestión de redes, tanto de organismos públicos y de organizaciones de la sociedad civil (OSC) presenta incertidumbre, ya que las expectativas y estrategias de uso del poder, el número de actores, y de tareas, que involucra, le otorga al proceso un nivel de incertidumbre. De hecho como sugieren algunos autores como Termer la introducción de nuevos procedimientos y tareas, en una organización, establece nuevas maneras de organizar el trabajo, dicha introducción es definida, por los autores como una estrategia de gerenciamiento de redes.

4.4 La importancia de la consideración técnico-organizativa de los procesos

Los procesos presentan algunas de las diversas dimensiones descritas. Es posible encontrar procesos de rasgos muy diversos, por ejemplo flexibles, de baja mediación, cooperativos, Inter-organizacionales y referidos a objetos físicos, entre muchos otros. Razón que exige un análisis particular y situacional del proceso en cuestión.

Sin embargo, la posibilidad de poder aislar analíticamente la o las dimensiones críticas que puedan favorecer el rediseño total o la mejora buscada de un proceso administrativo, o bien de un conjunto de ellos, justifican la presentación individualizada que se ha expuesto.

De esta manera el propósito del análisis no es el de indicar que los ejemplos descritos sean las únicas posibilidades de aplicación, ni que las dimensiones expuestas sean exclusivamente éstas, así como tampoco pretender que entre ellas carecen de dependencia, como se analizará a continuación.

Se pretende señalar que el diseño y puesta en marcha de iniciativas de cambio por procesos en organizaciones públicas requiere de un diagnóstico lo más preciso posible, acerca de las características técnicas y organizativos que presentan los procesos que constituyen a la organización.

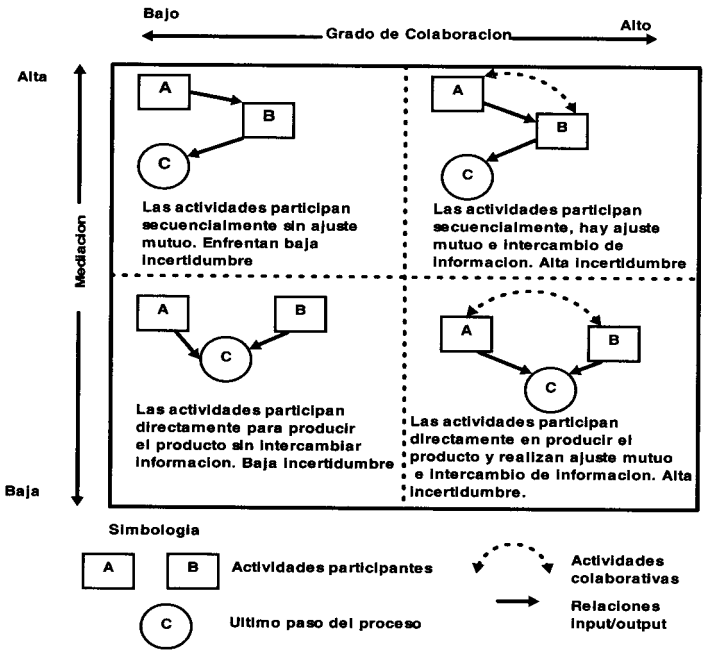
Cuadro 9. Diversas clases de procesos

VARIEDAD DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS	MODALIDAD	CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES
PROCESOS REFERIDOS A OBJETOS:	Físicos	Crean o manipulan objetos físicos
PROCESOS REFERIDOS A TIPOS DE ENTIDAD:	Informacionales	Crean o manipulan información
	Interorganizacional	Involucra dos o más organizaciones
	Intraorganizacional	Involucra diversas funciones dentro de una organización
	Interpersonal	Involucra tareas en un pequeño grupo de trabajo
PROCESOS REFERIDOS A TIPOS DE ACTIVIDAD:	Directiva	Actividades de control y/o planeación
	Operativa	Actividades rutinarias y repetitivas internas a la organización
PROCESOS QUE POSEEN UN GRADO DE MEDIACION:	Alta	Gran número de pasos a cumplirse secuencialmente con poca incidencia directa en el resultado final
	Baja	Número reducido de pasos que influyen directamente en el resultado final.
PROCESOS QUE POSEEN GRADO DE COOPERACIÓN:	Alta	Existe gran intercambio información y la posibilidad de realizar ajustes durante el desarrollo del proceso
	Baja	Existe escaso intercambio de información y pocas oportunidades de realizar ajustes durante el proceso
FORMA DE ORGANIZACIÓN QUE ESTABLECEN LOS PROCESOS:	Vertical	Forma de organización rígidamente estructurada y especializada funcionalmente. Tareas altamente fragmentadas
	Horizontal	Forma de organización interfuncional que permite el seguimiento global de un proceso
PROCESOS QUE POSEEN GRADO DE FLEXIBILIDAD	Alta	Diversas versiones de un mismo proceso en función de la diversidad de insumo y/o tipo de clientes
	Baja	Una única y rígida versión para realizar el proceso
PROCESOS QUE POSEEN UN GRADO DE INCERTIDUMBRE	Alto	Las interrrelaciones entre actividades y tareas poseen un patrón definido No exige cambio mayor en las tareas
	Bajo	Las interrelaciones entre actividades y tareas no poseen un patrón definido. Se exige cambios mayores en actividades, tareas y procedimientos.

Fuente: elaboración propia

Una propuesta interesante, respecto al análisis de la interacción entre dos de las dimensiones descritas, es la que realizan Teng T. C, Groever V y Kirk D. Fiedler (1994) al vincular la dimensión de grado de colaboración (cooperación en este estudio) con grado de mediación. A través de la construcción de una matriz de doble entrada (Colaboración –alta y baja- y Mediación –alta y baja- se identifican cuatro situaciones que describen diversos niveles de incertidumbre y las características de los procesos en cada uno de ellos.

Figura: 9 Combinación grado de colaboración y mediación de procesos



Fuente: elaboración propia

V. LA ELABORACION DE MAPAS DE PROCESOS EN LA ORGANIZACIÓN Y LA SELECCION DE PROCESOS CRITICOS

5.1 La elaboración de mapas de procesos

Uno de los vocablos mas extendidos en la literatura en torno de la calidad, mejora de productividad y dirección por procesos es sin duda el de "mapa o mapas de procesos de negocio". Desafortunadamente el término tiene tanto uso como abuso. Una de las causas es lo atractivo de la metáfora. Un mapa nos otorga la capacidad de comprensión y de ubicación de una realidad que es compleja. A través del "mapa" la incertidumbre desaparece y es posible conducirse con mayor precisión.

Si bien la analogía resulta muy atractiva, lo sorprendente es que la literatura de gestión e ingeniería respecto de la constricción de dichos mapas, es escasa, por no decir inexistente. Tal vez su uso es más frecuente sea en el campo de la tecnología de las aplicaciones que involucran tecnología de información.

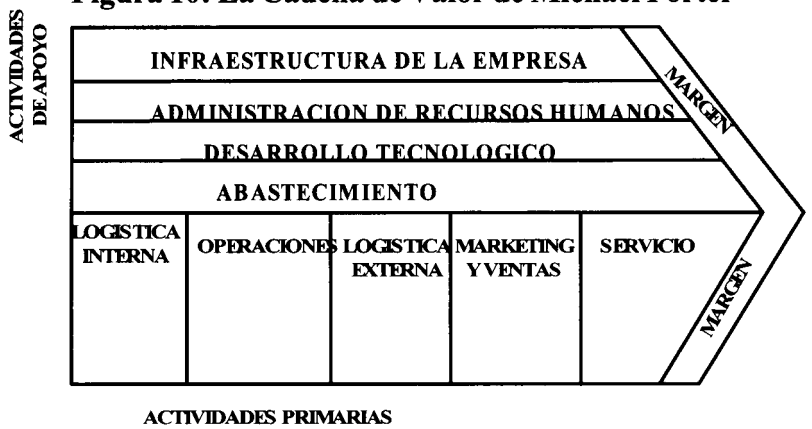
Un mapa de procesos, siguiendo con la analogía debe permitir:

La identificación del ciclo de actividades principales que desarrolla una organización, y que puedan ser identificadas como procesos, desde la identificación o diagnóstico de sus necesidades hasta la evaluación de si éstas son (o no) satisfechas, pasando por la intervención a través del diseño y producción de bienes y/o servicios, constituye un mapa de procesos.

El mapa de procesos establece, además, las conexiones (vínculos) entre los diversos tipos de procesos que contiene una organización. El rasgo distintivo de un mapa de procesos lo constituye la claridad a través de la que los vínculos entre un conjunto de procesos es presentada (los vínculos pueden ser de información, recursos económicos, influencia, autoridad, productos físicos, etcétera).

El antecedente más importante respecto de la consideración de una organización como un conjunto de procesos articulados entre sí para crear valor, es sin duda la cadena de valor, concepto pionero de Michael Porter. A través de la noción de cadena de valor, la empresa se desagrega en actividades estratégicas y de apoyo (ver figura 10), cada una de éstas se descompone en un conjunto de procesos que se encuentran interconectados entre sí. Es de la efectiva coordinación entre procesos que la empresa logra (o no) el margen competitivo que puede distinguirlo de sus competidores. Tanto la empresa, como los proveedores definen sus propias cadenas de valor y conforman un sistema basado en un conjunto de precios relativos basado en la lógica de funcionamiento del mercado.

Figura 10: La Cadena de Valor de Michael Porter



Fuente: Elaboración propia sobre la base de notas de clase sobre Cadena de Valor, Ramírez, Carlos (1995), Universidad de Chile. Santiago, 1995.

Una propuesta genérica, para toda organización, sea esta publica o privada -con o sin fines de lucro-, parte de la hipótesis de que los procesos que ésta contiene pueden ser clasificados en: i) procesos de diseño; ii) procesos de producción; iii) procesos de monitoria y evaluación y iv) procesos administrativos[91]. Cada uno de ellos puede ser analizado bajo las dimensiones expuestas en los apartados anteriores (flexibilidad, mediación, etc.).

i) los procesos de diseño o formulación son aquellos que involucran la toma de decisiones a través de los que se definen metas, se elaboran diagnósticos, se asignan recursos, precisan presupuestos y se detalla la programación.

ii) los procesos productivos son aquellos a través de los que se produce infraestructura o una amplia variedad de bienes y/o servicios que materializan la actividad administrativa del aparato público.

iii) los procesos de monitoria y evaluación, permiten aprender y corregir, sobre la base de la información de los programas. Por una parte, se realiza seguimiento a la operación (los insumos se transforman en bienes o servicios que se entregan a sus destinatarios) -Monitoria-. Por otra parte, se establecen flujos de retroalimentación que permiten ajustar los objetivos y estrategias de los programas y proyectos para mantener o incrementar su nivel de eficiencia e impacto -Evaluación-.

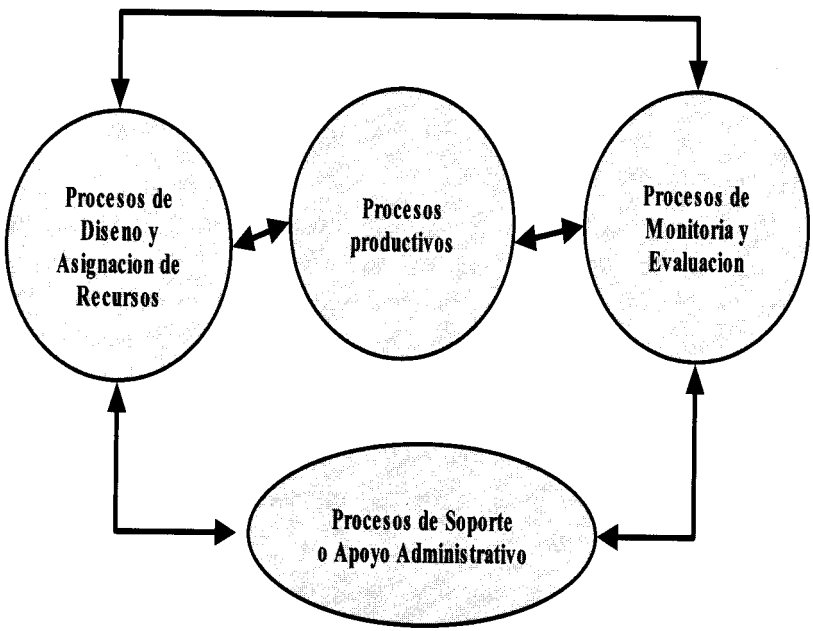
iv) los procesos administrativos o de apoyo son aquellos que soportan el resto de los procesos a través de los recursos humanos, materiales y financieros. La articulación entre todos ellos, y su representación gráfica es lo que constituye un mapa de procesos.

---

[91] Agradezco a Cecilia Navarrete, Consultora experta en gestión publica de la Argentina por la sugerencia respecto a esta forma de clasificar procesos y por la experiencia del trabajo conjunto analizando procesos.

Una vez identificados los principales procesos y organizados de acuerdo a la clasificación presentada. Se debe proceder a elaborar el macroproceso que caracterice a la organización bajo análisis.

Figura 11: Mapa de procesos



Fuente: elaboración propia

Por ejemplo, en el sector salud, el caso de unidades orientadas a la prestación de servicios de atención primaria de salud, el Jefe de un Distrito de Salud en que estas unidades se ubican requiere realizar un diagnóstico de su gestión para así fortalecer la calidad y eficiencia de la red primaria de atención. Un primer acercamiento se lleva a cabo a través de la identificación de la unidad de prestación como un "macroproceso", el que se presenta a continuación. Es importante observar que cada proceso (rectángulo) posee una letra que le caracteriza como un código para su identificación y posterior diagramación y análisis.

Procesos de diseño: se expresan en la definición de objetivos; estrategias, metas e indicadores que se obtienen de talleres de programación, así como en la asignación de recursos económicos que se gestionan entre diversas entidades tales como la Prefectura y la Alcaldía. Todo ello delimita la oferta para un periodo determinado y a una población específica, la que constituye la base de los procesos de difusión.

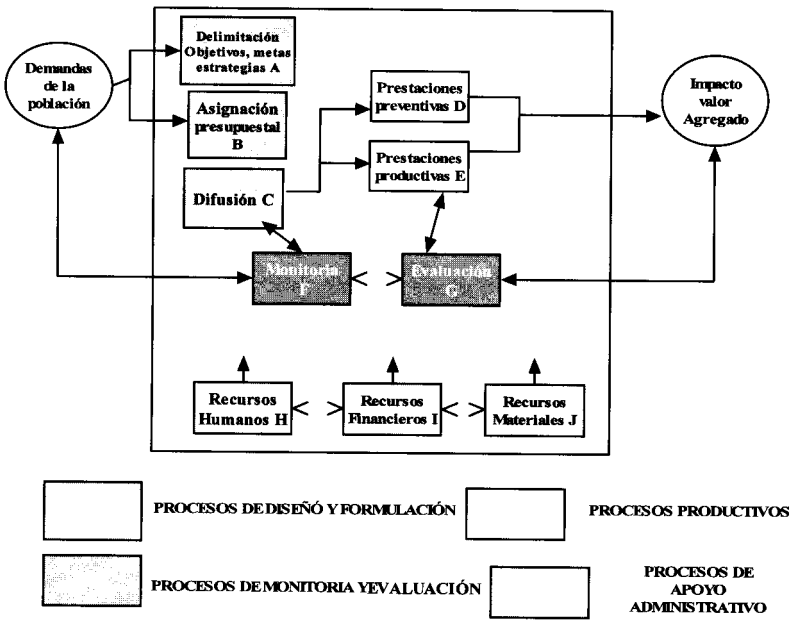
Procesos productivos: se materializan en las prestaciones intermedias o finales de carácter preventivo y curativo a la población beneficiaria. Son realizadas por médicos, auxiliares de enfermería, odontólogos y laboratoristas en los centros de salud. Dentro de éstos, también se considera la entrega de medicamentos, por lo que los fondos rotatorios constituyen un parte de los procesos productivos. Los productos pueden ser intermedios o finales. Los intermedios corresponden a aquellos que actúan como insumos elaborados para la producción de la prestación final, por ejemplo los exámenes de imaginología y de laboratorio. Los finales refieren a altas, bajas y consultas.

Procesos de monitoría y evaluación: se refiere a los mecanismos de supervisión de las prestaciones curativas y preventivas que se entregan a la población beneficiaria. También incluye a mecanismos como los CAI's (Comisión de Análisis de la Información) –trimestrales-. Existen formatos que contrastan lo realizado frente a lo programado, por tipo de actividad y por nivel de responsabilidad.

Procesos de soporte: administración de personal, de recursos materiales y gestión financiera (contabilidad, tesorería, etc.).

La figura sitúa los diferentes procesos en las unidades de salud del Distrito.

Figura 12: Mapa de procesos de un sistema de atención primaria en Salud



Fuente: Elaboración propia sobre la base de trabajo de campo en el Distrtito de Salud de el municipio de El Alto, Bolivia

5.2 La selección de procesos críticos

Una vez que se han identificado los procesos principales de la organización, el siguiente paso es la selección de aquellos que resultan prioritarios o estratégicos para concentrar en ellos los esfuerzos de análisis y la elección de estrategias de cambio, procesos que al mejorar generan procesos multiplicadores o amplificadores en el resto de la organización, denominados en la literatura especializada como "procesos críticos" (Harrington J.: 1993; Hammer y Champy: 1993). No puede trabajarse con todos los procesos a la vez, ello además de impráctico podría dispersar los recursos en actividades marginales o medianamente importantes en sacrificio de otras prioritarias que los requieren, además de que ello retardaría la consecución de los resultados a través de los que se posibilita la consolidación de estrategias de más largo plazo.

Para Hammer y Champy (1993) existen tres criterios básicos para la identificación de procesos críticos: la disfunción, esto es la identificación de aquellos procesos que estén en dificultades mayores; el segundo la importancia en función del impacto en el cliente y el tercero la factibilidad para iniciar los cambios.

Bajo esta lógica para la identificación y selección de procesos críticos habrá que conformar un conjunto de criterios que permitan optimizar dicha decisión. Los procesos seleccionados deberían ser aquellos en los que tanto los beneficiarios como los funcionarios no estén satisfechos con su rendimiento. Por otra parte se deben identificar los indicadores críticos de la gestión, tales como: lentitud, altos costos, baja calidad, baja accesibilidad, alto número de quejas, clientes insatisfechos, tecnología disponible y no utilizada, etc. Una batería de indicadores de esta naturaleza permite establecer un nivel de rendimiento organizacional y centrarse en aquellos valores más críticos.

Las técnicas de análisis cualitativo que involucran la opinión de expertos, como el delphi, el árbol de problemas, la tormenta de

ideas, hasta otras más sofisticadas como la matriz de motricidad-dependencia (o análisis estructural) de la escuela francesa de prospectiva, facilitan el análisis de los procesos para revelar la factibilidad de iniciar procesos de cambio.

Bajo esta lógica es posible avanzar hacia una selección depurada de los procesos a través del establecimiento de criterios específicos de jerarquización de procesos con el fin de elegir aquellos prioritarios para la organización en un momento particular. Por ejemplo, si uno de los problemas de la organización es la mala imagen de sus servicios derivada de la insatisfacción de los beneficiarios, los criterios de visibilidad e impacto del proceso en el cliente resultan muy relevantes. Es decir se privilegian los procesos que agregan valor directamente a los beneficiarios y no otros.

A continuación se presenta un ejemplo de una matriz para la selección de procesos elaborada por una empresa italiana dedicada a la fabricación de neumáticos. Cabe destacar la gran importancia destinada a la factibilidad del cambio de los procesos al incorporar muchos criterios relativos a variables comportamentales.

Cuadro 10: Matriz de selección de procesos en una empresa dedicada a la fabricación de neumáticos

CRITERIO		PROCESOS		
	Proceso A	Proceso B	Proceso C	Proceso D
Relevancia	XXX	X	X	XXX
Efectividad actual	XXX	XX	XXX	XX
Nivel de Mejora requerida	XX	XX	XXX	XXX
Temor al riesgo	XX	XXX	X	X
Factibilidad de manejo de cambio	XX	XXX	X	XXX
Clima cultural	X	XXX	XXX	X
Disposición al cambio	X	XXX	X	XXX
Estabilidad del proceso actual	X	XX	XXX	X
Apoyo al proyecto	X	XXX	XX	XX
PRIORIDAD	4	1	3	2
XXX Favorable para el cambio XX Moderadamente favorable X Poco favorable				

Fuente: elaboración propia con base a pláticas con funcionarios de la empresa italiana de fabricación de neumáticos Pirelli con sede en Barcelona.

En este ejemplo el orden de prioridad resultante para la selección de los procesos es:

1.-Proceso B

2.-Proceso D

3.-Proceso C

4.-Proceso A

Para James Harrington (1993) la selección de procesos críticos es una decisión de la más alta responsabilidad. Esta nunca debería delegarse. El autor sugiere cinco aspectos a tener en cuenta al seleccionar procesos:

- Impacto en el cliente ¿Cuán importantes es el cliente?
- Índice de cambio ¿Puede usted arreglarlo?
- Condición de rendimiento ¿Cuán deteriorado se encuentra?
- Impacto sobre la empresa ¿Qué importancia tiene para la empresa?
- Impacto sobre el trabajo ¿Cuáles son los recursos disponibles?

Esta propuesta también puede ser operacionalizada a través de una matriz y puede utilizarse una escala actitudinal, como la de Likert, para su ponderación.

Cuadro 11: ¿Cómo identificar procesos clave?

Procesos	Susceptibilidad al cambio ¿Puede usted arreglarlo? estinatario	Desempeño ¿Cuán deteriorado esta?	Impacto en la organización ¿cuáles es su impacto estratégico?	Importancia para el cliente o destinatario final	Total
Proceso 1					
Proceso 2					
Proceso 3					
Proceso 4					
Proceso 5					
Proceso 6					
Total					

Sobre escala de Likert de 1 a 5. 1 es difícil o tiene poco impacto, 5 muy fácil cambiar o genera gran impacto. Fuente Adaptado de Harrington, James (1993). Mejoramiento de los procesos de la Empresa. McGraw-Hill. Colombia.

5.3 La diagramación de procesos

Una poderosa herramienta para analizar los procesos es la diagramación del flujo de trabajo que estos contienen. Las técnicas de diagramación tienen su origen y desarrollo en el campo de la ingeniería industrial, aunque con la expansión del enfoque de organización y métodos y racionalización del trabajo al sector público, su uso fue generalizado. Sin embargo su uso no resulta en la actualidad muy recurrido para el estudio de servicios públicos. Una de las razones es el argumento de la gran variabilidad y dificultad de estandarización que éstos presentan, así como de la discrecionalidad de los prestadores de los servicios. Si bien esto es cierto, también es verdad que las actividades tampoco son aleatorias y que la diagramación es además de posible de gran utilidad.

La narrativa de procesos

A pesar de que existen numerosas técnicas y software para la diagramación, nunca está por demás comenzar el análisis de los procesos con una descripción de tipo narrativo. Ello garantiza que todo el personal comprenda cuál es su trabajo. La narrativa de procesos es una técnica que consiste en una descripción literal de procedimientos asociados a un flujo de trabajo. Comienza con una breve descripción del objetivo del proceso a lo que sigue una descripción cronológica de las tareas en que se descompone el proceso (las que se ejecutan en el orden en que han sido redactadas y se les atribuye un código numérico o alfanumérico). La descripción debe indicar las conexiones entre tareas y posibles tareas simultáneas, así como los responsables de la ejecución de las tareas. La narrativa explicita, en términos generales, quién hace qué y no por qué lo hace, por lo que debe evitarse incluir: política de empresa; explicaciones de objetivos de procedimientos; objetivos generales de la organización; opiniones; razones y sugerencias, etc.

La estructura a través de la que se ordena un reporte de narrativa de procesos se organiza de mediante tres columnas: los responsables de las tareas se sitúan en la columna derecha (no se repite al

responsable si este efectúa varias tareas de manera consecutiva); al centro se describen las tareas mediante un verbo de acción de manera sintética y finalmente en la columna de la izquierda aparece la secuencia de la tarea/paso que establece el orden cronológico.

Las ventajas que presenta la narrativa de procesos son: facilita la comprensión del flujo de trabajo en general y de las tareas en particular; muestra las responsabilidades de cada persona en el flujo de trabajo; obliga a pensar al equipo que utiliza la técnica a pensar en términos de secuencia lógica y permite a cada unidad administrativa involucrada comprender sus funciones e interrelaciones con otras unidades. Utiliza un formato uniforme estandarizado que todos conocen y comprenden.

La diagramación mediante flujogramas

Los flujogramas son una técnica de la ingeniería industrial para graficar y analizar los pasos a través de los que se desarrolla un proceso de trabajo. Provee un registro del tiempo que se consume en cada operación, en tránsito, almacén, retardo o inspección. Con esa información se busca descubrir oportunidades para mejorar el flujo del trabajo eliminando pasos y reduciendo el tiempo en la realización de operaciones.

Existe una gran variedad de tipos de flujogramas, pero sin atender a su diversidad todos ellos en su desarrollo involucran cuatro fases: i) identificación del procedimiento: esto es deben representar un flujo de trabajo completo, lo suficientemente grande para abarcar un ciclo completo de actividades y suficientemente pequeño para poder ser graficado, lo que se constituye en un tema de jerarquía de procesos[92] ; ii) los límites del proceso deben ser fijados con precisión, donde comienza y termina el proceso, cuáles los subprocesos,

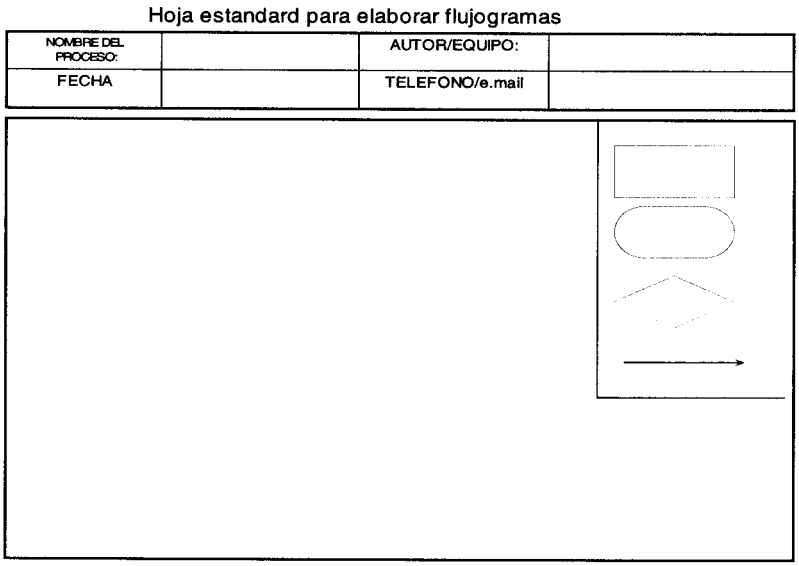
[92] La jerarquía depende en que parte de la estructura organizacional nos ubiquemos. De esta manera una actividad a nivel directivo puede constituir un proceso en el nivel de un área funcional. Es posible definir la siguiente jerarquía: macroprocesos; procesos; subprocesos; actividades y tareas, la que puede ser modular en función de que parte de la estructura se trate.

producto final y subproductos que contiene, iii) definir las partes integrantes del proceso: actores, documentos implicados, grado de mecanización o automatización, etc. y iv) realizar el diagrama de flujo eligiendo el nivel de detalle o precisión requerido.

Flujograma básico

En primer lugar la representación gráfica de un proceso se realiza en un formato estandarizado que contiene el nombre del proceso, los responsables de su elaboración, la fecha y los símbolos utilizados para su desarrollo.

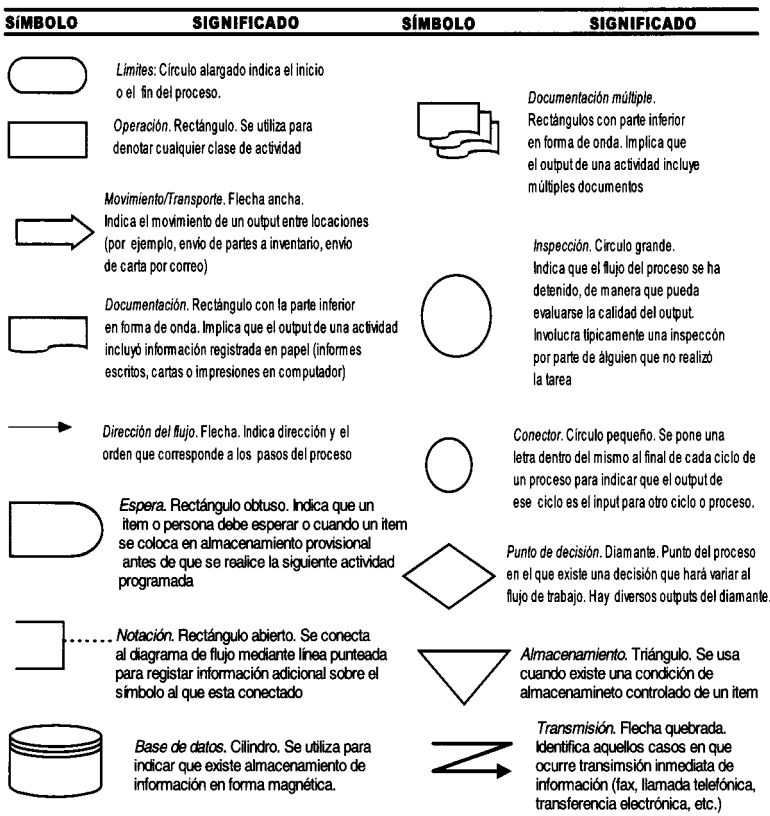
Figura 13: Formato para elaboración de flujogramas



Fuente: elaboración propia

Los diagramas de flujo consisten en una serie de símbolos que permiten realizar la representación gráfica de cualquier proceso, estos símbolos están estandarizados por el Instituto Nacional Estadounidense de Estandarización (American Nacional Stantard Institute -ANSI-. A continuación se presentan los más regularmente utilizado

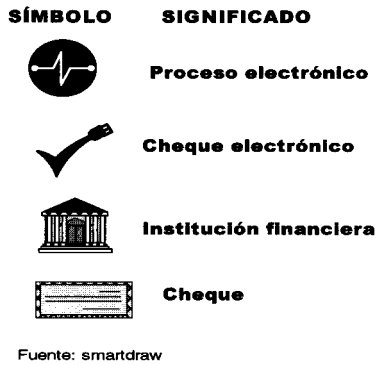
Figura 14: Símbolos para la realización de flujogramas



Fuente: elaboración propia

Existe además de los símbolos básicos un amplio número de símbolos estandarizados para su uso en ámbitos específicos, tales como servicios financieros, ingeniería mecànica, ingeniería eléctrica, medicina, sector de la construcción, desarrollo de software, elaboración de mapas y planos, etcétera[93]. Vease por ejemplo algunos símbolos estandarizados para servicios financieros.

Figura 15: Símbolos bancarios



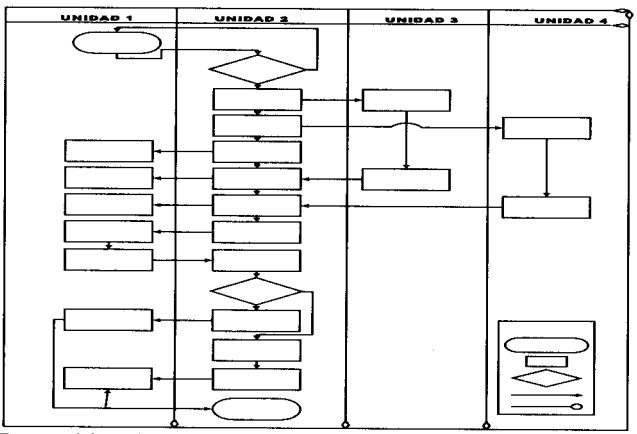
Fuente: adaptado de los ejemplos de diagramación del Software Smart Draw.

[93] Un software de gran utilidad por la cantidad de símbolos estandarizados que contiene es el SmartDraw.

Cuando además de la diagramación del flujo de trabajo (operaciones) a través de los símbolos básicos resulta relevante destacar a las unidades administrativas involucradas, o en cualquier otra situación en la que se vinculan dos dimensiones tales como puestos de trabajo, carga documental, operaciones y tiempo, es necesario establecer un ordenamiento matricial en donde la diagramación va de arriba hacia abajo y de derecha a izquierda. Aproximaciones como Organización y Métodos y Racionalización del Trabajo definen un conjunto de diagramas estandarizados: el diagrama ASME-UNE (vincula operaciones y tiempos); el diagrama Planus (documentos y operaciones); el diagrama Louis (tiempo y puesto de trabajo), etcétera[94].

En la siguiente figura se aprecia un flujograma que vincula actividades con las unidades administrativas responsables en su desarrollo, cuatro en este caso. Este tipo de flujograma es de utilidad para fijar con claridad la responsabilidad de los diversos involucrados en un proceso.

Figura 16. Flujograma cruzado



Fuente: elaboración propia

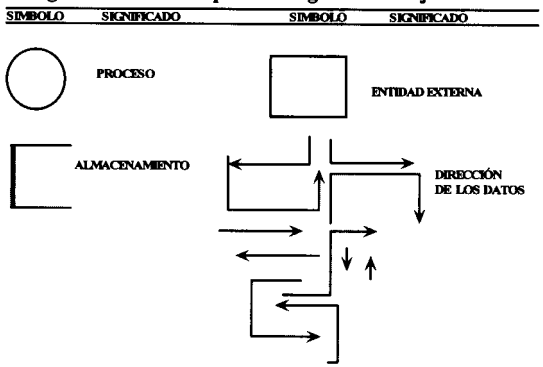
[94] Estos diagramas se analizan cuando se describe las aproximaciones que comprende la gerencia por procesos en el siguiente capítulo.

Diagrama de Flujo de Datos

Otra variante, muy recurrida es el diagrama de flujo de datos, denominado como DFD por su siglas. Diagrama muy recurrido para el diseño de sistemas de información. Los DFD permiten identificar a las principales instituciones vinculadas con los procesos, así como los flujos de datos que se establecen y los momentos en que estos se almacenan. Un rasgo distintivo de la diagramación de flujos de datos es que estos se elaborar de arriba hacia abajo respetando la jerarquía de la estructura organizacional. Se parte de un DFD de nivel 0 también denominado de contexto que es el de mayor alcance. A partir de este nivel se articulan otros DFD cada vez más específicos en función de la parte de la estructura organizacional en que se ubique.

Los siguientes símbolos básicos permiten elaborar diagramas de flujos de datos: instituciones externas, procesos, almacenamiento de datos y dirección de los datos.

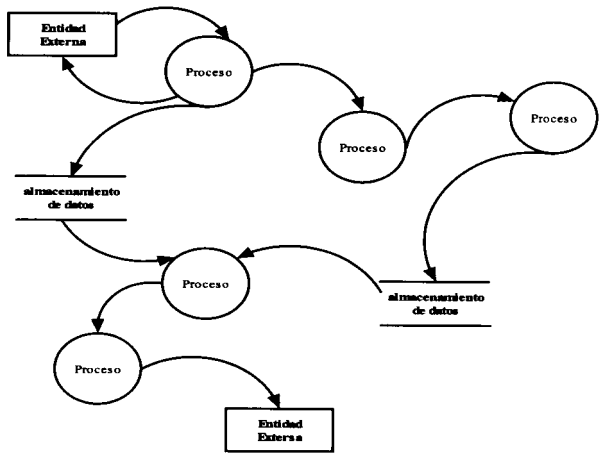
Figura 17: Símbolos para el diagrama de flujo de datos



Fuente: elaboración propia

La siguiente figura presenta un diagrama genérico DFD

Figura 18: Diagrama genérico DFD



Fuente: elaboración propia

Otras posibilidades

Además de los descritos existen otras posibilidades de diagramación, tales como los flujogramas de tipo geográfico, que permiten analizar un flujo de trabajo en un plano geográfico o físico de las actividades que este contiene. Esta técnica ayuda, por ejemplo, a minimizar el desperdicio de tiempo mientras la producción resultante de trabajo y/o recursos se desplazan entre las actividades.

Asimismo un área muy desarrollada de la flujogramación es la que se orienta al desarrollo de software, es el caso del conjunto de técnicas que engloba el lenguaje UML Unified Modeling Lenguaje a través del que es se llevan cabo diversos tpos de diagramas: diagrama de flujo de trabajo; diagrama de uso de caso; diagrama de uso de caso extendido; diagrama de clase, diagrama de estado, etc. Lo atractivo en esta modalidad es el hecho de que el desarrollo de software toma directamente al conjunto de flujogramas como su insumo principal, sobre éste se desarrolan especificaciones no funcionales y se cuenta con su fase de diseño.

VI. MODALIDADES Y RASGOS DISTINTIVOS DEL CAMBIO POR PROCESOS

6.1 Modalidades del cambio por procesos

El cambio por procesos tanto en la Administración pública como en el sector privado presenta diversas variantes, ritmos y modalidades de cambio. Un síntesis de su diversidad puede lograrse al distinguir tres modalidades bien diferenciadas de aplicación[95] que las agrupen, las que poseen características propias que les permiten ser analizadas de manera independiente, posibilitando la identificación, en cada una de ellas, de sus requerimientos de implementación y de las técnicas asociadas de mayor utilidad. Así como también las posibilidades de avanzar de un nivel de aplicación o desarrollo de cambio por procesos a otro. Las modalidades pueden ser identificadas en función del comportamiento de diversas variables, tales como:

- Los recursos requeridos financieros, humanos y materiales -incluyendo también el uso de la tecnología de información o de otra tecnología- , éstos pueden ser, en función de su magnitud, elevados, medios o bajos.
- El tipo de mejora que se busca lograr en el rendimiento de los procesos y de la organización: incremental o radical, en cuanto procesos, o a la organización en su conjunto.
- El alcance de la iniciativa de cambio, ya sean actividades dentro de un proceso, o procesos, cambios en uno o varios procesos completos o bien en toda la estructura organizacional, en el comportamiento o conducta de sus miembros e incluso en su orientación estratégica.

[95] Sobre la base a la experiencia empírica de los casos analizados a lo largo de este trabajo, entrevistas con consultores expertos en gestión, así como de consideraciones conceptuales derivadas de la revisión de la literatura especializada.

- El riesgo que se acepta al asumir la introducción del cambio: alto, regular o bajo. Incluye la consideración de las resistencias al cambio que previsiblemente podrán generarse por parte de los diversos involucrados en el proceso de cambio, así como la influencia de variables como clima y cultura organizacional.
- El tipo de problema concreto que se busca enfrentar, problemas de calidad en el servicio expresados por quejas e insatisfacción de usuarios, costos excesivos, demoras o ciclo excesivo de tiempo del proceso, estructura poco funcional, ineficiencia, manejo inadecuado de almacenes, problemas de distribución, etc.

A partir del comportamiento de tales variables es posible identificar, entonces, tres modalidades de cambio por procesos:

- *La mejora de procesos*
- *El rediseño de procesos*
- *La transformación organizacional*

La mejora de procesos

En esta modalidad, la intervención se concentra en una parte de uno, o de varios procesos, dentro de un área funcional particular, más que en su totalidad. Normalmente se orienta a la optimización de uno o de varios de los sub-procesos, o ciclos, que componen al proceso bajo análisis.

Minimizar o eliminar actividades que no agregan valor al proceso bajo análisis, es la actividad fundamental de esta modalidad. Para ello se analizan procesos con el fin de reducir la burocracia (suprimir tareas administrativas, aprobación y papeles innecesarios), reducir la duplicación de tareas, mejorar los ciclos de tiempo, proveer de un lenguaje simple y de formas simplificadas a los usuarios y gestores de los procesos (reducir la complejidad en la manera que se habla y escribe para hacer que los documentos sean fácilmente

comprensibles) y reducir el número de rutinas de excepción que éste contiene. Por ello resulta necesario identificar los principales insumos, actividades de transformación y productos de los procesos, así como los de sus ciclos.

La mejora de procesos involucra, normalmente, pequeños equipos funcionales cuya dinámica de gestión es de carácter participativo o del tipo Bottom-Up, es decir de arriba hacia abajo, desarrollando capacitación y aprendiendo sobre la marcha "learning by doing"

La introducción de sistemas de tecnología de información (TI) es una actividad que presenta mayor intensidad de uso en las otras modalidades. Son muy numerosos los casos de mejora incremental que pueden encontrarse y que no involucran el uso de la tecnología de información.

La simplificación administrativa y la racionalización de procedimientos administrativos, la aplicación de herramientas de mejora incremental (calidad total) en los servicios públicos, entre otras, son iniciativas enmarcadas frecuentemente bajo esta modalidad. Los resultados esperados son cambios graduales al interior de uno o de varios procesos sustantivos existentes en la organización, normalmente bajo una estrategia de cambio continuado. Se busca estandarizar y estabilizar los procesos bajo análisis. Las aproximaciones gerenciales orientadas hacia el cliente privilegian a la visibilidad de los procesos (es decir su capacidad de ser apreciados por los clientes) como un criterio de análisis. Esta modalidad implica, frecuentemente, un nivel bajo de costos y de riesgo a asumir.

Síntesis:

- Mejora buscada: incremental, aun que no existe un estándar o regla definitiva, diversos autores consideran que las mejoras de carácter incremental arrojarán mejoras de entre el 5% y el 20% en los indicadores críticos de la gestión del proceso, tales como: calidad del producto -bien o

servicio-, reducción de costos, rapidez de los ciclos de tiempo, y otros.

- Recursos requeridos para introducir el cambio: nivel bajo a medio
- Riesgo a asumir: bajo
- Alcance: conjunto de actividades que forman parte de uno de varios procesos
- Problemas a enfrentar: quejas e insatisfacción de usuarios,ausencia de estándares de rendimiento, elevados costes, escasa motivación, manejo inadecuado de almacenes, etc.

Enfoques como organización y métodos (O. y M.), la racionalización del trabajo, la desreglamentación normativa y la administración de la calidad total (T.Q.M.) son aproximaciones adecuadas a través de las que usualmente se desarrollan aplicaciones de mejora de procesos. Es importante garantizar la orientación hacia el aprendizaje continuo en la introducción de técnicas como el O. y M. las que en su concepción ortodoxa, no persiguen dicha finalidad.

El rediseño de procesos.

Esta modalidad de cambio busca el rediseño total de uno o de varios procesos de la organización que afectan su rendimiento de manera importante. Se parte de la premisa de reorganizar la forma de hacer el trabajo, de manera que puedan obtenerse beneficios visibles y contundentes de manera inmediata. La introducción de sistemas de tecnología de información es muy frecuente y se constituye casi como una regla, aunque no debe ser confundida con una condición obligada, como señala Halamachi:

> "pese al papel preeminente que juega la tecnología de información en la reingeniería de procesos administrativos (rediseño), la reingeniería no es sinónimo de mejorar el nivel de la tecnología de información que se utiliza en dichos procesos" (Halamachi, A: 1996:127).

La arquitectura de la información (congruencia entre el sistema de información con la estructura de la organización) y la dinámica de la información (exigencia y capacidad de trabajo en equipo con la información) son dos dimensiones que deben analizarse de manera previa a la introducción de un sistema de tecnología de información (ver en capítulo tercero: la tecnología de información en la Administración pública).

La puesta en marcha de esta modalidad parte del análisis del proceso o de los procesos críticos que afectan el rendimiento global del área funcional en que se inscriben o bien de la organización en su totalidad. De dicho análisis surgen planteamientos alternativos de como organizar el trabajo de manera totalmente diferente para lograr el mismo fin de una manera más eficiente.

Con el rediseño de procesos se busca crear procesos enteramente nuevos que enfrenten la deficiente, poco funcional y obsoleta forma de organización del trabajo que genera un bajo rendimiento organizacional.

Esta modalidad genera normalmente altas resistencias al cambio ya que plantea la ruptura de reglas anticuadas y de los supuestos fundamentales en que se basan las actividades de la organización y que provocan un bajo rendimiento de los procesos clave de la organización. El cambio comportamental busca ser conducido a través del cambio en la forma de organización del trabajo.

Síntesis:

- Mejora buscada: Radical considerada entre el 50% o más en los indicadores clave o críticos de la gestión de los procesos en rediseño: mejora de la calidad del producto, reducción de costes, mayor rapidez en los ciclos de tiempo y otros.
- Recursos requeridos: nivel medio a alto
- Alcance: rediseño de procesos completos
- Riesgo a asumir: medio

- Problemas a enfrentar: deficiente, poco funcional y obsoleta forma de organización del trabajo.

La transformación organizacional por procesos

Esta modalidad de cambio busca un cambio radical en el rendimiento global de la organización, implica cambios profundos de carácter tanto cultural como estructural, pero centrados en la gerencia de procesos. La misión y visión de la organización son revisadas, los valores centrales de la organización se replantean, los métodos de operación (funciones, procesos, procedimientos, actividades, etc.) deben readecuarse a la nueva estrategia de la organización, la cual redefine también su relación con el entorno, adaptando su estructura. Los recursos requeridos son muy altos, así como el riesgo que se asume. Se busca lograr en la organización ciclos de aprendizaje continuo, también denominados como ciclos de doble aprendizaje o "double loop learning".

Los procesos se constituyen como el elemento clave o palanca del cambio organizacional. Resulta imprescindible el análisis de los procesos y la estructura organizacional (su nivel de concordancia/ discordancia); la relación entre procesos y funciones administrativas (POSCOORDB); lo favorable o desfavorable del clima y cultura organizacionales, así como su interacción con el entorno. Este nivel se refiere al ámbito de las expectativas de los diversos agentes implicados, directa e indirectamente, con el rendimiento organizacional, así como a la modificación de patrones de conducta, nuevos arreglos organizacionales (expresados en restricciones de la red de influencia, alianzas y coaliciones de poder). Esta modalidad de cambio, aunque difícil de implementar, tendrá mayor probabilidad de consolidación, mantenimiento y desencadenamiento de procesos innovadores accesorios.

Síntesis:

- Mejora buscada: Radical a nivel organizacional.
- Recursos requeridos: nivel muy alto

- Alcance: la organización en su conjunto (estructura, procesos, funciones, clima y cultura organizacionales)
- Riesgo a asumir: muy alto
- Problemas a enfrentar: Forma burocrática de organización del trabajo que presenta patologías, cultura y clima organizacional desfavorable a los fines de la organización.
- Dimensión crítica: cuestionamiento de la totalidad de procesos en la organización

Es importante considerar también que diversas modalidades de gestión por procesos, pueden llegar a coexistir en el tiempo: es el caso de plantear cambios radicales puntuales en el marco de una iniciativa de cambios incrementales continuados o bien plantear la transformación organizacional en base a la experiencia previa del rediseño.

Elegir entre estas modalidades es tan útil como decidir usar una suma, una multiplicación o una división. Todas son operaciones necesarias pero deben ser utilizadas cuando la situación así lo requiera. A tal respecto Jim Clemmer, experto en gestión por procesos sugiere las siguientes claves para discernir entre la mejora y el rediseño de procesos:

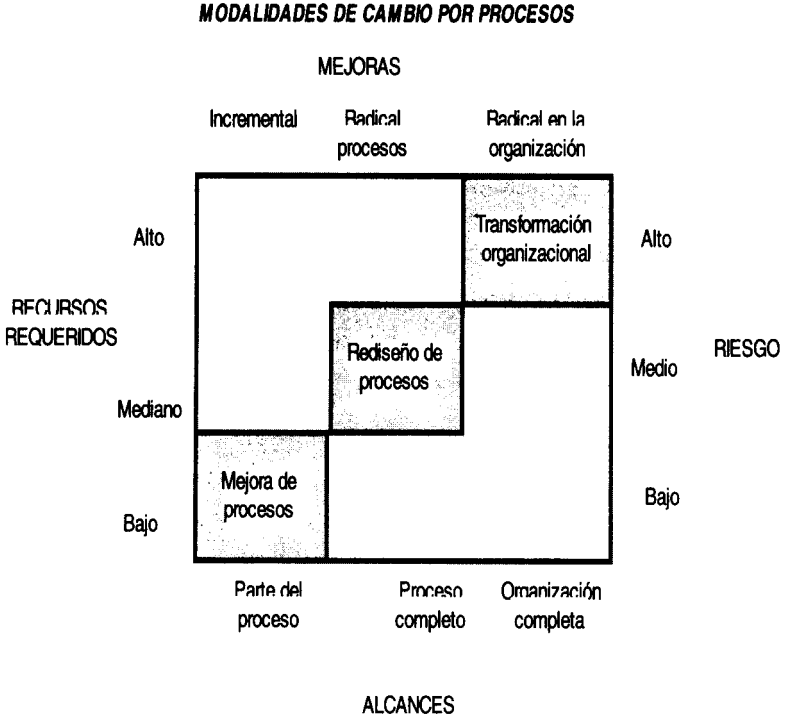
> "Donde la reingeniería (rediseño) busca cambios radicales a través del diseño de procesos enteramente nuevos (revolucionarios) la mejora de procesos busca cambios incrementales, mejora gradual y continua para los procesos existentes (evolucionarios). Mientras la reingeniería es implementada de arriba hacia abajo (top-down) la mejora de proceso es normalmente de raíces participativas (bottom-up). Mientras que un solo proceso de reingeniería atraviesa muchas funciones de la organización en su totalidad, los esfuerzos de mejora generalmente ocurren dentro de un departamento o área funcional de la organización. Mientras la reingeniería de procesos maneja el cambio comportamental a través del cambio estructural, la mejora de procesos lo hace a través de la capacitación y de la puesta en marcha "learning by doing" y mientras la reingeniería elimina procesos existentes para crear otros enteramente nuevos, la mejora de procesos busca el acuerdo sobre procedimientos o ciclos de actividades claves que apoyan al proceso existente" (Clemmer Jim:1994:37).

De igual manera se encuentra la opinión de expertos consultores en torno a la coexistencia o bien aplicación secuencial de las diversas modalidades presentadas. En este caso James Teng, Van Grover Y Kirk Fiedler (1994) argumentan en torno a la reingeniería y a la transformación organizacional, con énfasis en la tecnología de información:

> "El éxito de un primer proyecto de reingeniería (rediseño) de procesos de negocio en la organización generará un gran nivel de entusiasmo y creará una expectativa mayor sobre futuros proyectos. Como la tecnología de información permite el cambio de procesos y la mejora del rendimiento, la introducción de un conjunto de proyectos de reingeniería llevará a la organización a transformaciones organizacionales fundamentales que la harán pasar de una organización de la era industrial a una de la era de información" (Teng; Groever y Fiedler:1994:26).

A continuación se presentan de manera gráfica las principales diferencias de las modalidades en términos de recursos requeridos, alcances, mejoras y riesgos a asumir.

Figura 19: Modalidades del Cambio por procesos



Adaptado de K.B.C. Saxena (1995) Public Administration Re-engineering: Manageme nt Report Series No. 208. Erasmus Universiteit / Rotterdam School of Management

6.2 El costeo por procesos

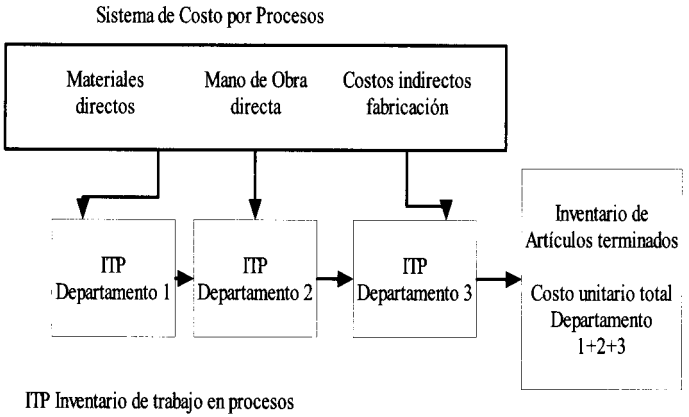
La gerencia por procesos requiere también que las técnicas de acumulación de costos que se utilicen se correspondan con este enfoque de gestión. Existen diversas técnicas de acumulación de costos de utilidad para este enfoque: costeo por órdenes, costeo por actividad y costeo por procesos.

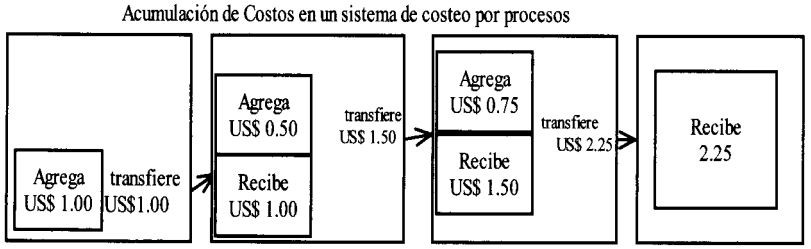
El costeo por procesos es un sistema de acumulación de costos por producto con respecto a un departamento, centro de costes o proceso. Se usa cuando los productos terminados forman parte de un proceso continuo. En este sistema las unidades y los costos fluyen por los departamentos que realizan los diferentes procesos. Implica técnicas específicdas de valuación de inventarios.

Todas las unidades iniciadas en un departamento o recibidas de otro deben ser contabilizadas. Las unidades pueden ser terminadas y transferidas, terminadas y aún disponibles. Incluso pueden estar en proceso al final del periodo. A medida que las unidades pasan por cada departamento, éstas adquieren costos adicionales. Un objetivo del costeo por procesos es la asignación de los costos acumulados a las unidades terminadas y a las unidades aún en proceso al final del periodo. Los costos de materiales directos, mano de obra directa, e indirectos de fabricación del periodo se cargan a las cuentas de inventario de trabajo en proceso por departamento.

En las siguientes figuras puede apreciarse como los tres elementos básicos del costo de un producto (materiales directos, mano de obra directa y costos indirectos de fabricación) se acumulan de acuerdo con un departamento o centro de costos.

Figura 20: Sistema de Coste o por procesos





Fuente: elaboración propia

Sin duda el concepto central de esta técnica es el de *producción equivalente.* Es poco frecuente que todas las unidades de producción se terminen en el periodo previsto. Usualmente algunas unidades se encuentran todavía en proceso y en diversas etapas de terminación al final del periodo. Con el fin de determinar los costos unitarios, todas las unidades deben expresarse en términos de unidades terminadas. Debe establecerse el grado de terminación para cada elemento del costo (materiales directos, mano de obra directa y costos indirectos de fabricación). Las unidades aún en proceso se multiplican por el grado de terminación para fijar las unidades equivalentes. Las unidades establecidas del inventario final de trabajo en proceso más las unidades terminadas son iguales al total de unidades de producción equivalente.

Por ejemplo, supóngase que una compañía de fabricación de muñecas tiene las siguientes estadísticas de cantidad para una semana:

Muñecas terminadas	500
Muñecas en proceso (Cada muñeca está en un 50% terminada en cuanto a materiales directos, mano de obra directa y costos indirectos de fabricación)	200

A partir de estas cifras: ¿cuántas muñecas produjo la compañía durante la semana? La respuesta sería 500 si solamente consideramos las muñecas terminadas. Sin embargo, que es lo que sucede con las 200 muñecas que están terminadas en un 50%? Desde el punto de vista de la producción, los 200 muñecos incompletos son equivalentes a 100 muñecos terminados, ya que cada una esta terminada al 50%. Por lo tanto la respuesta a cuántos muñecos se produjeron durante la semana sería de 600.

Muñecas terminadas	500
Muñecas en proceso (200 x 50%)	100
	600

En un sistema de costeo por proceso, el informe del costo de producción, es el plan principal para la presentación de informes. Todos los costos imputables a un departamento o al centro de costos, se presentan allí.

El sistema de costos por procesos tiene ciertos requerimientos. Es de gran utilidad y se emplea cuando los productos se manufacturan mediante técnicas de producción masiva o procesamiento continuado.

La aplicación de esta técnica u otras similares como el costo basado en actividad, denominado ABC, por sus siglas en inglés, resultan de gran utilidad para el estudio de la gerencia por procesos y su alcance comprende al sector público.

6.2.1 El Costeo por procesos y la agregación de valor

Cuando se aplica un método contable de acumulación de costos, la meta es asegurarse de que el valor del producto final es superior a los costos acumulados de producirlo, además identificar el aporte de valor de cada fase del proceso. En una empresa el valor agregado se refiere al valor del mercado del producto (que depende de lo que los clientes estén dispuestos a pagar) y a los costos (que dependen del método contable utilizado). Entonces el valor agregado es el valor que se obtiene después del procesamiento, menos el valor antes del procesamiento o de las actividades de transformación. Siguiendo la notación de James Harrington (1993) la representación matemática podría ser la siguiente:

$$VA = V2 - V1$$

Donde

VA	=	Valor agregado
V2	=	Valor después del procesamiento
V1	=	Valor antes del procesamiento

Es evidente que además del valor económico existen otros aspectos subjetivos que se relacionan con el valor: utilidad, prestigio, imagen, entre otros, lo que obliga a buscar mecanismos innovadores de valoración. Para el caso de servicios públicos resulta muy importante definir con claridad aquellos atributos a través de los que es posible asignar valor al servicio.

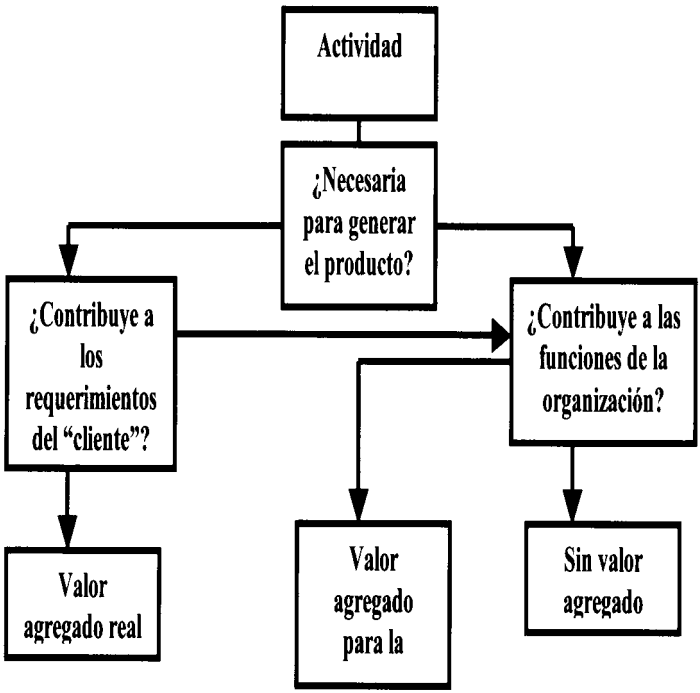
Bajo esta lógica la meta de toda organización, pública o privada, con y sin fines de lucro, es que todas las actividades aporten, "agreguen", valor más allá de los costos que esta actividad haya originado: este es el principio fundamental.

Para autores como James Harrington el análisis de creación de valor en la organización permite tipificar al conjunto de actividades de la organización en tres tipos i) actividades que agregan valor desde el

punto de vista del cliente: son indispensables para lograr su satisfacción; ii) actividades que agregan valor a la empresa pero que de no existir no afectan el valor del producto (como quiera que sea medido) desde el punto de vista del cliente hay actividades que no agregan valor alguno (ni al cliente o destinatario final de los productos) ni a la empresa, tales como: duplicidades, inventarios en exceso, etc. y éstas deberían desaparecer.

Bajo esta conceptualización, Harrington (1993) propone el siguiente árbol de decisiones para guiar el análisis de creación de valor:

Figura 21: Árbol de decisiones para guiar el análisis de creación de valor



Fuente: Adaptado de Harrington, James (1993). Mejoramiento de los procesos de la empresa McGraw-Hill. Colombia.

6.2.2 Una alternativa para estimar el costo de los procesos

Una técnica de acumulación de costos es necesaria para poder calcular el costo de las actividades que componen a un proceso y para ellos existe una diversidad de aproximaciones contables. Sin embargo, cambiar de técnica contable puede requerir tiempo y recursos. Una aproximación muy sencilla que permite tener una idea aproximada del costo de un proceso es la siguiente:

En primer lugar se asigna un código a las actividades que involucra el proceso, después éstas se enlistan y se identifican con la figura que les corresponda en el diagrama de flujo. Posteriormente se identifica al responsable de la actividad y se calcula el costo del minuto del trabajo de ese responsable. Para lograrlo se procede de la siguiente manera:

Número de horas semanales del trabajador	=	30
Número de horas anuales: 30 x 52	=	1560
Total de horas por mes: 1560 / 12	=	130
Salario mensual: US$ 2,250		
Costo por hora: 2,250/130	=	17.31
Costo por minuto: 17.31/60	=	0.29

El costo por minuto del trabajador es de 0.29 centavos de dólar. Una vez calculado podemos multiplicar este valor por la duración en minutos de la actividad y obtener un valor aproximado de la actividad. Si lo hacemos con todas las actividades obtenemos el costo global del proceso. Esto se puede refinar si imputamos a la actividad costos directos y prorrateamos los indirectos en función del tiempo de realización de las tareas.

La siguiente tabla da una idea aproximada de los pasos anteriores que debe realizarse y comienzan a llenarse las primeras columnas.

Figura 22: Análisis de la productividad de los procesos

Código	Descripción de la actividad	inicio	operación	decisión	archivo	demora	transporte	Ejecutor	costo unitario (minuto)	Tiempo ejecución (minuto)	Tiempo muerto (minuto)	Fecha-hora	Costo total	¿Agrega valor? Si/no
1.0	recibe oficio	*						Encargado partes	0.50	00:04		10/10/03	2.00	S
1.1	espera escritorio					*		Encargado partes	0.50		00:15	10/10/03		N
...	.....							.....	....	...	...	..	..	....

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO III

TAXONOMÍA CRÍTICA DE LAS APORTACIONES DEL *MANAGEMENT A* LA GESTIÓN POR PROCESOS

1. INTRODUCCIÓN

El análisis de los procesos en organizaciones públicas exige el reconocimiento de la vertiente axiológica e instrumental que les caracteriza. De una parte, resulta indispensable la identificación de los valores que orientan su actuación. En tal sentido es posible agruparlos y distinguir diversas racionalidades. La *gerencial* o *económica* en un sentido clásico refiere a la eficiencia productiva y en versiones más recientes a la creación de valor; la *racionalidad legal*, por su parte, busca hacer de la actividad administrativa una actividad regular y estable bajo una concepción garantista. La *político-institucional* es impulsada por la maximización del interés de políticos y burócratas y finalmente la *sociológica* que destaca a los procesos de influencia y manejo del poder[96].

[96] Obviamente no son todas las aproximaciones analíticas posibles, este trabajo identifica a las cuatro referidas como las más relevantes y recurridas.

De otra parte, la vertiente instrumental refiere a todos aquellos aspectos organizativos y de gerencia que facilitan su comprensión, tales como: la mediación, la cooperación; la flexibilidad y horizontalidad-verticalidad que presentan. Así como el tipo y número de actores (personas, unidades administrativas y organizaciones) que vinculan, el tipo de actividad y si manipulan objetos físicos o información.

Gerenciar procesos en organizaciones públicas, entonces, requiere de metodologías y herramientas adecuadas que permitan la identificación e intervención de los aspectos referidos a efectos de conseguir los objetivos previstos. Existe un conjunto de metodologías, prácticas y técnicas que abordan, en mayor o menor grado, los aspectos y dimensiones de la vertiente instrumental y axiológica de los procesos.

Sin embargo, la claridad de los conceptos y la diferenciación de las herramientas y metodologías en torno de la gerencia de procesos se ha complicado ya que el enorme interés por la gestión por procesos se ha visto acompañado también de una diversa y creciente terminología procedente tanto de firmas consultoras, vendedores de software y de la literatura especializada en sistemas de información, ingeniería y administración. Este hecho, ha provocado el abuso y desgaste de conceptos básicos para la comprensión y la adecuada puesta en marcha de diversos enfoques, logrando en consecuencia, la trivialización de los conceptos clave para alcanzar el cambio mediante el gerenciamiento de procesos.

Una de las causas de este abuso, es la asociación del cambio por procesos con un conjunto de metáforas de cambio y transformación organizacional que imprimen un gran atractivo a su utilización, tales como: reinventar la organización; construir mapas de procesos; lograr cambios revolucionarios; aligerar la carga administrativa, rediseñar procesos; reestructuras procesos, etc. Esta situación ha generado confusión respecto de sus expectativas y alcances.

Innovación; racionalización; rediseño; simplificación; reestructuración: mejora continua; modelización; simulación; revolución; reingeniería y transformación de procesos forman parte, entre otros conceptos, de una selva terminológica que impide la conceptualización adecuada; la elaboración de diagnósticos precisos y guías claras para la selección y aplicación de los enfoques e introducción de herramientas de cambios derivadas de éstos.

El desbordado entusiasmo por la gestión y análisis de los procesos y la abundancia terminológica que caracteriza el mundo empresarial ha irrumpido en la gestión pública. Es necesaria, entonces, la elaboración y sistematización de conceptos de gestión pública particularmente referidos al "cambio por procesos" que otorgue a los funcionarios públicos claridad conceptual mediante un lenguaje más preciso para diagnosticar sus problemas de gestión. También es necesario ofrecer un contraste de las ventajas y limitaciones que presentan los diversos enfoques metodológicos. De lo contrario, los conceptos se atrofian y pueden convertirse en simples y repetitivos slogan, según previenen Les Metcalfe y Sue Richards (1989), y favorecer la ambigüedad del lenguaje burocrático que caracteriza al directivo público ineficiente (Steven Cohen:1988).

Este capitulo realiza un recorrido que va desde la década de los años cincuenta hasta nuestros días. En tal sentido, se parte de la revisión de aproximaciones como Organización y Métodos y Racionalización del trabajo, metodologías que pueden, fácilmente, ser enmarcadas en la concepción "taylorista" de organización del trabajo y sobre las que subyace la idea de la existencia de métodos "científicamente probados" para optimizar el trabajo. El enfoque de desreglamentación normativa forma también parte de este punto de partida.

Más adelante y entrados en los ochenta, surgen dos aproximaciones gerenciales denominadas "neo-tayloristas" por romper con los principios gerenciales de las escuelas clásicas de la administración: la administración de la calidad total y la reingeniería de procesos. Finalmente se presenta una reflexión en torno de la tecnología de

información (ti) en el sector público. Si bien es cierto, no representa una aproximación metodológica o enfoque de cambio por procesos en sí misma, se presenta dada su importancia como un componente, capacitador, facilitador o potenciador de cambio al gerenciar por procesos, especialmente en los aspectos relativos a simulación y modelado. Lo más relevante es el cambio de concepción ya que normalmente la tecnología de información se ha asociado a la automatización y no a la innovación, este último es el aspecto que se destaca.

El capítulo concluye con un análisis comparativo de las aproximaciones administrativas y el cambio organizacional.

II. ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS (O y M)

2.1 Antecedentes y evolución

El estudio de los procesos y procedimientos del trabajo, entendido como la aplicación de manera sistemática de un conjunto ordenado de técnicas y experiencias, se inicia básicamente con las aportaciones gerenciales de Henry Metcalfe, Robert Owen, Charles Babbage, Frederick Taylor, Frank Gilbert, Henri Fayol y Mary Parquet Follet a fines del siglo XIX y principios de siglo XX. Dichos aportes constituyen un cuerpo doctrinal con una orientación específica la organización científica del trabajo que caracteriza a dos escuelas de pensamiento administrativo: la administración científica del trabajo y la administración clásica[97].

La idea central de esta doctrina es la creencia en la existencia de principios generales de organización y métodos, científicamente probados, para el estudio detallado y analítico del trabajo que conducen a la obtención del máximo rendimiento de la organización. Es decir, bajo esta premisa, el reto es la introducción de dichos principios a la práctica administrativa, de donde se deriva la necesidad de constituir unidades especializadas para implementarlos, enfatizando las ventajas de la división del trabajo, la especialización del conocimiento, la selección científica y capacitación de los obreros.

Para Taylor la administración científica lograba una mayor disposición, energía e iniciativa del trabajador que en ausencia de ésta eran sólo esporádicas:

> "La primera ventaja que tiene la administración científica sobre la de tipo antiguo es que bajo ella se obtiene la iniciativa de los obreros con absoluta regularidad; su trabajo intenso, buena voluntad e ingeniosidad se consiguen con normalidad absoluta... Ella sola es ya una ventaja notable de la

[97] Un interesante texto para analizar la administración científica es: Harwood F. Merril, Classics on Administration, The American Management Association Inc. Existe la versión en castellano Harwood F. Merril (1999) Clásicos de la Administración, Limusa. México.

Administración Científica sobre el mejor de los demás tipos" (Frederick W. Taylor)[98]

Su aplicación se desarrolla en la industria en primer lugar y posteriormente se traslada al campo de la administración, lugar en el que adquiere su carta de naturalización con la denominación de los Servicios de Organización y Métodos, los cuales se convierten en indispensables y están presenten en casi todas las empresas con un carácter permanente. Finalmente, son adoptados por la Administración pública en donde adquieren su mayor grado de explotación y desarrollo, pero no sin antes requerir, por supuesto, de ciertas adaptaciones, proceso durante el cual algunas técnicas se modifican, otras se abandonan y se crean las necesarias hasta disponer de un conjunto de principios, sistemas y normas que se conocen como las técnicas de organización y métodos.

Es, según explica Paramés (1988) en 1939 al insertar la Oficina de Presupuesto en su Oficina Ejecutiva cuando el presidente norteamericano Theodore Roosevelt inicia la aplicación de las técnicas de organización y métodos a la Administración pública. Poco tiempo después aparecen nuevas iniciativas, tales como: la creación en de una Oficina de Organización y Métodos en el Reino Unido (1942), o la creación en Alemania del Instituto Comunal para la Simplificación Administrativa (1946).

Sin embargo, y para ser más precisos son pocos los países que poseen servicios de organización y métodos antes de la segunda guerra mundial. Es más bien durante la etapa de la posguerra y a través de los planes de ayuda para la reconstrucción de los Estados Unidos de Norteamérica que se implantan como fijos en un gran número de países. A partir de este momento su expansión fue vertiginosa.

---

[98] Tomado de Frederick W. Taylor, Los principios de la Administración científica en Merril, Harrod (1999) Clásicos de la Administración, página, Capítulo 5, página 89. México.

Dicha expansión no ocurrió solamente en países desarrollados, alcanzó incluso países con grandes problemas de estabilidad y desarrollo en otras latitudes, como El Salvador y otros países centroamericanos (Blandford:1958). Aunque su influencia se ha dejado sentir en prácticamente la totalidad de países latinoamericanos y en la mayoría de los países en desarrollo.

> "Desde los años cincuenta unidades de Organización y Métodos e instituciones similares han sido establecidas por gobiernos en la mayoría de los países en desarrollo. En un buen número de casos las unidades de O. y M. fueron creadas como parte del Ministerio de Hacienda, Finanzas (el Tesoro) o de la Agencia Central de Personal como un medio de practicar un mejor control sobre los recursos monetarios y los trabajadores, los cuales son los recursos principales de la administración del estado y el desarrollo nacional" (Naciones Unidas: 1979:1:1).

Es difícil encontrar un país en desarrollo en el cual el gobierno no haya establecido una unidad de O. y M. o bien otra institución de rasgos similares como instrumento de mejora de la gestión, tales como las Comisiones u Oficinas de Racionalización[99]. De acuerdo al Directorio de Agencias Nacionales e Instituciones para la Mejora de la Administración Pública, existieron a los comienzos de los años 70, más de 70 países en desarrollo en los que las unidades de O y M se habían establecido en el gobierno. De estos 30 en África; 17 en Asia y Lejano Oriente; 22 en América Latina (incluyendo al Caribe) y 6 en Asia Occidental. (Naciones Unidas: 1979:1:1)[100].

---

[99] Las comisiones racionalizadoras se han constituido en un elemento presente en cualquier proceso de reforma de la Administración. Uno de los antecedentes más relevantes se constituyó en la serie de audiencias que sostuvo Frederick W. Taylor ante la Comisión Especial de la Cámara de representantes en 1912, para Investigar "el sistema de Taylor y otros de Administración de talleres"y desarrollar este sistema a la Administración pública.

[100] El funcionamiento de unidades de Organización y Métodos continua en algunos países siendo una iniciativa vigente, sirvan como ejemplo las unidades de O. y M. en diversas municipalidades de Uruguay, en la Administración de Bolivia o en Chile. Aunque, por supuesto, han superado ampliamente las limitaciones de sus versiones clásicas de aplicación.

Pero es debido precisamente a las diferentes realidades en las que se instala, que el enfoque de organización y métodos adquiere ritmos y modalidades diversos. Cada realidad impone restricciones y necesidades concretas. En algunos casos las iniciativas de O. y M. abarcan la totalidad del aparato administrativo mientras que en otras se limita a ciertos departamentos, funciones o prácticas administrativas.

Durante la aplicación minuciosa y continua de las técnicas de organización y métodos a la Administración pública, se han reconocido numerosas experiencias exitosas. Sin embargo, también se ha reconocido su insuficiencia frente al desarrollo de nuevas técnicas de dirección, la introducción de los ordenadores en todo nivel organizacional y la exigencia de una gestión orientada cada vez más hacia el entorno. Ello ha contribuido a ensombrecer el significado de sus técnicas clásicas.

En Gran Bretaña el informe Fulton (1968), que presenta un análisis crítico sobre el estado de la Administración pública, realizó una dura crítica sobre la eficacia de las divisiones departamentales de organización y métodos. Ello provocó que muchos especialistas se vieran obligados a ampliar el contenido de su campo clásico de acción y que un gran número de oficinas de organización y métodos contemplaran una generalidad de aspectos administrativos o del "management" antes no atendidos, lo que ha derivado, según explica Paramés en la utilización de la "M" correspondiente a las siglas del enfoque (O.y M.) como inicial de management y no ya de métodos (methods) dando origen a lo que podríamos denominar como el "O y M reformado".

Actualmente, el enfoque ortodoxo de organización y métodos, circunscrito a los microaspectos del actuar administrativo y limitado en responsabilidad y capacidad de acción esta superado. Sin embargo el talante racionalizador y eficientista de la gestión continúa siendo un aspecto fundamental en ciertos procesos de cambio, pero, es evidente, no se constituye más como el único a considerar, sino que

su aplicación se circunscribe a aquellos aspectos derivados y circunscritos a la lógica de organización y gestión burocrática.

2.2 Contenido: prácticas y técnicas

Las prácticas y técnicas principales de organización y métodos abordan, según explica Manuel Ruiz Cubiles (1966), dos grandes bloques de problemas denominados estructurales de una parte, y procedimentales de otra. Para Carlos Paramés (1988) las técnicas pueden separarse bajo el criterio de técnicas relacionadas con los problemas de organización, y técnicas relacionadas con los problemas de métodos.

Los problemas de tipo estructural y organizacional suelen tratarse bajo la rúbrica general de organización y dirección -a tenor de su principal inspirador el ingeniero francés Henri Fayol- que comprende el tratamiento técnico adecuado de los problemas derivados de un desarrollo deficiente de las funciones típicas de todos los niveles directivos o de jefatura. Se hace referencia a la siguiente agenda temática: división del trabajo; delegación de autoridad; línea de autoridad y tramo de control; papel de los grupos o equipos *staff*; mecanismos de coordinación; centralización y descentralización y mecanismos de control, entre otros relativos a la forma de organización de las tareas y su agrupación.

Los problemas procedimentales o de método, por su parte, suelen analizarse al amparo de varias titulaciones, tales como: métodos y tiempos de trabajo; racionalización del trabajo; simplificación administrativa; programación y control del trabajo administrativo; productividad del trabajo; optimización y perfeccionamiento, eliminación de la burocracia y duplicación, etc. (Julián Gimenez:1958; José Ma.Casals: 1958; Francisco Lacalle:1960; Ruiz Cubiles:1966; Carlos Paramés: 1988; Harrington: 1993) predominando las dos primeras. De hecho, el nivel de especialización llegó a tal punto que existían especialistas en temas organización y otros en métodos.

La racionalización es una acción reformadora que tiende a sustituir las prácticas rutinarias y anticuadas por medios y métodos basados en un razonamiento sistemático. Su propósito es descubrir el modo, medio o sistema más sencillo, seguro y eficaz posible para la ejecución de una tarea determinada, esto es, las mejores alternativas para lograr incrementos de eficiencia y productividad a través de la reducción de etapas y tareas innecesarias, de la eliminación de patologías burocráticas, de la "irracionalidad" administrativa y de la excesiva burocratización de actividades. Se espera reducir la mediación de los procedimientos (menos etapas, menos tareas, menos interdependencias) e incrementar su agilidad.

Para abordar los problemas procedimentales se cuenta con una amplia variedad de técnicas que pretenden resolver problemas típicos de la ejecución del trabajo y del funcionamiento de los servicios, comprendiendo consiguientemente, todo lo relativo al análisis detallado de las tareas; procesos; oficinas; documentos y tiempo, cuestiones que a su vez se subdividen en problemas concretos, cuyo análisis exige poseer determinados conocimientos especializados.

Louis Pehuet (1960) señala entre los medios con que cuenta este enfoque para alcanzar su propósito los siguientes: a) los documentos, a través de los cuales se establecen las bases de ordenación y clasificación destacan, entre otros, impresos, fichas y expedientes; b) los sistemas de clasificación y archivos, los cuales permiten ordenar metódicamente los documentos para su fácil utilización. El decimal, el alfa-numérico y el cronológico son lo más recurridos; c) los diagramas, los cuales reportan información sinóptica sobre procesos administrativos, ya sea en un momento determinado o en su variación temporal. De acuerdo a la naturaleza del proceso administrativo observado éstos pueden ser cartogramas, diagramas pictóricos, organigramas, etc.; d) las máquinas de oficina; e) el trabajo burocrático; f) las estadísticas directivas y g) el servicio de documentación.

Ruiz Cubíles (1966) agrupa los medios con que cuenta la acción racionalizadora para alcanzar sus fines en cinco rubros:

- tareas
- procesos
- oficinas
- documentos
- tiempos

El análisis de los procesos de trabajo administrativo se desarrolla esencialmente con base a diagramas que permiten su representación gráfica, a través de ésta es posible medir cambios en su productividad. En todo proceso de naturaleza administrativa se identifican cuatro factores: 1) operaciones, 2) puestos, 3) documentos y 4) tiempos. Factores que, como se intuye, no pueden ser representados de manera simultánea, entonces las representaciones gráficas sólo recogen dos de estos elementos a la vez. De esta manera es que existe una variedad amplia de diagramas en función de los factores de interés seleccionados.

El diagrama ASME-UNE (Cubiles: 1966), de acuerdo con el anterior criterio, recoge los elementos o factores denominados operaciones y tiempos. De ahí que se recomiende su uso cuando se trate primordialmente de suprimir operaciones y reducir tiempos de tramitación. El empleo de este sistema reviste un carácter técnico ya que requiere el manejo de una simbología y un tratamiento estandarizado.

---

[101] Además de la circulación excesiva de documentos, que es expresión de un problema de volumen, existen otros problemas como formatos, formularios o fichas mal diseñadas que hacen más compleja la recolección de información. Existen grandes avances en cuánto al desarrollo de metodologías y técnicas para resolver los problemas más recurrentes referidos a tamaño, almacenamiento, número de copias, contenidos, etc.

El diagrama Planus (Lacalle: 1960) es, quizás, uno de los sistemas de representación de procesos mejor logrado y más utilizado. Se confecciona en función de documentos y operaciones, y se utiliza cuando interesa prestar la máxima atención a la supresión de operaciones y a la reducción del número de documentos utilizados en el proceso administrativo analizado. Este diagrama recoge la secuencia de operaciones en el eje vertical, destinando el horizontal a los documentos que intervienen en el proceso.

Es uno de los más importantes dado que la circulación excesiva de documentos es uno de los problemas más comunes y que provocan un mayor congestionamiento administrativo. Lograr des congestionar la circulación de documentos es una tarea compleja, aunque necesaria, ya que involucra diversos aspectos comportamentales del funcionario público típico -Weberiano- así como, enfrentar, las más de las veces, una espiral de costos[101].

> "La circulación excesiva de documentos deriva en un uso irracional de los recursos disponibles, porque los trámites se realizan con mayor lentitud, se emplea más material, interviene un número mayor de personal, y consecuentemente, se reduce el espacio disponible, de modo que el volumen extra de trabajo que se produce, así como la tramitación incoherente e indiscriminada de los procedimientos administrativos crean un efecto multiplicador negativo que en proporción geométrica genera mayor gasto." (CEPAL: 1968:20:23).

El diagrama Louis (Petit: 1960) ha sido confeccionado principalmente para relacionar los factores tiempo y puestos de trabajo. Esto es, cuando queramos ver como invierten el tiempo los distintos puestos de trabajo o personas participantes en un proceso determinado. Se construye reservando el eje vertical a la secuencia de operaciones y destinando el horizontal a los distintos puestos de trabajo pudiendo incorporar, eventualmente, la variable tiempo a una escala construida sobre el eje vertical o de ordenadas.

El diagrama Hijmans -también denominado Haymans- utiliza las variables: documentos y puestos de trabajo, y su empleo se

aconseja cuando la complejidad del proceso analizado se deba a la existencia de un innecesario número de documentos y a las frecuentes circulaciones que aquellos sufren cuando no sólo intervienen demasiadas personas en un mismo proceso, sino que además participan repetidas veces. Dedica el eje vertical a los puestos de trabajo y el horizontal a los documentos.

Por último ***el diagrama B.G.*** se considera uno de los más completos. Combina y sintetiza las distintas peculiaridades que caracterizan a las representaciones gráficas descritas con anterioridad. Ello se debe, según explica Cubiles a que, bien de forma directa unas veces e indirecta las demás, recoge la secuencia de operaciones; la circulación independiente de todos los documentos utilizados; los momentos en que actúan todos los puestos de trabajo participantes; los tiempos de circulación y de ejecución y, finalmente los costes personales de tramitación.

El diagrama B.G. constituye en realidad una yuxtaposición de dos gráficos con un eje vertical común que recoge la serie o sucesión de operaciones, mientras que el eje horizontal se destina a la consignación de los puestos de trabajo (parte izquierda del gráfico) y de los documentos (parte derecha del gráfico). Dicho diagrama, en definitiva, proporciona una información abundante y detallada mediante el empleo de recursos exclusivamente gráficos, lo cual permite reducir al mínimo la descripción escrita de los distintos actos del proceso.

La elección de las representaciones gráficas expuestas, una de ellas o su combinación, es función de las características específicas del proceso administrativo que se analice. Elección que sólo puede hacerse con la experiencia y la costumbre de analizar procesos administrativos. Hoy en día existen programas de ordenador que permiten la elaboración de dichos diagramas de manera sencilla y precisa, ya que cuentan con la simbología estándar de aceptación internacional.

A efectos de obtener información administrativa de utilidad a través de estos diagramas, se debe considerar, previamente a su elaboración, la existencia de la siguiente información:

- Una estructura formal con niveles y unidades funcionales definidas (organigrama)
- Funciones, las que comprenden un conjunto de actividades que tienen como cometido lograr un fin determinado (planeación, organización, integración, dirección, control)
- Procedimientos y operaciones que reflejan las tareas desarrolladas en una unidad específica
- Formularios en los que se consignan datos y registran informaciones
- Personas a cargo de tareas dirigidas a la consecución de un resultado (responsables).

2.3 Organización y métodos como estrategia de cambio en la Administración pública

La puesta en marcha de la aproximación: organización y métodos a la Administración pública, dada su naturaleza, corresponde a agentes especializados y de alta capacidad técnica, los cuales generalmente conforman una unidad administrativa staff (asesoría) denominada oficina central de organización y métodos, adscrita a unidades políticas y/o administrativas de alto nivel -presidencia, subsecretarias, consejerías, dirección general- que coordinan al resto de unidades de organización y métodos presentes en la estructura administrativa.

Blandford (1958) aconseja la colocación de las oficinas centrales de O.y M. como elementos de asesoramiento inmediato al ejecutivo jefe. En algunos países dichas unidades se han situado dentro de la oficina del presupuesto, esta situación es aconsejable donde la citada oficina ocupa una situación de asesoramiento del ejecutivo de más

alto nivel, pero no donde dicha oficina ocupe una dependencia del ministerio de hacienda o presupuesto.

En Francia por ejemplo, las unidades de organización y métodos se situaron prácticamente en todos los ministerios. Se coordinaron por un servicio central de O y M (SCOM) adscrito a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas que actuaba como órgano de apoyo y coordinación más que como instrumento centralizador.

En Estados Unidos una unidad central de O y M se encontraba en la Oficina de Presupuesto y Gestión, que forma parte de la Oficina del Presidente. En Bélgica han dependido de la Dirección de Administración General integrada en el Ministerio de Presupuesto, en Holanda del Ministerio de Hacienda, en Austria de la Cancillería y en España se encontraba un servicio central de O y M dependiente de la Presidencia del Gobierno, así como oficinas de O y M en las Secretarias Generales Técnicas de todos los ministerios civiles.

Respecto de América Latina, en México las oficinas de O y M se encontraban coordinadas por el comité técnico consultivo de las unidades de O. y M. adscrito a la Secretaria de Presidencia (Ávila: 1973). En Chile se encontraban adscritas a la Oficina Central de Organización y Métodos (OCOM) de la División de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (Ramírez: 1995). En Colombia (Dávila: 1985) se hallaban coordinadas directamente por la Presidencia, al igual que en El Salvador, Venezuela y en un gran número de países de la región.

En otros países en desarrollo la situación no fue muy diferente. En Nepal las oficinas de O. y M. formaban parte de un departamento administrativo en la Oficina del Primer Ministro, en Senegal el gobierno estableció una oficina central de O y M dentro del Secretariado General de la República. En Sudán la oficina central

de O y M se encontraba adscrita al Ministerio de Finanzas (1952), pero posteriormente llegó a formar parte del Ministerio de Servicio Público y Reforma Administrativa (Naciones Unidas: 1979:1:1)[102].

El que las oficinas de O y M, o sus equivalentes, se encuentren adscritas a un ministerio determinado, o bien directamente de la oficina presidencia, podría no ser una cuestión fundamental, siempre y cuando todas las instituciones participantes, incluyendo comités interministeriales o consejos de ministros, según sea el caso, funcionen como se tiene previsto y dispuesto, y si los aspectos técnicos y políticos, así como la responsabilidad de gestión siga en manos de los departamentos de Estado respectivos. De lo contrario la importancia del ministerio al que se encuentren adscritas, la cercanía a la oficina de presidencia o bien el interés real por llevar o no adelante iniciativas de reforma determinará sin duda su relevancia y continuidad.

De dichas experiencias es fácil derivar que el enfoque de O y M posee generalmente un alto componente jerárquico. Su diseño y puesta en marcha depende de las unidades políticas y/o administrativas del más alto nivel, por lo que su implantación es de arriba hacia abajo o del tipo *top-down*, ello conlleva a que el nivel de responsabilidad y competencia de las oficinas de organización y métodos sean limitados ya que no poseen autoridad ejecutiva. Son elementos asesores y solamente aconsejan lo que estiman debe hacerse, pero no imponen ni tienen mayor autoridad de la que emana de sus consejos.

Este déficit competencial y de autoridad se consideró necesario para evitar conflictos de autoridad, pero con el paso del tiempo y al enfrentarse la Administración pública con nuevos tipos de

[102] Entre las diferentes formas de organización adoptadas en la introducción de iniciativas de O. y M. las siguientes son las predominantes: (1) Ministerios o Departamentos independientes, con alta capacidad y trato directo con el jefe del ejecutivo; (2) Organismos semi-autónomos pero partes integrantes de ministerios y otras agencias centrales responsables de la administración financiera y control presupuestal; (3) Ramas o unidades de departamentos autónomos que proveen servicios de asesoría limitados a necesidades internas.

presiones y demandas de cambio esta condición llega a ser disfuncional.

Precisamente esta carencia de autoridad es una de las críticas contenidas en el citado informe Fulton (1968) de la Administración Británica con respecto a las oficinas de organización y métodos y su pérdida de eficiencia.

Pero ya en 1958 Antonio Carro resaltaba una situación típica a que se ven enfrentadas las unidades de O y M en función del citado déficit ejecutivo. Según explica, los servicios de organización y métodos actúan a iniciativa de la administración, mediante la solicitud de un proyecto de reforma para un servicio concreto, a iniciativa de terceros que utilizan un buzón de sugerencias y por iniciativa propia.

Esta última es la fuente más normal dentro de los servicios de O y M. Sin embargo, dado el carácter asesor y la necesidad de convencer que tienen éstas unidades es difícil que se acepte su consejo cuando éste no se ha solicitado previamente. Otro factor que influyó de manera decisiva en limitar la confianza respecto de las opiniones de las oficinas de O y M, es la diversidad de temas respecto de los cuales se permitían opinar.

> "Debe ser corregida esa facultad que a veces tienen o creen tener algunas oficinas de O y M para opinar lo mismo sobre submarinos, o empresas de aeronavegación, que sobre agricultura, enseñanza superior, diplomacia o minería" (Rodríguez A.:1970:11).

Esta situación se replica en todas latitudes. En México, uno de los problemas para el desarrollo en forma efectiva de los estudios de O. y M. fue la falta de confianza de las diversas dependencias gubernamentales en dichas unidades especializadas, según relata Raúl Ávila:

> "Hasta ahora ha sido difícil lograr la realización, en forma efectiva, de estudios de organización y métodos...En general estos estudios gozan de poco crédito en los diferentes niveles jerárquicos de las dependencias públicas. En algunas ocasiones cuando se intenta captar los problemas que aquejan a dichos niveles, por parte de la UOM (Unidad de Organización y Métodos), se encuentra con que se manifiesta que, o bien no existen problemas, o bien que es necesario que el superior inmediato exponga el caso que aqueja su área... tales áreas creen que la exposición de sus problemas solamente sirve para ser dirigidos en forma perjudicial al responsable que la ha efectuado" (R. Avila: 1973)[103]

Sin embargo, los ejecutivos de la Administración pública deberían reconocer a su vez el esfuerzo de esas oficinas de racionalización, cuando ellas procuran persuadir y enseñar el camino, por el evidente mérito de su consejo, de buen orden y concierto, que nunca esta de más y que, como lo ha demostrado la práctica, es saludable para los propios intereses de la gestión, que cobra con ellos más fuerza y eficiencia.

El funcionamiento de las oficinas de O y M se encuentra en perfecta concordancia con los fundamentos de la organización científica del trabajo, en particular con su concepción mecánica de la organización de la cual deriva un modelo de trabajo fragmentado y jerárquico establecido a través de líneas precisas de mando y comunicación.

A partir de este hecho, se generan normalmente procesos complejos ya que estos deben ser capaces de englobar dicha fragmentación y respetar las relaciones jerárquicas en su realización. De aquí se deriva que a mayor especialización del trabajo y líneas más claras de mando y control los procesos requeridos para llevar a cabo el trabajo resultan complejos.

Sin embargo, y precisamente por estar basada en dicha visión de la organización, este enfoque otorga una enorme confianza a la

---

[103] Ávila, Raúl (1973) Estrategia de Reforma Administrativa, en Rodil, Urrego Florencio y Francisco Mendoza Trejo: Lecturas sobre organización. Trillas. México.

organización burocrática y a la estandarización normativa. Los esfuerzos de talante racionalizador consiguieron así un rol protagónico en los procesos de Reforma de la Administración pública construidos bajo tales denominaciones. Es precisamente durante el movimiento de la Reforma cuando, enfoques como organización y métodos y racionalización del trabajo, se convirtieron en piezas fundamentales y protagónicas del cambio.

> "Incluso O y M y Reforma Administrativa han sido considerados como sinónimos, aunque O. y M. es mas limitado en propósito y alcance y es generalmente un instrumento de la Reforma" (Naciones Unidas: 1979:1:5).

El caso de Chile representa un buen ejemplo de reforma administrativa impulsada desde la inspiración de O y M. La coyuntura de un gobierno militar a principios de los años 70's centralizó la toma de decisiones. En estas condiciones en 1974 se impulsó un movimiento de reforma administrativa basado en el enfoque de Organización y Métodos.

La reforma administrativa, así enfocada e institucionalizada, encauzó su atención a dos campos: reforma estructural (organización) y reforma funcional (métodos).

La reforma estructural abarcó los aspectos de organización y normativos para readecuar la estructura superior de la administración o "cúpula administrativa"; reemplazar la división político-administrativa del país en provincias; distinguir regiones por naturaleza geo-económica y ordenar jurídicamente el marco de acción de los órganos de la Administración.

La reforma funcional, por otra parte, se orientó al perfeccionamiento de los sistemas y procesos administrativos como el de la planificación nacional, administración financiera del Estado, de abastecimientos y estadísticas y de computación e informática (Carlos Ramírez: 1995).

En los años 80 el enfoque de O y M pierde vigencia debido a variadas razones, tales como el hecho de que su aplicación no se acompañó de los resultados esperados y que las unidades de O y M

se caracterizaron por un déficit de autoridad difícil de sostener en el tiempo. Por otra parte nuevas aproximaciones administrativas comenzaron a ganar protagonismo.

En América Latina y concretamente en países como Colombia, Chile y México las unidades de control de gestión, inspiradas en un enfoque sistémico y en el establecimiento de sistemas de información para la gestión preventiva, sustituyeron a sus antecesoras, las unidades de O y M.

Actualmente, O y M, en su versión ortodoxa, es una aproximación administrativa limitada si se busca con ella enfrentar y conducir procesos profundos de cambio organizacional, ya que tiende a minimizar la dinámica de fragmentación de intereses y resistencias que provocan las presiones de cambio. Además las oficinas de O y M han sido organizadas generalmente sólo para proveer servicios relacionados a rutinas administrativas y sistemas administrativos en general y no de manera explícita hacia la satisfacción de usuarios, valor fundamental de la gestión administrativa contemporánea, ni a la gestión con el entorno, dada su escasa capacidad de adaptación o a la creación de valor público.

Sin embargo, O y M podría aún ser de utilidad si se busca con ella un impacto local en unidades administrativas concretas que presentan las condiciones adecuadas para su aplicación. Hoy en día en numerosas facultades de Ingeniería y Administración en universidades de América Latina, la enseñanza de los técnicas de Organización y Métodos continua vigente, obviamente en versiones más desarrolladas que la ortodoxa. Su difusión y comprensión sienta las bases conceptuales e instrumentales para la comprensión de enfoques neo-tayloristas como la administración de la calidad total y la reingeniería de procesos de negocio que se analizan más adelante.

III. DESREGLAMENTACIÓN NORMATIVA Y DESBUROCRATIZACION

3.1 Introducción

Depurar y aligerar son algunas de las metáforas más comúnmente utilizadas para orientar estrategias de cambio frente a una Administración pública caracterizada por una actividad administrativa congestionada y que impone barreras a su relación con los diversos agentes con los cuales interactúa. Una Administración en la que el exceso de reglamentación y la hiper-regulación entorpecen su funcionamiento. Ya Henri Fayol, en sus escritos de principios del siglo XX, hacía recaer sobre el ejecutivo la misión de: *luchar contra el exceso de regulaciones, de papeleo y de control oficinesco* (Fayol: 1949).

Bajo esta mentalidad las políticas de desreglamentación normativa y racionalización de procedimientos administrativos que diversos gobiernos de democracias avanzadas y en desarrollo, como las de América Latina, han emprendido en las últimas décadas dan cuenta del enorme esfuerzo por contar con una Administración pública ágil y efectiva, es decir ligera y con una reglamentación depurada y funcional.

Estas estrategias comprenden diversas medidas de carácter legislativo y administrativo, tales como: la simplificación administrativa y racionalización normativa, orientadas a la consecución de la eficacia en la gestión, la toma de decisiones correctas, en tiempo razonable y con costos mínimos. Estas medidas no afectan significativamente las esferas de actuación entre los agentes privados y la Administración (campo de la desregulación económica), pero resultan relevantes para la promoción de actividades económicas (medidas tales como trámites para conseguir licencias, para abrir nuevos negocios o empresas, permisos de construcción o de trabajo, pagos tributarios, etc.).

En la práctica no resulta extraño que diversas iniciativas de modernización administrativa persigan ambos propósitos de manera simultánea al adoptar por una parte políticas de corte "desregulatorio", denominadas generalmente como medidas de desregulación económica, y por la otra, de simplificación administrativa, desburocratización o desreglamentación normativa. A continuación describiremos las iniciativas referidas a este segundo aspecto.

3.2 La Desreglamentación normativa o desburocratización. Antecedentes

La vocación garantista de la Administración y la confianza depositada en el modelo burocrático de organización le han otorgado a la actividad administrativa un acentuado talante jerarquizador, centralizador y reglamentista. Ello hace necesario una depuración periódica y sistemática de las normas y reglamentos que contiene, ya que buena parte de ellos se vuelven rápidamente obsoletos o disfuncionales ante la dinámica de cambio a que se ve expuesta la Administración pública, así como también ante la acumulación de reglamentación dada la continua demanda por re-regular, afectando con ello no sólo a los empleados del gobierno, sino también a quienes tratan con ellos deslegitimando la acción administrativa y afectando su productividad de manera negativa.

Los programas de desburocratización se orientan a reducir la interferencia del Estado y el exceso de reglamentación de la actividad administrativa:

> "Los programas de desburocratización se orientan directamente al interés del usuario o consumidor del servicio público con el objeto de aliviarlo de exigencias y asegurarle un buen servicio. Es entonces un cambio cultural más que técnico destinado a modificar la cultura organizacional de la burocracia, donde el apoyo político es fundamental para que cristalicen los esfuerzos de cambio" (Ramos: 1992:72)"

Se busca mediante estas iniciativas evitar la falsa relación entre los criterios de legalidad y eficiencia que supone que el énfasis en la consecución de alguno de estos va, ineludiblemente, en demérito del otro, como su fuese una relación de suma cero en la que lo que se gana en uno se pierde en otro. Por tanto, se pretende no sólo el cumplimiento de todos los requisitos formales y materiales de la norma, sino también la consecución de resultados de eficacia y eficiencia.

Entre las medidas más recurridas que comprende la acción desreglamentadora se encuentran la simplificación procedimental; la racionalización legislativa y la modernización e integración de los métodos de atención al público, que tiene su expresión más visible en la creación de las denominadas "ventanillas únicas". La pasividad en la adopción de algunas de estas medidas depuradoras o de todas en conjunto puede incrementar la lentitud de la actuación administrativa, aumentar los costos y el malestar de empleados y ciudadanos con la Administración pública, incrementando su ineficiencia y baja productividad.

Antes de analizar estas medidas, los siguientes datos ilustran la magnitud del problema. Sirvan como ejemplos de congestión burocrática los siguientes: La Administración Federal Norteamericana contenía, no hace mucho, aproximadamente 10,000 páginas de directrices del Manual de Personal Federal. De éstas, 900 páginas se destinaban a dar instrucciones sobre un sólo tema: como rellenar un formulario estándar para contratar a una persona. La Oficina de Recursos Humanos de la Marina procesó, en tan sólo 1 año, un número de formularios equivalente a seis veces la altura del monumento a Washington (Gore: 1993). De igual modo el proceso de contratación, el de compras y el proceso presupuestal, se encuentran "atrapados" en una *jungla* reglamentista.

En otras latitudes la cuestión no parece ser mejor. Una revisión multidepartamental enmarcada en la estrategia de Eficiencia del Reino Unido reveló una situación muy insatisfactoria. De 14,000

formularios examinados, muchos eran innecesarios y otros incomprensibles en mayor o menor medida (Metcalfe y Richards:1987). El acervo de la Comunidad Europea hacia 1991 estaba integrado por 21,000 disposiciones administrativas; en España existían también en ese año 12,488 disposiciones administrativas a nivel estatal, a las que habría que sumar las autonómicas y las locales (Mateo: 1994). En Francia de acuerdo al Consejo de Estado existían, en ese mismo año, 82,000 reglamentos (Reporte 43:1991).

Diversas iniciativas de simplificación administrativa en países latinoamericanos han detectado mediante diagnósticos globales aquellos procedimientos administrativos que congestionan la actividad de la Administración. En México p.ej. se detectaron a fines de los 80's 6,700 procedimientos administrativos disfuncionales y en Venezuela 3,720 (CLAD: 1993).

En el Salvador se debate una ley de procedimientos administrativos, ya que existe tal cantidad de éstos que nadie sabe, ni siquiera los técnicos del Derecho cuántos, cuáles y de que tipo son. Muchos de dichos procedimientos no están establecidos en ley alguna, ni siquiera en reglamentos, sino que son consignados en instructivos o circulares que no son conocidos por los ciudadanos porque no están publicados.

A partir de éste diagnóstico no es de extrañar la adopción o reforzamiento de medidas "desburocratizadoras" por parte de diversas Administraciones públicas para enfrentar la congestión administrativa.

El informe del *National Performance Review* (NPR:1993) De los trámites a lo resultados, de la Administración Federal Norteamericana, define una estrategia que consiste en seis pasos para eliminar la burocracia "que asfixia a muchos empleados y mantiene frustrado al pueblo americano". Entre ellos destacan:

- la racionalización del proceso presupuestario
- la descentralización de la política de personal
- la racionalización del procedimiento de compras
- la eliminación de reglamentos

Un ejemplo de estas iniciativas lo constituye la remodelación del reglamento interno de las Fuerzas Aéreas Norteamericanas. El jefe del Estado Mayor estableció un programa de servicios para racionalizar la organización y reducir la burocracia. A raíz de la iniciativa de revisión de políticas iniciada en 1992, las fuerzas armadas han sustituido 1,510 reglamentos por 165 directivas y 750 normas. Gracias a esta iniciativa las 55,000 páginas en que se entremezclaban políticas y procedimientos se han convertido en 18,000 en las que quedan claramente separadas las políticas de los procedimientos.

A partir de experiencias de esta naturaleza desde 1993 cada agencia federal norteamericana ha iniciado una revisión sistemática de su reglamentación interna eligiendo la estrategia que considere más conveniente para alcanzar el objetivo de reducir su reglamentación interna en un 50% (Gore:1993).

El gobierno Sueco representa otra importante experiencia desburocratizadora. Con el arribo al poder en 1982 de la Social Democracia, el debate sobre la modernización administrativa cobró un renovado impulso. Se creó el Ministerio para las Administraciones Públicas con el propósito de desarrollar y coordinar un programa de "renovación" del sector público. Una de las estrategias de mayor interés de dicho programa consistía en mejorar los servicios y reducir la burocracia.

Para llevarla a cabo se adoptaron dos grandes enfoques, un programa de servicios para la Administración nacional y una revisión sistemática de la normativa estatal. Para llevar a cabo el programa de mejora servicios el Ministerio se apoyó en uno de sus organismos consultores o *staff* -el Instituto Nacional Sueco para el Desarrollo y Formación

de Funcionarios Públicos, SIPU[104] - con el fin de que desarrollase un programa de formación y consultas, que debía ser seguido por los distintos Departamentos -Ministerios- a partir de sus propios programas de servicios.

Con el propósito de cosechar resultados inmediatos el Gobierno encomendó a algunos Departamentos la misión de actuar en proyectos intensivos de mejora de servicios. Tales Departamentos debían poner en práctica medidas que afectaran directamente a los servicios como mejoras en la atención al público; simplificación burocrática; mayor información y de mejor calidad, entre otras. El programa fue exitoso gracias al involucramiento de los empleados federales en una clara actitud hacia la mejora.

Respecto de la simplificación de la normativa estatal, el Gobierno ha probado simultáneamente distintos enfoques. El primero, desde la perspectiva de los consumidores, consistía en la experimentación de diversos códigos que recogiesen sus demandas a efectos de aplicación de las normas. Con la finalidad de neutralizar reglas y prácticas que daban lugar a gastos adicionales innecesarios, que impedían el cambio estructural o que restringían la competencia. El siguiente se orientó al análisis del empleo público con el fin de facilitar la toma de decisiones a cada organismo. Se lograron modificar diversas directrices estatales.

Finalmente, el Gobierno dictó lo que se ha denominado el "*Decreto Guillotina*" exigiendo a cada Departamento una relación de su normativa propia. Todo lo no incluido en la lista, automáticamente dejaba de aplicarse desde una cierta fecha, logrando depurar el aparto normativo.

---

[104] El SIPU fue privatizado en el año 1992.

Por su parte, también a mediados de los 80´s, el gobierno Alemán impulsó profundas medidas desburocratizadoras a nivel federal y de los estados mediante la creación de comisiones de análisis de carácter independiente cuyo propósito era el de analizar la necesidad y comprensibilidad de las normas existentes. Fruto de ellos se adoptaron directrices de simplificación legislativa en todos los estados. Los resultados obtenidos en términos de reducción del volumen de normas aplicables fueron espectaculares.

Otras iniciativas más abarcadoras

Existen estrategias de modernización de la gestión pública que engloban iniciativas que comprenden a la desreglamentación normativa, así como esfuerzos de desregulación económica y reorganización.

El Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través del programa para el desarrollo del management o capacidad gerencial (MDP) *Management Development Program,* de inicios de lo años noventa, ha otorgado soporte en los últimos años a diversas iniciativas "desburocratizadoras" y de desregulación económica que han emprendido buen número de Administraciones de la región latinoamericana.

> "...el MDP ha prestado asistencia a algunos programas gubernamentales dirigidos a desburocratizar, simplificar y agilizar los procedimientos administrativos y, en especial, los que pudieran constituir obstáculos para la iniciativa económica privada o cargas injustificadas impuestas a los usuarios. Es el caso de Bolivia, Uruguay y Venezuela. En algunos casos estos procesos se han extendido por la necesidad de codificar o simplificar la legislación vigente o de elaborar nuevos marcos normativos. Así ha sucedido en Argentina y Perú" (Prats: 1993:12).

Durante principios de los años 80, el Gobierno de Brasil creó el Ministerio de la Desburocratización y puso en marcha el Programa Nacional de Desburocratización, que incluye diversas líneas de acción como la descentralización administrativa y la simplificación administrativa.

Estos programas adquieren denominaciones diversas, tales como: Programa de Desburocratización; Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública; Programa de Simplificación, Desregulación e Información Ciudadana o Programa General de Simplificación Administrativa de la Administración Federal, en Brasil y Perú, Uruguay, Venezuela y México respectivamente. En Colombia la Consejería para la Modernización del Estado posee una unidad especializada encargada de La Racionalización y Simplificación de Trámites.

Destaca entre éstos, por su amplia cobertura y adopción de múltiples estrategias de manera simultánea, el Programa General de Simplificación Administrativa emprendido por el Gobierno Mexicano desde 1989. Con propósitos múltiples como fortalecer la modernización económica; promover la calidad de los servicios públicos; fomentar la cultura administrativa orientada a la eficacia y productividad y combatir la corrupción.

Dicho programa fue impulsado por el Gobierno Federal a través de la Secretaría -Ministerio- de la Contraloría General (SECOGEF) -hoy Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)- para lo cual se adoptaron 4 líneas de acción: (1) la descentralización; (2) la desregulación administrativa; (3) la simplificación procedimental y (4) la modernización de los métodos de atención al público. Los resultados si bien no fueron espectaculares ni homogéneos en todas las líneas de acción arrojaron un balance positivo especialmente en aquellas áreas de atención a la ciudadanía (Cano: 1993). Motivo por el cual dicho esfuerzo se ha renovado a través del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-200O (México; Poder Ejecutivo Federal: 1995), obteniendo significativos resultados según relata el informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (1996).

3.3 Contenido, prácticas y técnicas de la desreglamentación normativa

Las acciones del Estado se operacionalizan mediante el desarrollo de actos administrativos. Su desarrollo, modo de proceder o pasos para realizarlo se denomina procedimiento, pudiendo existir tantos procedimientos como métodos se empleen para desarrollar una acto dentro de un proceso. En los procedimientos intervienen: personas (servidores públicos) y los factores de espacio, tiempo y materiales, así como su relación con otros procedimientos. El flujo de producción de actos administrativos debe ser normado, un flujo planeado y determinado por las normas adecuadas. Las técnicas y prácticas de la desreglamentación buscan la relación adecuada de estos factores bajo parámetros de legalidad, eficacia y eficiencia.

La racionalización de un procedimiento una vez normada o estandarizada, permite el estudio de todos y cada uno de los trámites que incluye valorando su ajuste con respecto a la **norma**, es decir, al cumplimiento de todos los requisitos formales y materiales que la normativa reguladora exige, lo que constituye el criterio de *Legalidad.* El ajuste al **tiempo**, evitando trámites superfluos que desvían del cauce procedimental establecido, que da lugar a tiempos muertos que incrementan la duración esperada de la resolución. Esta condición favorece elevar el número de expedientes resueltos en el mismo horizonte de tiempo, alcanzando la *Eficacia.* También la tramitación puede ser valorada en función de los **costes** que involucra la resolución, dando la posibilidad de evaluar por *Eficiencia.* Una de las vías para mejorar la eficacia y eficiencia es la utilización de tecnología de información, lo que podría favorecer agilizar la tramitación, así como la obtención de datos.

Bajo esta lógica resulta de utilidad construir un conjunto de indicadores para evaluar procedimientos. Por ejemplo:

Tiempo medios de resolución (TMR): relación entre tiempo transcurrido entre fecha de inicio y final de expedientes tramitados para el procedimiento bajo análisis y el número total de expedientes resueltos.

TMR = tiempo de resolución/número de expediente resueltos

Tiempo medio en espera (TME): relación entre suma de tiempo en que los expedientes quedan en espera de respuesta, aportación de documentos por parte del interesado o adopción de decisiones frente al número total de expedientes resueltos.

TME = tiempo en espera/número de expedientes resueltos

Tiempo medio de inactividad (TMI): relación entre el tiempo en que por circunstancias extraordinarias la tramitación permanece interrumpida en relación al total de expedientes resueltos.

TMI = tiempo inactivo/número de expediente resueltos

Tiempo medio efectivo de resolución (TMEF): resultante entre el tiempo medio de resolución (TMR) y los tiempos de espera (TME) e inactividad (TMI).

TMEF = TMR - (TME - TMI)

Eficacia de la resolución (ER): relación entre el número de expedientes resueltos y el número total que tuvieron entrada en el año, mes o trimestre.

ER = número de expedientes resueltos/número de expedientes

3.4 La Desreglamentación normativa como estrategia de cambio en la Administración pública

La desreglamentación normativa y administrativista debería ser una tarea permanente y de carácter comprensivo en las diversas dependencias de la Administración pública tanto a nivel central como local, es decir adoptando ya sea de manera simultánea o secuencial, según sea el caso, diversas líneas de acción con un alto grado de articulación, especialmente aquellas referidas a la atención ciudadana que pudiesen impactar rápidamente generando adhesión y confianza a las estrategias de cambio de mayor envergadura.

No debe olvidarse la actualización y la coherencia del cuerpo normativo con la realidad cultural en la que se inserta, así como el papel preponderante en el desarrollo ya que existe una alta relación entre el progreso económico de una nación y la eficiencia de su Administración pública, ya que es a través de ésta que se coordinar los esfuerzos dirigidos a la obtención de ese desarrollo.

IV. EL MOVIMIENTO DE LA CALIDAD[105]

4.1 Antecedentes y evolución

Proporcionar productos y/o servicios basados en las expectativas de los consumidores no es una idea que surge a fines del siglo XX. Hace cientos de años, cuando el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación permitieron la creación de pequeños mercados, alcanzando a un gran y diverso número de consumidores, eran éstos quienes inspeccionaban la "calidad" de un producto antes de realizar cualquier compra o intercambio.

Más tarde, los artesanos desarrollaron y modificaron su *"expertise"* adaptando sus productos y procesos para satisfacer a sus clientes con base en una relación de carácter individual. Con la revolución industrial, la producción basada en los artesanos se vuelve prácticamente obsoleta, muchos artesanos se incorporaron a las fábricas, donde la estandarización y la especialización constituían, entonces, la norma. La calidad era entonces medida, no solamente por los requerimientos de los consumidores sino por el cumplimiento de las normas y estándares de producción. Es el momento de expansión de la teoría de la firma, en la que se considera que uno de los criterios más relevante en la elección del consumidor lo determina el precio en el mercado. De este supuesto se deriva la asociación directa entre valor y calidad, de la cual se asume que un producto de mayor precio o valor posee mayor calidad que otro producto de precio inferior.

Las nociones de calidad, dado lo anterior, pueden asociarse fácilmente a distintos aspectos de la gestión: la satisfacción de los requerimientos de los clientes; el valor; el cumplimiento de normas

[105] Algunas de las ideas aquí expuestas en torno del movimento de la calidad y su irrupción al sector público fueron expuestas en la Revista Chilena de Administración Pública. Alejandro Medina Giopp (1996) Calidad Total como estrategia de cambio para la administración pública. Año III No.13. Chile.

y estándares, la adecuación al uso o incluso otros como la excelencia e incluso el precio. Tal diversidad dificulta algo así como una definición global o única de calidad, más bien cada definición posee fortalezas y debilidades en relación a su medida y generalización, aplicación administrativa o relevancia para el consumidor (Reeves y Bednar: 1994). Más que una sola definición existen diversas definiciones de calidad que son apropiadas bajo diferentes circunstancias e incluso también influidas por el contexto cultural[106].

A partir de la segunda guerra mundial esta amalgama de ideas en evolución comienza a definirse como un campo de conocimiento con valores, principios y supuestos propios (paradigma), que le permiten diferenciarse como un cuerpo independiente del pensamiento administrativo: administración de la calidad total o con el acrónimo TQM por sus siglas en inglés "Total Quality Management" que ha supuesto, sin duda, un cambio de paradigma en la forma de organización del trabajo en la manufactura y servicios de la industria.

W. Edward Deming es, quizás, la persona más identificada con el modelo de calidad. Experto en estadística, Deming desarrolló una filosofía sobre cómo usar el control estadístico de los procesos en la empresa para mejorar la calidad. De hecho los catorce puntos que constituyen su filosofía de gestión están anclados en la teoría estadística. Deming junto con el Dr. Joseph Jurán impartieron un gran número de conferencias y realizaron consultorías durante el proceso de reconstrucción económica del Japón logrando gran impacto e influencia en la transformación de su industria.

---

[106] Además la calidad puede contener diferentes significados según el contexto cultural de que se trate: mientras que en Alemania, por ejemplo, la calidad implica aún la idea de una característica de tipo tecnológica en la que el criterio de cumplimiento de estándares resulta esencial; en Japón la calidad se ha convertido en un modo de vida. Cfr. Loffer, Elke (1996) La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa. Conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE. Doctos del MAP, No. 8, Madrid, España.

De hecho, este modelo de gestión fue adoptado inicialmente y de manera más inmediata y entusiasta en el Japón que en los Estados Unidos, su país de origen. Su labor fue reconocida por la creación del premio Deming, premio anual de Calidad del Japón, así como por la medalla del tesoro sagrado que les fue otorgada por el gobierno japonés en 1960 y 1981 respectivamente (Gabor:1990).

14 Principios de la Filosofía Deming sobre Calidad

1. Crear constancia del propósito.
2. Adoptar la filosofía de mejoramiento continuo a través de procesos
3. Cesar la dependencia sobre la inspección.
4. Establecer relaciones de largo plazo con proveedores.
5. Mejorar constantemente y para siempre todos los sistemas.
6. Institucionalizar el entrenamiento comprehensivo.
7. Insistir en el liderazgo a través de la organización.
8. Sacar lemas.
9. Romper barreras
10. Eliminar "slogans" y metas.
11. Eliminar trabajo estandarizado, administración por objetivos (APO), sustituir liderazgo por la gestión por números
12. Remover barreras que quiten a los trabajadores su derecho a sentirse orgullosos de su trabajo
13. Activar programas de educación y autoevaluación
14. Involucrar a todos en la transformación.

Fuente: Deming, W. Edwards (1986) Out of the Crisis. Cambridge, Mass: MIT Case

Mientras Deming y Juran describen la filosofía del TQM, Kaouru Ishikawa (1982), profesor de ingeniería de la universidad de Tokyo se centra en el desarrollo de los métodos cuantitativos más adecuados para medir los resultados frente a los estándares de calidad. Ishikawa argumenta que para que la filosofía del TQM sea exitosa, las herramientas y técnicas de manipulación de datos deben provocar decisiones sobre todo en los trabajadores operativos y supervisores de primer nivel (lo que tiene implicación para la gestión descentralizada). Ishikawa enfatiza que el último propósito de los datos en el TQM es impulsar a la acción preventiva.

Más adelante, otro de los "gurus" de la calidad, Philip Crosby (1979), ofrece a los directivos una detallada guía para su implementación. Describe las etapas de su desarrollo en función de los problemas técnicos y organizativos a enfrentar, así como de los resultados esperados.

Con todos estos aportes se delimitan los principios, valores, supuestos, prácticas y técnicas que definen a la administración de la calidad total como un campo de conocimiento que permite resolver problemas. En términos genéricos ésta puede ser entendida como una filosofía orientada a satisfacer plenamente, e incluso exceder, las expectativas de los clientes -tanto internos como externos- de la organización -sea pública como privada- a través de proveer servicios y productos que cumplan los máximos estándares como resultado de la mejora continua de sus procesos. Sus principios son: la satisfacción del cliente; el mejoramiento continuo y el trabajo en equipo y mucho de lo que se ha escrito acerca del tema es explícita o implícitamente basado en estos tres principios fundamentales (J.W. Dean:1994). Puede añadirse un cuarto principio a los ya señalados, el de la estandarización, esto es la normalización

[107] En la práctica, el TQM muestra que es posible privilegiar la realización de un principio por sobre el resto. En el Japón, por ejemplo, las organizaciones tienden a concentrarse en las técnicas de reducción de costes (mejora continua) mientras que en el Reino Unido el objetivo principal es la orientación hacia la satisfacción del cliente.

de las prácticas y formas de organización del trabajo que se reconocen como "mejores prácticas", expresada, por ejemplo en normas internacionales o guías de buena gestión, tales como la serie de la organización de estándares internacionales ISO 9000 o la serie de estándares británicos BS[107].

Cada uno de los principios es implementado a través de un conjunto de prácticas, tales como la colecta de datos o el análisis de procesos organizacionales, entre otras, las cuales se apoyan en un buen número de técnicas que buscan hacerlas efectivas.

4.1.1 Los debates sobre su implementación en contextos diferentes al japonés.

Respecto de la implementación del TQM existe un antiguo debate multidisciplinario (aunque más intenso desde la antropología social) acerca de la posibilidad (o no) de trasladar la aproximación desarrollada en el Japón a contextos culturales distintos.

Desde una postura relativista, que supone que la adopción en contextos diferentes es inútil, se argumenta que son precisamente las condiciones particulares del contexto en que surge, las que la hacen exitosa y no el valor de la aproximación administrativa en sí misma. Bajo esta línea argumental surgen posiciones, tales como: que la férrea disciplina de los trabajadores en la empresa japonesa y su talante natural de trabajar en equipo, encuentran explicación en elementos como la escritura y la religión[108].

[108] Argumentos de John F. Fairbanks, experto en estudios sobre China, utilizados por David J. Lu traductor al inglés en el prólogo del texto original de Kaouru Ishikawa: What is total quality management?

La dificultad y complejidad que implica aprender los caracteres que ésta contiene (ideogramas y jeroglíficos) desarrollan y estimulan el hábito de trabajo diligente y la disciplina. De la religión budista y el confucianismo se deriva la concepción de que el hombre es bueno por naturaleza, lo que fomenta la confianza mutua tan necesaria para la gestión participativa.

La visión del antropólogo social Louis Kikuchi de la Universidad Waseda del Japón[109] permite un acercamiento a una interpretación basada en la tradición de la organización familiar como una fuente de explicación.

El linaje (Dozoku) de la organización familiar tradicional japonesa es unilateral, paternalista. La jerarquía es determinada por vástagos varones. Existe respeto y admiración por los antepasados y ello logra constituir auténticos "clanes" familiares basados en la línea inter-generacional. En dichos clanes hay aportes de todos los miembros hacia la línea jerárquica fundamental (monetarios o en especie) incluso la entrega en adopción de un hijo varón si en la línea jerárquica principal no apareciese. En contraparte, todos los miembros del clan gozan de protección, apoyo y seguridad, generándose lealtad, compañerismo y confianza mutua.

En occidente la línea familiar se bifurca (por vía materna y paterna), y en éstas formas híbridas las relaciones son más difusas (o tienden a serlo) diluyendo el sentimiento de pertenencia y seguridad de un Clan.

El Dozoku japonés se expresa en la empresa en elementos como el empleo permanente "pertenencia"; respeto a la antigüedad en la empresa; la multifuncionalidad de los empleados -que la permanecer en una misma organización ocupan cargos diversos en áreas distintas-; la democratización del capital de la empresa, así como los

[109] Sobre la base de conversaciones y seminarios de trabajo con el autor, realizadas en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, (CIDE), México cuando el autor se desempeñaba como coordinador de la Maestría en Administración Pública (1990-1993).

reducidos conflictos laborales (frente a los países angloamericanos por ejemplo), entre otros.

En el extremo polar del debate sobre la implementación se expone que el denominado milagro japonés, no es un milagro y tampoco japonés. No es milagroso en el sentido de que el TQM es un método de trabajo cuyos principios, supuestos y técnicas son aplicables, con el cuidado suficiente, a cualquier realidad y no es japonés ya que su origen se encuentra en el aporte de científicos norteamericanos.

Acorde con la experiencia de aplicación en las últimas décadas, el TQM ha sido una filosofía de gestión aplicada exitosamente (aunque también con rotundos fracasos) en países y continentes diferentes, Michel Crozier ofrece una síntesis:

> "Las técnicas de control de calidad son norteamericanas. Conscientes de su tradicional inferioridad en la materia, los japoneses importaron esas técnicas y los expertos norteamericanos al fin encontraron en el Japón la atención que en vano habían buscado en su país. La innovación japonesa consistió en elaborar un sistema de relaciones humanas que permite utilizar estas técnicas allí donde en realidad pueden representar una diferencia, es decir en los peldaños operativos de base. Cierto, en esa elaboración tuvieron la ayuda de sus tradiciones de cooperación, pero la transposición de los modelos que habían perfeccionado ha tenido éxito tanto en los Estados Unidos como en Francia cuando se ha realizado con seriedad. Si los fracasos son más numerosos que los éxitos es porque no se ha comprendido bien el problema" (Crozier:1989).

4.2 El movimiento de la calidad en la Administración pública

El éxito logrado en la industria con la aplicación del modelo de administración de la calidad total se basa en la evidencia empírica de mejora de la productividad expresada en términos de reducción de costes, tiempo y mejora de la calidad en la manufactura de productos y en la provisión de servicios, aunque menos espectacularmente en esta última. Aunque, sin duda, su real atractivo es la posibilidad de constituir sistemas básicos de aprendizaje organizacional. Como

consecuencia de la euforia y gran expansión que el modelo de calidad ha despertado en la industria, su aplicación se ha venido incorporando como una estrategia característica de diversas iniciativas de modernización de la gestión pública, tanto en democracias avanzadas como en regiones en desarrollo, como América Latina.

Del mismo modo que Henry Fayol y Frederick Taylor pregonaron la universalidad de los principios de la administración científica, el Dr. W. Edward Deming no ha dejado dudas de la importancia de la administración de la calidad total en los servicios del gobierno.

> "Para muchos servicios gubernamentales no existen mercados para capturar, una agencia de gobierno debe por ley o regulación entregar el servicio de la manera más económica posible. Sin embargo, el objetivo debería ser la distinción en el servicio. El mejoramiento continuo en los servicios del gobierno puede ganar la apreciación del público y podría dar paso a puestos de trabajo en el sector servicios y ayudar a la industria a crear empleo" (Deming: 1982:6).

La administración de la calidad total ha tenido un importante desarrollo en prácticamente todos los países industrializados y en la mayoría de los que se encuentran en desarrollo. Constituyendo desde hace poco más de una década un componente insustituible de los programas de modernización administrativa.

Su popularidad y expansión también se ha logrado a través de trabajos de investigación que han derivado en libros de gran divulgación y popularidad como la *Reinvención del Gobierno* de David Osborne y Ted Gaebler (1992) y en la puesta en marcha de numerosas iniciativas gubernamentales.

Sirvan de ejemplos, la creación en 1988 del Instituto Federal de Calidad (FQI) en los Estados Unidos (actualmente desaparecida), cuyo propósito fue impulsar la introducción de la calidad total en

la Administración Federal[110]. Los Estados Unidos quizás son el país más avanzado en su introducción no sólo a nivel federal, sino también en muchos gobiernos estatales y locales. El Instituto Nacional Sueco para el Desarrollo y Formación de Funcionarios Públicos (SIPU) desarrolló a inicios de la década de los años noventa un importante programa de formación y consultoría de calidad. Uno de sus mayores avances lo constituye la Administración Postal, la cual ha recortado en 19 millones de dólares su presupuesto anual como resultado de un programa de mejora de calidad en sus servicios, además de conseguir una sensible mejora en la puntualidad de las entregas y una reducción en las reclamaciones de los clientes (Dreber; Condon y Thunquist: 1992).

En Francia, entre 1985 y 1988, se estima que el Ministerio de Servicios Públicos impulsó cerca de 3,000 círculos de calidad, que posteriormente adoptaron la forma de agencias hasta convertirse en los hoy denominados centros de responsabilidad (OCDE: 1996).

En México, existe desde 1989 el programa: Hacia la Calidad Total, que se aplica en las diversas dependencias del gobierno central. El gobierno de la Ciudad de México aplica desde 1995 el Programa de Calidad y Excelencia, involucrando a varios miles de empleados públicos (DDF:1997) con base a las aproximaciones de la administración de calidad total y la reingeniería de procesos de negocio, programa que continua vigente y que no vio amenazada su continuidad frente a los cambios inéditos en la gestión del Departamento del Distrito Federal cuyo representante: El Regente de la Ciudad de México, fue electo, por vez primera, en las urnas y no ya designado por el presidente de la República, iniciando un proceso de "co-habitación" política que persiste hasta la fecha, ya que el partido que ha gobernando la ciudad ha sido diferente al que detenta el gobierno nacional.

---

[110] Cada año, el Instituto identifica un número de agencias que pueden servir como modelos o prototipos para la aplicación del TQM en la Administración Federal. Sobre la base de sus esfuerzos en la mejora de calidad reciben un premio el Quality Improvement Prototype.

En Chile, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, creado en 1994, ha desarrollado a través de la iniciativa de los "Compromisos de Modernización" avances a tal respecto. Casi un centenar de servicios públicos han adoptado dicho enfoque en sus compromisos anuales para la mejora de su gestión. En Colombia se han desarrollado en la Administración Central 394 proyectos de círculos de calidad durante el periodo comprendido entre 1983 y 1994 (Cabrera:1994). En Brasil la Presidencia de la República y la Cámara de la Reforma del Estado han desarrollado recientemente un profundo programa de Calidad y Participación (Brasil: Presidencia de la República: 1995).

A lo largo de su desarrollo, éstas y otras iniciativas orientadas por la administración calidad total , han logrado precisar una serie de principios o guías de actuación que establecen su orientación y compromiso con los administrados (en términos de tiempo; accesibilidad; oportunidad y fiabilidad de información, etc.), sirvan de ejemplos: La Carta de Usuarios de los Servicios Públicos en Bélgica (1992); La Carta de los Servicios Públicos Francesa (1992); La Carta del Ciudadano en el Reino Unido (1991); La Iniciativa de Estándares de Servicio del Canadá (1992); La Carta de Calidad de los Servicios Públicos de Portugal (1993) y el Observatorio de Calidad Español (1992). Iniciativas interesantes en la región latinoamericana la constituye el proyecto de La Carta Ciudadana (1998), que ha impulsado el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en Chile que incluye una declaración de principios del servicio público, así como un código de ética del funcionario público; la publicación de los estándares de servicios en las Delegaciones Político/Administrativas de la Ciudad de México (1997) y la definición de estándares en la calidad de los servicios públicos que establece el Proyecto Ciudadano inserto en el Plan Director de Reforma del Aparato del Estado de Brasil.

Sin embargo, es importante precisar, con respecto a novedosas iniciativas gerenciales como la carta ciudadana, que existen distintas Cartas para distintas concepciones de la calidad en la sociedad,

según explica Bouckaert (1995). En la Carta del Ciudadano británica, por ejemplo, el mercado es el punto de partida y su propósito es incrementar la competitividad y libertad de elección por parte del ciudadano (decide lo que quiere, lo que compra y con que proveedor lo adquiere). La presión de los usuarios sobre los productores es su mecanismo principal.

Las Cartas francesa y belga, se basan en el Estado y en el marco legal de la democracia. Su principal intención es mejorar los resultados del servicio público mediante el mantenimiento de un equilibrio de derechos y deberes entre las partes interesadas. Finalmente la carta portuguesa se centra en la idea de responsabilidad del Estado ante el ciudadano, así como en una buena relación calidad/precio.

Otra de las iniciativas recientes y adoptadas con mayor entusiasmo por diversos gobiernos para impulsar la gestión pública de calidad ha sido la creación de premios nacionales a la calidad, diseñados exclusivamente para el sector público. Ilustran estas iniciativas el Premio *Speyer* y el Premio *Carl Berstelmann* en Alemania; el Premio IPAC a la gestión innovadora y el premio *Margaret CottrellBoyd* a la innovación en Canadá; el premio Danés a la Calidad; el Premio "*De Beste i Staten*" (los mejores organismos del Estado) en Dinamarca; el Premio a la mejores empresas de servicios públicos "*Bra Serviceverck*" en Finlandia; el Premio a la Innovación de la Administración Pública en Italia; el programa Británico de Premios *Charter Mark*; el premio presidencial para la calidad *President's Award for Quality* en los Estados Unidos de Norteamérica[111] y el Premio Holandés a la Calidad "*Nederlandse Kwaliteitsprijs*", entre otros muchos.[112]

---

[111] La Administración de Impuestos (IRS); La Marina; La Fuerza Aérea y la Oficina de patentes. Son algunas de las organizaciones que han sido premiadas.

[112] Para estudiar a detalle los diversos objetivos que pueden perseguirse a través de los premios, así como sus diversas modalidades puede consultarse el trabajo de Elke Loffer (1996) La Modernización del Sector Público desde una perspectiva comparativa: Conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la O.C.D.E. Documentos del Instituto Nacional de Administración Pública, España.

La práctica más común en la región latinoamericana se constituye en la existencia de premios nacionales a la calidad en el sector privado, sin embargo es cada vez más frecuente el hecho de que estos premios contemplan también a las organizaciones públicas. Tal es el caso del Premio Nacional de la Calidad en México el cual se otorga a través del gobierno de la república: "a organizaciones de cualquier tipo, públicas o privadas, industriales, comerciales o de servicios, grandes, medianas o pequeñas que se distingan por sus esfuerzos hacia la calidad total". Actualmente la recién creada oficina de innovación gubernamental contempla la posibilidad de fusionar el premio nacional que otorga el INAP a la mejor investigación en el campo con otros premios a la gerencia y el desempeño.

Las iniciativas de creación de premios exclusivos para el sector público son aún escasas. Chile en este sentido es uno de los países pioneros junto con la Argentina y Brasil, ha impulsado recientemente la creación del "Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos", en el cual se distinguen tres categorías: Servicios Públicos de alcance nacional sin atención directa al público general, con un mínimo de 35 funcionarios; Servicios Públicos Nacionales con atención directa al público general, con un mínimo de 180 funcionarios y finalmente Servicios Públicos Nacionales con atención directa al público general, con un mínimo de 35 y un máximo de 179 funcionarios. También participan en esta categoría los servicios y unidades regionales.

En Septiembre del año 2000 el Banco Interamericano de Desarrollo impulsó a través de su Instituto Interamericano para el Desarrollo Social el premio INDES/BID a la Calidad e Innovación en la Gerencia Social en República Dominicana[113]. El premio consta de cinco categorías: i) Salud, Alimentación y Seguridad Social; ii)

[113] El autor es quien desarrollo conceptual y técnicamente el proyecto y el coordinador técnico de dicha iniciativa.

Educación y Cultura; iii) Iniciativas puntuales frente a grupos vulnerables; iv) Generación de Empleo e Ingresos y V) Vivienda – construcción y remodelación- y servicios básicos (agua potable y alcantarillado). En Colombia existe un premio a la gerencia social, específicamente en el campo educativo.

En seminarios, foros académicos y revistas especializadas ha comenzado un debate acerca de la necesidad de crear programas orientados a evaluar y premiar la gestión innovadora de los gobiernos locales.

Sin embargo, a pesar de la rápida expansión del modelo de la calidad total y del enorme consenso en torno a la utilidad de su aplicación, es necesario reconocer que la gestión y el contexto de las organizaciones públicas, son diferentes, en un gran número de aspectos, a los de las organizaciones privadas. Ello tiene serias implicaciones para la implementación de la versión clásica u ortodoxa del TQM en la Administración pública, negando con ello la posibilidad de su imitación o mera traslación.

Este razonamiento ha sido ampliamente desarrollado, hoy en día las modalidades de su adaptación continúan siendo una fuente de debate (Bonsewr: 1992; Swiss 1992; Rago: 1994; Morgan y Murgatroyd 1994; Cohen y Brand: 1993; Shoop 1991; Barzelay:1993; White y Wolf:1995; Loffer:1996, etc.). Las dificultades que se encuentran en el dominio público en orden a su introducción, son de diversa naturaleza, razón por la que muchos autores hablan de la TQM "reformada" (Loffer:1996). Abordaremos en primer lugar aquellas dificultades referidas a los principios básicos de la filosofía del TQM: la satisfacción de los clientes; la mejora continua de procesos y el trabajo en equipo. A continuación apuntaremos algunas líneas sobre lo que consideramos podría constituir el futuro desarrollo del TQM en el sector público.

4.3 Obstáculos para la aplicación de los principios de la calidad total en el gobierno

4.3.1 La definición de clientes públicos:

La noción de "cliente" en los últimos años se ha constituido como vocablo indispensable de la jerga de burócratas y políticos, al extremo de poder sugerir la existencia de una "clientelización" o customerización de su lenguaje.

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

La irrupción de dicho vocablo en las organizaciones públicas, puede ser entendida al considerar que la noción de "cliente" otorga, intuitivamente, un rol más activo a los ciudadanos que el de usuarios. Además les confiere mayor trascendencia al convertirlos en los principales evaluadores de los bienes y servicios que presta la Administración, condición que otorga a ésta fuertes argumentos para favorecer la fiscalía administrativa a través de figuras jurídico-administrativas del tipo Ombudsman[114].

La analogía que se establece entre ciudadano y cliente supone también la implicación del ciudadano como contribuyente y financiador de los bienes y servicios públicos que recibe. Bajo esta lógica es como cobra fuerza la noción de *"valor por dinero"* por parte de los contribuyentes a la Administración.

Diversos organismos internacionales han incentivado su utilización, bajo similares argumentaciones. La Organización de Países para el Desarrollo Económico (OCDE) sugiere, en su apartado para las

---

[114] La palabra Ombudsman proviene del régimen administrativo Sueco y es utilizada para designar de modo genérico a las figuras jurídico-administrativas encargadas de desarrollar fiscalía administrativa. También son denominadas como: Procuradores o Procuradurías del Pueblo.

Administraciones públicas, que la Administración pública debe ser una Administración con capacidad de respuesta *responsiveness administration* a la diversidad de exigencias y demandas que le plantean sus "clientes" (OCDE:1991). La OCDE se refiere también a un gobierno que muestre interés por sus clientes y que reaccione en consecuencia *responsive government.*

Por su parte, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida, introduce una noción propia de la teoría de la elección pública, "el consumidor público", y alienta una orientación de actuación hacia éste a través de la mejora en los servicios. Dicha orientación favorece la concepción de la Administración pública como una Administración-servicio (CEE: 1991). Desde la Secretaría Técnica de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) también se insiste en la importancia de mejorar la atención y asistencia de los consumidores en el dominio público (CEPAL:1994).

A pesar de la gran difusión y aliento hacia su adopción, existe un buen número de consideraciones que deben ser tomadas en cuenta para lograr la utilización práctica y conceptualmente adecuada de dicho concepto.

En la visión ortodoxa del TQM (en el mundo empresarial) los gerentes identifican las preferencias que revelan los clientes, en consecuencia, pueden de manera continua, evaluar el grado de satisfacción que éstos alcanzan a través de la entrega de bienes y servicios. A partir de ello establecen una cadena de retroalimentación continua entre satisfacción y exigencias que permite orientar a la gestión hacia el mantenimiento de estándares de satisfacción. Un cliente satisfecho está dispuesto a pagar por un producto más allá de su costo de producción.

Sin embargo, en la Administración pública existen diferencias. Los bienes o servicios deben expresarse en precios sombra ante la ausencia de un mercado; a diferencia de la empresa privada que se financia por la venta de productos, el sector público se financia por la vía coercitiva de los impuestos y la definición del presupuesto

público. Por otra parte la prestación de bienes públicos nos aleja aún más de la conceptualización empresarial del cliente individual y destaca la noción de un cliente colectivo. Además el "cliente" público puede no tener libertad de elección de proveedores y no pagar por el bien o servicio que recibe, condiciones sin la que no existe cliente privado.

La existencia de bienes públicos que presta la Administración provoca que ningún "cliente" tenga incentivos a pagar por el bien una vez producido y por lo tanto sí los tenga para convertirse en polizón o *free-raider*. En tales condiciones es prácticamente imposible conseguir que los ciudadanos "revelen sus preferencias" y por lo tanto, ello puede conducir a una provisión incorrecta de los bienes públicos y a la caracterización de la prestación de servicios en la Administración como una tarea ineficiente *per-se*.

Además de esta enorme dificultad la evaluación de clientes colectivos introduce otras más. La relación ciudadano-Administración no se agota, como usualmente sucede en el caso de la relación cliente-empresa en una transacción puntual y de carácter meramente económico.

El movimiento de la calidad en su versión tradicional se orienta a la satisfacción de clientes particulares o de grupos discretos y finitos de ellos a través del establecimiento de relaciones económicas, mientras en el gobierno la atención fundamental se centra en el público general o bien si se quiere en el "cliente colectivo", es decir, en el conjunto de derechos y deberes que concentra el ciudadano bajo el imperio de la ley. Pero a la vez, también es posible identificar conglomerados de difícil diferenciación, ya que el cliente público puede (o no puede) ser usuario; puede (o no puede) pagar por el consumo de un bien y puede (o no puede) elegir proveedores. Y por lo tanto con ello se expresa la existencia de amplias, divergentes y contradictorias demandas de estos grupos, además por supuesto, de las que expresa el público general quien se mantiene como un "cliente oculto" (Swiss: 1992) al ser, por ejemplo, beneficiarios de

carácter indirecto, por ejemplo: los beneficiarios de campañas de inmunización al evitarse una epidemia

Esta situación, sin duda, podría cuestionar la utilidad de operar genéricamente con dicho vocablo en el contexto público, dada su vaguedad[115]. Habrá que diferenciar entre tipos de "clientes"como sugiere la división de estudios sobre gestión pública de la OCDE y caracterizar las diversas situaciones posibles de interacción entre la Administración y los ciudadanos.

En síntesis, el uso de dicho concepto posee diversas implicaciones como sugiere Ingstrup:

> "¿Qué se pierde y se gana cuando los servidores públicos comienzan a pensar acerca de aquellos a quienes sirven como "clientes" y no como ciudadanos? La diferencia es sutil pero significativa. El concepto de cliente es atomístico: el cliente es soberano. El ciudadano no es soberano. El ciudadano es ciudadano por algo que él o ella comparten con otros. A veces la satisfacción de los clientes individuales no suma algún tipo de bien público que satisfaga el interés general" (Ingstrup: 1993:9)[116]

La Administración debe orientarse hacia la satisfacción de los ciudadanos, ya sea a través de transacciones individuales y de carácter económico, como en el consumo de bienes y servicios, en donde éstos se hacen prácticamente equivalentes a los clientes del sector privado. También debe incluir relaciones de otra naturaleza en la que predomina la noción de ciudadanos como colectividad, al prestar por ejemplo, bienes públicos.

---

[115] Un interesante trabajo de la OCDE propone una diferenciación entre los posibles tipos de clientes públicos. Distingue a: beneficiarios; consumidores; usuarios; compradores; contribuyentes; regulados y productores-consumidores. Cfr. PUMA Responsive Goverment, OCDE 1996.

[116] Tomado de Ingraham Patricia (1999) Administración de la Calidad Total en organizaciones públicas: perspectivas y dilemas, en ¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas al sector público, Carlos Losada I Marrodan (Editor), BID. Washington, USA.

Gestionar hacia la satisfacción de los ciudadanos

Dada la posición tradicional de monopolio del sector público éste ha establecido la primacía de la jerarquía administrativa por sobre el interés hacia los ciudadanos. Al buscar introducir una orientación gerencial hacia la satisfacción del cliente se piensa que los "clientes" de una oficina administrativa no son los receptores o usuarios finales a quienes van dirigidos los bienes o servicios, sino que éstos son los superiores jerárquicos a quienes hay que satisfacer. Los siguientes ejemplos ilustran esta situación:

> "Un asistente de la ministra de salud en un gobierno provincial al Este de Canadá nos decía que su último cliente era "su ministra... si ella no estaba satisfecha, entonces todos los demás clientes eran secundarios;
>
> Un administrador de una gran ciudad de los Estados Unidos nos contó que sus tres clientes eran (a) el alcalde y el congresista de la ciudad; (b) el ministro estatal para asuntos municipales y (c) el auditor general. Si los tres estaban felices, el podría manejar la presión, y a través de ellos, al público;
>
> El decano de una universidad prestigiosa en Europa nos decía, Imaginemos sólo por un momento que los estudiantes son nuestros "clientes" -un hecho que personalmente no aceptaba- entonces la implicación es que nosotros realmente trabajaríamos duro para satisfacer sus necesidades tal y como ellos las entienden, sabiendo por supuesto que nosotros las conocemos mejor" (Morgany Murgatroyd: 1994:8:183).

Los autores de la obra la reinvención del gobierno, de gran influencia para muchos procesos de reforma de la gestión pública, Ted Gaebler y David Osborne (1994) relatan una historia similar:

> "Cuando Bob Stone se aisló con su equipo de Instalaciones de Defensa para discutir *In Search of Excellence* –un estudio de gran influencia- sobre las mejores prácticas de gestión elaborado por Tom Peters-, la primera tarea que se impuso fue la de definir a sus clientes. Los resultados fueron una gran sorpresa <<habíamos pensado que nuestros clientes eran: el Secretario de Defensa; el Congreso o el Contribuyente norteamericano –dice Stone–. Difícilmente se nos ocurría pensar que la gente a la que se suponía que servíamos era la tropa: el soldado; el marinero; el aviador o el infante de marina que defendían a los Estados Unidos de Norteamérica. Ninguno de nosotros había pensado eso antes" (1994:6:241).

Bajo esta lógica, dada la necesidad de enfatizar la orientación del gobierno hacia los ciudadanos y no hacia los agentes que otorgan apoyo político y/o económico, la concepción de cliente ha comenzado a cambiar hacia la de "usuarios-finales al pensar en transacciones específicas con agentes individuales o colectivos:

> "La aplicación de la calidad total implica atender a las necesidades que manifiestan tanto sus trabajadores al producir como los destinatarios de las actividades públicas. No basta con suministrar productos, sino que estos deben responder a los requerimientos de la población destinataria. Generalmente, en la gestión pública se determinan los productos por razones técnicas y no por el desarrollo de los productos según las necesidades de sus destinatarios. Esto debe superarse y resolverse en forma interrelacionada" (A. Ginestar: 1993:III:101)[117].

Afortunadamente, existe un cambio cada vez notorio en la introducción de iniciativas de calidad en la Administración pública, en el sentido de recuperar "la voz del cliente" en el proceso de diseño, producción y entrega de bienes o servicios por parte de las organizaciones públicas.

> "Existe la tendencia en los países reformadores de la OCDE en depositar en los ciudadanos y usuarios el control de la producción de los servicios públicos. En algunos casos, sin embargo, esta orientación puede significar esencialmente que los departamentos públicos buscan, solamente, crear aceptación de parte de los ciudadanos (consumerismo). En otros casos, las políticas de calidad establecen altos niveles de interacción de ciudadanos y segmentos de beneficiarios o clientes en la co-planeación, programación e implementación del nivel administrativo de los servicios. Ello incluye sistemas descentralizados de retroalimentación y en algunos casos explícitos obligaciones de servicio hacia los ciudadanos, contemplados en las denominadas Cartas Ciudadanas" (Naschold, Frieder: 1996: I: 9).

[117] La introducción de mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos podrían favorecer la relación entre "clientes" y Administración, por ejemplo la tarifación, la entrega de bonos o "vouchers" en áreas como educación, salud, vivienda o programas nutricionales o la introducción de fuerzas de mercado a través de la creación de "cuasi-mercados", iniciativa de creciente aceptación en el sector salud en América Latina, favorecen el establecimiento de condiciones como la libre elección, la adecuación de la oferta a la demanda, etc.

La gestión pública podría beneficiarse de la orientación hacia el "cliente" desarrollada en el mundo empresarial, siempre y cuando la utilización de dicho concepto y las prácticas y técnicas derivadas de dicha lógica conceptual se apliquen con base a la especificidad de la Administración pública y en orden de satisfacer a los ciudadanos.

4.3.2 La gestión gubernamental mediante procesos:

Gracias a la expansión del modelo de gestión de la calidad total, las organizaciones han sido, en los últimos años, concebidas como una red o telaraña de procesos de gestión interconectados entre sí (Hammer y Davenport:1990; Hammer 2001). De dicha concepción parte la noción de que la mejora de calidad en una organización, de cualquier tipo, descansa en mejorar los procesos más importantes que tienen lugar dentro de ella. La calidad, en este sentido y como señala Bonser (1992), no es el resultado de la inspección ni de la evaluación de productos terminados, sino que proviene del mejoramiento de los procesos.

La gestión por procesos parte del supuesto de que cualquiera de ellos presenta una variación aleatoria natural: la variación que presentan los materiales, la que existe en los métodos de trabajo o bien la que aparece en el funcionamiento de las máquinas. Para Edward Deming la variación de los procesos es *"tan inevitable como la fuerza de gravedad"* y debe constituir la principal preocupación de la gestión:

> "El problema central del management en todas sus facetas incluidas planeamiento, procuración, manutención, investigación, ventas, personal, contabilidad y legales, es comprender mejor el significado de la variación" (Deming citado en Gabor:1990:1:55).

La actividad de monitorear y controlar el rendimiento de los procesos genera entonces la retroalimentación adecuada para realizar acciones correctivas y lograr la consecuente reducción de la variación. Este es uno de los rasgos más característicos del TQM. Se expresa, en su versión clásica, mediante el control estadístico de procesos. La validez empírica de tales suposiciones se ha

materializado en el sector industrial. Empresas productoras de artículos de oficina como Xerox y Nashua; o fabricantes de automóviles como Ford o General Motors se han convertido en ejemplos paradigmáticos. Estas empresas se caracterizan por procesos rutinarios y altamente estandarizados de producción.

Aunque menos espectacularmente ya que la reducción de la variación es más compleja han existido mejoras en organizaciones de empresas de servicios. Respecto de los servicios públicos existe un debate intenso en torno a que las actividades involucradas para realizarlas no son fácilmente estandarizables, ya que además de constituir servicios, es frecuente que no posean normas claras o bien que éstas sean controversiales, y que además representan servicios intensivos en mano de obra y con un gran margen de discrecionalidad. Todo ello limita la fijación de estándares: no hay dos arrestos iguales y la discrecionalidad de los burócratas de primer nivel –street level bureaucracy- como un profesor de escuela, un profesional de la salud mental, o un asistente social es la que determina en buena medida la naturaleza, cantidad y calidad de los servicios que prestan (Swiss:1992; Lipsky:1980). Además, la excesiva discrecionalidad puede derivarse tanto de la naturaleza de la actividad, como de la ambigüedad en la definición de roles, funciones y de un déficit de los mecanismos de control, situación recurrente de muchos aparatos públicos de países en desarrollo. Bajo estas condiciones autores como Elke Loffer (1996) señalan que la estandarización de los servicios públicos resulta prácticamente imposible (y por lo tanto el uso de técnicas para reducir su variabilidad). Además, la dificultad de estandarización afecta también la percepción de los usuarios de la calidad del servicio, ya que se dificulta la conformación de expectativas sobre la calidad de los mismos (Gert Bouckert: 1994).

Si bien es cierto, dadas todas las razones expuestas que resulta complejo lograr precisión detallada en la estandarización de la prestación de servicios públicos, también es cierto que los servicios

públicos no se prestan al azar y que las actividades y tareas que incluyen no son en lo absoluto aleatorias. Por lo tanto, si bien es más complejo estandarizarlas no resulta imposible, las técnicas de descripción, graficación y la simulación de procesos permiten hacerlo.

Procesos y creación de valor

Gerenciar por procesos implica gerenciar sobre la base de resultados, es decir conocer la contribución de las diversas actividades y tareas que comprende el proceso a su resultado final. Sin embargo, el gobierno ha prestado tradicionalmente escasa atención a la medición de resultados, lo que dificulta aún más la posibilidad de gestionar mediante procesos y de tomar decisiones con base a datos. Las organizaciones gubernamentales no han sido, en general, juzgadas por la efectividad de sus resultados, su atención ha estado más centrada en controlar los insumos (inputs) que reciben, como por ejemplo el presupuesto y la contratación de personal, así como de observar el cumplimiento estricto de las reglas y procedimientos, desviando con ello la atención sobre el grado en que se resuelven los problemas.

Han existido, diversas iniciativas gubernamentales desarrolladas con la intención de favorecer la orientación a resultados y lograr mayor transparencia en la gestión tales como: la administración por objetivos (MBO); el presupuesto base cero (ZBB) y el sistema plan-programa-presupuesto (PPBS). En su mayoría estas experiencias se han enfrentado a la dificultad de desarrollar indicadores de desempeño, ya que sus indicadores de resultados se han centrado más en productos y/o servicios finales, así como en clientes externos, y no en analizar como se desempeñan los procesos en vías de la elaboración de productos o prestación de servicios (Enhrenberg y Stupak:1994; Swiss:1992; White y Wolf;1995).

Para autores, como Naschold (1996) estas técnicas han también sido consideradas como un "peligro" a los modelos de bienestar y protección social de los países de la OCDE, ya que ineludiblemente

éstas se han materializado en estrategias de recorte presupuestal que se acompañan de estrategias de amortización de personal.

Por otra parte, la gestión mediante procesos que prescribe el TQM en su versión clásica implica estrechar las relaciones entre proveedores y la organización mediante el intercambio de bases de datos y el establecimiento de objetivos compartidos, llegando dicha integración a poder constituirse como una ventaja competitiva. De hecho, este es uno de los 14 puntos de la filosofía Deming.

Procesos y la cadena proveedor-cliente

Gerenciar por procesos en el sector público implica reducir la alta fragmentación de tareas, la especialización y la jerarquía para acompañar flujos de procesos inter-departamentales, es decir romper las "barreras" entre departamentos o áreas funcionales. En esta concepción el producto de un departamento administrativo se convierte en el insumo del siguiente y así un departamento es proveedor y cliente a la vez y la organización se constituye de cadenas interminables cliente-proveedor.

Sin embargo gerenciar por procesos implica también romper otro tipo de barreras, las barreras inter-organizacionales o barreras exteriores, donde se relaciona la organización con proveedores y clientes. Esta es para Michael Hammer (2001) la innovación más reciente en torno de la gerencia por procesos.

El gobierno tiene relación con un cada vez mayor grupo y más diverso de proveedores -sobre la base de la cada vez más extendida práctica de la contratación al exterior o externalización-. Sin embargo la burocratización y excesiva "regulación" en que ha derivado el modelo burocrático de organización en buen número de administraciones públicas ha obstaculizado una ágil e innovadora relación. Tomemos como ejemplo los procesos de concurso de oferta pública o llamados a licitación, a través de los cuáles el gobierno elige proveedores. Éstos se encuentran con frecuencia excesivamente regulados, sujetos a una gran, diversa y en ocasiones

hasta obsoleta cantidad de normas que buscar impedir el fraude y el despilfarro, y que, sin embargo, obstaculizan la mejora de la agilidad de dicha relación, sobre todo si a través de la selva normativa se han generado -hecho cotidiano- buscadores de renta que apuestan por una lealtad a la regulación, situación favorecida por la presencia de actos de corrupción.

Además, la exagerada regulación presente en muchos ámbitos de la actuación administrativa, impide la plena utilización de prácticas inherentes al modelo de calidad como algunas versiones del *benchmarking*, ya que dichas organizaciones al estar sujetas a tantas y tan diversas normas hacen imposible su contraste con otras organizaciones.

A pesar de estas dificultades, existen innovadoras propuestas como los sistemas de compras electrónicas del gobierno denominadas como sistemas compranet, en el que gobierno y proveedores son entidades del mismo sistema. Actualmente en uso en México y en desarrollo en varios países de la región.

4.3.3 El trabajo en equipo

La visión ortodoxa del TQM depende fuertemente del trabajo en equipo. Trabajar en equipo requiere que cada individuo en la organización posea dos trabajos. Hacer el suyo propio y mejorar la manera en que éste es hecho mediante la colaboración con otros miembros de la organización (Gofreda; Maynard y Litle;1990). De lo contrario los trabajadores en la organización solamente aspirarían a "mantener el sistema" en lugar de "mejorarlo".

A pesar de que es posible encontrar profesionales eficientes en el gobierno, servicios públicos destacados y áreas sujetas a las presiones del mercado que destacan por su desempeño frente a competidores privados, prevalece, sin duda, la mala reputación de los burócratas, quienes han sido caracterizados durante muchos años como "ineptos,

poco entusiastas y torpes trabajadores que no están calificados para la toma de decisiones importantes" (Wilson: 1989). Las encuestas del Latinobarómetro de la última década destacan la grave crisis de legitimidad de los gobiernos regionales.

Una vía de explicación se deriva del análisis crítico del modelo burocrático de organización y especialmente de su aplicación indiscriminada, sin distingo de entorno o naturaleza del trabajo imperante en la Administración, más que en la atribución de la baja eficiencia a los trabajadores. Bajo este razonamiento Al Gore, vicepresidente de los Estados Unidos, sostiene en el informe del National Performance Review (1993) que: "El gobierno se encuentra repleto de gente buena que trabaja en sistemas malos". Lo malo de dichos sistemas es que provocan que los funcionarios públicos persistan en pautas de conducta, que aunque tuviesen sentido en el pasado, ahora son claramente disfuncionales e incentivan la búsqueda de rentas, llegando a tentar incluso a ciudadanos y empleados a mentir e incluso hasta robar.

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

En este contexto, y dado el modelo de gestión y de organización establecido no es difícil entonces que los empleados públicos adopten pautas de conducta orientadas a la maximización de su propio interés[118]. Las razones que generan resistencias al cambio por parte de los burócratas: temor a perder su esfera de influencia y control, su cuota de decisión, su renta económica o ver debilitada su pertenencia al grupo que políticamente les otorga fuerza en el aparato burocrático. Estas resistencias han sido llamadas "el carácter anti-emprendedor" del burócrata o *contrapreneurship bureaucrat* y definidas como:

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

Un burócrata anti-emprendedor efectivo se enfrenta a la introducción del TQM (o de otra aproximación gerencial) utilizando objeciones de naturaleza diversa: resistencias personales y sociales; rencor y cuestiones técnicas. Respecto de las primeras (resistencias personales y sociales) alude diversos temores tales como el hecho de que una amplia introducción del TQM reducirá el número de trabajos disponibles o bien las oportunidades de promoción; el temor de aceptar la responsabilidad total por su trabajo o el temor de no poseer las habilidades adecuadas para desarrollar las iniciativas que implica el TQM, entre otros[119].

---

[118] Esta es una de las razones que han dado auge a aproximaciones analíticas de la burocracia bajo el principio de actuación del interés particular y no general, como la teoría de la agencia y de la elección pública.

[119] Sin embargo, la aplicación errónea del TQM no es del todo e invariablemente causada por los burócratas de primer nivel. A menudo, como señalan Osborne D, y P. Plastrik (1998) directivos públicos utilizan esta herramienta como <<añadidos>> del sistema burocrático. Forman equipos para mejorar la calidad, por ejemplo, sin descentralizar de una manera radical la estructura de poder de la organización. Esto no es solo inefectivo sino que suscita cinismo. Cuando el TQM es utilizado de esta forma, a los empleados se les prepara para usar complicadas herramientas analíticas y de mejora de procedimientos, se les divide en grupos y se les pone a trabajar para que den solución a procedimientos poco importantes. Sin embargo, las decisiones que afectan asuntos importantes se siguen tomando desde arriba, pese al hecho de que son los empleados quienes saben, mejor que nadie en la organización, como solucionarlos.

Los argumentos de rencor o resentimiento más recurridos por el burócrata anti-emprendedor son los que derivan de adoptar el rol de "víctima" de una nueva moda gerencial en la que creen los directivos, teniendo que resolver los problemas creados por otros, así como realizar cosas para las que no ha sido contratado.

Con relación a las objeciones técnicas los burócratas manifiestan que el TQM sólo funciona en procesos de manufactura y que nada tiene que ver con servicios públicos como tratar pacientes, enseñar en clase, atender a ancianos etc. Por esta condición el arsenal técnico basado en herramientas estadísticas para procesos de manufactura (fácilmente estandarizables) consideran que dista de ser igualmente eficaz para los servicios y menos para servicios gubernamentales que contienen su propia complejidad.

Tal vez, una de las mayores restricciones respecto del desarrollo del personal y del trabajo en equipo esta dada por la estructura y dinámica de los sistemas de servicio civil y carrera administrativa. El servicio civil y la carrera administrativa se orienta por la normalización, estabilidad y previsibilidad (ya que es de inspiración burocrática) y fuerte orientación garantista)) características que contrastan fuertemente con las que promueve el TQM: flexibilidad, riesgo y discrecionalidad individual (Ingraham:1999) especialmente en países en desarrollo en que el servicio civil de carrera está en construcción enfrentando un débil tejido institucional y existe un sistema de "patronazgo" o de botín. Sin embargo, resulta indudable la utilidad de esta aproximación para perfeccionar los sistemas de evaluación del desempeño, la asignación de recompensas y el rediseño de los sistemas de administración del personal.

4.4 Calidad total como estrategia de cambio en la Administración pública

A pesar del gran número de obstáculos y diversidad de resistencias descritas para aplicar la administración de la calidad total en la Administración pública, es innegable su rápida expansión y el

creciente consenso que existe en torno a que su aplicación en el sector público es, además de posible, de gran utilidad. Incluso uno de los autores más críticos de su aplicación al gobierno James Swiss destacaba hace algunos años la posibilidad y potencialidad de su adaptación al gobierno.

> "Si se introduce sin la etiqueta de gran panacea, con sensibilidad a la circunstancias únicas del gobierno, el TQM reformado (adaptado) puede ser una útil contribución a la gestión pública contemporánea" (Swiss: 1992:360).

Su introducción a la gestión pública requiere de un fuerte liderazgo para emprender profundos cambios de corte tanto organizacional como institucional que permitan enfrentar la lucha de intereses que puede suscitar un cambio en el estilo de gestión en un entorno altamente politizado como lo es el burocrático. De tal modo su puesta en marcha implica el logro de un consenso mínimo entre los actores relevantes que permitan al TQM acceder como un asunto prioritario en la agenda de gobierno, así como de la garantía de que su desarrollo no será bloqueado por el interés de diversas coaliciones.

Entre los actores relevantes que suelen ofrecer resistencia a cooperar en la introducción de ésta y de otras aproximaciones administrativas de corte empresarial y neo-tayloristas, se encuentran los sindicatos. Los grupos sindicales han difundido y manipulado un buen número de argumentos en contra de la introducción del TQM, tales como el que su introducción implica ineludiblemente el recorte de áreas administrativas, la supresión de puestos de trabajo y la dificultad de lograr promociones y ascensos. Para enfrentar esta visión reduccionista existen iniciativas por parte de diversas Administraciones por lograr su colaboración y apoyo y desmitificar las consecuencias de su aplicación.

En los Estados Unidos, por ejemplo, se ha creado un Consejo Nacional de Participación entre la Administración Federal y los Sindicatos. Por su parte el vicepresidente Al Gore ha enfatizado que para "reinventar el gobierno" es esencial e indispensable contar con

el apoyo de los funcionarios públicos (Gore; NPR:1993).El grado de dependencia de la burocracia frente al control parlamentario podría constituir otra resistencia al desarrollo del T Q M, ya que si dicho control, concretamente sobre los procesos, procedimientos y resultados de la actividad burocrática, es muy elevado, el margen de maniobra para transformar el estilo de gestión tenderá a ser reducido. Lo que pone en evidencia la necesidad de avanzar hacia la evaluación por resultados y de ligar decisiones sobre la asignación de recursos al rendimiento institucional.

La existencia de obstáculos a su implementación no debería significar *per-se* que las organizaciones públicas sean más reacias a la introducción de novedosos estilos de gestión como el TQM. Bajo este razonamiento Heffron (1989) señala que las condiciones burocráticas pueden incluso generar actitudes favorables al cambio ya que la rutinización de las tareas característica de la burocracia crea un deseo de cambio y variedad en los funcionarios. Además si las estrategias de cambio son correctamente desarrolladas, claramente articuladas y acertadamente lideradas, la naturaleza inherente de la burocracia es a implementarlas, ello caracteriza, según Heffron, la propensión de las organizaciones públicas a *"correr como elefantes"*.

La introducción del TQM al dominio público debe abandonar el reduccionismo de identificar a la Administración pública como un ente monolítico de racionalidad única e incuestionable. Esta concepción ha creado una innumerable cantidad de "mitos" acerca del funcionamiento burocrático que desvirtúa su realidad. Se debe reconocer su diversidad organizativa e institucional, ya que si bien existen áreas en las que la forma burocrática maquinal u ortodoxa de organización es la que predomina, existen también otras de carácter profesional constituidas por personal altamente especializado que desempeña tareas sofisticadas y que se enfrentan a un medio ambiente complejo y de gran incertidumbre. Otras áreas se encuentran sujetas a presiones competitivas o de mercado y algunas simulan dichas condiciones constituyendo cuasi-mercados, como es el caso del sector salud en la región latinoamericana, etc.

De ello se derivan exigencias particulares para la definición de "clientes", para la fijación de estándares de desempeño, para la gestión de procesos y otras que forman parte del enfoque TQM. La gestión pública realiza tareas reguladoras, recaudadoras, distributivas o relativas al bienestar y la producción y prestación de bienes públicos, cada tarea tiene su propia naturaleza y complejidad y sus propios mecanismos gerenciales, que no son iguales.

Con respecto a los *clientes públicos*, existen áreas en donde además de ser muy complejo identificarles, hacerlo no resultaría de gran utilidad para orientar la gestión, tales como: seguridad nacional o relaciones con el exterior (bienes públicos), ya que en realidad existe un cliente colectivo. Pero también existen otras áreas, especialmente en los denominados bienes de mérito (educación, salud, alimentación para pobres, etcétera) en que el enfoque de aproximación al "cliente", consumidor o destinatario final favorecen su utilización y la puesta en práctica de las técnicas derivadas, además la introducción de mecanismos de mercado en la prestación de servicios, como los subsidios a la demanda y/o a la oferta, o bien la tarifación o fijación de precios públicos favorecen la identificación de "clientes" siendo dicha identificación de gran utilidad para ésta orientación al beneficiario o del cliente público.

No debe olvidarse, sin embargo, que el cliente en el mundo empresarial posee una demanda efectiva, que puede ser resuelta en el mercado y que dentro del sector público y en particular en programas sociales dirigidos a aliviar la pobreza éstos se orientan sobre demandas potenciales, es decir demandas "no solventes" en donde se definen precios públicos que van desde la gratuidad hasta el co-pago para recuperación de cosos.

La actividad de la Administración incluye también áreas en las que el desempeño de sus tareas y acciones es de fácil medición y estandarización, así como también otras en que es prácticamente imposible estructurarlas o hacerlo es muy controversial. Cualquiera que sea el caso, existe un enorme consenso en señalar algunos

componentes básicos que permiten delinear los aspectos que determinan la calidad de un servicio, tales como reducción de tiempo, cantidad o volumen, frecuencia, accesibilidad, conveniencia, seguridad, exactitud y disponibilidad, entre otras características (OCDE:1994 Responsive Government:PUMA).

La introducción del TQM al gobierno debe partir, entonces, de la correcta identificación de su diversidad organizacional y del entorno institucional en el que ésta se desarrollará.

El entorno de las organizaciones públicas es muy incierto y por lo tanto es recomendable comenzar con pequeñas organizaciones o sub-elementos de grandes organizaciones en orden de establecer el TQM como una base, para el futuro éxito organizacional de su aplicación. Ello requiere "estrategias diferenciadas" de intervención que respeten la cultura y las particularidades de cada organización (Stupak: 1994).

A partir del reconocimiento de este hecho deben considerarse metas más modestas, aceptar contratiempos y no generar expectativas de cambios espectaculares. Se busca con su introducción una *evolución continua* de la práctica administrativa y no una revolución, como irrumpiría más tarde el discurso que acompaña al movimiento de la reingeniería de procesos que se analiza más adelante.

No debe, finalmente, perderse de vista como señala Patricia Ihgraham que la administración de la calidad total, así como otras iniciativas de reforma, deben ser evaluados en función de su impacto más amplio sobre la gobernabilidad. La razón que expone es que, más allá de ser consideradas como herramientas técnicas, son aproximaciones administrativas que deben vincularse y adaptarse al aparato institucional y organizativo, así como al entorno político y socio-cultural en que operan.

> "Cada vez está más claro que ninguna reforma de administración pública es o puede ser simplemente técnica o administrativa, pero sí debe estar inevitable e invariablemente relacionada con la calidad del gobierno y con la relación entre instituciones gubernamentales y los ciudadanos a quienes éstas sirven" (Ingraham, Patricia: 1999: II: 39).

4.5 La certificación obligatoria y voluntaria de calidad en la gestión pública

4.5.1 Introducción

La administración de la calidad total T.Q.M. ha sido dominada, en cierto modo, por el paradigma lógico empirista. Las experiencias concretas, los casos prácticos, y un gran número de técnicas de implantación han configurado una aproximación esencialmente instrumental, manifestada en un "boom" por la inferencia estadística, por gestionar la satisfacción del cliente, por lograr cero defectos, un nivel óptimo de inventarios así como por el trabajo en equipo. Si bien ninguno de estos temas es nuevo para la gestión, lo es sí su propuesta de sistematización e integración y la interesante combinación de técnicas cuantitativas de la gestión como el control estadístico, con técnicas cualitativas, como el trabajo en equipo.

Dicho dominio instrumentalista ha restado importancia a otros aspectos relevantes derivados de la práctica de la calidad, como el proceso de certificación de calidad a las empresas que les permita demostrar su "estatus" de calidad frente a compradores y prospectos.

La Administración en cada país tiene la obligación de que los productos que circulan en su área de responsabilidad sean seguros y que no dañen la salud de los usuarios, ni tampoco al medio ambiente. Uno de los medios para cumplir con este objetivo es a través de la expedición de reglamentos que especifican las características técnicas que deben de cumplir los productos para poder comercializarse.

El control de este cumplimiento se denomina generalmente homologación del producto, y no es más que una certificación obligatoria. Las distintas Administraciones establecen a través de la legislación y vía reglamentos, el cumplimiento obligatorio de normas

nacionales ó especificaciones técnicas desarrolladas por la propia Administración y definen como prueba de su cumplimiento procedimientos diversos de certificación y homologación de productos.

La certificación obligatoria es la práctica más extendida de regulación de calidad que realizan los gobiernos. Dicha regulación es del tipo socio-económico. Por una parte social al regular las actividades con efectos directos sobre la gente y sobre el medio ambiente, y por otra económica al generar externalidades positivas a beneficio de la economía entera, externalidades que el mercado no podría alcanzar por sí mismo y que justifican la intervención estatal por la vía de la regulación. También económica, con base en la consideración de igualdad entre los agentes económicos, por ejemplo, al hacer frente a las asimetrías de información del mercado.

La regulación gubernamental (socio-económica) hacia la calidad se codifica en leyes que prescriben y obligan a normas de seguridad en la construcción de edificios, buques, minas, puentes y otras muchas estructuras. Otras leyes afectan a los riesgos que puede originar el fuego, los alimentos, los medicamentos, los productos químicos peligrosos etc.

Además se regula quiénes pueden desarrollar ciertas actividades esenciales para la seguridad y salud pública por ejemplo licencias para ingenieros, químicos etcétera.

Por otra parte, la regulación protege al consumidor de prácticas fraudulentas de las empresas. Algunas regulaciones corresponden al derecho penal por ejemplo si un producto no es conforme con la descripción que figura en el envase, el Estado puede forzar legalmente al fabricante a cumplir las especificaciones. Otras son normas de derecho civil; así, si un consumidor estima que ha recibido un contravalor insuficiente por su dinero o que ha sido perjudicado de alguna manera, puede recurrir a los tribunales para resarcirse del quebranto. Sin embargo los costos y lentitud inherente

a todo proceso judicial provocan que muchos consumidores desistan de reclamar sus derechos ante los tribunales.

4.5.2 Certificación voluntaria de calidad

Más allá de dicha certificación obligatoria impuesta por los gobiernos, existe una gran expansión por la certificación voluntaria de la calidad, es decir aquella certificación por encima de los requerimientos obligatorios. Ello principalmente por razones de diferenciación de mercado. La certificación voluntaria de calidad permite a una compañía demostrar su estatus de calidad a sus compradores reales y potenciales, obteniendo con ello una ventaja competitiva *specialized expertise*. ISO 9000 es la serie de normas de calidad con mayor aceptación internacional que acredita a una empresa como gestionadora y productora de bienes de calidad (existe otras series como la BS, *British Standards*).

Las normas que constituyen la serie ISO 9000 son voluntarias, en cuanto a que no existe ningún requerimiento legal directo que exija su adopción. Sin embargo su práctica se está volviendo obligada para propósitos de mercadeo, y podría convertirse, como ya se comentó, en un criterio adicional para la contratación de servicios al exterior por parte de la Administración pública.

La existencia de estándares de calidad, como la serie de normas del tipo ISO 9000[120], podría entonces favorecer la realización y la gestión de dichos contratos del gobierno con proveedores, al evaluar la calidad de los suministradores, en función de una

---

[120] La necesidad de contar con parámetros reconocidos internacionalmente, dio origen a la conformación de un organismo especializado de las Naciones Unidas denominado Organización Internacional de normas <<International Standars Organization>> que ha establecido una gran cantidad de normas regulatorias sobre los procesos de producción y distribución de una variedad de mercancías de origen agropecuario, industrial, minero, etc.

Sin embargo, existe un bloque específico de normas referido a especificaciones deproductos o servicios, cuyo propósito es establecer las condiciones organizativas y funcionales de las empresas que permiten garantizar el aseguramiento de la calidad, dichas normas son las de la serie ISO 9000.

relación volumen, precio y cantidad y al conocer la calidad esperada del bien o servicio durante el tiempo que dure el contrato. Además, las normas de calidad que se utilizan en la industria conforman una especie de manual o guía de gestión *benchmark*, cuya introducción y adaptación al sector público tiene sentido como tal, es decir como una orientación precisa de la gestión y como mecanismo para lograr transparencia, especialmente en pequeñas organizaciones con pocas reglas y formalización.

La Administración Finlandesa, por ejemplo, ha aplicado la serie de normas ISO 9000 a la gestión local, con buenos resultados. La ciudad de Hameenlina estableció a fines de los 80's una política de calidad basada en un conjunto de "compromisos de servicio" asumidos por su Administración y Departamentos que la integran, éstos compromisos se tradujeron en "estándares de calidad", su determinación estuvo basada en la norma ISO 9000 o declaraciones del producto. Dichos estándares han conformado un punto de partida en la determinación de metas y valores de gestión (Loffer: 1996, Nascholf F.: 1996).

Afortunadamente comienzan a existir también en países en desarrollo experiencias en este campo. Sirva de ejemplo la Administración pública en la Ciudad de Aguascalientes, México y concretamente el caso del servicio de limpia. El análisis, interpretación y ajuste de la norma ISO 9000 requirió una gran cantidad de tiempo para lograr una adecuada traducción de un lenguaje empresarial a uno de servicios públicos; de inspección de calidad, de conceptos de no-conformidad para que el personal asumiera la norma como la referencia para el trabajo cotidiano.

Los resultados de esta experiencia[121] fueron muy favorables incremento en distancias de barrido; procedimientos operativos que mejoraron la organización y tiempos de recorridos y volumen de recolección, disminución de mantenimiento correctivo a los vehículos, entre otros muchos.

Otra interesante aplicación de las normas ISO 9000 está siendo desarrollada por el Programa Organización para el Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas (UNIDO). A través de la iniciativa de Alto Impacto sobre la Seguridad de los Alimentos que se realiza en siete países africanos. Se parte de la base de que si los estándares de higiene en el manejo y procesamiento de los alimentos dejan que desear, ello no solo afecta la salud y confianza de sus consumidores, sino que también la capacidad comercial de ese país respecto a dichos productos.

Algunas veces la comida que se vende, tanto al por mayor como a menudeo, es dañina para la salud, como sucede en Malawi, donde muchas de las personas que se ganan la vida como proveedores de comida son comerciantes informales. En esta situación los alimentos no cumplen con los estándares requeridos por países con mayores niveles de exigencia y ello dificulta su comercio. Zambia, por ejemplo, puede exportar su carne congelada solo a Angola y Zaire, porque son los únicos países cuyos estándares de calidad en el manejo y procesamiento de alimentos son más relajados que los suyos.

El Programa de Alto Impacto de UNIDO se centra en cuatro grupos de alimentos que resultan particularmente sensibles a la contaminación: carnes y productos cárnicos, pescado, leche y derivados y huevo. Los proveedores de alimentos de los siete países africanos serán entonces seleccionados a través del Programa, en orden de elegir en cada país a más de 20 empresas que puedan

[121] Para analizar esta experiencia Cfr. www.clad.org.ve/anales4/gonzamun.htlm.

beneficiarse de los sistemas de calidad, y por lo tanto, lograr mejoras para los consumidores en forma de una gran variedad de productos alimenticios, sin riesgos de contaminación y que no representen ningún daño para la salud.

UNIDO trabaja con pequeñas y medianas empresas, desarrolla una política para fortalecer las capacidades gerenciales en ellas e introducción el TQM en el monitoreo del procesamiento de alimentos. En países como Kenia, ya han comenzado a realizarse seminarios sobre las normas y estándares internacionales de la serie ISO 9000 y su importancia para la industria y actividades reguladoras.

El caso del servicio nacional de empleo (SENCE) de Chile que se describe en el capítulo cuarto se convirtió en el primer servicio público Chileno en certificarse a través de la norma ISO 9000. Su director Ignacio Larraetechea confesó que el solo plantearlo a sus superiores "parecía como algo descabellado e incomprensible", pero que la idea de poder estandarizar los niveles de productividad y calidad de los servicios públicos resultaba tan atractiva que la idea cobro fuerza y fue ganando adeptos[122].

Además, la observación de un conjunto de normas (como las del tipo de la serie ISO 9000) podría constituir una guía de evaluación para los premios nacionales a la calidad para servicios públicos, como de hecho sucede en varios países de la OCDE y de América Latina.

[122] Entrevista en República Dominicana con Ignacio Larraetchea, ex Directivo del SENCE y actualmente consultor internacional en empleo y capacitación laboral.

V. REINGENIERÍA[123]

5.1 Origen y Evolución

BPR, *Business Process Reenginering,* o bien Reingeniería de los Procesos de Negocio, es el acrónimo y término utilizado para caracterizar a un conjunto de conceptos y prácticas gerenciales que han despertado, por sus sorprendentes resultados, enorme interés entre empresarios y académicos inicialmente y posteriormente entre burócratas y políticos.

Su origen no posee, a diferencia de otras aproximaciones gerenciales una base firme en la investigación académica y en la teoría. En consecuencia no irrumpe en escena con una cuidada terminología y definiciones precisas. Ello ha provocado cierta confusión en su diseño y puesta en marcha (Patching:1994), además del natural desgaste y abuso que sufre el concepto. Este hecho ha afectado tanto a su expansión como al logro de las metas que se derivan de su aplicación.

Para Keidel (1994) las iniciativas de desarrollo organizacional, entre las que incluye a la reingeniería de procesos de negocio, o si se quiere simplemente reingeniería, generalmente fallan en alcanzar sus objetivos por la trivialización de sus conceptos. Además, y en parte como consecuencia de ello, la reingeniería no se presenta tampoco acompañada de un conjunto de guías metodológicas para su aplicación. Prueba de ello es que muchas grandes consultoras, como McKenzie o Boston Consulting Group, tienen sus propias publicaciones sobre el concepto o bien sobre los efectos de su implementación en los negocios (Vansina: 1994). Prácticamente

[123] Una versión reducida respecto de la introducción de la reingeniería de procesos y de otras herramientas gerenciales al sector público fue elaborada por el tesista como insumo para el Proyecto Gestión de Programas Sociales de la CEPAL y constituye la base del documento Notas para el Estudio del Proceso de Gestión Pública en el Campo de las Políticas Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL LC/R.1742 03 de Junio de 1997.

cada empresa de consultoría posee su propia versión metodológica y aplica conjuntos diferentes de técnicas.

La reingeniería, sigue siendo redefinida y elaborada a la luz de la experiencia real y de sus formas de aplicación a diversas organizaciones, lo que permitirá, sin duda, superar su debilidad conceptual original a través de la sistematización de principios, supuestos, prácticas y técnicas.

El interés por la reingeniería proviene del hecho de que ciertas grandes e importantes empresas respondieron de manera innovadora a fuertes presiones competitivas y de recesión, las que les forzaron a desarrollar respuestas radicales que les permitieran, no sólo sobrevivir, sino mejorar espectacularmente su rendimiento. Una combinación de inspiración, pensamiento creativo así como un examen crítico y profundo de las herramientas gerenciales existentes y de las prácticas gerenciales regulares en la industria ha guiado la formulación de tales respuestas.

A pesar de su enorme expansión inicial, la reingeniería se ha visto limitada por la escasa evidencia de los "éxitos espectaculares" que pregona. Ya Michael Hammer y James Champy anunciaban en su libro *Reingeniería de la Empresa*, que entre el cincuenta y el setenta por ciento de las organizaciones que acometían esfuerzos no lograban resultados espectaculares. Sin embargo, recientemente la gestión por procesos se ha posicionado nuevamente como la idea de negocios más importante y ha refinado sus supuestos y herramientas sobre la base de las experiencias de aplicación.

Los casos de Ford Motors Company, Rank Xerox, IBM finance Corp y Mutual Benefit Life (Davenport y Short: 1990; Hammer: 1990; Hammer y Champy:1993) son sus ejemplos paradigmáticos. Los resultados de estas empresas, en función de la reducción de costes, mejoras de calidad y servicio, así como en rapidez (productividad) son espectaculares. Desde luego acompañados también de interesantes ejercicios de rediseño organizacional.

La Ford Motors Company al rediseñar la organización del trabajo en sus procesos, particularmente el de adquisiciones redujo el personal de su departamento de cuentas por pagar en 75%, además de facilitar y hacer más confiables los registros contables y de mejorar la relación con sus proveedores. La clave fue la de pagar al proveedor cuando los materiales llegaban al almacén, sobre la base de un sistema automatizado, y con ello se evitaban múltiples documentos y la necesidad de contrastalos manualmente con la factura.

La Mutual Benefit Life, por su parte, al diseñar nuevamente su proceso de gestión de solicitudes de seguro redujo el tiempo promedio de tramitación en un 80%, además de lograr una considerable reducción de personal. IBM Credit rediseño su proceso de solicitud de créditos. La hizo pasar de una sola versión del proceso (la más complicada) a tres modalidades en función de su grado de complejidad.

Estos, y otros, resultados espectaculares en empresas como Eastman–Kodak Inc.; AT&T; Cigne Re y Hallmark y Altantic Bell, entre otras, que registraron incrementos en productividad después de aplicar la reingeniería[124] llamaron poderosamente la atención de buen número de consultores que buscaban las razones de tan dramáticos cambios, las similitudes y diferencias de los diversos casos, así como la posibilidad de analizar si las lecciones derivadas de su estudio podrían ser aprendidas de manera general por la industria.

Fue precisamente un consultor, Michael Hammer, quien introdujo y expandió el término: reingeniería, a una audiencia internacional durante el verano de 1990 a través de su artículo en el Harvard Business Review: "Reengineering Work:Don't Automate, Obliterate" estableciendo las ideas clave de la aproximación, las que amplió

[124] En la mayoría de las empresas señaladas el rol de la tecnología de información jugó un rol protagónico.

más adelante en su libro "Reengineering the Corporation, A Manifiesto for Business Transformation" (1993) en conjunción con James Champy.

Durante el verano de 1990 fue también publicado otro artículo de gran influencia para delimitar la aproximación de la reingeniería, esta vez en el Sloan Management Review y nuevamente con base en la investigación de compañías manufactureras que lograron saltos cuánticos en su rendimiento. Thomas Davenport y James Short en: "The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign", exploran y enfatizan el rol de la tecnología de la información en la conducción y consecución de los cambios radicales. Introducen el término: Nueva Ingeniería Industrial para diferenciarla de la visión clásica de corte taylorista. La tecnología de la información y el rediseño de procesos de negocio son para Davenport y Short las nuevas concepciones que transforman a la ingeniería industrial clásica.

A pesar de tales delimitaciones y de los aportes de nuevos "gurus" de la reingeniería como Teng; Grover y Fielder (1994)[125], esta aproximación ha generado gran polémica. Se ha considerado, en un extremo, como una mera herramienta técnica y en el otro como un nuevo y revolucionario paradigma de la gestión industrial.

De una parte se le atribuye, entonces, un carácter puramente instrumental y se le asocia a filosofías de gestión de mayor densidad conceptual como la administración de la calidad total o a sistemas sociotécnicos (Clemmer; 1994; Vansina: 1994; Harrington: 1995).

> "Cuando tu dejas de lado toda la pirotecnia, reingeniería es la re-encarnación de la teoría de la ruptura de Joseph Juran (guru de la Calidad Total) de los años 60's, con la importante adición de la tecnología de información como una herramienta fundamental" (Clemmer: 1994:1).

---

[125] Teng, Grover y Fiedler clarifican el estudio de los procesos en base al uso de la tecnología de la información (TI) desarrollando así una interesante tipología de procesos.

Además ha surgido recientemente una revisión crítica de los resultados obtenidos con su aplicación[126]. Para muchos la frenética búsqueda de reducir costos por parte de las compañías consultoras[127] para lograr resultados espectaculares incluyó la supresión de actividades en áreas como Investigación y Desarrollo, las que a la larga afectaron incluso a la capacidad de sobrevivencia de las empresas. Otra crítica recurrente es el olvido de la dimensión humana derivada de su implementación bajo un estilo de arriba a abajo o Top-Down, entre otras el déficit conceptual e instrumental que se deriva en aplicaciones sin estándares o guías gestión.

De otra parte se le identifica como un nuevo paradigma en la industria (Hammer y Champy: 1993; Davenport y Short:1990) y se achacan los eventuales malos resultados a una incorrecta aplicación de sus principos y a una incompleta comprensión de su dinámica.

Bajo esta última, es concebida como un conjunto integrado de ideas centrales, actitudes, supuestos, prácticas y técnicas que conforman un pensamiento gerencial, con valores y supuestos propios que le otorgan la capacidad de coordinar y dirigir la actividad de "resolver los problemas" que se presentan normalmente en la industria derivadas de una ineficiente y obsoleta manera de organizar y estructurar al trabajo.

Consolidarse conceptualmente y articular ordenadamente sus métodos, prácticas y técnicas es, sin duda, la vía más probable para superar su crisis de identidad. En tal sentido, recientemente Michael Hammer y James Champy publicaron, por separado, nuevos libros sobre la dirección de empresas: Agenda; lo que cada negocio debe hacer para dominar la década (2001) e Ingeniería X en la Empresa: reinventa tu negocio en la era digital (2001) respectivamente. En

---

[126] Michael Hammer y James Champy señalan en su libro Reingeenering the Corporation y en dos articulos posteriores que solo cerca del 30% de los proyectos de reingeniería resultan exitosos.

[127] Quienes obtenían, sobre la base de un acuerdo contractual, un pago proporcional a la reducción de costes.

ellos la gerencia por procesos emerge nuevamente como la idea de negocios más importante para esta nueva década. Se revisan y precisan supuestos anteriores a la luz de casi una década de la reingeniería en su versión clásica.

5.2 Principios, prácticas y técnicas

El principio clave de la reingeniería se encuentra en el concepto del "pensamiento discontinuo" que propicia la ruptura de reglas anticuadas y de los supuestos fundamentales en que se basan las actividades de la organización. Implica poner en duda viejas suposiciones, cambiar las viejas reglas y la institucionalización *ad-hoc* de procesos que provocan un bajo rendimiento de las organizaciones[128]. Nuevas actitudes deben reemplazar las anteriores.

Alcanzar el pensamiento discontinuo implica otorgar un nuevo significado a las actividades pasadas, a las cotidianas y también a lo que sabemos y creemos sobre el funcionamiento de las organizaciones. Para lograrlo, el instinto, la creatividad y la imaginación de los trabajadores, a todo nivel de la organización son fundamentales.[129]

En la práctica, el pensamiento discontinuo se traduce en un conjunto de principios, así como de diversas prácticas y técnicas que han probado ser efectivas en un buen número de empresas durante sus experiencias de cambio. La lógica derivada de la observación de estos principios, es la de reemplazar (o complementar) a los principios burocráticos de la organización científica del trabajo.

---

[128] La teoría de la ruptura <<breakthroug theory>> basada en Shaffer y reelaborada por Josep Juran, constituyen para diversos autores el origen del pensamiento discontinuo. Aunque en la teoría de la ruptura existe menor consideración a la tecnología de la información (TI) como componente fundamental.

[129] En tal sentido parece que el término: reingeniería o bien "nueva ingeniería industrial" es poco afortunado, ya que expresa un alto contenido mecanicista desprovisto de contenido humano (Keidel:1994) que pudiese aparentemente dificultar la tarea de otorgar un nuevo significado a la organización y su dinámica de desempeño.

La posibilidad de aplicar la reingeniería se corresponde con la observación de los siguientes principios prácticos (Adaptación propia sobre la base de M.Hammer y James Champy: 1993; M., Hammer: 1991 y 2001; A., Halamachi: 1995 y D. Reyes: 1998 y James Champy 2001):

- *Centrarse en procesos:* los procesos son la vía a través de la que la meta de poner a los clientes primero se operacionaliza y logra consecuencias prácticas. La *organización mediante procesos, y no en departamentos o funciones, y su ejecución por las personas más próximas* permite enfrentar la tradicional organización jerárquica vertical y piramidal de las empresas que provoca que cada departamento realice una sola función y se ocupe de un solo tipo de cliente. Este hecho genera lentitud y una enorme carga burocrática cuando un proceso administrativo requiere interactuar con otro. Más aún cuando ambos involucran diversos tipos de clientes o tareas de naturaleza diferente.

- *Romper barreras intra-departamentales e Inter-organizacionales*: Romper barreras intra-departamentales permite pasar de procesos verticales a horizonales. Sin embargo, es necesario romper también las barreras existentes con otros proveedores, socios y clientes, logrando cadenas continuas cliente-proveedor.

- *Compartir ideas con clientes, proveedores y socios.* La concepción tradicional se basa en información es poder y en mantener las buenas ideas en secreto y al interior de las empresa. Al enfatizar esta aproximación administrativa la ruptura de barreras Inter-organizacionales resulta una práctica óptima compartir información y buenas ideas que permitan incrementar la eficiencia derivada de una mejor coordinación y desempeño de los agentes con quienes se vincula la empresa.

- *Orientarse a resultados*: El diseño, la nueva organización del trabajo debe basarse no en el cumplimiento de las tareas por sí mismas, sino en la obtención de los resultados de la interacción entre éstas (creación de valor). Bajo esta perspectiva, la responsabilidad de los individuos en la organización recae, por lo tanto, en el logro de "ciclos de negocio completos" y no ya en sólo alguna de sus fases o funciones.
- *Identificar las múltiples versiones de los procesos.* Los procesos son diseñados para operar en todas las situaciones desde las más simples hasta las más complejas. Sin embargo en su operación regular no distinguen las variantes o tipos de complejidad lo que genera congestinamiento y costos adicionales. La reingeniería pone fin a la estandarización de los procesos. Éstos tienen múltiples versiones en sintonía a los requisitos de diversos mercados. Situaciones o insumos.
- *Arréglarlo aunque no este roto.* No es la más fuerte de las especies la que sobrevive, ni la más inteligente, lo hace aquella que mejor responde y se adapta a los cambios escribió Charles Darwin en su famoso *Origen de las Especies.* La capacidad del cambio organizacional, de adaptación y aprendizaje se constituye en una de las más importantes ventajas competitivas. Ello implica no concentrarse sólo en aquellos aspectos que están mal, sino también en otros estratégicos y en la elevación de los estándares de rendimiento.
- *Involucrarse en las decisiones en torno a la Tecnología de información.* Usualmente se considera que la tecnología de información es un trabajo para especialistas a quienes se les pide apoyo específico para la solución de problemas. Si bien esto es cierto, la TI debe ser un trabajo que concierna a todos sus miembros. No es suficiente con usar correo electrónico, contar con portales interactivos o regalar a cada empleado

agendas electrónicas. Aunque todo ello es útil tal vez no sirva mucho para tomar decisiones relevantes sobre si vale o no la pena la inversión en un sistema de tecnología de información específico; sobre la toma de decisiones para estandarizar los sistemas con proveedores y usuarios o sobre el potencial de la tecnología de información para los procesos que atraviesan mi departamento.

- *Integrar las fases de generación, tratamiento e interpretación de la información como un ciclo completo*: Ello elimina la existencia de unidades administrativas creadas exclusivamente para recoger y procesar información que otras unidades producen y que sólo la alta dirección interpreta.
- *Desarrollar procesos locales de toma de decisión y control preventivo que impulse a la acción.* La utilización de bases de datos, redes de telecomunicaciones y sistemas normalizados de tratamiento de información, entre otras muchas posibilidades de la tecnología de la información, son un excelente apoyo para lograrlo.
- *Minimizar en la organización el conflicto descentralización-centralización* al combinar las ventajas de servicio y flexibilidad de la primera con las ventajas de escala y coordinación de la última. El uso de la tecnología de la información es también fundamental para el logro de este principio.
- *Captar la información de una sola vez y en la fuente* y transmitirla hacia arriba para compartirla y ponerla a disposición de usuarios potenciales.
- *Enlazar las actividades paralelas en lugar de la integración de sus resultados.* Ya que establecer conexiones entre funciones paralelas y coordinar sus actividades, cuando éstas se encuentran aun en marcha, permite además de la economía en tiempo, la reducción de los costes que genera la integración final de las tareas.

Los principios descritos no constituyen una lista definitiva, son un punto de partida. Ineludiblemente se añadirán otros nuevos y reformarán algunos de los existentes a medida que se desarrollen nuevas experiencias de aplicación y aportes conceptuales.

Además de estos principios existen distintas técnicas y prácticas administrativas que acompañan el desarrollo de la reingeniería. Sin embargo, existe aun cierta confusión en su utilización ya que muchos esfuerzos por delimitar la aproximación no hacen referencia específica al uso de técnicas y herramientas utilizadas. A continuación presentamos las más recurridas. Debe tenerse en cuenta que el origen de dichas herramientas no es por supuesto la reingeniería de procesos. Su origen es diverso, ya que provienen de la ingeniería industrial, del marketing, de la informática, etc. Además dichas herramientas no se encuentran aún sistematizadas, su uso es función del énfasis dominante en la introducción de la reingeniería, sea éste el factor humano, la tecnología de información, la re-estructuración organizativa, etc.

- El método de cadena de valor de Porter y Millar (1985). Permite distinguir entre las tareas que aportan valor a los procesos de aquellas que no lo hacen y por las cuales el cliente no esta dispuesto a pagar. El valor que una compañía crea puede, entonces, ser medido por la cantidad de compradores dispuestos a pagar por un producto (bien o servicio). Un negocio es rentable, por tanto, si el valor creado por las actividades de transformación excede el costo de desempeñar dichas actividades que crean valor.
- El *benchmarking* constituye para diversos autores (Porter y Millar: 1985) una herramienta de apoyo imprescindible para la reingeniería, ya que permite la visualización y desarrollo de procesos de los que se conoce que han operado exitosamente en otras organizaciones. El benchmarking puede ser definido como el proceso continuo de medir productos, servicios y prácticas contra la

competencia o aquellas empresas reconocidas como líderes industriales. Básicamente existen cuatro tipos de benchmarking: interno, competitivo, en operaciones de categoría mundial y por actividad tipo (Harrington: 1993): i) el interno, analiza dentro de la organización focal para determinar si en otras locaciones se están realizando actividades similares y para definir las "mejores prácticas observadas"; ii) el competitivo, también denominado ingeniería en reversa, requiere el análisis de productos (bienes o servicios) y procesos de un competidor para analizar las ventajas competitivas; iii) el referente a operaciones de categoría mundial, va más allá del análisis de una organización específica y de su competencia directa ya que involucra industrias o sectores muy disímiles. Se busca el contraste de procesos genéricos (tales como almacenamiento, relación con proveedores, publicidad, contratación, etc.) y finalmente iv) por actividad-tipo, se centra en los pasos del proceso o en las actividades específicas del mismo, como el ingreso de pedidos, facturación, cobro de cuentas por pagar, etcétera.

El *benchmarking* en el ámbito público puede ser de gran utilidad:

> "El método del *benchmarking*, con las debidas adaptaciones, puede responder a las exigencias de la Administración pública de encontrar un punto de referencia para sus procesos en términos de eficiencia. El mercado no es una opción viable. En este sentido el benchmarking es un instrumento útil en la Administración pública, sin embargo su uso no ha sido muy difundido" (Renato Ruffini:1994[130])

- El *brainstorming*, o lluvia de ideas, es una técnica muy utilizada para la involucración de los propios empleados en la remodelación de los procesos administrativos o de negocios. Esta es una técnica de dinámica grupal que

[130] Ruffini, Renato (1994) Il Benchmarking nella Sanitá Publlica. SDA, Bocconi. Italia.

incluye la participación de expertos en los temas que se abordan.

- La investigación de operaciones, el estudio de métodos y la teoría de colas son herramientas muy adecuadas para las tareas involucradas en la reingeniería, sin embargo han sido escasamente utilizadas (Zair y Sinclair: 1995).

- El factor humano es un componente esencial en la reingeniería (Mumford y Beekma:1994). Por lo tanto numerosas técnicas del cambio y desarrollo organizacional han sido también utilizadas en su aplicación. Especialmente aquellas referidas a la constitución y el diseño de la labor de los "equipos de reingeniería".

  "Pese a que la reingeniería y el desarrollo organizacional (DO) no son aliados naturales, ya que las bases teóricas de una y otro pueden considerarse como extremos opuestos del espectro de la ciencia de la administración de los negocios, sin embrago coinciden y cooperan muy bien cuando el paradigma cambiante se integra a la reingeniería. Esta habilidad de colaboración mutua ha hecho del DO una herramienta indispensable" (Morris D. Brandon: 1994:9:254).

- No deben descartarse las herramientas propias de la ingeniería industrial debido al conocimiento técnico que permiten de los procesos. Pero al margen de todas ellas la tecnología de la información es con frecuencia la que constituye el corazón de los esfuerzos técnicos en la aplicación de la reingeniería. Especialmente el uso del CASE E "*Computer-Aided Software Engineering*" o Ingeniería de Software Asistida por Ordenador[131]. Las herramientas

[131] El CASE engloba una gran cantidad de programas, denominados de cuarta generación, que apoyan la construcción y mantenimiento de todo tipo de sistemas de software -grandes, pequeños, comerciales o científicos, en tiempo real, etc.- Muchos de ellos incluyen poderosos editores gráficos y transforman, a través de interfases, el desarrollo del software en un proceso visual. Cfr. Por ejemplo Hansen, Gregory (1998) Automatización. Prentice Hall.

CASE aportan los elementos necesarios para elaborar un sistema informático a partir de los diagramas de procesos y de la simulación mediante prototipos. Este tipo de tecnologías se denominan tecnologías de desarrollo y pueden ser clasificadas como CASE integrado; Upper CASE; Lower CASE y generadores de aplicaciones, en función de las exigencias del sistema a desarrollar.

Es a través de dichas herramientas como puede llevarse a cabo la simulación de procesos, que permite, en sus versiones más avanzadas, la representación de personas, tareas, actividades y tecnología en un modelo de computación dinámico. Existen esencialmente cuatro etapas al desarrollas proceso de simulación: 1) construir un modelo; 2) correr un modelo; 3) analizar medidas de rendimiento y 4) evaluar escenarios alternativos[132].

Finalmente hay que considerar que la reingeniería está basada en el rediseño de procesos considerando la perspectiva del cliente, por consiguiente es compatible con muchas técnicas provenientes de la aproximación de la calidad total, las diferencias puede encontrarse, por ejemplo, en términos de magnitud esperada del cambio en los procesos.

5.2.1 Herramientas que acompañan a la reingeniería y su posible aplicación a la gestión pública

La cadena de valor

Distinguir entre las tareas que aportan valor a los procesos principales que constituyen a una organización, de aquellas que no lo hacen y por las cuales el cliente no está dispuesto a pagar, constituye una estrategia de diferenciación de las empresas en el mercado, es decir se constituye, en palabras de Michael Porter, en una ventaja competitiva.

---

[132] Software a tal fin: Process Charter; Óptima; Ithink; PowerSim; BPSimulator; Service Model; SIMPROCESS; IBMASIS y IBTOME, SIMUL8, Extend, etc.

Para realizar esta distinción se requiere una forma sistémica de examinar todas las actividades de una empresa y el cómo éstas interactúan entre sí. La cadena de valor es una útil herramienta diseñada para tal fin. Disgrega a la empresa en sus actividades estratégicas (agrupadas éstas en procesos) para comprender el comportamiento de los costos y las fuentes de diferenciación existentes y potenciales.

En esta perspectiva, un negocio resulta "rentable" si el valor creado excede el costo de desempeñar las actividades que crean valor. El crear el valor para los compradores de un producto que exceda el costo de hacerlo es la meta de cualquier empresa.

La cadena distingue entre actividades primarias, aquellas que están directamente implicadas en la transformación de los insumos y productos (por lo que todas ellas son actividades típicas de línea, tales como: producción, mercadotecnica, ventas, servicio) y las actividades de soporte, aquellas que apoyan a las actividades primarias mediante los insumos que proporcionan, así como mediante la gestión de los recursos humanos, el desarrollo de la tecnología y la gestión administrativa, actividades todas ellas típicas de staff (técnicas o logísticas).

La cadena de valor de una empresa está inserta en un campo más grande de actividades denominado: Sistema de Valor. Los proveedores tienen cadenas de valor que crean y entregan los insumos comprados y usados en la cadena de valor de una empresa. Además muchos productos pasan a través de los canales de distribución (que conforman también cadenas de valor) en su camino hacia el comprador. Finalmente, es la cadena de valor del comprador la que determina las necesidades a ser satisfechas. Desde el punto de vista del empresario, obtener y mantener de una manera sostenida el valor de la cadena depende, entonces, no solo de comprender la cadena de valor de su empresa sino del como ésta encaja en el sistema de valor general.

La cadena de valor está compuesta por el conjunto de actividades que se realizan para el diseño, producción, distribución, entrega y apoyo de los productos que entrega una empresa. La forma en que ésta se desempeña es reflejo de su historia, estrategia, estilo de dirección, etc.

Los eslabones que componen la cadena de valor son las relaciones entre pares de actividades, es decir, entre la manera en que se desempeña una actividad y el costo o desempeño de la otra que conforma el eslabón. Por ejemplo, la compra de hojas de acero precortadas de alta calidad, en una empresa automotriz, puede simplificar la actividad subsiguiente de manufactura y reducir el desperdicio.

Los eslabones pueden llevar la ventaja competitiva, dentro de la cadena de valor, de dos maneras: mediante la optimización y mediante la coordinación.

Existen también eslabones verticales, por ejemplo en las relaciones de un proveedor con la empresa. Los grandes fabricantes en las industrias de alta tecnología, por ejemplo, tienen cada vez menos proveedores, pero con relaciones mucho más estrechas con ellos, incluyendo la virtual incorporación de parte de sus sistemas administrativos y de control dentro de sus propios sistemas. Este esfuerzo se aprecia en el intercambio electrónico de datos para transferir información en transacciones tales como órdenes de compra, entregas y facturas y en las respuestas del proveedor a las demandas del sistema gerencial de calidad de la empresa o cliente.

Notas para la adaptación de la cadena de valor a la gestión de programas sociales[133].

Los programas sociales y otros programas públicos pueden también ser analizados bajo la noción de cadena de valor. Cuando se trata con proyectos productivos -en el sector público o privado- descubrimos que el mercado es el elemento que juega el rol más importante para determinar su éxito o fracaso, se constituye en un juez imparcial, concretamente a través de la tasa de retorno generada por los proyectos en el curso de su implementación. Entre más rentable sea un proyecto más exitoso es. De manera tal que la definición de metas y el entorno son claramente definidos. Las metas son incrementar el valor de las acciones de la empresa y la rentabilidad, el entorno es el mercado[134].

En los programas sociales a diferencia de los económico/ productivos, no existe mercado para juzgar su nivel de éxito o fracaso. El entorno es político, social, cultural y económico y la fijación de metas no es, normalmente, un proceso de alta precisión y fácil consenso, es un proceso que depende de la fortaleza institucional y cultura democrática.

---

[133] El debate sobre adaptación de herramientas gerenciales al sector público han sido tratado con detalle por Xavier Mendoza de ESADE, identificando los riesgos y posibilidades de su adopción, entre otros autores como Mark Moore en su libro sobre gestión estratégica y creación de valor en el sector público (1998). Recientemente Mario Waissbluth (2002) en su texto La Reforma del Estado en América latina: Guía Abreviada para Exploradores en la Jungla, publicación del Grupo Consultor Invertec IGT Sobre estas bases el análisis de la cadena de valor y su aplicación a programas sociales fue analizado por el tesista en el marco del programa de investigación sobre gestión de programas sociales bajo la Dirección de Ernesto Cohen, Director del Proyecto.

[134] El proceso de definición de metas, técnico para uno y polítco para otro, así como las presiones del entorno, básicamente económicas para uno y económicas, políticas y sociales para otro, marcan para distintos autores la diferencia entre ambos ámbitos. Cfr el material sobre Planificación Estratégica e Organizaciones Sin Fines de Lucro, que comprende el material de lectura sobre planificación estratégica del curso sobre gerencia social que imparte el Instituto Interamericano de Desarrollo Social INDES del BID. La distinción entre la eficiencia privada y la eficiencia social se analiza también con detalle en Karen Marie, Mokate (2001) Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?. Documentos de Trabajo del INDES. BID.

El Estado a través de los programas sociales entrega productos (bienes o servicios) a una población objetivo o de beneficiarios que no pueden solventar sus necesidades y quienes prácticamente no tienen capacidad de elección, lo que subraya la ausencia de mercado. En consecuencia, la única manera de medir su éxito o fracaso depende de la evaluación del impacto o resultados netos de la intervención (valor público). Por ejemplo, un programa educativo busca reducir la repitencia y tasa de abstencionismo, uno nutricional busca reducir el grado de malnutrición en la población objetivo a la que se dirige; un programa de crédito a microempresarios busca mejorar su nivel de ingresos, por incrementos en productividad, etc.

El impacto, entonces, para los programas sociales es el equivalente al márgen de ganancia o utilidades de las actividades de negocios. Bajo esta lógica la cadena de valor al analizar los programas sociales esta orientada a maximizar el impacto o creación de valor público (y no el margen de utilidad).

De igual modo, la cadena de valor en los programas sociales, encaja en un sistema de valor público, en el que se incluye la cadena de valor de los beneficiarios y la de los proveedores de insumos, incluyendo a aquellos a través de los cuales se externalizan servicios, en caso de existir la contratación al exterior, situación bastante recurrente en programas sociales.

Las actividades primarias de la cadena de valor en los programas sociales son aquellas que constituyen su ciclo básico de gestión o si se quiere ingeniería de programas y proyectos: Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoreo y Evaluación ex-Post[135].

[135] Para analizar con detalle el ciclo básico de la gestión de programas y proyectos sociales, así como la identificación de sus principales funciones puede consultarse: Ernesto Cohén, Rodrigo Martínez, Leonel Tapia y Alejandro Medina (1998). La gestión de programas sociales. Serie Políticas Sociales #25 CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile en www.cepal.cl/publicaciones/desarrollosocial.

Las actividades de soporte, son aquellas que apoyan a dichas funciones mediante los insumos que proporcionan, así como mediante la gestión de los recursos humanos, el desarrollo de la tecnología y la gestión administrativa.

En la cadena de valor de los programas sociales, por ejemplo, las diversas actividades genéricas que desarrolla cada programa (organización, dirección, programación, ejecución, monitoreo y evaluación ex-post) contribuyen a lograr un nivel impacto o creación de valor, el objetivo es lograr que éste sea el máximo posible. Para ello es necesario evaluar el aporte de cada actividad o conjunto de ellas en términos de la productividad la gestión con orientación a la maximización de la creación de valor.

Los eslabones de la cadena de valor de los programas sociales son las relaciones entre la manera en que es realizada una actividad, o función del ciclo de gestión, y el costo o desempeño de la otra que conforma el eslabón.

Un eslabón entre las actividades de programación y ejecución, podría ser ejemplificado en la siguiente situación. La realización de una "programación científica" del proyecto, es decir realizada con las técnicas adecuadas de acuerdo a la naturaleza del programa (GANTT; PERT, CPM, etc.), reduce los costos por falta de coordinación, abastecimiento de insumos fuera de tiempo, improvisaciones, y otros, en el momento de la ejecución. La optimización de una función como la programación, traslada, entonces, ventajas de reducción de costos y mejora de la coordinación a la función siguiente, ejecución, junto con la que constituye un eslabón.

Bajo esta perspectiva se debe estimar el aporte de cada función a los incrementos de productividad de la gestión, así como la medida en que ese aporte esta contribuyendo al nivel de impacto alcanzado.

Los eslabones también pueden ser verticales, es decir los existentes entre proveedores y el programa. Si al externalizar el servicio de

distribución de un producto (bien o servicio) el programa obtiene ventajas en términos de calidad, volumen y precio. Estas ventajas revelan la importancia del eslabón en la cadena.

Resulta indispensable la utilización de técnicas como la evaluación coste-efectividad, coste beneficio y costo impacto para la aplicación y desarrollo de concepto de valor[136]. Aunado a ello se debiese contar con un sistema de acumulación de costos por procesos.

5.3 Introducción de la reingeniería en la Administración pública

La presión fiscal, un creciente número de quejas por parte de los contribuyentes, nuevas posibilidades tecnológicas o bien los cambios en la teoría y práctica administrativa del sector privado que pueden ser relevantes y transferibles al sector público, se constituyen como los estímulos más frecuentes para introducir nuevos estilos y sistemas de gestión. Este es el caso de la reingeniería de procesos.

El movimiento de la reingeniería, impulsado por un buen número de dichos estímulos, ha irrumpido con gran intensidad en la Administración pública, tanto en las democracias avanzadas de occidente como en América latina.

> "Se aplica la reingeniería con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos que entraña el cumplimiento de las obligaciones del ciudadano (por ejemplo en materia tributaria) y los tiempos requeridos para completar sus trámites y recibir atención" (CEPAL:El Pacto Fiscal:1998; Capítulo X:257).

Un importante factor de su expansión, sin duda, es el programa de modernización de la Administración Americana "De los Trámites a los Resultados" del National Performance Review (NPR) suscrito por el Vicepresidente Al Gore en 1993. Este programa se plantea

[136] Una descripción de éstas metodologías y su aplicación a programas sociales en América Latina puede encontrarse en Cohen Ernesto y Rolando. Franco (1993) Evaluación de proyectos Sociales. Ed. Siglo veintiuno de España Editores.

seguir de manera sustantiva los pasos de la "reingeniería" tomados por las compañías que han buscado racionalizar sus operaciones (Kettl: 1994).

Las evaluaciones realizadas del Programa durante 1995, 1996 y1997 han sido alentadoras en términos de reducción de costes, agilidad administrativa (a través de la desreglamentación normativa) y mejora de la calidad e interacción con los ciudadanos. A manera de ejemplo, el Departamento de Desarrollo Urbano y Vivienda redujo un 65% sus regulaciones (2,800 páginas). El Departamento de Agricultura eliminó tres millones de páginas de formas gubernamentales que tenían que ser llenadas anualmente por granjeros.

Asimismo, la reciente creación de la "Alianza para el Rediseño del Gobierno" impulsada por la Academia Americana de Administración pública también ha influido de manera notoria en su expansión. Dicha alianza posee una base de datos en línea que contiene estudios de caso; revisión de textos; bibliografía y glosario de términos sobre reingeniería, un boletín y un centro de conferencias de actividades de "reinvención" del gobierno a todo nivel: federal; estatal y local (Posner y Rothstein:1994).

Además en los Estados Unidos existe desde 1994 el Premio Hammer (en honor de Michael Hammer uno de los denominados *gurues* de la reingeniería) para apoyar el movimiento de reinvención del gobierno.

El Gobierno Británico de John Major, bajo la inspiración teórica de las aproximaciones de la elección pública y del gerencialismo, ha también impulsado importantes esfuerzos de "reinvención" que incluyen la introducción de la reingeniería de procesos, aunque su desarrollo ha enfrentado diversos problemas de corte institucional (Campbell:1995).

El Gobierno Holandés y la Unión Europea han experimentado exitosamente la introducción de la reingeniería dentro de algunas de sus áreas de actividad. Varios Ministerios del Gobierno Holandés

han mejorado espectacularmente la atención de los asuntos relacionados con ciudadanos-residentes a través de la automatización de un gran número de decisiones. Para ello han utilizado diversos sistemas de tecnología de información que les han reportados amplios beneficios en reducción de costes, tiempo y calidad del servicio (Snellen:1994).

La Administración de Aduanas de la Unión Europea constituye un claro ejemplo de reingeniería, ésta ha pasado de ser un congestionado y pesado aparato burocrático que dificultaba el paso de las mercancías a ser un ágil mecanismo de desarrollo económico (K.B.C. Saxena: 1995).

En América Latina, en países como México, la reingeniería forma parte desde 1994 de un buen número de programas de alta dirección para funcionarios públicos (INAP: 1995; 2001). Existe además un importante esfuerzo de reingeniería enmarcado en el Programa de Calidad y Excelencia del Departamento del Distrito Federal en la Ciudad de México a través del cual han sido rediseñados procesos clave en la mayoría de las Delegaciones Político/administrativas de la Ciudad.

También en México, la Administración pública municipal ha incorporado a la reingeniería de procesos como una herramienta de apoyo a sus procesos de modernización. Por ejemplo el Municipio de Zapopan en el Estado de Jalisco, ha mejorado "radicalmente" la gestión del control del padrón fiscal y expedición de licencias, permisos y autorizaciones para el funcionamiento de giros y anuncios, logrando reducción de trámites, agilidad administrativa, reducción de duplicidades, mayor eficiencia, etc. El proceso arrancó en 1998 y a la fecha continua el proceso de mejoramiento[137].

[137] Material de los anales del Congreso 4 del CLAD. Cfr. www.clad.org.ve/anales4/mendoflo.html

A través de la estrategia de modernización administrativa denominada como "Los Compromisos de Modernización", un buen número de servicios públicos en Chile desarrollan actualmente iniciativas de reingeniería (Chile: Compromisos de Gestión: 1997), así como también la empresa estatal más grande del país, la minera CODELCO. La caída de los precios internacionales del cobre ha sido el mecanismo que ha desatado los cambios para incrementar su productividad. En Argentina, en el marco del programa de Modernización: Reforma del Estado II, se han desarrollado estrategias de reingeniería en la Administración Central.

A nivel de agencias uno de los ejemplos clásicos lo constituye el proceso de acreditación comercial del Singapur, especialmente en términos de la utilización de la tecnología de información que le ha permitido rediseñar el proceso de acreditación altamente burocratizado y reducir el tiempo de tramitación de la autorización comercial de dos días a 15 minutos; publicar estadísticas comerciales con 4 semanas de anticipación y reducir en un gran porcentaje su personal staff (Soh; Neo y Markus:1993). La experiencia del Puerto de Barcelona representa otro exitoso ejemplo de introducción de reingeniería mediante el desarrollo de un sistema de intercambio electrónico de datos, (EDI) "Electronic Data Interchange" (Boletín FAL, CEPAL, No. 131).

También los servicios sociales han sido transformados mediante la implantación de la reingeniería. El estado norteamericano de Tennessee a través de la introducción de un sistema experto de información procesa las solicitudes acerca de beneficios y asistencia pública, obtiene la información y verifica instantáneamente la elegibilidad de los aplicantes para varias clases de asistencia pública. El estado de Tennessee mediante este sistema ahorra en salarios y espacio de oficina, además ha reducido su tasa de error y los tiempos de espera (Halamachi: 1995).

El proceso de determinación de incapacidad en la Seguridad Social Norteamericana representa otro importante caso de aplicación. Este proceso había sido calificado antes de su rediseño como un proceso de alta mediación, de gran fragmentación y especialización de tareas, en suma un proceso altamente congestionado, complejo, confuso y de baja calidad. Esta situación añadía a quienes sufren el infortunio de estar incapacitados, tener que enfrentar este escollo burocrático para acceder al beneficio de la incapacidad.

A través de la reingeniería el proceso se ha rediseñado y ha comenzado a operar en una nueva versión que ha suprimido fases y tareas, agilizando el registro de información y el proceso de decisión respecto de la determinación de los beneficiarios, mejorando la atención, reduciendo la probabilidad de ocurrencia de errores y disminuyendo sus costes. (Halamachi: 1996).

Contrariamente a lo que pareciera, la reingeniería de procesos no se basa exclusivamente en mejoras a través de la utilización de la tecnología de información, aunque en buen número de los casos exitosos más difundidos ésta juega un rol fundamental. Pese al papel que juega ésta, reingeniería no es sinónimo de mejoras en la tecnología de información. Prueba de ello son numerosas experiencias de rediseño de procesos que no la incluyen como su componente esencial de cambio.

A pesar de las exitosas experiencias descritas, del enorme potencial de aplicación de esta aproximación y de la expectativa de sorprendentes e inmediatos resultados, el entorno de aplicación, las modalidades de organización del trabajo, las condiciones culturales y el marco legal y administrativo para su aplicación son distintas en organizaciones públicas y privadas y las diferencias deben ser consideradas para su correcta introducción.

En síntesis, la reingeniería se ha convertido en una aproximación administrativa aceptada en los esfuerzos de reforma de las organizaciones públicas. Aunque originalmente concebida para introducir cambios radicales en las operaciones y competitividad de

las unidades de negocios, sus principios y técnicas han crecido en influencia en los diseñadores de política, profesionales y académicos de la Administración pública.

> "Las herramientas y prácticas de la reingeniería han sido consideradas o adoptadas en la agenda de renovación de las organizaciones del sector público en países desarrollados y en desarrollo, y en niveles nacionales y locales" (Reyes D.: 1998).

5.4 Resistencias a la introducción de la reingeniería de procesos en la Administración pública

Aplicar la reingeniería en la Administración pública (así como otras técnicas gerenciales orientadas al incremento de la productividad) requiere sin duda de un importante esfuerzo de adaptación e innovación. Debe abandonarse la idea de la posibilidad de "trasplantarla" del ámbito privado al público. Desafortunadamente la naturaleza de la Administración podría entorpecer tales esfuerzos. Las burocracias públicas están en su gran mayoría basadas en la fragmentación de tareas, capas jerárquicas, especialización y funciones departamentales. Ello provoca profundas resistencias al cambio basado en la "transversalidad de los procesos". Más concretamente entre las características de la gestión pública que más dificultan su introducción podemos señalar a las siguientes: (Saxena: 1995; Morgan y Murgatroyd:1994; Posner y Rothstein:1994; Gaebler y Osborne:1993):

- La Administración pública por su excesiva burocracia, en términos de normas y regulaciones, tiende a ser más resistente al cambio y a la innovación.
- Las instituciones que componen la Administración pública no reciben su presupuesto como resultado de su rendimiento. De tal manera no se generan incentivos para mejorar.
- Los salarios de los funcionarios públicos, tradicionalmente tampoco han estado vinculados al desempeño. Los sistemas de promoción, recompensa y reconocimiento se encuentran

más basados en la promoción por antigüedad que por mérito.

- Los funcionarios públicos están limitados por el control político. Los políticos influyen notoriamente en su capacidad y estilo de gestión.
- Uno de los mayores problemas del gobierno es que muchos de sus asuntos prioritarios -competitividad; educación; drogas; vivienda etc.- atraviesan diversas dependencias, organismos, programas e instituciones. Cada uno posee sólo una parte de la solución. Ello exige una continua coordinación y colaboración que es difícil de lograr.
- La aplicación de las políticas del gobierno carece, con frecuencia, de sistemas de información para monitorear y evaluar su implementación e impacto. Ante esto la tecnología de información tiene enormes potencialidades de aplicación, especialmente en áreas como educación y sanidad, que han sido casi totalmente inexploradas. En los países en desarrollo, especialmente, existe muy poca inversión para investigación y desarrollo (Saxena:1995) en este campo.
- Las burocracias públicas tienen tareas fragmentadas, capas jerárquicas y funciones departamentales aisladas, lo que exige complicados procesos administrativos para integrarlas. De este organización del trabajo deriva la mala reputación de los burócratas, quienes se encuentran atrapados en dicha organización.

Estas resistencias limitan la puesta en marcha de procesos de cambio administrativo y dificultan la introducción de algunas aproximaciones administrativas que han probado ser exitosas en otras circunstancias, como la administración de la calidad total, así como la propia reingeniería de procesos.

La exagerada regulación que con frecuencia caracteriza a la actividad administrativa podría dificultar la utilización de herramientas de

análisis comparativo como el *benchmarking* al estar las organizaciones sujetas a tantas y tan diversas normas y regulaciones.

Por otra parte, dicha hiper-regulación puede provocar ciertas paradojas al momento de introducir a la Administración pública sistemas de informática, componente frecuente de la reingeniería, ya que su introducción podría, en ciertas condiciones, congestionar aún más la actividad administrativa en lugar de agilizarla[138].

Además, existen pautas y patrones culturales en la forma de actuación de los burócratas que de no ser tenidas en cuenta, limitarán aun más las posibilidades de éxito al introducir nuevas herramientas de gestión. Por ejemplo y con respecto al correo electrónico (*electronic mail*) para buen número de burócratas, el "papel" es el único medio para llevar a cabo mensajes y transacciones y que los medios electrónicos son aún algo muy abstracto para ser utilizados en la práctica cotidiana. Por otra parte la comunicación en las organizaciones públicas es a través de "memos" o de otros documentos que involucran la firma o sellos de autoridad. Es aquí donde los mensajes electrónicos tienen el problema de autenticidad de las firmas.

Por otra parte y al igual que sucede con otras aproximaciones como el movimiento de la calidad existe confusión al asociar el enfoque de reingeniería como una mera medida de amortización de personal.

> "La reingeniería consiste en la reducción programada de cargos y niveles jerárquicos dentro de la organización. Particularmente vulnerables son los mandos ejecutivos medios y los departamentos asesores y de apoyo. Este enfoque es similar al ajuste estructural y por lo tanto utiliza su misma metodología" (Duque, Fernando: 1997:15).

[138] Si partimos del hecho de que el grado de estandarización o formulación que se requiere para poner en práctica a los sistemas informáticos tiende a ser, por lo regular, bastante elevado y si asumimos que el grado de formulación y estandarización es a su vez una medida del grado de burocracia, entonces informatizar la Administración podría implicar un mayor grado de burocracia.

5.4.1 Reingeniería en la Administración pública. Condiciones para su expansión

David Osborne (1994) uno de los más optimistas impulsores del movimiento de reinvención del gobierno en los Estados Unidos de Norteamérica destaca como los actores más relevantes en el impulso de esta iniciativa, a: (1) la burocracia interesada en realizar un cambio en el estilo de gestión; además la burocracia es considerada por el gobierno como el motor fundamental de la transformación administrativa. A tal respecto, el vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore ha enfatizado de manera reiterada la idea de dar poder a los empleados para que se consigan resultados (NPR: 1993)[139]; (2) El público quien exige, apoya y desea participar de los beneficios de los cambios en la Administración, así como también (3) El sector privado mediante el ejemplo de notables mejoras llevadas a cabo en la gestión. Con respecto a este último punto, al menos en los Estados Unidos, el sector privado juega un importante doble papel, tanto de socio o *partner* como de mentor. Los directivos de General Motors realizan seminarios con funcionarios públicos en orden a contribuir a la mejor utilización de las prácticas y técnicas de la reingeniería (Posner y Rothstein: 1994).

La reingeniería como estrategia global de cambio para la Administración pública es por supuesto una aproximación técnica sin embargo, es innegable que se constituye también en un asunto de carácter eminentemente político y no netamente gerencial. De esta manera la introducción de las reformas en la Administración pública debe partir del reconocimiento de las restricciones institucionales y estructurales dadas, así como la clara diferenciación

[139] Ninguna de las 10 anteriores Comisiones de Reforma de la Administración Norteamericana había apostado por la descentralización de responsabilidad hacia los trabajadores en el proceso de cambio, de manera tan amplia como en la estrategia de reinvención del gobierno.

entre problemas macro y micro-gerenciales.[140]. Las posibilidades de éxito pasan por generar adhesión y confianza en los trabajadores mediante su involucramiento a los procesos de cambio; negociar con los sindicatos; redefinir los mecanismos de evaluación al desempeño; lograr mayor independencia frente al congreso y conseguir el compromiso político y de liderazgo de las reformas, entre otras muchas iniciativas políticas y de gestión que basadas en la innovación hagan frente a los obstáculos burocráticos descritos[141].

Como ya se comento con anterioridad, su utilidad debe ser condicionada a su contribución a la gobernabilidad. Por sí sola esta herramienta no solucionará los problemas que enfrenta la Administración pública, se requiere liderazgo, creatividad y apoyo.

5.5 Reingeniería como estrategia de cambio de la gestión pública

La introducción a la Administración pública de aproximaciones provenientes de la gestión privada, como la reingeniería de procesos, forman, normalmente, parte de un esfuerzo o programa más amplio de reformas administrativas, que pretenden un impacto global en el estilo de gestión de la Administración pública.

La reingeniería de procesos puede formar parte de iniciativas globales de modernización administrativa, como en el caso del movimiento de Reinvención del Gobierno en los Estados Unidos o bien la Oficina de Innovación Gubernamental en México, o bien formar parte de una estrategia dirigida a organizaciones particulares

---

[140] Colín Campbell señala que en el caso del Reino Unido la politización de los esfuerzos de reinvención ha sido su obstáculo principal. "Más que crear un entorno que conduzca a la innovación en la gestión pública, los esfuerzos de reinvención en el Reino Unido han profundizado la división entre formuladores e implementadores" (Campbell:1995:479).

[141] A partir de este hecho se explica la importancia otorgada a novedosas vías de expansión de la aproximación como los "laboratorios de reinvención" en los Estados Unidos, constituidos por los esfuerzos de rediseño a todos los niveles conformando una red de apoyo y consolidación del movimiento que gestiona la alianza para el rediseño del gobierno, ya señalada.

y ubicarse en aquellos servicios públicos o áreas del aparato público que enfrentan una deficiente, poco funcional y obsoleta forma de organización del trabajo, que requieren su introducción, como es el caso de algunas iniciativas de modernización de gestión en varias agencias públicas europeas o latinoamericanas.

Cualquiera que sea el caso la elección de la reingeniería como estrategia de cambio para mejorar la gestión pública, debe partir del reconocimiento de que la realidad organizacional es muy diversa y de que existen áreas en las que su introducción resulta más sencilla que en otras. Asimismo que habrá sectores o áreas que faciliten más que otras el acceso a la tecnología de información.

Dada la diversidad de circunstancias que podrían influir en la introducción de la reingeniería en la Administración pública, diferentes organizaciones podrían aplicarla en grados distintos en función de sus requerimientos de cambio.

Algunas podrían buscar mejorar algunos procesos, mientras que otras podrían buscar un cambio radical en la organización; algunas podrían estar dispuestas a asumir bastante riesgo y elevados costes en su aplicación mientras que el propósito de otras podría ser invertir poco dinero y asumir un riesgo reducido, etcétera.

Para evitar falsas expectativas de su aplicación, es importante considerar que la reingeniería de procesos no ha sido siempre exitosa, incluso en la organizaciones privadas que conforman su habitat natural (Hammer y Champy:1993). Recientemente James Champy realizó una profunda revisión crítica a este enfoque, especialmente basada en el hecho de que la reducción indiscriminada de actividades para reducir costes (entre los que se incluían actividades de investigación y desarrollo) y lograr cambios radicales afectó su capacidad de aprendizaje organizacional.

De hecho ya ha inicios del movimiento de la rengeniería de procesos autores destacados como Teng; Grover y Fiedler (1994) manifestaban algunas precauciones:

> "Siendo relativamente reciente el movimiento del BPR (Business Process Reingeneering) ha generado muchas historias exitosas y virtualmente ninguna discusión sobre el daño potencial que puede causar... Sin un liderazgo visionario en la alta dirección, muchos cambios pueden fracasar y habrá poca esperanza de que fuerzas innovativas puedan ser habilitadas para facilitar el proceso de reingeniería y transformació organizacional" (Teng; Grover y Fiedler:1994:30).

Resulta relevante señalar que la reingeniería de procesos y su introducción al sector público exigen un análisis profundo de una de las dimensiones clave en cualquier organización: la estructura organizacional. Diferenciación e integración del trabajo son sus tensiones inherentes. A mayor diferenciación más compleja es la integración, ésta es la característica central del modelo burocrático de organización y gestión del trabajo. Introducir esta aproximación administrativa a cualquier organización, implica reducir, a través del rediseño de las tareas actividades, procedimientos y procesos de organización del trabajo, los altos requerimientos de integración, esa es una de las condiciones clave del éxito y el desafío más importante.

La reingeniería no es la única estrategia disponible para lograr el cambio por procesos en la administración pública. De hecho, como se ha revisado, la gestión pública ha ensayado durante décadas iniciativas diversas.

VI. LA INTRODUCCIÓN DE LA TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO COMO UN APOYO AL CAMBIO POR PROCESOS

6.1 Introducción

Los gobiernos son en gran medida empresas de información. Obtienen, distribuyen y utilizan información para cumplir sus funciones. Muchas actividades e instituciones administrativas existen solamente para recogerla y distribuirla (las oficinas de censos demográficos y estadísticas, las librerías nacionales por ejemplo). Otras como las unidades de impuestos internos dependen de los recursos de información para cumplir con sus misiones y prestar los servicios que requieren sus usuarios.

Existen sistemas de información para apoyar las funciones administrativas de las organizaciones del sector público, tales como las relacionadas con la administración de personal: reclutamiento; (registro de candidatos, planeación de exámenes, registro de resultados, etc.) promoción, nómina y otras asignaciones, cálculo del retiro de pensión, entre otras muchas rutinas y subrutinas. Otros sistemas apoyan a la planeación y las decisiones económicas (estadísticas, pronósticos y proyecciones de crecimiento económico o demográfico, etc.) así como también el desarrollo de la ciencia y la tecnología o bien a la función reguladora (registro civil, empresarial, etc.).

La actividad de la Administración pública se encuentra sujeta a constante presión por mejorar las formas de obtener, procesar y distribuir información dado el creciente volumen y exigencias en su manejo. Esta presión se hace cada vez más insostenible ante la expansión y avance de nuevas tecnologías de información que apoyan el incremento a la productividad en la gestión de las empresas privadas. En países avanzados y en algunos de reciente industrialización existen avances significativos en la introducción

de tecnología de información (TI) en la Administración pública, como Japón, Estados Unidos, Francia, Alemania o Singapur. Sin embargo los avances en este campo en contraste con el sector privado son menores, especialmente en el sector público de los países en desarrollo.

Una razón se encuentra en el desencanto por la computarización en la Administración pública que comenzó a fines de la década de sesenta en los países industrializados y a mediados de los 70's en la región latinoamericana. Contrariamente a todas las predicciones la computarización no trajo consigo mejoras espectaculares en la productividad en la Administración, ni incrementos dramáticos en la calidad de los servicios y en la transparencia. Ello condujo al escepticismo entre políticos y funcionarios públicos acerca de apostar por cambios de tipo instrumental. La visión simple y reduccionista de que un cambio puramente tecnológico traería consigo altos incrementos de productividad (supuesto que acompaño al movimiento de reforma administrativa), fue la inspiración guía que, como sugiere Yezkel Dror (1988), solo logró, en gran medida, "automatizar las cosas que se hacían mal".

Introducir TI implica reconocer las mutuas dependencias que existen entre estructura, tecnología, personas y tareas, así como la influencia de la realidad institucional[142] en la que el sistema será introducido. Diversos estudios señalan que los costes organizativos para introducir un sistema (orgware) tienden a crecer rápidamente, mientras que los correspondientes de infraestructura (hardware) disminuyen y los de programación y paquetería (software) han tendido a crecer suavemente (Bjorn-Andersen: 1987) y comienzan a decrecer.

[142] Los niveles de confianza y cooperación entre los miembros que constituyen a una organización, incrementan (o reducen) los costos de transacción al implementar un sistema de tecnología de información, ya que ante diversos intereses e incentivos éste puede ser cooptado por grupos de interés.

Bajo esta lógica conceptos como arquitectura y dinámica de la información han irrumpido en el campo de la gestión pública. El primero sugiere que la configuración (arquitectura) de los sistemas de información debe corresponder, ser un reflejo de la estructura de la organización, razón por la que previo al diseño e introducción de un sistema de información se habrá de distinguir la naturaleza de la organización, la relación entre sus componentes y su distribución (Haberman y Reeder: 1987).

La dinámica de la información: la forma más efectiva de utilizar la información es mediante grupos de trabajo, ya que en ellos se encuentra la base de creación de valor de una organización. Bajo esta perspectiva se han desarrollado aplicaciones informáticas denominadas aplicaciones grupales o "groupware", así como también el intercambio electrónico de datos (EDI) y el workflow o flujo de trabajo[143]. La dinámica grupal favorece la autogestión, autocontrol y automedida de los equipos de trabajo.

Por esto, se considera a la información como recurso fundamental de la gestión, ésta, al igual que otros recursos administrativos (recursos humanos, materiales o financieros) está sujeta a las condiciones de gestión y se constituye como un recurso económico, al que se aplica también el principio de escasez y al cual se busca hacer lo más productivo posible al diseñar la estructura adecuada del sistema y su dinámica más apropiada.

> "La información es un recurso escaso, como la energía o la materia prima. Su valor tiene que ser gestionado como un recurso fundamental para la organización" (Use of Information Technologies in Public Administration: United Nations: 1986:79).

La adecuada gestión de la información es un mecanismo capaz de incrementar la productividad de la organización al facilitar la

[143] Un producto típico groupware debe ofrecer; correo electrónico, conectividad, uso compartido de la información, por medio de un servidor UNIX, DOS, OS/2 u otro, que permita crear, almacenar y ver documentos por parte de usuarios en estaciones de una red y video-conferencias.

cooperación de la información, su descentralización, oportunidad y fiabilidad. Es actualmente reconocida como recurso estratégico y vital para la administración efectiva y el desarrollo de cualquier organización (Paul L. Tom: 1991). Los beneficios que pueden ser obtenidos por la gestión al introducir diversas tecnologías de información se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 12: Nuevas Posibilidades de la Tecnología de Información

SITUACIÓN VIEJA	TECNOLOGÍA DE RUPTURA	NUEVAS POSIBILIDADES
Información disponible una vez y en un solo lugar	Bases de datos compartidas	Información disponible simultáneamente y en tantos lugares como sea necesario
Solamente expertos pueden desempeñar el trabajo	Sistemas expertos	Un trabajador generalista puede hacer el trabajo de un especialista
Elección organizacional de centralizar o descentralizar	Redde telecomunicaciones	Las organizaciones pueden simultáneamente centralizar y desentralizar
Los directivos toman todas todas las decisiones	Herramientas de apoyo a la toma de decisiones: acceso a bases de datos, softwares para modelado	Tomar decisiones es parte del trabajo de cada quien
El personal de campo requiere de oficinas para recibir, almacenar, disponer y transmimitir información	Comunicación sin cable y computadores portátiles	El personal de campo puede enviar y recibir en cualquier lugar
Compradores potenciales son contactados por personas	Video disk interactivo	Compradores potenciales son contactados efectivamente
Los planes se revisan periódicamente	Computadoras de alto rendimiento	Los planes se revisan instantáneamente
Se tienen que encontrar las cosas en donde estén.	Identificación automática y tecnología de búsqueda.	Las cosas te dicen donde están.

Adaptación propia de Michael Hammer (1993) Nueva era de la Tecnología de Información. Harvard Business Review

6.2 La tecnología de información en la Administración pública

Actualmente tanto países industrializados como en desarrollo, reconocen el potencial de la inversión en tecnología de información para lograr cambios radicales en los estilos de gestión de sus aparatos públicos. Los reportes de gestión pública de la OCDE y los libros blancos para la mejora de servicios públicos dan cuenta de ello.

El libro blanco elaborado por el Ministerio Español para las Administraciones Públicas, por ejemplo, reconoce explícitamente la utilidad de la tecnología de información como un medio para lograr sus principales objetivos.

> "Las Administraciones Públicas, por su carácter de organizaciones territoriales así como por la obligación de ofrecer el mismo servicio a todos los ciudadanos sea cual fuere su localización, constituyen un caso claro de organizaciones en que las nuevas tecnologías de las comunicaciones deben ser consideradas como recursos estratégicos en la consecución de sus objetivos fundamentales" (Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2000, Capítulo V, página 38).

En América latina, la situación no es diferente, los gobiernos reconocen su valor como un componente indispensable de su modernización. El gobierno de la República de Chile, a través de su Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, ha definido entre sus líneas de acción (1997) implementar el Programa de Informatización del Sector Público.

> "Este programa busca coordinar la utilización eficiente de las tecnologías de información. Esto implica mejor coordinación y evitar la subutilización de equipos y duplicación de esfuerzos. El Estado destina una suma considerable a la compra de insumos tecnológicos de diverso orden, pero esto necesita coordinación y orientación respecto a éstas tecnologías y su uso en el ámbito de la gestión pública" (Presentación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública: 1997:13 Reporte interno de la Secretaría General del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública; Marzo).

En Brasil, el Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado desarrollado en 1995, contiene un amplio conjunto de actividades destinadas a la incorporación de la tecnología de información para la modernización de la Administración pública, tales como el proyecto de red de comunicación gubernamental o el desarrollo de diversos sistemas de gestión para la Administración pública (Cfr. Plan Director de la Reforma del Estado: 1995).

Esta tendencia se ha materializado, además, en gran número de casos exitosos, libros, artículos y seminarios que han extendido el entusiasmo por su utilización. Todo ello ha permitido lograr avances significativos en la prestación de diversos servicios públicos, en términos de calidad, costos, innovación y rapidez.

Las burocracias públicas han aplicado la TI para lograr mayor efectividad en la prestación de servicios de diversas maneras: mejorar el acceso a la información para usuarios y la prestación de servicios más allá de los horarios de oficina, p.ej. módulos de autoconsulta, que cuentan con computadores de pantallas sensibles al tacto *touch screen*, creación de kioskos electrónicos situados en lugares públicos. Otras iniciativas proveen información y servicios, tales como búsqueda de empleo y renovación de licencia de conducir, con la facilidad de pago a través de tarjetas de crédito[144].

Es una realidad cotidiana, el que los gobiernos posean sitios en internet denominados "portales" que ofrecen información sobre trámites, requerimientos, direcciones de agencias públicas, se reciben quejas, y otras interacciones orientadas a facilitar el punto de encuentro entre la Administración e interesados. Los gobiernos deben integrar la información en "un solo portal" y no permitir que cada agencia de gobierno y ministerio cuente con el suyo propio. Ello presupone que el interesado conoce a quién debe acudir para resolver sus trámites y eso no siempre es así. El ciudadano que quiere, por ejemplo, registrar a su hijo no siempre sabe si debe

[144] Es el caso, por ejemplo, del programa INFO CALIFORNIA en los Estados Unidos.

dirigirse al ministerio de justicia o al del interior. Estados Unidos, por ejemplo avanza hacia la consolidación de un único gran portal (www.ecitizen.gov.sg).

Por otra parte, cada vez es mayor el número de trámites que tanto empresarios como ciudadanos pueden realizar a través del internet. Los beneficios para el Estado y para los ciudadanos pueden ser importantes:

> "La relación electrónica sin intervención humana con el administrado puede resultar, según Andersen Consulting, entre 10 y 40 veces más barata para el Estado que la que implican ventanillas atendidas por funcionarios con el consiguiente manejo de papeles, sellos fiscales, etc. Para el ciudadano el ahorro es menor, pero gana en comodidad y pierde menos tiempo" (Periódico El País, sección sociedad, Junio 06, 2000).

Otra ventaja de su incorporación en la prestación de servicios públicos es mejorar el acceso en áreas rurales. Ejemplos de ello son el proyecto "LAMDA" en Escocia y "tele-cottages" en los países nórdicos (OCDE: PUMA: 1995: Governance in Transition). Unidades Móviles del Registro Civil en Chile a través de vehículos dotados de equipo técnico, con capacidad de manejar grandes volúmenes de información y realizar transacciones con oficinas centrales, acceden a zonas alejadas y de difícil acceso, realizando los mismos servicios que las Oficinas Centrales (salvo la celebración de matrimonios). Por otra parte, la educación vía satélite es una realidad. En México el sistema de tele-secundaria (educación media) alcanza más de 800,000 estudiantes. Este es ejemplo de como las tecnologías de comunicación están siendo usadas para compensar los recursos limitados de la educación. (IDB/América: Magazine of the Inter-American Development Bank:1998). El denominado proyecto pequeñas comunidades inteligentes (LICOS por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es llevar a áreas remotas servicios de telefonía, educación, salud y otros a través de una unidad física (un contenedor) con conectividad a señales vía satélite. El gobierno de Costa Rica es el desarrollador junto a

agencias internacionales y universidades norteamericanas de un proyecto que comienza a expandirse en la región. República Dominicana, por ejemplo, ha instalado hasta diciembre del 2001 cuatro unidades en zonas aisladas de su territorio.

Tarjetas inteligentes

Una de las áreas de mayor desarrollo es la utilización de "tarjetas inteligentes" *smart cards* en proyectos sociales. En el pago de pensiones, países tan diferentes como Namibia y Finlandia, se encuentran entre los pioneros de la provisión electrónica de las pensiones, en la que los beneficiarios obtienen su pago en efectivo a través de insertar una tarjeta emitida por el gobierno a tal fin, dentro de un cajero automático.

El método de transferir electrónicamente dinero del gobierno a beneficiarios, denominado transferencia electrónica de beneficios (EBT) *electronic benefit transfer*, podría volver obsoletos los pagos a través de cheques o documentos. Además, a través del método EBT se logra más eficiencia, por la reducción de la posibilidad de ocurrencia de errores y menor propensión al fraude que al utilizar papel. En Francia, por ejemplo, la empresa Shlumberger, una de las más grandes compañías europeas del mercado del "chip-card", opera tarjetas inteligentes desde hace quince años sin conocer de un solo caso de fraude (Romero y Ojeda: 1997).

Al igual que Namibia y Finlandia, el norte de Italia y tres provincias de Sud Africa han comenzado a operar programas para el pago de pensiones, a través de EBT. En México se lleva a cabo un programa que entrega subsidios a la leche y maíz para más de dos millones de familias pobres, a través de tarjetas de banda magnética. La reforma del sistema de protección social en Estados Unidos de Norteamérica acordó que todos los estados de la Unión Americana deberían tener mecanismos de transferencia electrónica de pagos para el programa de estampillas de comida *food stamps*. El uso de smart para este gobierno ha impulsado la iniciativa *Smart Government*.

En España a través del programa TASS basado en tarjetas inteligentes, las autoridades manejan gran cantidad de información respecto de la seguridad social. Los beneficios sociales, por ejemplo las pensiones, son depositados directamente en cuentas bancarias. Los españoles podrán usar la tarjeta en kioskos designados para hablar telefónicamente y sin costo a diversas agencias relacionadas con la prestación de servicios de salud. Podrán, consultar el estado de cuenta de pensiones y beneficios de desempleo, informarse de cursos de capacitación, consultar su seguro médico o incluso hacer cita en una clínica (The Economist: Enero 25:1997).

El uso de tarjetas inteligentes provoca temores respecto al control de transferibilidad y la utilización de los beneficios que a través de este medio se entregan a beneficiarios (lo que puede generar un mercado negro). Sin embargo, algunas de estas cuestiones han sido enfrentadas de manera exitosa, por ejemplo el programa de estampillas alimentarias del Estado de Texas: el gobierno de Texas a través de la tarjeta "Lone Star Card" entrega los beneficios de su programa *Food Stamps*. Dicha tarjeta puede ser utilizada en tiendas de alimentos a través de un número de identificación personal "nip". El costo de la compra es deducido automáticamente de la cuenta del titular y añadido a la cuenta del comerciante. El sistema incorporado a la tarjeta reconoce el código de barras de artículos prohibidos, tales como alcohol y cigarrillos. De esta manera, las agencias de seguridad social del Estado de Texas, se aseguran de que el consumo derivado del beneficio no se aplique en artículos prohibidos. Estas iniciativas podría adquirir otras variantes, y destinar el uso de las tarjetas para la compra de sólo algunos bienes, como las tarjetas utilizadas para comprar leche y tortillas en el PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) de México.

Otras aplicaciones

Otros usos dependen del crecimiento del parque informático. La declaración de contribuciones, como el impuesto al valor agregado

IVA a través de Internet por ejemplo. En Febrero 1999, la Dirección del Servicio de Impuestos Internos de Chile, lanzó el programa: "República 2000" que ofrece acceso directo al servicio y permite a contribuyentes realizar operaciones tributarias vía internet. Se busca evitar errores de redigitación, ampliar el horario para cumplir obligaciones tributarias y dar seguridad a las operaciones a través del uso de claves que garanticen la privacidad del proceso. Esta es una realidad en muchos países de la región.

Con gran fuerza gobiernos de la región han avanzado en el desarrollo de sistemas de información geográfica (SIG), que en suma, son mapas computarizados que pueden vincular información de diferentes fuentes a puntos en el mapa. Los sistemas de catastro y registros público tenderán a integrase y formar bases de datos comunes.

> "El típico SIG urbano permite observar una foto aérea de cada edificio en una ciudad con solo pedirla por número de lote en un mapa digital. El número de lote puede también ser vinculado a bancos de datos de censos, catastros, tasaciones impositivas, informes de tráfico o registros de denuncias de delitos. Con tal información, las autoridades municipales pueden tomar decisiones bien fundamentadas sobre si deben aumentar la presencia policial en ciertas zonas, expandir los servicios de trenes subterráneos, o autorizar la construcción de nuevas clínicas, escuelas u hoteles, por mencionar solo algunos ejemplos" (BIDAmérica:1998:11).

Los cambios organizacionales e institucionales que pueden derivarse de la introducción de TI a la gestión pública, van más allá de mejorar su rendimiento, apuntan a cambios de mayor envergadura:

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

El debate entre centralización y descentralización en la prestación de servicios, por ejemplo, adquiere nuevos matices, ya que la introducción de la tecnología de información permite combinar las ventajas de la centralización, en términos de autoridad, control, coordinación y economías de escala, con las ventajas de contar con unidades autónomas (descentralización). Estas y otras transformaciones deberán ser evaluadas y discutidas a efectos de prever los impactos globales que la introducción de la TI provoca en la gestión de los programas públicos.

Lecciones

La TI en el sector público posee dos vertientes de aplicación:
i) interna, dirigida a la dotación de la infraestructura necesaria a los Ministerios para la realización de tareas de almacenamiento y configuración de bases de datos, buscando conectividad en redes, así como el diseño y operación de sistemas orientados a optimizar la gestión de recursos humanos, físicos y financieros. Al respecto en América Latina se han expandido los denominados sistemas SIAF.[145]
Y ii) la externa, que pone en relación al Estado con la sociedad civil, a través de la entrega de subsidios, realización electrónica de trámites o bien con otros gobiernos. Los avances en materia de transporte y los que se derivan de la unión de la informática y la telecomunicación (telemática) han mejorado la coordinación de actividades productivas ubicadas en lugares distantes entre sí y permitido una significativa reducción de los costos de transacción.

Algunos obstáculos al desarrollo informático del Sector Público

Existe un crecimiento heterogéneo en cuanto a hardware y software. Algunas dependencias o servicios públicos que se incorporan de manera más inmediata a la informática, deben, en ocasiones, renovarse totalmente ya que su equipamiento actual (derivado de la no actualización), les imposibilita la utilización de nuevo software.

[145] Sistemas de Administración Financiera, para ver su desarrollo en América Latina Cfr. CEPAL (1998) El Pacto Fiscal, Organización de las Naciones Unidas.

Regularmente los distintos Ministerios (o Secretarías) y Servicios Públicos que componen a la Administración no adquieren e implementan de manera similar y paralela sistemas de informática. Por el contrario cada uno, en función de sus necesidades y presupuesto acceden a su desarrollo. Normalmente con falta de coordinación. No existe, regularmente, una instancia que juegue un rol coordinador efectivo en materia de tecnología informática, ni de estándares, o que promueva el intercambio de experiencias, o que establezca normas para la transferencia de información entre instituciones del sector público.

Al interior así como entre los ministerios o secretarías que componen el aparato público existen funciones genéricas: adquisición de materiales; contratación de personal; capacitación; manejo de inventarios, y contratación al exterior, etc. Y bases de datos de utilidad compartida, por ejemplo registros de proveedores, lo que favorece el desarrollo y aplicación de software común. Sin embargo, a pesar de ser esto altamente recomendable, cada ministerio y cada servicio a su interior e incluso cada área técnica dentro de éstos, compran o contratan, mediante firmas consultoras, el desarrollo de software para solucionar sus necesidades particulares, provocando duplicidad, dificultad de estandarización y compatibilidad de información, así como elevados gastos de gestión y mantenimiento.

La falta de estandarización constituye un problema. Estandarizar involucra dos niveles: i) semántico, refiere al significado -contenido de la información- y ii) técnico que refiere al material de apoyo de la comunicación, almacenamiento y procesamiento de la información (software, sistemas operativos, lenguajes de programación). Guías sobre la adquisición de *harwarde* y *software* deben ser provistas a usuarios del sector público por la unidad administrativa que coordine la política de informatización. A estas condicionantes se suman, entre otras, el déficit de capacitación, la subutilización de equipos y falta de mantenimiento.

La relación entre la Administración e interesados a través de medios electrónicos, plantea interrogantes en torno a los requerimientos de regulación, confidencialidad en el manejo de información y otros. Este fenómeno ha sido considerado parte del denominado debate sobre la *democratización electrónica.*

El uso de Internet, por ejemplo, ha sido polémico. Si bien representa, como medio de comunicación, una plataforma global económica y eficiente, estas ventajas se ven oscurecidas por una arquitectura abierta proclive a la intercepción de mensajes, falsificaciones de datos o suplantación de identidades. La *encriptación* es uno de los métodos planteados para resolver este problema, aunque existen dos posiciones encontradas, una derivada de la necesidad de un regulador de la criptografía (liderada por los Estados Unidos de Norteamérica) y otra que asegura que la libre circulación de productos y servicios por la red de manera encriptada es vital para asegurar la confianza en la red.

6.3 Tecnología de información y cambio por procesos

Aproximaciones administrativas como la administración de la calidad total y la reingeniería de procesos de negocio recurren con frecuencia a la tecnología de información como un factor habilitante o capacitador de sus estrategias de cambio. Su utilidad, por supuesto, no se restringe a dichas aproximaciones, la tecnología de información se constituye en una factor capaz de potenciar éstas y muchas otras aproximaciones administrativas, estén (o no) orientadas a la gestión por procesos.

Es importante recalcar que se ha otorgado tradicionalmente a la TI el rol de "automatizador" de procesos, así como se ha hecho sinónimo de computarización, si bien esto es en cierta medida cierto, también lo es que la introducción de TI se constituye en una útil herramienta de innovación y gerencia de la información y que permite, entonces, no solo automatizar procesos existentes, sino crear y diseñar otros enteramente nuevos.

Las ventajas de introducir TI son muchas, entre ellas la velocidad y la capacidad de almacenamiento de datos, con lo que la organización de los procesos de trabajo puede lograr incrementos importantes en productividad. Así como la habilidad para intercambiar datos electrónicamente. Además, por supuesto se permitir avances en la descentralización y mayor flexibilidad en la estructura organizacional.

La graficación de procesos

Respecto de la representación gráfica de procesos existe una amplia variedad de software comercial: visio; flowchart; flowbiz; smartdraw entre otros muchos, que facilitan tanto la diagramación como la documentación y archivo de los procesos. El smartdraw resulta atractivo al contener un amplio número de ejemplos y símbolos estandarizados para muy diversas áreas de actividad lo que facilita la elaboración de diagramas en áreas muy diversas. Ahora bien si lo que se busca es la rapidez en la diagramación el flowbiz la facilita.

Por otra parte, existe un conjunto de técnicas de diagramación agrupadas en un lenguaje denominado UML (Unified Modeling Lenguaje) que permite representar flujos de trabajo y desarrollar narrativa con orientación al desarrollo de software.

Otra aplicación importante que favorece la TI es la posibilidad de modelar y simular el comportamiento de un proceso ante variaciones en el comportamiento de las principales variables que lo determinan. La realización de modelos permite simular al construir *prototipos* de procesos, mediante la identificación de sus parámetros lo que permite enfrentar la incertidumbre al experimentar lo que sucede ante variaciones en los parámetros. Con ello se responden preguntas tales como: ¿cuántos empleados requiero para realizar un número determinado de productos?; ¿cuántos materiales requiero para las

[146] W. Edward Deming (1986), Out of the Crisis. MIT.

metas previstas?; ¿qué sucede si hay variaciones en la demanda de los productos? O cualquier otra que resulte de interés.

Es importante señalar que ya Edward Deming (1986)[146], uno de los *gurues* del movimiento de la calidad total recomendaba hace décadas que al analizar los procesos y las actividades y tareas que estos contienen debe analizarse el efecto de los cambios en éstas mediante la simulación y no mediante la experimentación. Es decir los cambios deben *"probarse"* ante de ponerse en práctica para reducir la probabilidad de ocurrencia de errores.

La posibilidad de identificar los diferentes resultados que tendrá un proceso (o un conjunto de éstos) en escenarios cambiantes revela con claridad cuáles son los cambios más pertinentes a realizar en un proceso en particular y en la organización en general. Esta línea de desarrollo es conocida como reingeniería de procesos de negocio asistida por ordenador o reingeniería de proceso de negocios a través de la simulación, denominada como:

> "la ciencia que considera los procesos como sistemas y aplica las técnicas de análisis de sistemas para manejar y mejorar el desempeño de esos procesos" (Gregory Hansen: 98:3:19).

Existe una amplia gama de software comercial, uno de los más avanzados es el Extend el que tiene diversas versiones: Extend BPR y Extend Manufacturing (www.imaginethatinc.com). Otro es el SIMUL8.

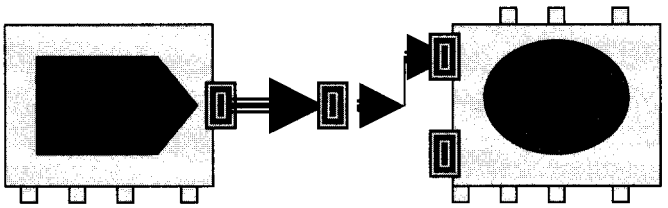
Las características básicas de estos y otro software que se encuentran fácilmente en el mercado y que están orientados a la modelación y simulación son:

- Emplean una estrategia de representación gráfica (íconos) para definir el flujo de un proceso

En lugar de las figuras estandarizadas de los diagramas de flujo o flujogramas, se tienen bloques ícono, en cada uno de ellos hay algoritmos específicos que favorecen el modelado para simulación. Estos bloques íconos definen genéricamente por ejemplo:

operaciones, almacenes,decisiones, eventos, traslados operaciones matemáticas, manejo de almacenes, colas, etc. Quien elabora el modelado se encarga de la unión de los bloques íconos más representativos del procesos y los redefine en función del proceso con que se esta trabajando para lograr "modelar" el proceso real a través del que se podrá realizar simulación.

En la figura se aprecia un bloque de importación de información, por ejemplo llamadas telefónicas, que se conecta a otro de operación (análisis de las llamadas). Estos son bloques íconos del programa Extend.



- Ofrecen una capacidad analítica a través del uso de una base subyacente
- Ofrecen capacidades de proyección a través de la simulaciónes[147]

Además de la venta de software cada vez son más las empresas de consultoría que ofertan entrenamiento y realizan modelados y simulación. En los Estados Unidos de Norteamérica estas empresas se han expandido ampliamente y sus clientes rebasan las fronteras nacionales.

Precauciones y limitaciones

La realización de modelados y simulaciones no esta exenta de errores. Es posible equivocarse en la creación de los modelos y

[147] Para mirar con detalle aplicaciones del CASE CFR. Gregory A. Hansen (1998), Automatización: Reingeniería en los procesos de negocios a través de la simulación.

simular situaciones que no se basan en la realidad con resultados que podrían ser desastrosos. En primer lugar el modelo tiene que tener claridad absoluta con respecto del objetivo que se quiere lograr, si este no es claro el modelo tampoco lo será. En segundo lugar, el modelo debe ajustarse y representar los rasgos más importantes del proceso de la realidad que se busca analizar. El modelado y la simulación no son filosóficos ni emocionales se basan en hechos. Al modelar, cuantos más escenarios y repeticiones se consideren, el resultado será mejor. Todo ello exige invertir en capacitación y entrenamiento de personal.

Una crítica recurrente al software orientado a la modelación y simulación es que resulta de gran utilidad para mostrarnos una amplia gama de situaciones que pueden ocurrir ante variaciones en el comportamiento de uno o de varios parámetros simultáneamente, pero no nos indica cuál es el camino óptimo. Para ello sería necesario contar con los denominados "sistemas expertos" lo que escapa a una solución convencional del alcance de software de modelado y simulación.

Modelado y situación en la gestión pública

Desafortunadamente la práctica en el sector público de herramientas de modelado y simulación son escasas. No existe ninguna restricción para su utilización y dichas herramientas podrían aplicarse a cualquier área de actividad del sector público. De hecho ni siquiera la representación gráfica de los procesos, y su documentación, constituyen una práctica regular, sistematizada y suficientemente estandarizada ya que cuando se realiza en muchas ocasiones se hace de manera descoordinada y sin normas o guías específicas.

VII. LIMITACIONES Y ALCANCES DE LA DIVERSIDAD DE ENFOQUES ORIENTADOS AL CAMBIO POR PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

7.1 Introducción

Impulsar procesos de cambio organizacional representa un gran desafío, pero es mucho mayor el desafío de sostenerlo. Un buen número de iniciativas de cambio tanto en el mundo empresarial, como en el sector público y en organizaciones sin fines de lucro, después de contar con inicios o "arranques" exitosos se van ralentizando hasta detenerse por completo, sin lograr los resultados esperados[148] y sin conseguir, entonces, realizar su impacto potencial. La incapacidad de sostener los cambios de manera permanente parece ir de la mano de una concepción biológica de la que se deriva una interpretación del "ciclo de vida de las iniciativas" las que crecen durante un tiempo, maduran, dejan de crecer y después persisten y desaparecen.

La lógica detrás del cambio por procesos en la organización como una vía para incrementar la productividad y contribuir a la creación de valor público, se basa en la hipótesis de lograr el máximo potencial de transformación de las iniciativas de cambio a efectos de lograr la máxima expansión de las innovaciones para potenciar el aprendizaje de los individuos en la organización y de la organización, y por tanto su sostenibilidad. En esta perspectiva el cambio mediante la gestión por procesos:

- Se centra en los incrementos de productividad, así como en la creación de valor público, si la iniciativa no crea valor, el cambio resulta irrelevante e insostenible.

---

[148] Un interesante trabajo respecto del ciclo de vida de las iniciativas de cambio organizacional puede encontrarse en Senge, Peter (2000) La Danza del Cambio, Ed. Norma.

- Se basa en la noción sistémica de que el resultado de cualquier proceso es un insumo de otro proceso, de modo tal que se requiere una comprensión de la interacción de los elementos que componen a la organización. Es decir se presupone una lógica sistémica.
- Se concibe a la organización como una red de procesos interconectados entre sí, y no a éstos como elementos aislados e independientes.
- El aprendizaje derivado de la gestión por procesos es una ventaja competitiva importante para cualquier organización, ya que de ella se deriva el aprendizaje de individuos y de la organización.

En esta línea de razonamiento a lo largo de este apartado se revisan, de modo sintético y en conjunto, diversas aproximaciones administrativas orientadas al cambio por procesos que han sido expuestas en el capítulo anterior: i) organización y métodos; ii) desreglamentación normativa; iii) reingeniería de procesos; iv) administración de la calidad total y v) tecnología de información como capacitador de la gerencia por procesos.

Si bien es cierto que la utilidad y el alcance de cada una de estas aproximaciones administrativas debería ser juzgada de manera más completa en el entorno organizacional e institucional que caracterice su introducción, también lo es que cada una posee un valor administrativo o de gestión en sí misma y que su estudio, aún con independencia del análisis del contexto de su introducción y de las particularidades del modelo de organización y gestión en que se instale, resulta de gran utilidad.

Cada enfoque puede ser analizado de manera independiente. Sin embargo, en algunos casos, autores, consultores y diversas experiencias sugieren la aplicación simultánea de algunas aproximaciones administrativas, ante el hecho de que éstas comparten principios básicos, o bien prácticas o técnicas similares.

Es el caso de introducir estrategias de reingeniería en el marco de la calidad total (Cfr. Heras: 1995, Patching: 1994 y Nyhan: 1995).

La gestión por procesos como "palanca" de cambio y detonante del proceso de aprendizaje organizacional, expresado en incremento de productividad y creación de valor es el lugar común de las diversas propuestas para mejorar el rendimiento de la gestión pública mediante el cambio por procesos. Sin embargo, también hay aspectos que las hacen diferentes y de hecho existen modalidades de cambio inherentes a cada una de ellas.

7.2 Las aproximaciones administrativas y el cambio organizacional

La adecuada selección, introducción y puesta en marcha de las aproximaciones administrativas descritas se halla en función del reconocimiento de las demandas y presiones concretas que estimulan el cambio en las agencias, programas o instituciones. Así como también en función del comportamiento de los agentes de cambio involucrados en su desarrollo. A continuación describiremos algunas ideas en torno a los estímulos más frecuentes, los agentes y las modalidades de cambio que se asocian recurrentemente a las diversas aproximaciones que han sido descritas.

El cambio organizacional puede ser analizado en tres momentos o etapas: el momento de crisis o necesidad sentida del cambio; el momento de transformación y el de la consolidación del proceso de cambio. Kurt Lewin asoció analógicamente estos momentos al interpretar a una organización con un cubo de hielo, de donde se derivan los momentos de: "*deshielo*" (crisis o necesidad de cambio), "*deslizamiento*" (transformación) y "*recongelamiento*" (consolidación) de la dinámica organizacional.

Entre los detonadores de una situación de *deshielo* pueden encontrarse una fuerte presión fiscal (que obliga a hacer más con menos recursos), un número creciente de quejas por parte de los contribuyentes, la noción recurrente de despilfarro e ineficiencia del

sector público, nuevas posibilidades tecnológicas o bien los avances en las ciencias empresariales que pueden ser relevantes y transferibles o adaptables al sector público, se constituyen, entre otros, como estímulos frecuentes para adoptarlas. Estos son los síntomas que permiten la identificación de los "procesos críticos".

De una parte, la adopción de iniciativas de cambio podría estar forzada por la existencia de problemas concretos, en algunos casos persistentes y agudos, adquiriendo así un talante correctivo. Por otra parte, podrían ser introducidos también bajo una orientación preventiva con el fin de evitar futuras situaciones críticas o bien para consolidar una buena posición, estableciendo un criterio de gestión proactiva. En tal sentido, la gestión por procesos buscaría más que corregir, la prevención de los problemas.

Es importante señalar que las diversas aproximaciones administrativas enfrentan tipos de problemas diferentes. Organización y métodos los enfrenta de tipo estructural y procedimental o de métodos de organización del trabajo; la congestión normativa y la excesiva carga documental se enfrentan vía la desreglamentación. El enfoque de calidad, por su parte, enfrenta la insatisfacción de usuarios, la ausencia de estándares de rendimiento y la falta de motivación para el trabajo grupal. La introducción de TI, por una parte, podría ser motivada por graves problemas o para introducir estándares más altos de rendimento.

Respecto a las características del proceso de cambio, o *deslizamiento*, son al menos cuatro las que permiten delimitar su modalidad: 1) la orientación del cambio; 2) la intensidad del cambio; 3) el estilo de gestión y 4) el alcance.

1) La orientación del cambio. El ámbito de actuación que define, conceptual e instrumentalmente, cada aproximación administrativa delimita la orientación del cambio, ésta puede ser interna o externa. En el primer caso diversas aproximaciones administrativas se orientan más a los problemas estructurales y de eficiencia interna de los sistemas de gestión en diversas unidades administrativas o en

el total de la organización, tal es el caso de aproximaciones como organización y métodos.

En el segundo caso la preocupación fundamental es la relación del sistema de gestión organizacional con su entorno. El cambio en adoptar la tecnología más reciente, la calidad de los servicios ofrecidos por la administración, el grado de satisfacción de usuarios y la búsqueda de optimizar la relación con los proveedores, con otros organismos gubernamentales y/o privados (con o son fines de lucro) son algunos de sus rasgos distintivos y se expresan en aproximaciones como: administración de la calidad total y la reingeniería de los procesos de negocio.

2) La profundidad cambio. Los procesos de cambio pueden poseer un grado diverso de profundidad, es decir los esfuerzos pueden focalizarse solamente a cuestiones de carácter técnico y estructural, siendo entonces procesos más mecanicistas e instrumentalistas con alto grado de formalización o bien acceder además a cuestiones comportamentales caracterizando procesos de cambio de mayor envergadura que pretenden el desarrollo de los individuos en la organización. Los enfoques de racionalización y organización y métodos sirven como ejemplos para el primero de los casos y el de administración de la calidad total y reingeniería de procesos para el segundo, al involucrar el arsenal técnico del desarrollo organizacional (DO)[149].

Para Rosen (1993) la profundidad del cambio de las iniciativas orientadas al incremento de la productividad refieren tanto al número de personas a las que se busca modificar su comportamiento, como a la complejidad del cambio.

---

[149] El paradigma del DO valora el crecimiento humano y organizacional, los procesos participativos y de colaboración y un espíritu de investigación.

3) El estilo de gestión. Como ya hemos destacado la dinámica del proceso de cambio varía entre modos altamente participativos, también denominados estilos de gestión de abajo hacia arriba *bottom up*, como en el caso del movimento de la calidad, que requiere lideres innovadores y visionarios, a otros menos participativos, o de arriba hacia abajo *top-down* tales como: organización y métodos, racionalización y desreglamentación normativa que exigen lideres promotores y ejecutores. En ocasiones algunos enfoques ensayan con ambos, como es el caso de la última versión de reingeniería de procesos: la denominada ingeniería X (James Champy: 2001).

4) El alcance o la magnitud del cambio. Algunas iniciativas se orientan a la resolución de problemas puntuales y se circunscriben a unidades administrativas o áreas funcionales concretas, mientras otras ofrecen diagnósticos globales de diversos problemas y favorecen un plan integral de mejora. Es el caso de la utilización de enfoques para lograr la mejora continua de un único proceso, o bien plantear el rediseño de algún proceso importante de la organización, o bien de un amplio conjunto de éstos.

Si bien el alcance de las iniciativas de cambio orientadas al incremento de la productividad depende, en buena medida, de a cuántas personas involucra, si a toda la organización, una unidad o departamento también considera los procesos, en número y complejidad, que se abordan.

Otros. Existe además un conjunto de factores de tipo político e institucional que podría impulsar u obstaculizar el desarrollo de alguna iniciativa. Por ejemplo, la existencia de un compromiso político y de liderazgo en torno de las reformas administrativas favorece sin duda la introducción de cambios en el estilo de gestión pública. La existencia de un organismo central que de apoyo a las reformas administrativas, o bien la asistencia técnica del exterior, de organismos internacionales, son también elementos a considerar.

Entre otros muchos, tales como un adecuado (o no) sistema de pesos y contrapesos entre los diversos poderes del estado, entre otros como un adecuado servicio civil y de carrera administrativa.

Un contraste global de las diversas aproximaciones administrativas del cambio por procesos en la Administración pública que han sido analizadas, puede apreciarse en la siguiente tabla en la que pueden ser analizadas, a través de los parámetros utilizados, las diferencias y similitudes entre las diversas iniciativas.

Cuadro 13: Contraste Global de enfoques por procesos en la Administración pública

	Organización y Métodos (O y M)	Desreglamentación normativa	Calidad (TQM)	Reingeniería (BPR)	Tecnología de información (TI)
Problemas a enfrentar	De tipo estructural, excesivas unidades y departamentos administrativos para realizar el trabajo	Congestionamiento normativo; excesiva carga documental	Quejas e e insatisfacción de usuarios; elevados costes; ausencia de estándares de rendimiento; escasa motivación por parte de burócratas	Deficiente, poco funcional y obsoleta forma de organización del trabajo	Acceso, quejas e insatisfacción de usuarios; elevados costes
Impacto en los procesos	Suprime procesos disfuncionales y racionaliza procesos existentes	Suprime actividades y tareas innecesarias dentro de los procecesos. Reduce su tiempo de ejecución y carga documental Eliminación mediante pruebas de eficacia, oportunidad y viabilidad de procedimientos administrativos, obsoletos e innecesarios	Mejora incremental a procesos existentes mediante herramientas estadísticas y de desarrollo organizacional	Rediseño de procesos, creación de otros ente-herramientas nuevos. Cambios dramáticos en indicadores críticos de gestión: eficiencia, eficiencia, productividad y calidad	Cambios en indicadores críticos de gestión: eficacia, eficiencia, productividad y calidad sobre la base de modelado y simulación
Estilo de gestión	De arriba hacia abajo o Top-Down	De arriba hacia abajo	De abajo hacia arriba o Bottom Up	De arriba hacia abajo	De arriba hacia abajo
Expresión administrativa típica	Oficina Ministeriales de Organización y Métodos, Comisiones de Economía, Productividad y Eficiencia	Programas de simplificación administrativa	Institutos; Programas de capacitación vía Ministerios de Función Pública o INAP´s, agencias de servicios, círculos de calidad o centros de responsabilidad	Laboratorios reinvención, proyectos ministeriales, Oficinas de innovación gubernamental	Oficinas de informática, Oficinas de Innovación Gubernamental
Metáforas asociadas	Reestructuración y reconfiguración de la Administración	Congestión Administrativa Inflamación normativa Depuracion	Evolución Administrativa	Revolución Administrativa	Gobierno electrónico

Fuente: Elaboración propia

SEGUNDA PARTE

LA MEJORA DE PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LA EXPERIENCIA DEL ESTUDIO DE CASOS

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de casos comprende los capítulos cuatro y cinco. En éstos se describen y analizan cinco experiencias de programas, instituciones y servicios en campos diversos de la gestión pública y en diversos países de América Latina. El rasgo común de todas las experiencias es que en ellas las organizaciones y sus protagonistas definen y aplican estrategias para hacer frente a situaciones críticas caracterizadas por altos costos; insatisfacción de los destinatarios de los bienes o servicios; congestionamiento administrativo y otros problemas. Las estrategias aplicadas coinciden en apostar por un estilo gerencial que se centra en los procesos como la palanca del cambio organizacional. En esta perspectiva de describe y analiza el quehacer de un grupo de protagonistas del cambio por procesos en la Administración pública.

El objetivo del estudio de casos es mostrar los hechos y potencialidades de dichas estrategias en términos de su contribución a la creación de valor público, así como al incremento de productividad, eficacia, eficiencia y calidad de su gestión. Asimismo mostrar de acuerdo al marco conceptual elaborado, el rol que juega

la multirracionalidad que caracteriza al cambio por procesos. Multirracionalidad que se expresa en términos de las dimensiones gerencial; normativa; político-institucional y sociológica, así como identificar y analizar y el uso de herramientas y técnicas gerenciales aplicadas y sus resultados.

Los casos parten con una descripción sintética de la organización y su contexto, para después analizar la estrategia del cambio por procesos, un balance de sus logros alcanzados; lecciones derivadas del mismo en cuanto a la creación de valor e incremento de productividad y desafíos por acometer.

El capítulo cuatro describe y analiza tres experiencias: i) El Programa de Franquicia Tributaria del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de la República de Chile; ii) El Programa de Excelencia y Calidad del Departamento del Distrito Federal (DDF), componente de la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública en la Ciudad de México y iii) El Programa de Inversiones Sociales de la República del Paraguay.

El capítulo cinco comprende la descripción y análisis de dos experiencias más: iv) el Programa de Apoyo a la Microempresa del Fondo de Inversión Social de Chile y v) el Programa de Capacitación Laboral de la República de Argentina.

CAPÍTULO IV

EL CAMBIO POR PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: LA EXPERIENCIA DEL ESTUDIO DE CASOS:

1. EL SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO (SENCE) DE CHILE;

2. EL PROGRAMA DE EXCELENCIA Y CALIDAD DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDETRAL EN MÉXICO Y

3. EL PROGRAMA DE INVERSIONES SOCIALES DEL PARAGUAY

1. EL SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO (SENCE) DE CHILE[150]

1.1 El contexo

Chile en las últimas décadas ha logrado tasas de crecimiento sostenidas, presentando una situación macroeconómica estable. Sin embargo, en 1998 enfrentó una pequeña recesión agravada en 1999 con la denominada "crisis asiática", lo que se tradujo en una reducción drástica del crecimiento y en un alza pronunciada del desempleo[151]. Para el 2001 se restableció el crecimiento económico, aunque con tasas muy inferiores a las anteriormente observadas.

[150] Este caso fue elaborado durante la estancia del autor como investigador-asociado de la División de Desarrollo Social en la CEPAL, Santiago de Chile. Se agradece además el apoyo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en Chile, así como de los funcionarios y directivos del SENCE y de la Subsecretaria del Trabajo y Previsión Social, a la cual se encuentra adscrito el SENCE.

[151] Chile presenta una marcada desigualdad en la distribución del ingreso. Una de las peores de la región.

En la última década, al igual que otras economías de la región suscribió acuerdos comerciales con socios regionales y extra-regionales. En este proceso una economía que se abre crecientemente a la competencia externa enfrenta, ineludiblemente, el desafío de la competitividad. Bajo esta orientación, una de las estrategias para lograr incrementos de productividad y mejorar la competitividad ha sido la inversión en recursos humanos.

En esta materia, la modernización y perfeccionamiento de los sistemas de capacitación y de empleo conforman una condición obligada. Se puede señalar que las economías más competitivas, por ejemplo las de Asia-Pacífico, capacitan en promedio cada cuatro o cinco años el total de su fuerza laboral.

Para alcanzar tal ritmo en Chile, se requiere elevar la cobertura del sistema hasta un porcentaje cercano al 20% de los trabajadores capacitados por año. El porcentaje de la fuerza laboral capacitada en 1996 alcanzó el 13,3 por ciento, si bien es una cifra inferior a los estándares mencionados, es importante señalar que en los últimos años su comportamiento ha sido creciente, pasando de 7,9 por ciento en 1991 al más del 13 por ciento señalado para 1996[152]. El número de trabajadores capacitados ha pasado de 265,403 en 1991 a 448,492 en 1996.

La capacitación ocupacional

La capacitación ocupacional se desarrolla básicamente por tres vías: i) empresas; ii) organismos capacitadores y iii) programas públicos orientados a los sectores de menores recursos.

[152] Fuente: Propuesta de Reforma al Estatuto de Capacitación y Empleo de 1994, Ejemplar fotocopiado, Santiago -Chile. Además de actualización de datos del Departamento de Estudios del SENCE.

Año	Trabajadores capacitados	% Fuerza de trabajo capacitada
1991	265,403	7,87%
1992	297,261	8,81%
1993	328,864	9,75%

Las empresas pueden efectuar directamente acciones de capacitación ocupacional[153] respecto de sus trabajadores. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)[154] regula el cumplimiento de los requisitos y condiciones mínimas de calidad, cobertura y extensión de la misma. Las empresas pueden recurrir también a organismos técnicos de capacitación OTEC´s por su acrónimo, tales como universidades; institutos profesionales; centros de formación técnica y servicios públicos facultados para ejercer capacitación, entre otros. Existen, además, organismos técnicos intermedios de capacitación OTIC's reconocidos regional o sectorialmente, destinados a promover, organizar y supervisar programas de capacitación.

Las empresas[155] pueden descontar al año, mediante el programa de franquicia tributaria que administra el SENCE, la suma máxima equivalente al uno por ciento de las remuneraciones imponibles pagadas al personal en el mismo lapso. En caso de pequeñas empresas, éstas pueden descontar hasta tres ingresos mínimos mensuales, si el uno por ciento es menor a dicha cantidad[156].

1993	328,864	9,75%
1994	396,676	11,76%
1995	423,618	12,56%
1996	448,492	13,30%

Elaboración propia con base a datos del Departamento de Estudios del SENCE.

[153] Las acciones de capacitación pueden ser realizadas en la empresa o fuera de ella.

[154] El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) fue creado por el Decreto Ley 1446, del año 1976 , del trabajo, hoy D.F.L. No. 1, de 1989, como un organismo técnico del Estado, funcionalmente descentralizado, y cuya finalidad es impulsar y supervigilar la aplicación de las normas contenidas en el Estatuto de Capacitación y Empleo (D.F.L. No. 1/89) y su reglamento (D.S: No. 146, de 1989), para procurar un adecuado nivel de empleo, con el fin de hacer posible tanto el progreso de los trabajadores como la mejor organización y productividad de las empresas.

[155] Clasificadas por el Servicio de Impuestos Internos (SII) como contribuyentes en primera categoría de la Ley del Impuesto a la Renta, sea que tributen por renta efectiva o presunta o exentas de pago por pérdida del ejercicio.

[156] Si la empresa tiene un aprendiz (autorizado por SENCE) puede descontar hasta un 60% de remuneraciones pagadas a jóvenes contratados bajo sistema de aprendizaje, con un tope de seis ingresos mínimos mensuales.

La capacitación mediante programas públicos está destinada a desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimiento que permitan mejores oportunidades de vida y de trabajo, así como incrementar la productividad laboral a grupos de escasos recursos, por ejemplo: Programas Mujeres Jefas de Hogar; Nacional de Capacitación Laboral para Jóvenes; Pescadores Artesanales y Portuarios Eventuales.

En este marco el gobierno de la concertación (1994-2000) ha impulsado la modernización del SENCE como medida encaminada al fortalecimiento de la competitividad. La estrategia modernizadora contiene diversas iniciativas, tales como: la creación de un Fondo y un Consejo Nacional de Capacitación, ambas incluidas en la recientemente aprobada ley que modifica el actual sistema de capacitación.

Además, existe consenso para impulsar otras medidas como el perfeccionamiento del Registro Nacional de Organismos Capacitadores y la ampliación de facultades del SENCE en materia de promoción de la capacitación, realización de estudios e investigación en la materia y difusión de su actividad[157].

Se han desarrollado diversas iniciativas impulsadas en el marco del Programa de Gobierno "Los Compromisos de Modernización de Gestión Pública"[158], también denominados Compromisos de Ges-

---

[157] El tema de la capacitación laboral ha despertado el interés conjunto del gobierno y el sector empresarial. El gobierno ha recientemente respaldado la iniciativa de la Corporación de Capacitación de la Construcción, apoyada por la Confederación de Producción y Comercio, en cuanto a organizar, en conjunto con el SENCE, una serie de actividades de promoción e investigación relativas al desarrollo de recursos humanos y al uso de la franquicia tributaria para la capacitación de los trabajadores. El presidente de la República declara "Año Nacional de la Capacitación" al periodo comprendido entre el 1o de Mayo de 1997 y el 1o de Mayo de 1998 (Diario Oficial de la Federación, Martes 13 de Mayo de 1997).

[158] Los compromisos de modernización de la gestión pública constituyen una de las pioneras y principales iniciativas impulsadas por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en Chile, cuya misión es alentar a los diversos servicios públicos y agencias administrativas del Gobierno a la suscripción de acuerdos en materia de mejoras de gestión y desempeño de su actividad, con horizontes anuales de evaluación. El Comité cumple el rol de asesoría técnica y seguimiento de los acuerdos.

tión. Diversos servicios públicos relacionados con el tema han suscrito compromisos, entre ellos el SENCE, el más significativo.

1.2 La gerencia por procesos en el programa de administración de la Franquicia Tributaria

Una de las ctividades más relevantes del SENCE es el Programa de Administración de la Franquicia Tributaria, dado el volumen de recursos que involucra y su impacto en el mercado de capacitación. De hecho para algunos directivos entrevistados de ese Servicio, la administración de la franquicia tributaria constituye de hecho:

> "...el negocio del SENCE" o bien se conforma como: "el rey de los programas del SENCE".

Al extremo, algunos funcionarios han incluso llegado a sugerir que varios programas públicos que actualmente administra el SENCE podrían ser absorbidos por otras instituciones y expandir el programa de franquicia tributaria. También se señalo que:

"la franquicia tributaria se ha constituido en el principal instrumento legal para promover el desarrollo de programas de capacitación al interior de las empresas" (Anuario Nacional de la Capacitación 1997, pag 17).

Bajo esta mentalidad no resulta extraño que los compromisos de gestión suscritos por el SENCE hayan sido concebidos y orientados a la modernización del Programa de Franquicia Tributaria

El objetivo del programa es fomentar el crecimiento del mercado de la capacitación a través de un subsidio a la demanda administrado por intermedio de las empresas. Su funcionamiento se basa en la normativa que regula el acceso a los beneficios, la acreditación y funcionamiento de los diversos organismos involucrados en el proceso de capacitación y por supuesto de los cursos de capacitación ocupacional. El impacto buscado es aumentar el número de trabajadores capacitados y la calidad de la capacitación.

La franquicia tributaria es un incentivo tributario. Se ha convertido en el principal instrumento legal para promover el desarrollo de programas de capacitación al interior de las empresas.

Las empresas pagan la totalidad de la capacitación de sus trabajadores y socios y propietarios que trabajan en la empresa, y el descuento se efectúa con la Declaración Anual del Impuesto a la Renta. Si la empresa no declara impuesto por haber tenido pérdida tributaria, la devolución del dinero invertido en capacitación la realizará el Servicio de Impuestos Internos (SII)

El programa de franquicia tributaria se constituye mediante tres subprogramas: i) el sub-programa de capacitación-empresa; ii) el sub-programa Contrato-aprendizaje y iii) el sub-proyecto PYME (pequeñas y medianas empresas), cuyo objetivo es perfeccionar la oferta de capacitación para este sector.

El desarrollo del programa de franquicia tributaria (y de los subprogramas que lo constituyen), involucra un conjunto de procesos gerenciales. Los siete más significativos son: i) proceso de autorización de organismos capacitadores (OC)[159]; ii) proceso de autorización de cursos a organismos capacitadores[160]; iii) proceso de autorización de cursos a empresas; iv) proceso de autorización de

---

[159] Estos deben cumplir los siguientes requisitos: a) contar con personalidad jurídica; b) Acreditar que la capacitación ocupacional forma parte de sus objetivos, contemplados en sus estatutos o normaspor las que se rigen; c) Disponer en forma permanente de una oficina administrativa en la región en que soliciten su autorización como tal; d) Acreditar, mediante declaración jurada simple, que el organismos dispone de la infraestructura necesaria para el adecuado desarrollo de sus actividades o cursos, especialmente de los recursos materiales y humanos idóneos para la ejecución de dichas actividades y e) Presentar al menos, una solicitud de autorización de curso de acción o capacitación.

[160] Los requisitos de acreditación son: a) Nombre, objetivos y contenidos de las actividades, las cuales deberán estar referidas a una acción o curso de capacitación ocupacional; b) Metodología a emplear en los cursos; c) Infraestructura física, de materiales y equipos, en su caso, a utilizar en el proceso de instrucción; d) Aptitudes y condiciones de ingreso de los participantes, que permitan un desarrollo homogéneo del curso; e) Idoneidad y competencia de los instructores; f) Número de participantes por cursos; g) Número total de horas de cursos y, de corresponder, su distribución en horas teóricas y prácticas; h) requisitos de aprobación e i) Presupuesto detallado del costo de la actividad.

liquidaciones a empresas; v) proceso de constitución de los organismos técnicos intermedios de capacitación (OTIR)[161]; vi) proceso de supervisión y acreditación de cursos de los OTIR y vii) proceso de autorización de utilización de la franquicia;

La necesidad del cambio

En la primera mitad de los años noventa, buena parte de estos procesos se caracterizaban por estar congestionados y ser poco flexibles generando "cuellos de botella" provocando la baja productividad del programa y la poca satisfacción a los usuarios. Lo que explicaría, en buena parte, la baja utilización de la franquicia por parte las empresas, la baja cobertura de la capacitación y un incipiente mercado de capacitación. Eran varios los problemas: la organización fragmentada y poco coordinada del trabajo, la falta de automatización de muchos procesos; la existencia de reglas poco claras y vacios de regulación, entre otros.

Mecanización

Una de las condiciones de operación del programa de franquicia que más congestionaba el desarrollo de la mayoría de procedimientos administrativos que involucra el programa, era el hecho de que la mayoría de los trámites se procesaban manualmente. Con ello, además del consumo de tiempo, la posibilidad de perder datos, cometer errores de digitación o duplicar registros era muy alta, además de la molestia de los interesados por el retardo. En palabras de un analista del Departamento de Estudios y de un directivo del SENCE:

[161] Los requisitos de acreditación son: a) Nombre, objetivos y contenidos de las actividades, las cuales deberán estar referidas a una acción o curso de capacitación ocupacional; b) Metodología a emplear en los cursos; c) Infraestructura física, de materiales y equipos, en su caso, a utilizar en el proceso de instrucción; d) Aptitudes y condiciones de ingreso de los participantes, que permitan un desarrollo homogéneo del curso; e) Idoneidad y competencia de los instructores; f) Número de participantes por cursos; g) Número total de horas de cursos y, de corresponder, su distribución en horas teóricas y prácticas; h) requisitos de aprobación e i) Presupuesto detallado del costo de la actividad.

"el sistema administrativo del SENCE, se encuentra totalmente desbordado, existe gran obsolescencia en el equipo informático[162], la mayoría de los procesos son manuales y no existe una gestión participativa para realizar grandes cambios" (Analista Departamento de Estudios SENCE:1997).

"...Si el SENCE se enfrentara a un incremento significativo e inesperado de la demanda por utilización de la franquicia (utilizada en ese entonces por un 18 por ciento de las empresas potenciales), sin que se hubiese modificado el sistema actual de su administración, el SENCE sin ninguna duda colapsaría brutalmente" (Directivo SENCE: 1997).

La ineficiente organización del trabajo

Otra situación que favoreció la congestión procesual y procedimental, es la forma de organización del trabajo, muy fragmentada y especializada. Generaba duplicidad de tareas y la realización de tareas que no añaden valor (ni al interesado ni al SENCE). En términos de organización física se ocupaban pequeñas oficinas en distintos edificios, esta dispersión geográfica sumada a la falta de mecanismos de comunicación para trabajar "en red" fragmentaba los procesos de manera brutal lo que hacía prácticamente imposible lograr una mirada transversal de los mismos y gestionar por resultados. Además las oficinas de atención al público no eran adecuadas, el servicio telefónico con veintiocho líneas no contaba con central de distribución de llamadas por anexos ni la posibilidad de enviar fax electrónicamente. Tal vez el caso más dramático respecto a la organización física era el de la Oficina de Partes:

"Los problemas de funcionamiento físico se manifiestan en el reducido espacio de la oficina –no más de 9m2- para cuatro funcionarios: poca ventilación, no posee ventanas, ni luz natural, el techo apenas supera los dos metros y la iluminación no es buena. Algunas de estas dificultades

[162] Aunque esta es una condición general de la Administración pública en Chile. Recientemente el Comité Inter-ministerial de Modernización de la Gestión Pública, ha impulsado una política de informatización de la Administración, visualizada como "un factor estratégico en los procesos de reformas sectoriales, vivienda, educación, salud, y como una forma de coordinación para obtener información sólida a través de la utilización de la tecnología de información en la Administración pública (Documento interno del Comité: Marzo 1997:15).

se agudizan los días en que se ocupa el salón auditorio. La correspondencia y los documentos se apilan copando los escritorios, todo el proceso se realiza manualmente. Existe tránsito constante de personas que piden el teléfono, usan la oficina como guardarropa o solicitan el baño, que por lo demás, produce malos olores e inundaciones" Informe Condiciones de Trabajo y Requerimientos. Oficina de Partes y Centro de Documentación SENCE: 1997.

Reglas poco claras

Los contadores en las empresas sufrían de graves dolores de cabeza al intentar imputar adecuadamente en sus sistemas contables los movimientos derivados de la utilización de la franquicia tributaria ya que no existían normas claras al respecto. Además, diversos trámites para la constitución de los Organismos Técnicos de Capacitación, por ejemplo los jurídicos, resultaban costosos y lentos, hecho que frenaba el dinamismo buscado del mercado de capacitación. Además se detectaban con cierta frecuencia conductas oportunistas de creación "momentánea" de Organismos Técnicos con el fin de lograr el beneficio derivado del subsidio.

Largas colas, demoras y congestionamientos

El proceso de autorización de organismos capacitadores (OC), implicaba el desplazamiento físico de sus representantes a la Oficina de Partes del SENCE para la entrega de los documentos que se requieren, donde con frecuencia existían largas colas, ocurriendo que este trámite no implica necesariamente la interacción con los funcionarios de la Oficina de Partes.

La misma situación operaba con el proceso de autorización de cursos a organismos capacitadores y es más grave en los procesos de autorización de cursos a empresas, en los que su desarrollo implicaba múltiples interacciones SENCE-Empresas, en las que se realizaban intercambio de información procesada de manera manual o por correo (comunicaciones), hecho que provoca grandes pérdidas de tiempo.

También otros procesos, como el de autorización de liquidaciones a las empresas, se caracterizaban en que los interesados esperaban demasiado en la cola y encontraban cuellos de botella que no les permitían avanzar en el proceso. El Departamento de Estudio señalaba que en promedio la espera por atención es de poco más de doce minutos para recibir atención por trámites que demoran en promedio 40 segundos (Informe Condiciones de Trabajo y Requerimientos. Oficina de Partes y Centro de Documentación SENCE: 1997).

Un hecho que entorpecía la agilidad era que los interesados eran en su mayoría, más del 85%, mensajeros (denominados *juniors* en Chile) y sólo el resto era funcionarios profesionales y excepcionalmente empresarios. Los *juniors* se caracterizaban por poseer poca información de la empresa, que pudiera ser útil para resolver dudas, además de desinterés en el proceso, lo que llegaba a traducirse en habituales reacciones negativas como gritos o reclamos.

Finalmente la demanda por diversos servicios al Programa presentaba en los diversas actividades que realizaba con interesados un componente estacional que no era considerado en la organización del trabajo. Además el centro de documentación de la Oficina de partes se caracterizaba por contar con terminales obsoletas para servir como mecanismo de consultas al público, que también se desconectaban frecuentemente del sistema y fallaban en la actualización oportuna de información.

Las consecuencias de todo ello eran estímulos negativos al uso de la franquicia tributaria, que hacía casi imposible la tarea de incrementar los índices de cobertura y calidad de la capacitación a nivel nacional.

En esta coyuntura, las preguntan centrales eran: ¿Qué hacer para mejorar esta situación crítica dentro del Programa?, ¿Cómo incentivar el uso de la Franquicia? ¿Por dónde comenzar?

1.3 Las iniciativas de mejora; la importancia de los procesos

La directiva del SENCE al hacer un balance de la situación, concentró su atención en los procesos que constituyen al Programa, ya que es a través de éstos como se entra en comunicación con los interesados y éstos reflejan también la eficiencia (o ineficiencia) de forma de organización del trabajo.

Entrados los años noventa el SENCE, con la ayuda de consultoras privadas y mediante la subcontratación de servicios especializados, apostó por la mejora de los procesos existentes y por la introducción de tecnología de información, estrategia que denomino reingeniería[163] con el objetivo de incrementar tanto la eficiencia como la transparencia de su gestión. En el documento Reforma al Estatuto de Capacitación y Empleo, se establecen los objetivos buscados con este nuevo sistema.

> "el nuevo diseño debe traducirse en una agilización y simplificación significativa de los trámites necesarios para acceder a la franquicia y simultáneamente en el mejoramiento de la capacidad de diseño y control del sector público." (Reforma al Estatuto de Capacitación y Empleo: 1994:14)[164]

El nuevo diseño se traduce en tres "compromisos de gestión" que suscribió el SENCE, para realizar durante1997: i) Sistema de Comunicaciones de Capacitación vía Magnética (SICOM); ii) Módulos de Auto consulta y Servicios de Capacitación (SENCEMATICO) y iii) "Conozca y Consulte a SENCE vía Internet" (SENCENET).

---

[163] En un sentido estricto, al mejorar procesos existente se aplicó una modalidad de mejoramiento continuo y no de reingeniería, a pesar de que la introducción de tecnología de información permitió cambios importantes en los indicadores críticos de gestión (ver capítulo tres).

[164] Recientemente este sistema ha sido reconceptualizado y perfeccionado por el nuevo equipo de trabajo que se ha incorporado al SENCE debido al cambio de Director del Servicio. La reconceptualización intenta que el Programa de Administración de la Franquicia Tributaria se convierta, en el mediano plazo, en un programa donde prácticamente la totalidad de sus transacciones se realice electrónicamente. Ya se han dado pasos significativos en esta dirección.

Dichos compromisos pueden ser analizados en dos momentos. El primero el de su conceptualización y diseño lógico y el segundo el de un nuevo análisis de su viabilidad y alcances, momentos correspondientes a dos diferentes directores del SENCE y sus correspondien tes equipos de trabajo.

i) **El SICOM** buscaba agilizar la realización de trámites administrativos internos del SENCE que dada su ineficiencia desincentivan una mayor utilización de la franquicia tributaria por parte de las empresas. Específicamente procedimientos administra tivos de autorización técnica y comunicaciones de acciones de capacitación interna y la incorporación del fax como medio de presentación de la documentación asociada a las comunicaciones, así como el diskette como medio válido para realizar comunicaciones SENCE-Empresa.

ii) **SENCEMATICO**. La Oficina de Partes del SENCE es la encargada de brindar información sobre los procesos de acreditación de cursos y de organismos capacitadores e iniciar los trámites de acreditación. Sin embargo, los funcionarios de estas oficinas consumen gran parte de su tiempo en responder preguntas acerca de información muy básica que puede ser consultada en cualquier folleto o documento o bien resolviendo los problemas de formularios incompletos que contienen errores. Cuarenta por ciento de los formularios contienen errores y casi el 80% de las solicitudes de liquidación del uso de la franquicia tiene errores. La situación es descrita por un ex-directivo del SENCE interesado en las mejoras de gestión de la Oficina de Partes:

"Mas del 30% del tiempo de trabajo de los funcionarios de la Oficina de Partes está destinado a responder consultas básicas de información que se encuentra en los folletos, otro gran porcentaje cercano al 60% se destina a revisar formularios mal llenados y errores en comunicaciones y liquidaciones por no seguir los instructivos y sólo el resto es trabajo efectivo para resolver casos excepcionales y respecto de la iniciación de los trámites de acreditación".

La Oficina de Partes, continuamente se encontraba congestionada, era fácil apreciar largas colas de gente que quería iniciar trámites o simplemente realizar consultas. Ello daba una mala imagen de la cara pública SENCE. Varios interesados entrevistados daban respuestas como "siempre que he venido he tenido que hacer cola" o bien "la Oficina (de Partes) es pequeña, falta mejor infraestructura" "no hay orden en la fila".

Para solucionar este problema, la Directiva "repensó" el proceso de atención al público. Ello implicaba diversas iniciativas como instalar módulos de auto-consulta electrónicos; un buzón que recibiera los documentos requisitados para la acreditación, ya que algunos procesos administrativos no requieren la interacción de funcionarios de la Oficina con interesados, así como la apertura de unidades de servicio de atención especializada a los interesados, en palabras de quienes propusieron la iniciativa:

> "...una especie de ejecutivos de cuenta".

La iniciativa se materializó en la propuesta de instalación de Módulos de Auto-consulta (SENCEMATICO). La instalación de buzones fue una iniciativa ensayada en otros servicios como el Instituto de Normalización Previsional (INP) y de su evaluación se deriva que la cultura del usuario era desconfiar un poco del sistema, lo que generaba duplicidad de tareas, ya que por una parte se utilizaba el buzón y por la otra la ventanilla[165]. Además, la experiencia del INP sugería limitar las alternativas de impresión de los módulos de auto-consulta a lo estrictamente necesario, ya que destacaba su uso exagerado por parte de los usuarios, lo que generaba pérdida de tiempo en mantenimiento y reparación.

[165] Este fue un tema discutido en una reunión de seguimiento de los compromisos de gestión de la Subsecretaria del Trabajo y Previsión Social, llevada a cabo en dicha Subsecretaria el día 22 de Enero de 1997 a la cual se encuentra inscrita el SENCE y otros servicios públicos, entre ellos el Instituto Nacional Previsional (INP).

La implantación técnica del SENCEMÁTICO contemplaba la instalación de estaciones físicas (módulos) compuestas por equipamiento PC del tipo 486 con terminales de pantalla de tecnología *touch screen* (sensibles al tacto). Los módulos contienen información sobre programas sociales de capacitación SENCE con temas de información y orientación general; oferta de capacitación entregada por organismos capacitadores y su registro.

iii) SENCENET intentaba lograr una adecuada difusión de la oferta de las acciones de capacitación vigente en el mercado y de los mecanismos de acceso a los beneficios tributarios. Los modelos tradicionales de interacción y comunicación con los usuarios del SENCE han sido la entrega de folletos, documentos, charlas y seminarios, esta modalidad ha sido insuficiente para el gran número de empresas usuarias del sistema.

Internet se constituye como una herramienta aplicable a la estrategia de difusión, ya que tiene una cobertura nacional de 50,000 abonados (Diciembre 1997), con ritmos muy veloces de crecimiento. Se busca además lograr la interacción con los interesados, logrando enlaces directos y participativos que agilizen la gestión a través de la modalidad del correo electrónico (e.mail) que permite a los usuarios "clientes" transportar información a su propio sistema computacional. El SENCE ha lanzado el slogan "*Conozca y Consulte al SENCE vía Internet*" para promocionar su actividad en la comunidad empresarial.

Grado de avance de las iniciativas de mejora

El cambio en la Directiva del SENCE influyó en frenar la puesta en marcha de los compromisos de gestión (SICOM, SENCEMÁTICO Y SENCENET) en sentido que el nuevo Director y su equipo requirieron familiarizarse a fondo con el proyecto para poder retomar el liderazgo en su introducción y puesta en marcha.

El día de su toma de posesión el primer evento en la agenda del nuevo Director, fue asistir a la ceremonia de los "Compromisos de Modernización de la Gestión Pública 1997". Firmar los nuevos compromisos del SENCE constituyó su primer acto oficial.

A partir de ese momento el Director y su equipo de trabajo, caracterizado por gente joven y profesional, se familiarizó con la actividad cotidiana del Servicio, desarrollando una política de gestión participativa mediante seminarios, grupos de estudio y grupos de análisis de tareas, constituídos por miembros de diversas unidades administrativas creándose equipos multifuncionales. Los compromisos de gestión adquirieron un ritmo más rápido de desarrollo y mayor profundidad. De hecho se dieron los pasos iniciales necesarios para lograr que la Administración de la Franquicia Tributaria se desarrolle íntegramente mediante transacciones electrónicas como sucede hoy en día.

La agilidad del diálogo SENCE-Empresa, buscada por el SICOM, encontraba su base técnica en el intercambio de diskettes de información. Si bien esta alternativa reducía el papel y agilizaba las transacciones, no eliminaba la posible ocurrencia de fallos al capturar información y, además, corría el riesgo de que los diskettes se dañaran durante su traslado o peor aún que se encontraran "infectados" con virus que afectaran todo el sistema.

Frente a este hecho el desarrollo de un software que permita comunicación inmediata, mediante transacciones electrónicas a través de un sistema de intercambio electrónico de datos, se constituía como una alternativa de mayor alcance y seguridad en el intercambio de información, impacto y continuidad. A tal efecto se ha desarrollado el software Sistema de Capacitación del Sector Público, SISPUBLI 2.0 (para DOS). El objetivo fundamental de dicho software es:

> "...ser una herramienta de apoyo eficaz a los responsables del área de capacitación de los servicios públicos para el desarrollo de sus funciones" (SISPUBLI 2.0, Manual de Operación del Software 1997, pag.12)

Este software ha sido elaborado en función de requerimientos específicos de operación del programa de franquicia tributaria, ya que involucra el registro y disponibilidad de información acerca de las necesidades individuales de capacitación de los miembros de las empresas, permite conocer la capacitación de cada funcionario, los datos de organismos capacitadores, la evaluación de los cursos. Permite formular presupuestos anuales de capacitación, etc. Lo más importante es que permite intercambiar de manera inmediata información entre el SENCE y las empresas, referente a las acciones de capacitación. Permite un análisis global de la capacitación laboral a nivel nacional.

El SENCENET y el SENCEMÁTICO son iniciativas terminadas, han sido revisadas y mejoradas en su diseño lógico, y se pusieron en marcha.

Se dieron pasos para computarizar algunos procesos referidos a la atención del público y empresas, así como a la forma de archivar la documentación que ello implica. Una de las medidas en estudio es la inclusión de un Código de Barras en los formatos, donde se contenga información de la empresa, los cursos comunicados, liquidaciones, etc. Se dotó de terminales computacionales para los funcionarios que atienden al público en la Oficina de Partes.

El nuevo equipo de trabajo realizó un convenio con el Colegio de Contadores Públicos de Chile para la realización de cursos-talleres orientados a la capacitación de los contadores en el manejo contable de la franquicia. El SENCE se encuentra en proceso de reorganización espacial, que incluye además de la reestructuración física de manera lógica y funcional, la creación de una moderna plataforma de atención al público, así como una moderna e integrada central de distribución telefónica.

Para agilizar el proceso de autorización de OTEC's, el SENCE delegó en algunos despachos jurídicos la decisión de evaluar y certificar las condiciones necesarias de una persona moral para poder constituirse como tales, así los interesados pueden acreditar

su condición jurídica de una manera más ágil y expedita. Esta iniciativa ha logrado disminuir de 45 días a 24 horas la demora en acreditar dicha condición.

El SENCE cubrió también ciertos vacíos de regulación, y actualmente establece criterios más exigentes para la acreditación de Organismos Técnicos de Capacitación, con lo que han disminuido "conductas oportunistas" que buscaban solo el beneficio del subsidio. La tecnología de información colaboró en agilizar el proceso y los flujos de información.

Se iniciaron gestiones para lograr que el proceso de liquidaciones de la franquicia se constituya también en una transacción electrónica, así como para que las agencias de Impuestos Internos se involucren más en la administración de este procedimiento.

En las bases de licitación para organismos capacitadores, se redujo a 10 días el período del tiempo establecido para el inicio de cursos. Con ello se reduce en 20 días el momento de asignación de los cursos y su fecha de inicio, dinamizando así el proceso de capacitación.

El SENCE ha logrado también mayor difusión de su actividad. Posee su propia página electrónica en Internet, comenzó su interacción con usuarios a través del correo electrónico y se constituyó como uno de los servicios públicos presentes en la primera muestra de Modernización de los Servicios Públicos del Estado, que se llevó a cabo los días 19 y 20 de Marzo de 1997, en la Plaza de la Moneda en Santiago de Chile.

La mejora y automatización de los procesos y sus buenos resultados permitieron impulsar la modernización en otras áreas del SENCE. Se desarrolló un sistema de control de gestión y un sistema de costo por programa.

Los nuevos usuarios del SENCE recibían de éste asesoría técnica y un paquete de información acerca de todas las transacciones de interacción que se realizan con el Servicio. Se les dota así a los usuarios de una dirección de correo electrónico *(electronic mail)* para

interactuar, de los formatos y requisitos que deben cumplir en la realización de ciertos trámites, así como de recomendaciones para agilizar el diálogo SENCE-empresa.

Estos avances no se han detenido. Actualmente, se ha logrado lo que a mediados de los noventa parecía difícil de lograr: todas las transacciones se realizan electrónicamente, se han desarrollado sistemas de seguridad para verificar la autenticidad de los usuarios, y la página de internet se promociona con frases como:

> "se pueden realizar todos los trámites con el SENCE desde la comodidad de su escritorio vía internet". (http:www.sence.cl/franq1.htm)

Además el proceso de franquicia ha logrado flexibilidad y su aplicación reconoce una diversidad de posibilidades: capacitación pre-contrato; capacitación post-contrato; franquicia preferencial MYPE; subsidio directo MYPE y contrato de aprendices.

El cambio en la gestión del SENCE fue tan grande, que se constituyó en el primer servicio público chileno en lograr acreditarse como un servicio de calidad bajo el estándar ISO 9000, marcando un hito en la gestión pública de Chile.

Una mirada global de las mejoras referidas al conjunto de procesos, algunas de las que pueden ser apreciadas en el cuadro No. 1, se han traducido en un fuerte incremento en el uso de la franquicia y se han logrado avances significativos en los niveles de capacitación a nivel nacional, contribuyendo a las mejoras en productividad.

CUADRO No.14
SENCE Programa de Franquicia Tributaria (Algunos avances significativos de sus procesos administrativos).

	Proceso tradicional	Mejora del Proceso
Información del SENCE a empresas	Folletos, documentos, seminarios y charlas	Módulos auto-consulta (SENCENET). Actualmente transacciones electrónicas internet www.sence.cl
Comunicaciones SENCE-Empresa	Correo, contacto directo entre la Oficina de partes e interesados (juniors)	fax, diskette e inicio de transacciones electrónicas, Software. Sispubli 2.0 (para DOS) Actualmente Transacciones electrónicas a través de internet
Organización del trabajo	a) Insuficiente infraestrura atencción al público b) Sistema telefónico sin central de distribución, 28 líneas telefónicas que mediatizan el proceso c) Alta fragmentación del trabajo; dispensión física de unidades administrativas	a) Moderna plataforma de atención al público y atención electrónica b) Central telefónica de distribución c) Desarrollo de sistemas de información de enlace para trabajo en equipo group-ware c) Reorganización funcional, integración física de unidades administrativas
Manejo contable de de franquicia tributaria por empresas	Graves problemas en el registro contable, quejas por parte de empresas y agencias de impuestos internos. Falta de claridad y experiencia.	Se inicia el convenio con el Colegio de Contadores Públicos de Chile para la realización de cursos/talleres orientados al manejo contable de granquicia. Actualmente Estandarización de normas y Regla respecto del registro contable de franquicia.
Trámites jurídicos para la constitución de OTE´s	Los despachos jurídicos requieren información y antecedentes sobre requisitos, precios muy variables. Duración promedio del proceso: 45 días	Se ha delegado en despachos la decisión de evaluar a organismos postulantes. Se han acordado precios y definido previamente la carga documental requerida por el serviciso. Duración 24 horas o menos. Estandarización del proceso y certificación de despachos.
Regulación sobre acreditación para constitución organismos capacitadores	La regularización permitía la ocurrencia de conductas oportunistas en la creación de organismos capacitadores	La regulación es más exigente en los requisitos para acreditar la constitución de organismos capacitadores Estandarización de normas
Proceso de atención al público	Procesos manuales recepción de formularios y archivo de documentos. Funcionarios que atienden al público sin Terminales computacionales.	Inclusión de códigos de barras en los al formatos que contienen información la empresa, cursos, liquidaciones, etc. Terminales computacionales para los funcionarios que atienden al público. Fax automático de atención al público

	Datos: 12 minutos tiempos de espera en cola 40% formularios mal llenados 30% atender consultas básicas. 80% errores en liquidaciones	con capacidad de enviar la información solicitada. Intercambio electrónico de datos (EDI) vía internet
Naturaleza de realización de tareas	Mecánica	Electrónica
Uso de la franquicia	Empresas primera categoría SIII; Contrato de Apéndice e incentivo a capacitación Bipartita.	Nuevos usos: capacitación precontrato; post-contrato; subsidio FONCAP; contrato de aprendices; uso preferencial MYPES´s: Fondo Nacional de Capacitación; Incentivo a Capacitación Bipartita.

Fuente: Elaboración propia

1.4 Lecciones que se derivan del caso para la gestión por procesos

Esta experiencia resalta varios aspectos a considerar al diseñar y poner en marcha una estrategia de cambio por procesos. El primero es el reconocimiento explícito por parte de la Directiva del Programa de una situación crítica y de la necesidad ineludible de actuar. El segundo es el de centrar la estrategia de cambio en los procesos gerenciales que constituyen al programa al reconocer que es en éstos en los que se logra incentivar (o no) el uso de la franquicia y por tanto la maximización de la cobertura de la capacitación. Un tercer aspecto es la decisión de introducir tecnología de información (TI) para automatizar los procesos manuales y agilizar las comunicaciones.

La introducción de TI en procesos casi enteramente manuales, como en este caso, logró cambios drásticos en los indicadores de gestión del programa: reducción de tiempos de espera y eliminación de la necesidad, por parte de los interesados de acudir físicamente a la Oficina de Partes para la realización de ciertos trámites; incremento de la cobertura en cuanto a acreditación y capacitación, etc.

El cuarto aspecto y quizás más importante es que la dinámica sostenida de cambio: desde que se decide actuar frente a la problemática descrita hasta el día de hoy, el Programa ha atravesado por diversos equipos directivos, y por un cambio presidencial, lo que si bien se ha traducido en sesgos particulares derivados de los estilos directivos no ha afectado la continuidad de las líneas de mejoramiento inicialmente impulsadas. Por el contrario éstas se han ido profundizando y especializando. Además, se han abordado otras áreas de transformación, por ejemplo los sistemas presupuestales y contables. Grupos de trabajo de gente joven y profesional; dinámicas de trabajo grupal e interactivo como los equipos de tarea; estilos directivos participativos y la importancia creciente y aceptación del Programa en el país, sin duda han contribuido a ello.

Un balance de productividad y creación de valor

A través de incentivar el uso de la franquicia el Programa busca fortalecer y regular un mercado de capacitación, cuyo objetivo es elevar el nivel de capacitación laboral a nivel nacional, así como el de los grupos más carenciados mediante la acción conjunta con otros programas que cumplen tal fin. Ello busca contribuir de manera significativa al incremento de la productividad laboral del país y constituirse en uno de los componentes de las políticas de mejora de la competitividad.

Bajo esta lógica, la productividad del programa podría ser concebida como la maximización de la capacitación al menor costo posible, mientras la creación de valor podría ser concebida como el aporte a la productividad y a la competitividad, bajo la premisa de un uso racional de recursos. Además la constitución de un mercado de formación eficiente constituye también un aporte valioso al tejido institucional.

Con respecto a la productividad la automatización de los procesos sin duda se constituye en el eje de su incremento. Hay mejoras evidentes al reducir la mediación, hacer los procesos más coopera-

tivos, dada la interacción electrónica y la posibilidad de consulta inmediata. Hay otras mejoras como la flexibilidad en el uso de la franquicia, reconociendo la diversidad de situaciones que puede involucrar. Además la reorganización del trabajo sobre la base de procesos y los avances en el complemento de la normativa.

Sin embargo, si bien es incuestionable la mejora en el nivel de productividad, dados los incrementos en cobertura y la reducción de tiempos, por ejemplo, esta experiencia muestra también que sería necesario identificar el nivel de productividad de cada proceso en particular. Hay una ausencia de indicadores específicos referidos a la medición del rendimiento de cada proceso en términos de costos; tiempo de realización; volumen de actividad y calidad. No se acompañó el cambio por procesos de un sistema de acumulación de costos por procesos que permita identificar el valor agregado. Se trabaja bajo la premisa que la introducción de la tecnología de información y la automatización mejorará las cosas notablemente, y ello se observará en algunos resultados del programa, pero no se sabe en que medida precisa ha mejorado la productividad de los procesos, si podrían, por ejemplo, mejorar más y como establecer circuitos de mejoramiento continuo. De no hacerse no podrá identificarse ni reducirse la "variabilidad" de los procesos.

Tampoco, hay ni en los documentos ni es explícito en las entrevistas a directivos, una consideración explícita respecto de establecer un seguimiento respecto del incremento de la productividad a nivel de la industria o sector, así como de los modelos de análisis de la competitividad a nivel nacional. Lo que podría operacionalizarse en un modelo específico de evaluación y en tableros de control.

La diversas dimensiones del cambio

En esta experiencia el marco regulatorio es muy importante, ya que los vacíos podrían ser fácilmente aprovechados por grupos de interés, por ejemplo la creación al vapor de organismos de capacitación para beneficiarse del subsidio, entre otras prácticas. En esta

experiencia es muy importante el avance hacia la estandarización de normas y precisión de las reglas. La certificación se constituye en una de las piezas clave del diseño, desarrollo y mantenimiento del mercado de capacitación.

En térmios empresariales el programa de franquicia muestra el potencial de la tecnología de información tanto para incrementar la productividad al interior del programa como la mejora de la relación del programa con sus interesados. Tal vez esta ausente la noción de derribar barreras Inter.-organizacionales y ligar los procesos del programa a los de otras agencias o servicios públicos en que se valore su creación de valor.

Sin dudas hay un mercado de fuerzas conformado por los empresarios, las diversas agencias gubernamentales involucradas, como Servicio de Impuestos Internos (SII) que aparentemente ampliará su intervención en el programa; los organismos de capacitación y otros que determinan la viabilidad de los cambios por venir. Finalmente, los miembros del Programa de Franquicia Tributaria en particular y el SENCE en general son caracterizados por valores de profesionalismo y eficiencia. Otro programa del SENCE Chile Joven ha sido concebido como exitoso y ha logrado cambios importantes. En esta lógica el programa se constituye por gente joven y profesional creando un ambiente competitivo que ha dado buenos resultados.

II. EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL EN MÉXICO[166]

2.1 El contexto

La Administración pública Mexicana ha sufrido cambios importantes en los últimos años. Las políticas de privatización, desregulación económica y apertura comercial se constituyeron desde mediados de los años ochentas en ejes de la reforma del Estado. Consecuencia de su aplicación, la Administración pública se ha transformado radicalmente. Algunos rasgos evidentes de dicha transformación: una profunda reducción del sector paraestatal (fusión, liquidación, venta; extinción o transferencia de empresas públicas) una disminución de la importancia del gobierno como empleador a la vez de un creciente rol regulador en aquellas áreas que antes se constituían en monopolios públicos.

Además de la influencia de dichas políticas otras iniciativas, con resultados dispares, se han llevado a cabo fortaleciendo el proceso de transformación de normas, reglas, instituciones y actores en el servicio civil y carrera administrativa; en el sector agropecuario; en sector social, en las finanzas públicas y en otras áreas de la gestión pública.

Con la finalidad de integrar y coordinar estos esfuerzos de transformación del aparato público a finales de 1994 y como resultado de varias iniciativas de reforma autorizadas por el Congreso de la Unión, en Diciembre, el presidente Ernesto Zedillo pone en

---

[166] El estudio de este caso fue posible gracias al apoyo brindado por el Lic. Gabriel Moctezuma Muñoz Director General de Modernización Administrativa del Departamento del Distrito Federal en México 1995-1997, quien además del material y de las entrevistas concedidas, facilito los contactos con los Directores de Calidad y de Normatividad. Un agradecimiento especial para el Lic. César López Nova y el Maestro Sergio Rico, miembros de la Dirección de Calidad, Ejecutivo de Seguimiento a Procesos de Calidad y Ejecutivo de mediación respectivamente, por el apoyo brindado en la elaboración de este caso.

marcha el Programa Federal de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, (PROMAP) orientado a constituir los ejes de transformación de la gestión pública. El programa contiene cuatro líneas de acción: i) Participación y Atención Ciudadana; ii) Descentralización y/o Desconcentración Administrativa; iii) Medición y Evaluación de la Gestión Pública y iv) Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

Para impulsar este programa se transformó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). El objetivo: definir a una agencia gubernamental para asumir el rol coordinador e integrador de esfuerzos de modernización. Su función básica es la transformación del actual sistema de control basado en insumos a otro basado en resultados, siendo éste uno de los rasgos más distintivos del movimiento de la nueva gestión pública (NGP). En su nueva tarea, la SECODAM ha sido facultada para servir como vínculo con el poder legislativo en cuanto a las actividades de inspección y auditoria. La misión de la SECODAM es, precisamente:

> "Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de recursos públicos" (PROMAP: 1996).

Tomando en cuenta los esfuerzos de modernización del gobierno anterior y en el marco del Programa Federal de Modernización de la Gestión Pública 1995-2000 y de las directrices de la SECODAM es que se inscribe el Programa de Modernización Administrativa del Departamento del Distrito Federal (DDF) en la Ciudad de México –ahora denominado Gobierno del Distrito Federal GDF-. Iniciativa inspirada en el cambio de la cultura gerencial hacia resultados.

Modernización administrativa en el DDF

La Ciudad de México es una de las ciudades más grandes del mundo y una de las que presenta un ritmo mayor de crecimiento poblacional. Atraviesa por una etapa de transición política importante. El 6 de Julio de 1997, los ciudadanos de la Ciudad de México eligieron por vez primera, de manera directa, al mandatario del gobierno de la Ciudad, cargo previamente determinado por el presidente de la República. El gobierno de la Ciudad de México era considerado hasta antes de 1997 como una rama administrativa del gobierno federal.

Los resultados de la elección constituyeron algo nuevo en la historia política de México, al darse una "cohabitación política", es decir un Presidente de la República de un partido político diferente al del mandatario del gobierno de la Ciudad de México. Situación que se replicó en las elecciones del 2000 y que persiste hasta hoy en día.

El Departamento del Distrito Federal (DDF) órgano administrativo del gobierno de la Ciudad de México, consta de varias Secretarías de Gobierno y coordina la actividad política y administrativa de la Ciudad a través de dieciseis unidades político-administrativas denominadas: Delegaciones Políticas, mediante las que realiza la prestación de la mayoría de los servicios públicos. El DDF cuenta con más de doscientos mil empleados (sin incluir a la fuerza policiaca).

Durante décadas, la gestión administrativa del DDF se caracterizó por una estructura burocrática que derivó en una organización del trabajo de alta fragmentación de tareas, con escasa cultura hacia la satisfacción de los ciudadanos, con niveles bajos de calidad de los servicios, congestionamiento producto de los múltiples reglamentos y regulaciones, que no eran depurados, más bien a lo largo del tiempo se añadían nuevos procedimientos administrativos que potenciaron la hiper-regulación al irse acumulando "capas" de éstos.

Las quejas de los contribuyentes por mala atención, retardos, falta de información sobre requisitos, tiempos de entrega y resolución y costos de los trámites que se realizan en las Delegaciones Políticas,

se constituyeron en algo cotidiano y consolidaron el estereotipo del servidor público, como burócrata ineficiente y anti-emprendedor. Por otra parte, el dinamismo de la actividad económica era desincentivado, los agentes económicos temían enfrentarse a la "jungla normativa" y la ineficiencia que caracterizaba la operación de las agencias públicas.

La influencia creciente de exitosas experiencias internacionales del movimiento de la nueva gestión pública (NGP), especialmente del denominado modelo angloamericano -Inglaterra, Nueva Zelanda, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá-; la puesta en marcha del Programa Federal de Modernización de la Gestión Pública 1995-2000; la inminente transición política de la Ciudad de México que intensificó la presión de los contribuyentes por más y mejores servicios, en una situación de déficit fiscal, consiguieron que la modernización de la gestión pública del DDF se constituyera en un tema prioritario en la agenda del gobierno de la Ciudad de México y del gobierno federal.

La modernización de la gestión del DDF fue concebida por las autoridades responsables como una iniciativa basada en la profesionalización del servicio público para lograr resultados visibles en la transformación de normas, procesos, tecnología y estructuras que eleven la calidad de la gestión y satisfagan las demandas ciudadanas. El Programa de Modernización del DDF, bajo esta conceptualización, definió ocho vertientes (o subprogramas) de trabajo estrechamente articuladas entre sí:

- *Simplificación y Desregulación*: "aligerar" la carga burocrática que impide la ágil relación con agentes económicos y ciudadanos.
- *Estructuras organizacionales*: racionalización de las diversas estructuras administrativas del DDF.

- *Automatización de procesos*: introducción de tecnología de información para mejorar la productividad de las diversas estructuras y agencias que componen al DDF.
- *Sistemas de atención al ciudadano*: creación de centros de atención ciudadana para mejorar el punto de contacto delegación-ciudadano y la simplificación de procedimientos.
- *Clarificación administrativa*: Explicitar derechos y obligaciones de los ciudadanos de los diversos programas y servicios que ejecuta el DDF.
- *Sistema social*: Impulsar un cambio en la cultura gerencial de los servidores públicos del DDF.
- *Indicadores de estándares y servicio*: Establecimiento de un sistema de medición del rendimiento para incrementar la productividad en la provisión de servicios
- *Calidad y excelencia*. Rediseño de procesos sustantivos en las diversas estructuras y agencias del DDF.

Sin duda uno de las vertientes transversales es la de simplificación y desregulación. En 1995 se inició la revisión y actualización del marco normativo del DDF, con la finalidad de aligerar la carga burocrática, y descongestionar el hiper-regulado sistema burocrático de gestión, así como de agilizar y transparentar la relación con los agentes económicos con los que el gobierno del DF tiene interacción.

El nuevo enfoque se orientó a: i) establecer y desarrollar nuevos principios jurídicos: simplificación administrativa, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad, buena fe y autocontrol de particulares; ii) mejorar la eficiencia de la regulación, eliminando, en la medida de lo posible, la discrecionalidad innecesaria de la autoridad, así como trámites burocráticos innecesarios; y iii) la elaboración de la norma a partir del grado de riesgo que representan las actividades objeto de control y regulación, en

cuanto a salud, seguridad e intereses de la población, a mayor riesgo mayor control.

Actualmente se cuenta con un marco legal construído sobre la base de los principios jurídicos señalados. A través de éstos diversos ordenamientos han sido expedidos, tales como la Ley de Procedimiento Administrativo del DF, donde destaca la figura de la *afirmativa ficta* o silencio positivo, a través del cual si un interesado no recibe, en un lapso de tiempo respuesta de la Administración, su silencio será interpretado de forma positiva, es decir a su favor.

Por otra parte la elaboración del Manual de Trámites y Servicios al Público resultó muy importante ya que se constituyó en una guía de estándares de servicios públicos. Los interesados pueden en función de la consulta del manual, conocer y exigir los cauces legales para la realización de trámites, así como la calidad esperada de los bienes o servicios a través de los que se vinculan e interactúan con órganos de la Administración. Este es un paso importante hacia el establecimiento de Cartas Ciudadanas de Servicios con rango jurídico.

2.2 La gerencia por procesos en la modernización administrativa del DDF

El Programa de Calidad y Excelencia del DDF

El Programa de Calidad y Excelencia del DDF, se constituye sin duda en la iniciativa más novedosa y en una de las más importantes del programa de Modernización Administrativa del DDF. En Mayo de 1995 comienza su operación, la que contó con el apoyo profesional de una prestigiada firma de consultoría, que aportó su metodología de reingeniería de procesos de negocio.

Los objetivos del programa están orientados a mejorar sustancialmente la productividad de la gestión del DDF con énfasis en la calidad en el servicio a la ciudadanía por medio del rediseño de sus procesos sustantivos y del logro de un cambio de cultura gerencial en los servidores públicos.

El DDF como una red de procesos

El primer paso consistió en la identificación de los procesos más importantes que constituyen el sistema de gestión del Departamento del Distrito Federal. Tres tipos de procesos fueron identificados: Los primeros que se trabajaron, fueron los procesos en las 16 delegaciones, por ser éstas las instancias de mayor contacto de los capitalinos con sus servidores públicos. En ellas se rediseñaron cuatro procesos principales, aunque algunas de ellas, por decisión propia incluyeron nuevos procesos en su estrategias de mejoramiento y rediseño. Por otro lado, se trabajo en los sectores centrales en donde participaron las nueve Secretarias de Gobierno y la Contraloría General, con veinticinco procesos en total. Asimismo, se rediseñaron e implantaron mejoras en proceso horizontales que atraviesan tanto a delegaciones como a secretarias.

La selección de procesos críticos

Para identificar y seleccionar procesos críticos, o clave, tanto en las Secretarías de Gobierno del DDF, en las dieciséis Delegaciones Políticas y en los procesos horizontales que atraviesan a ambas instancias (tales como adquisiciones, personal o gestión financiera), se definieron criterios específicos de selección:

- *Visibilidad del proceso*: perceptible y de alto beneficio para la ciudadanía
- *Productividad del proceso*: impacto en los indicadores clave de gestión (tales como costes, tiempos, calidad, etc.)
- *Oportunidad*: potencial de mejora, con base en mejores prácticas y en velocidad de implantación
- *Factibilidad del proceso*: capacidad de mejora, mediante cambios importantes en la organización y en la optimización de recursos
- *Multiplicabilidad*: capacidad de implantar y reproducir mejoras en otras áreas de la gestión del DDF.

Con base a este conjunto de criterios, se seleccionaron cuatro procesos a rediseñar en la mayoría de las dieciséis Delegaciones Político-administrativas; veinticinco procesos específicos de las Secretarias de Gobierno y tres procesos "horizontales" que cruzan tanto a las Delegaciones como a la Administración Central (Secretarias de Gobierno).

La selección de los procesos críticos se apoyó en el trabajo de servidores públicos de probada experiencia en la gestión del cambio, a quienes se les denominó como "*facilitadores*"[167], cuya tarea principal fue la coordinación de reuniones de trabajo de grupos focales tanto en Delegaciones como a nivel central con el fin de consensuar respecto a la selección procesos claves. Se trabajó de manera más inmediata con las Delegaciones por ser éstas las que presentaban mayor contacto entre autoridad y ciudadanos, por tanto contienen los procesos más visibles. A continuación se describen los cambios más significativos logrados en cada una de dichas instancias.

La Gestión por procesos en el Departamento del Distrito Federal

A nivel de las Delegaciones el Programa de Calidad y Excelencia se concentra en cuatro procesos críticos, aunque existieron algunas intervenciones adicionales:

1) Atención a la demanda ciudadana
2) Resolución de trámites
3) Mantenimiento urbano y
4) Mantenimiento de edificios públicos.

Algunas Delegaciones políticas incluyeron además, por decisión propia, estimando su propia capacidad de gestión, otros procesos

[167] El término facilitador ha sido popularizado por la aproximación del TQM y busca evitar la connotación jerárquica que implica el concepto de supervisión. De hecho se busca, normalmente, de manera explícita,que los facilitadores de un equipo de trabajo no sean los de mayor rango jerárquico.

como la gestión de bibliotecas, gestión presupuestal, el proceso de adquisiciones y atención a la vivienda.

Los procesos fueron analizados con detalle, los grupos de análisis realizaban un diagnóstico, y sobre la base de la definición de una visión del proceso, conceptualizaban un prototipo para proponer mejoras. Las mejoras se dirigieron a reducir su grado de mediación, así como a potenciar el grado de cooperación o colaboración entre los distintos involucrados, a la más adecuada gerencia de procesos inter-organizacionales, su automatización o rediseño.

A continuación se presenta una síntesis de los avances más importantes logrados las Delegaciones en cada uno de los procesos señalados[168].

Análisis de procesos en delegaciones políticas

Atención a la demanda Ciudadana

Los grupos de trabajo al analizar el proceso detectaron que varias áreas se encargaban de captar la demanda, lo que provocaba incertidumbre y desorientación en el ciudadano. Carencia de un sistema de control integral y de personal capacitado. Duplicidad de actividades, comunicación y coordinación entre áreas era deficiente, entre otros problemas graves como extravío de documentos y la incapacidad de conocer el estatus de una solicitud o trámite que había iniciado el proceso.

Se crearon Centros de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC) como puntos únicos de contacto para brindar información y atención. Se adoptaron nuevos procedimientos y se automatizaron para optimizar la gestión de la demanda y se estableció un programa de capacitación de servidores públicos. Un resumen de los avances en este proceso se aprecia en la siguiente tabla:

---

[168] Fuentes: Gobierno del DDF (1997). Avances del Programa de Calidad y Excelencia 1996 del Gobierno de la Ciudad de México; Gobierno del DDF (1997) Modernización de los Servicios Públicos en el Distrito Federal; observación participativa y entrevistas con ejeutivos de la Directiva del Programa.

Cuadro 15 a: Logros alcanzados gerencia por procesos DDF

PROBLEMÁTICA DEL PROCESO	LOGROS ALCANZADOS
El interesado no contaba con un punto específico en su delegación al cual dirigirse para solicitar información, hacer peticiones o reportar fallas	Creación de "CESAC" Centros de Servicios y Atención Ciudadana como puntos únicos para concentrar y dar respuesta a la demanda
Se desconocía el total de la demanda de trámites ingresada y el estado estatus en el que ésta se encontraba	Se puede realizar seguimiento de cada trámite y conocer el estado global de la demanda. Se ha desarrollado un software para trabajo en equipo orientado a tal fin
El manejo y seguimiento de las demandas era demasiado complejo lento	Se han reorganizado procedimientos de trabajo, y se han automatizado e impartido numerosos cursos de capacitación al personal de dichos centros (CESAC).
La atención de los funcionarios públicos no era adecuada, falta de capacitación y déficit de formación	Se seleccionó personal que cumpliera con el perfil adecuado para atender al público que acude a dichos Centros. Se desarrolló capacitación y entrenamiento en el cargo "aprender haciendo". Más de seis mil horas-hombre
El tiempo de respuesta era impreciso y provocana malestar en los interesados	Con las mejoras organizativas y el manual de trámites de los servicios se fijaron estándares en el tiempo de respuesta para algunos servicios

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Gobierno del DDF (1997). Avances del programa de calidad y excelencia 1996 de la Ciudad de México. DDF, México. y Gobierno del DDF (1997). Modernización de los servicios públicos en el DDF. DF, México.

Resolución de trámites

El análisis de los integrantes de los equipos de trabajo reveló que la realización de trámites resultaba complicada y lenta tanto para el ciudadano como para el servidor público. Los usuarios pasaban tiempos prolongados en colas de espera. Existía poca coordinación entre la ventanilla única *front office* y las áreas resolutivas *back office.* Además de la identificación de buen número de habilidades y destrezas por desarrollar en los servidores públicos.

Se elaboró e implementó un plan de mejoras que logro articular eficientemente las actividades de ventanilla única con áreas resolutivas. Se avanzó en las estrategias de difusión y se fijaron indicadores de desempeño, entre otras mejoras.

Cuadro 15 b: logros alcanzados gerencia por procesos DDF

PROBLEMÁTICA DEL PROCESO	LOGROS ALCANZADOS
La realización de trámites resultaba complicada y lenta, tanto para el usuario como para el servidor público	Se simplificaron los procedimientos de tramitación al reducirse los tiempos de respuesta. Se redujo la mediación del proceso.
Asimetría de información. Orientación poco clara y escasa sobre los trámites, requisitos, tiempos de entrega y costes	Se crearon áreas de orientación, recepción y entrega en la Ventanilla Única para evitarle molestias al ciudadano.
Incumplimientos en el tiempo de entrega de trámites. Numerosas quejas.	La imagen sobre los servicios recibidos mejora sustancialmente, al fijar estándares respecto al tiempo de entrega y cumplirlos.
Poca coordinación entre las Ventanillas Únicas y las áreas dictaminadoras. Proceso vertical.	Estrecha vinculación entre puntos de recepción y resolución de demandas. Proceso horizontal.
Irregularidades por desconocimiento de la ciudadanía acerca de los requisitos necesarios en cada trámite. Asimetría de información.	Información clara a través del Manual de Trámites y de los puntos de información de los CESAC. Simetría de información.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Gobierno del DDF (1997). Avances del programa de calidad y excelencia 1996 de la Ciudad de México. DDF, México. Y Gobierno del DDF (1997). Modernización de los servicios públicos en el DDF. DF, México.

Mantenimiento de servicios urbanos

El análisis de este proceso reveló como problemática general que la planeación era poco efectiva dada la falta de información sobre el estado de la infraestructura. Además, las solicitudes de mantenimiento se captaban incompletas y lo criterios para programar los trabajos eran imprecisos. Esto afectaba la imagen de las delegaciones con la ciudadanía.

Por otra parte la lógica de trabajo estaba orientada hacia el mantenimiento correctivo sin considerar al preventivo y prevalecía falta de comunicación entre las diversas áreas involucradas. Otros problemas relativos configuraban un proceso bastante deteriorado. Sobre la base del diagnóstico el eje de cambio fue la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y autoridades sobre una orientación

no sólo correctiva sino preventiva, logrando el uso racional de recursos. Se elaboró un enunciado de visión para el nuevo proceso:

> "el mantenimiento a la infraestructura urbana en las delegaciones mediante el uso eficiente y racional de los recursos, así como satisfacer las necesidades de la ciudadanía y autoridades" (DDF: Modernización de los Servicios Públicos en el Distrito Federal: 1997:17)

Cuadro 15 c: logros alcanzados gerencia por procesos DDF

PROBLEMÁTICA DEL PROCESO	LOGROS ALCANZADOS
Retraso continuo en la atención de las demandas sobre mantenimiento urbano	Se cuantificaron los requerimientos de mante nimiento para restaurar el deterioro detectado
Desconocimiento del estado que guarda la infraestructura urbana y el grado de urgencia en su atención.	Se les asignó una prioridad a los trabajos de acuerdo con la elaboración y precisión de criterios de urgencia y atención de la infraestructura.
Demandas urgentes que modifican el programa de operación.	Se armaron calendarios de acción para 1996 y 1997 sobre la base de prioridades.
Mantenimiento correctivo	Se estructuró el Programa Operativo Anual de 1997 acorde a necesidades reales y se constituyó un plan preventivo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Gobierno del DDF (1997). Avances del programa de calidad y excelencia 1996 de la Ciudad de México. DDF, México. y Gobierno del DDF (1997). Modernización de los servicios públicos en el DDF. DF, México.

Mantenimiento a edificios públicos

También en este proceso la programación era imprecisa. El registro de la demanda ciudadana era incompleto, faltaba claridad para la asignación de trabajos y no se cuantificaban los requerimientos de materiales y refacciones cuyo suministro era inadecuado. Además había insuficiencia de recursos para responder a todas las demandas y no existían programas de mantenimiento preventivo, entre otros problemas como la falta de información y comunicación entre áreas.

La situación tan grave de deterioro implicó cambios radicales para contar de manera oportuna con el levantamiento técnico de la información, la instalación de tableros de programación, la elaboración del programa operativo anual y la coordinación entre áreas.

Cuadro 15 d: logros alcanzados gerencia por procesos DDF

PROBLEMÁTICA DEL PROCESO	LOGROS ALCANZADOS
Respuesta lenta. Rezagos	Se seleccionaron los edificios que no habían sido atendidos (regazos) sobre la base de un nuevo sistema de priorización
Falta de coordinación entre el DDF y la Secretaría de Educación Pública (SEP en lo que se refiere a escuelas o entre de legaciones	Establecimiento de procedimientos de comunicación y coordinación entre delegaciones y agencias públicas involucradas.
Usuarios insatisfechos. Deterioro de los inmuebles por falta de cuidado de los mismos usuarios	Campaña de información y concientización sobre el cuidado de inmuebles. Reuniones periódicas con usuarios.
Enfoque de mantenimiento correctivo	Se identificaron los diferentes grados de deterioro de cada inmueble a fin de planificar su mantenimiento

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Gobierno del DF (1997). Avances del programa de calidad y excelencia 1996 de la Ciudad de México. DDF, México. y Gobierno del DDF (1997). Modernización de los servicios públicos en el DDF. DF, México.

Mejoras adicionales

Además de los cuatro procesos descritos, el entusiasmo que despertó la iniciativa motivó a que algunas delegaciones integraran al programa nuevos procesos para obtener mejoras adicionales en los servicios que prestan a la ciudadanía, tales como centros de desarrollo infantil (CENDIS) y Bibliotecas; procesos de adquisiciones y presupuestales así como otros procesos involucrados en la mejora de la eficiencia administrativa.

Con respecto a las once Secretarías de Gobierno también denominadas áreas centrales, en éstas se analizaron y aplicaron mejoras en veinticinco procesos, entre estos destacan los siguientes:

Cuadro 16: Análisis de procesos en la Secretarías de gobierno DDF

SECRETARÍAS	PROCESOSIDENTIFICADOS COMO CRITICOS
Desarrollo Urbano y Vivienda	*Expedición de constancias y certificados zonificación de uso del suelo *Expedición de licencias de Vivienda Nueva "VIN"
Educación, Salud y Desarrollo Social	*Atención médica de consulta externa en unidades generales
Finanzas	*Descargo de obligaciones de los ciudadanos
Gobierno	*Expedición de copias certificadas y constancias *Control y evaluación juzgados *Visita familiar en reclusorios *Ingreso y centro de observación y clasificación
Medio Ambiente	*Reforestación
Obras	*Mantenimiento de la carpeta asfáltica en viabilidad primaria *Planta de asfalto
Seguridad Pública	*Retiro y custodia de vehículos que obstruyen la vialidad pública *Aplicación y cobro de multas por infracción al reglamento de tránsito
Transporte y Vialidad	*Envío a domicilio de licencias de conducir *Estructura tarifaria *Comités delegacionales de transporte
Contraloría General	*Sistema de atención ciudadana
Oficialía Mayor	*Estructuras y organización *Control de gestión

Fuente: Elaboración propia sobre: Departamento del Distrito Federal (1996). Presentación de Avances del Programa de Calidad y Excelencia 1996.

A continuación se describen los cambios más significativos logrados en las Secretarías para algunos procesos antes enunciados:

Secretaría de Medio Ambiente

Proceso: Reforestación

Las características orohidrográficas y climáticas de la Ciudad de México, la hacen especialmente propensa a la acumulación de contaminantes atmosféricos provenientes de las industrias, los servicios y especialmente de los vehículos automotores, los que aportan más del setenta por ciento de ellos. Para mitigar estos efectos fueron seleccionados dos procesos para ser rediseñados: reforestación y Asegurar la Calidad del Servicios de Verificación Vehicular.

Cuadro 17: Análisis de procesos área de Reforestación DDF

PROBLEMÁTICA DEL PROCESO	LOGROS ALCANZADOS
Divergencia en la aplicación de crite-perativos y técnicos de campo	Plan orientador para reestablecer el equilibrio ecológico de la ciudad a través del recursos forestal (ampliación de áreas verdes)
Desintegración de la información para la toma de decisiones	Integración de un sistema de información geográ-fica, para que se identifiquen las unidades ambien-tales
Lineamientos técnicos y operativos desactualizados	Elaboración y aplicación de manuales de procedi-mientos y guías técnicas para la reforestación. Uti-lización de especies adecuadas a las caracteríscas de los sitios de reforestación considerando las funciones recreación, ornamentación y protección
Estructura organizacional no acorde a las acciones de conservación de los recursos naturales	Modificación de la estructura de la Dirección General de Consevación de los Recursos Naturales
Escasa participación de la sociedad en la plantación y cuidado de las áreas verdes	Involucramiento de la sociedad en las actidades de plantación y cuidados de áreas verdes
Escasa planeación, supervisión y evaluación de la áreas verdes	Consolidación de los equipos técnicos de planeación, suèrvisión y evaluación

Fuente: DDF (1996) Presentación de avances del programa de calidad y excelencia1996. Gobierno del DF México

Contraloria General

Proceso: Sistema de atención ciudadana

El sistema de atención ciudadana surge de la necesidad de acelerar los procedimientos de atención, mejorar la prestación de los servicios con calidad y evitar las circunstancias que propiciaban la ocurrencia de actos de corrupción.

Cuadro 18: Análisis de procesos área de Contraloría General DDF

PROBLEMÁTICA DEL PROCESO	LOGROS ALCANZADOS
El tiempo de respuesta establecido no se cumplía	Se fijan estándares de rendimiento
Conocimiento limitado del procedimiento para recibir y atender las quejas, denuncias, sugerencias y reconocimientos	Inicio del funcionamiento del módulo con 21 módulos periférico
Falta de difusión del servicio que prestan los Módulos de Atención Ciudadana	Establecimiento de módulos periféricos, internet, campañas de difusión
Falta de un sistema automatizado para el de registro, control y seguimiento de las quejas, denuncias, sugerencias, reconocimientos y evaluación	Diseño y desarrollo de un istema informático control y seguimiento de los asuntos para tizar los procesos
Ausencia de planes de capacitación y entrenamiento de personal	Elaboración del plan de capacitación y entrenamiento
Ausencia de unidades móviles	Instalación de una unidad móvil de atención ciudadana que se ubica en puntos de la ciudad
Déficit en mecanismos de comunicación con ciudadano	Sistema quejatel (en convenio con lacatel); etc. Diseño de reportes, formatos herramientas e interfaces

Fuente: DDF (1996) Presentación de avances del programa de calidad y excelencia 1996. gobierno del DF, México. DDF (1996) Presentación de avances del programa de calidad y excelencia 1996. Gobierno del DF, México.

Análisis de los Procesos Horizontales

Los procesos horizontales, es decir aquellos que atraviesan tanto las Secretarías como las Delegaciones están referidos a la gestión de recursos humanos, financieros, materiales y adquisiciones.

Los procesos horizontales atraviesan tanto a las Delegaciones como a las Secretarias. Entre los procesos críticos se identificaron los siguientes procesos transversales: i) presupuestación; ii) administración de los recursos humanos y iii) adquisiciones. Estos procesos fueron analizados pero la aplicación de las mejoras rebasó al periodo de gobierno. El nuevo gobierno del DDF (de un partido de oposición) reconoció la importancia del programa y le otorgó continuidad,

Respecto del proceso de presupuestación, el objetivo inicial era que se constituyera en la base de la programación y el seguimiento y que integrara mediante la programación las metas particulares de cada una de las delegaciones y otras áreas s administrativas del DDF. Ello permitiría, por ejemplo, enviar una sola vez el anteproyecto a la Dirección General de Programación y Presupuesto, después de haber sido analizado y de consolidarse internamente.

El Proceso de adquisiciones buscaba crear un proceso estándar, único y de acuerdo con la Ley de Adquisiciones y Obra pública y, que pudiera ser captado en cualquier dependencia del DDF. Se propuso la elaboración de un manual de procedimientos con formatos únicos para su llenado y manejo. El usuario sería el responsable de algunas actividades del proceso y las unidades de adquisiciones revisarán que la información sea completa y de acuerdo a la normatividad. Se definió la responsabilidad de los subcomités, para emitir dictámenes buscando eliminar duplicidades.

Finalmente y con respecto al proceso de recursos humanos se inició la desconcentración de la administración de recursos humanos en dieciséis delegaciones.

Una vez seleccionados y definidas las mejoras a desarrollar en los procesos, ya sean transversales, delegaciones o de secretarias, la iniciativa: Automatización de Procesos apoyó con la introducción de tecnología de información de los procesos seleccionados y mejorados. El objetivo del programa de automatización de procesos fue agilizar la operación de procesos que habían sido elegidos por sus características de alto beneficio en la ciudadanía y los cuales a su vez han sido ya analizados, es decir no se automatizan procesos antiguos y obsoletos -que podrían conducirían a hacer más rápido lo que se hace mal-, sino que procesos que han sido rediseñados comienzan vía la automatización una fase de operacionalización.

A través de esta iniciativa se implantó: La Ventanilla Única Delegacional; Información Geográfica y Uso del Suelo Delegacional; Verificación Empresarial; Registro y Control del Comercio Ambulante; Administración de Recursos Humanos Desconcentrado y el Sistema de Registro y Control de la Demanda Ciudadana.

2.3 Balance de logros y desafíos

Tal vez el logro mayor fue que una vez terminada la primera fase del programa, no era difícil encontrar a servidores públicos del DDF rediseñando su misión, identificando sus clientes, midiendo el nivel de desempeño de un servicio, dedicando tiempo a su formación, pensando en como atender mejora a los ciudadanos o tomando más decisiones. Ello era una señal de la instalación de mecanismos de aprendizaje organizacional.

El Programa de Calidad y Excelencia apostó por la gestión participativa y por el enfoque de procesos. La clave del rediseño fue el trabajo en equipo. Más de 1,300 funcionarios públicos entre 1995 y 1997 constituyeron más de ochenta equipos de trabajo que participaron activamente en el programa. En virtud de que la metodología de rediseño de procesos utilizada cumple con los requisitos académicos de la máxima casa de estudios del país, la

UNAM Universidad Nacional Autónoma de México a través de su Facultad de Contaduría otorgó setecientos noventa y seis Diplomas en Reingeniería de Procesos a funcionarios públicos de DDF. Aunado a ello el nivel directivo estableció un ambicioso programa de incentivos al desempeño.

Otro logro relevante fue la orientación hacia la gestión por resultados. A través del diseño y manejo de indicadores de desempeño, se favoreció el análisis del rendimiento de procesos mediante los equipos de trabajo y el desarrollo de técnicas de mejora continua. Se pasó de un bajo desarrollo de sistemas de medición de indicadores de desempeño y satisfacción, al desarrollo gradual de indicadores como base para la retroalimentación gerencial.

Los beneficios que percibió primero la ciudadanía fueron los derivados de los centros de servicios y atención ciudadana y de otras iniciativas "visibles" como unidades móviles de servicios; entrega de licencias de conducir por correo (más de 175 000); reforestación y otros similares.

En palabras de Gabriel Moctezuma Director General de Modernización Administrativa del DDF 1995 -1997 los retos para la consolidación de esta iniciativa al fin de su primera etapa eran los siguientes:

> "se han logrado cosas importantes, pero existe un conjunto de retos, que son los que permitirán la consolidación del proceso de cambio. Se debe profundizar en la participación ciudadana, completar el marco regulatorio y consolidar la cultura de evaluación de la gestión pública. Por otra parte es necesario avanzar en otros frentes como la creación de Cartas de los Servicios Públicos con rango jurídico en las que se establezcan obligaciones y responsabilidades de quienes proporcionan los servicios, ensayar nuevas modalidades de gestión como la creación de agencias de servicios, entre otras..." Gobierno del DF Modernización de los Servicios Públicos en el Distrito Federal: 1997:34)

En Enero de 1998 y sobre la base de entrevistas con los nuevos servidores públicos del programa, el gobierno capitalino, reafirmó la importancia de las iniciativas de modernización realizadas. Asi-

mismo pidió a varios funcionarios de la gestión anterior permanecer en el rol de asesores o mantenerse en sus cargos anteriores o bien han sido promovidos. El nuevo equipo, sobre la base de una rigurosa auditoria del programa ha elaborado algunas propuestas para su consolidación y mejora.

Sin duda el mayor desafío de esta iniciativa es no sólo concentrar los esfuerzos en el ámbito técnico: la orientación al cliente; la mejora de productividad y optimización por la introducción de tecnología de información; el diseño y desarrollo de sistemas de evaluación del rendimiento, etc. sino lograr con conectar dicha iniciativa con las necesidades de fortalecimiento del entorno institucional en que se desarrolla: mecanismos de rendición de cuentas, participación y control ciudadano; instituciones de control de la burocracia, etc. No debe olvidarse que la Nueva Gestión Pública en su *habitat* natural, las democracias avanzadas, presupone la existencia de una compleja red institucional base de su democracia.

2.4 Lecciones derivadas del caso para gerenciar por procesos

Esta experiencia surge de la inclusión en la agenda de las autoridades de la mejora en la gestión como uno de sus temas prioritarios, lo que permitió destinar un volumen grande de recursos y visibilidad a la iniciativa. Deja varias lecciones en torno de la gerencia por procesos.

La primera lección es la comprensión del Departamento del Distrito Federal como una red o telaraña de procesos interconectados entre sí, distinguiendo diferentes tipos de procesos Destacan dos aspectos en esta conceptualización: i) la noción de procesos inter-funcionales que atraviesan diversas áreas o departamentos en cada delegación o secretaría, pero también la noción de procesos inter-organizacionales que puede atravesar a más de una unidad administrativa. Para Michael Hammer (2001) romper no sólo las barreras inter-departamentales *the last best thing* sino las inter-organizacionales constituye uno de los aspectos más innovadores de la gerencia por procesos *the new best thing.*

La segunda lección es la de reconocer explícitamente que, a pesar de contar con un gran volumen de recursos, no todos los procesos pueden ser modificados simultáneamente (no es cuestión de recursos) esta una premisa básica del cambio por procesos. La selección de procesos críticos presenta tres características importantes: i) la definición de procesos de selección: visibilidad; productividad; oportunidad; factibilidad y multiplicabilidad; ii) una metodología participativa, con apoyo de facilitadotes-entrenadores para seleccionar "en consenso" aquellos procesos que se consideren críticos y iii) un orden de intervención que comenzó con aquellos "más visibles" para los ciudadanos a efectos de lograr adhesión y confianza al resto de los cambios.

Otra lección, la tercera, es la importancia de "aprender sobre la marcha o aprender haciendo". Esta fue, en buena medida, la gran apuesta del cambio por procesos en el DDF. El trabajo de facilitadotes-entrenadores, la composición de grupos de análisis de procesos y tareas, así como de comisiones para analizar el trabajo sobre la marcha resultó muy importante.

Considerar que el rediseño de procesos como palanca de cambio organizacional permitió desarrollar diversas iniciativas para apuntalar dicha orientación, tales como el rediseño de estructuras; la simplificación y desregulación; el cambio cultural o la automatización de procesos. La articulación de diversas líneas de intervención bajo un eje de transformación –procesos- la constituye sin duda en una experiencia replicable. Esta es la cuarta lección.

Quizás uno de los mayores aportes es el hecho de reconocer que si bien el proceso de transformación tiene un énfasis técnico basado en los principios de la nueva gestión pública involucró, para ser viable cambios de otra índole. Desde un punto de vista garantista incorporó a la desregulación económica y a la desreglamentación normativa como elementos viabilizadores del cambio. Impulsar y motivar a los servidores públicos a trabajar bajo los principios de una nueva cultura gerencial, fue también una condición explícita que

contó con mecanismos para lograrlo. No debe olvidarse una análisis de los grupos de interés ¿Quién gana y quien pierde al modificarse los procesos?. Como ejemplo, desafortunadamente auditorias del siguiente gobierno del DDF, revelaron irregularidades en el otorgamiento de diplomas a personas que no cumplían requisitos de formación o de involucramiento en el programa. Por otra parte el programa de incentivos operó, en buena medida de manera discrecional. Este ejemplo refuerza el argumento de que las mejoras técnicas resulta insuficientes cuando la gestión pública no se inserta en una ambiente democrático y cuando la burocracia no esta sujeta, del todo, a través de agencias, normas e instituciones, como presupone la literatura derivada del movimiento de la nueva gestión pública.

III. EL PROGRAMA DE INVERSIÓN SOCIAL DEL PARAGUAY, PROPAIS[169]

3.1 El Contexto

A mediados de la década de los ochenta, y teniendo a Bolivia como precursor con el Fondo de Emergencia Social, surgen en América Latina los Fondos de Inversión Social, denominados genéricamente como FIS por su acrónimo. En el año 1996, dicisiete (17) países de la región contaban ya con instituciones de este tipo (CEPAL: 1996, Panorama Social de América Latina). Actualmente su número ha crecido, también se han constituido en una activa red de Fondos de Inversión Social a nivel regional.

---

[169] La elaboración de este caso tiene como antecedente la versión elaborada en el marco del proyecto de investigación Gestión de Programas Sociales en América Latina financiado por la agencia alemana GTZ y ejecutado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL en la que participó el tesista. La publicación del caso original corresponde a Ernesto Cohen y Leonel Tapia (2001) Gestión de programas sociales en América Latina, Analísis de casos. Vol V: El Programa de Inversión Social en Paraguay, PROPAIS. Serie Políticas Sociales No. 46, 74 pp. Esta versión es una reelaboración y actualización buscando enfatizar aquellos aspectos del caso que permiten abordar las hipótesis de este trabajo. Agradezco a José Molinas del Instituto Desarrollo de Capacitación y Estudios de Paraguay la información relativa a la política social del Paraguay.

En sus primeros años los FIS surgen como medidas para mitigar los efectos de políticas de ajuste estructural que comenzaban a generalizarse en la región bajo el apoyo técnico y financiamiento de organismos internacionales a través del denominado *Consenso de Washington*, por ello en su concepción original eran de carácter emergente y corta duración, bajo el supuesto *kuznetziano* que la estabilidad macroeconómica y el re-establecimiento del crecimiento económico derivaría en "derramas económicas" que mejorarían la inequitativa distribución del ingreso necesaria en las primeras etapas del crecimiento. Posteriormente, ante los magros resultados alcanzados en términos de reducción de la pobreza, exclusión y distribución del ingreso, los fondos se fueron modificando hasta quedar incorporados en las políticas sociales de mediano y largo plazo; de hecho casi en su totalidad derivaron en estrategias de carácter permanente.

El propósito general de los FIS es obtener recursos para canalizarlos a programas y proyectos sociales específicos, cuya ejecución no es responsabilidad de la institución, ésta se externaliza mediante procesos de licitación, concurso público o invitaciones directas definiendo acuerdos, contratos, convenios u otras modalidades de relacionamiento. Su función básica es la intermediación financiera, normalmente de proyectos que requieren inversión física, además de garantizar su financiamiento realizan la selección y la fiscalización de los proyectos.

En Mayo de 1996 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un contrato de Préstamo con la República de Paraguay tendiente al desarrollo de actividades para enfrentar la pobreza y racionalizar el gasto público en programas de bienestar social, por

un monto de veinte millones de dólares[170]. Una de las actividades sustantivas del contrato consiste en la puesta en marcha de un FIS, denominado *Programa de Inversión Social*, enfocado a combatir la pobreza extrema y la atención particular de grupos vulnerables: niños, mujeres, indígenas y población en la tercera edad. Para alcanzar ese objetivo son financiados proyectos sociales y promovidas medidas institucionales para racionalizar los gastos del gobierno en programas de alivio a la pobreza y bienestar social.

La unidad ejecutora del programa es la Secretaría de Acción Social (SAS) compuesta a nivel gerencial por una Secretaría Ejecutiva asesorada por un Comité de Aprobación de Proyectos (staff). Los mandos medios se constituyen por una Dirección Administrativa y por otra de Proyecto, de la que dependen diversas unidades operativas. Existe asesoría internacional a la gestión del programa mediante la participación de la representación del BID en Paraguay, así como un programa de capacitación en gerencia social del Instituto de Desarrollo Social INDES del BID.

La situación social en Paraguay

En Paraguay el nivel de incidencia de la pobreza ha sido superior en los últimos años a la media regional, actualmente se sitúa por encima del treinta por ciento (30%). A pesar de algunos avances en las últimas dos décadas es uno de los países latinoamericanos con peor distribución del ingreso de la región.

[170] El presupuesto total del programa es de US$ 31,000,000. La participación del Banco en el financiamiento alcanza US$ 28,000,000, de los que US$ 20,000,000 corresponden a un préstamo en divisas con recursos provenientes de capital ordinario y el resto de cooperación técnica no reembolsable (US$8,000,000) y financiada con ingresos netos del FOE en moneda local. La contribución local es de US$ 3,000,000. Por Ley No. 1026 se nombra a la SAS como ejecutora de los programas y administración de los fondos provenientes del préstamo No. 929/OC-PR y el Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable ATN/8F-5228-PR suscrito entre el Gobierno de Paraguay y el BID. También asistencia integral a niños y jóvenes de la calle ha sido objeto desde mediados de los años noventa de cooperación técnica de la Unión Europea.

Por otra parte, existen grandes disparidades a nivel regional y por dominio urbano rural. Según una estimación de Sam Morley (1996) en el área rural la pobreza afecta a más de cincuenta y cinco por ciento de la población. Mientras que en el área metropolitana de Asunción alcanza al quince por ciento y en las demás áreas urbanas del país al 23%. Para el año 1999, La población rural representa el 46% de la población total, el sector agropecuario que representa el 33% de la fuerza laboral se caracteriza por alta concentración de ingresos y tenencia de la tierra. La zona rural concentra cerca del 60% y 80% de pobreza moderada y extrema respectivamente MECOVI (1999) . La situación se ha deteriorado debido a la crisis económica (se ha tenido en los últimos años tasa negativas de crecimento) y política de los últimos años. Esta situación ha convertido (acertadamente) a la estrategia actual de lucha contra la pobreza en una estrategia dirigida al desarrollo rural.

La proporción de niños en situación de pobreza (42%) es superior que la proporción de pobres en la población del país provocando un proceso de "infantilización" de la pobreza (Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2003. Propuesta de Préstamo. Programa de Inversiones Sociales PROPAIS II (PR-0125).

Respecto del comportamiento del gasto social, éste aumentó significativamente entre el periodo 90/91 y 94/95. El gasto social real *per cápita* paso de 25.9 a 66.7 dólares, lo que representa un incremento del 157% a dólares constantes de 1987. Como porcentaje del PIB pasó de representar 2.6 por ciento a 6.6 (154%). La relación gasto social/gasto público creció de 33.2% a 43.2% (CEPAL:1997). Si valoramos el periodo de 1990 a 1998, para 1990 el gasto social representó el 3% del PIB y en 1998 llego a 8.2%. Sin embargo, aunque el incremento es notable es aún insuficiente. Paraguay es una país clasificado como de gasto social bajo a nivel regional.

Niños y adolescentes; mujeres, indígenas; población en la tercera edad y discapacitados constituyen los grupos sociales más afectados

por la pobreza, grupos que han sido priorizados por la política social y que se constituyen población meta del programa.

El incremento del gasto para atender a este grupo de población se ha incrementado de manera notoria. Los gastos de la Administración Central en la educación básica y media y en salud materno infantil y de menores de diecinueve (19) años como porcentaje del PIB se expandió de 2.5% en 1991 a 4.3% en 1998. Un aumento del 72% en nueve años (Aurelio Varela:2002)[171]

Para enfrentar esta situación social en 1995 se formula la Estrategia de Cambio Social del Paraguay, que constituye uno de los primeros esfuerzos integrales para el desarrollo de una política social acorde a la realidad del país y que sienta las bases de la creación de la Secretaría de Acción Social (SAS) como la institución principal en el sector social.

3.2 El Programa de Inversión Social del Paraguay (PROPAIS)

El objetivo general del programa es mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y reducir los riesgos de los grupos vulnerables (mujeres, jefas de horas, niños y adolescentes en situación de riesgo, poblaciones indígenas, discapacitados y adultos mayores) en Paraguay, buscando su incorporación social y económica integral a la sociedad, mediante el financiamiento de proyectos sociales y promoción de medidas de racionalización y focalización del gasto público en el bienestar social".

El programa busca fortalecer la capacidad del Estado para la formulación, implementación y seguimiento eficiente de políticas y programas sociales que operacionalizan el combate a la pobreza y de la sociedad civil para identificar, sistematizar y presentar sus demandas por servicio (SAS: 1996; Documento BID PROPAIS:1997).

---

[171] Varela, Aurelio (2002). Intervención del Secretario de Acción Social y Jefe Delegacional del Paraguay. 27° Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la infancia.

El programa cuenta con dos componentes de intervención: i) *ejecución de proyectos*[172] *sociales*, que contiene diversas líneas de intervención: ejecución de pequeños proyectos de inversión en obras y servicios destinados a atender poblaciones en situación de extrema pobreza y grupos vulnerables; proyectos destinados a niños y adolescentes de la calle financiados mediante fondos no reembolsables; y ii) *política social y fortalecimiento institucional*, incluye la definición de una estrategia general de gasto social y elaboración de planes de acción; elaboración del presupuesto de bienestar social; desarrollar el sistema de monitoreo y el fortalecimiento de la SAS y entidades del sector.

Los bienes y servicios que brinda el Programa se diferencian, entonces, según los tipos de proyectos que apoya, los que pueden clasificarse según sector: i) productivos o de generación de ingresos; ii) de saneamiento ambiental; iii) de educación y capacitación; iv) de salud y v) de servicios sociales.

La justificación del programa se basa en tres premisas fundamentales:

- La existencia de necesidades básicas insatisfechas en amplios sectores de la sociedad que afectan principalmente a los grupos más vulnerables
- La limitada capacidad de las entidades estatales tradicionales que puedan dar respuesta, en el corto y mediano a dichas demandas.
- La experiencia desarrollada en otros países de la región en programas complementarios que han permitido atender, en el corto plazo, los sectores más necesitados mediante inversiones urgentes, y, en el mediano plazo, reorientar los recursos que se destinan al gasto social.

[172] Los proyectos pueden ser ejecutados por entes del sector público y del sector privado.

3.3 La gerencia por procesos y el programa de inversión social del Paraguay

La Secretaria de Acción Social (SAS) es el organismo responsable del Programa[173] cuya ejecución se constituye en la actividad sustantiva que realiza ese organismo. La dependencia directa de la Presidencia le da a la posición de Secretario Ejecutivo del organismo rango de Ministro y de Viceministro a la de Coordinación General.

La estructura organizativa de la SAS esta conformada básicamente por una Coordinación General de proyectos, de la que dependen tres (3) direcciones: i) Coordinación del programa de Capacitación; ii) Dirección Administrativa Financiaera y iii) Dirección de proyectos y NATC. En esta estructura se identifican como unidades de asesoría (staff) la Unidad de Asesoría Legal; Unidad de Informática; Unidad de Monitoría y Evaluación y Unidad de Programación y Control. A continuación se describen con más detalle los elementos más importantes de la estructura:

La *Dirección de Proyectos* tiene a su cargo la coordinación del programa de niños de la calle y la dirección de los proyectos del Fondo de Inversión. Cuenta con tres unidades administrativas especializadas funcionalmente, que se corresponden con tres de los procesos principales: i) preparación de proyectos; ii) evaluación de proyectosy, iii) seguimiento a proyectos.

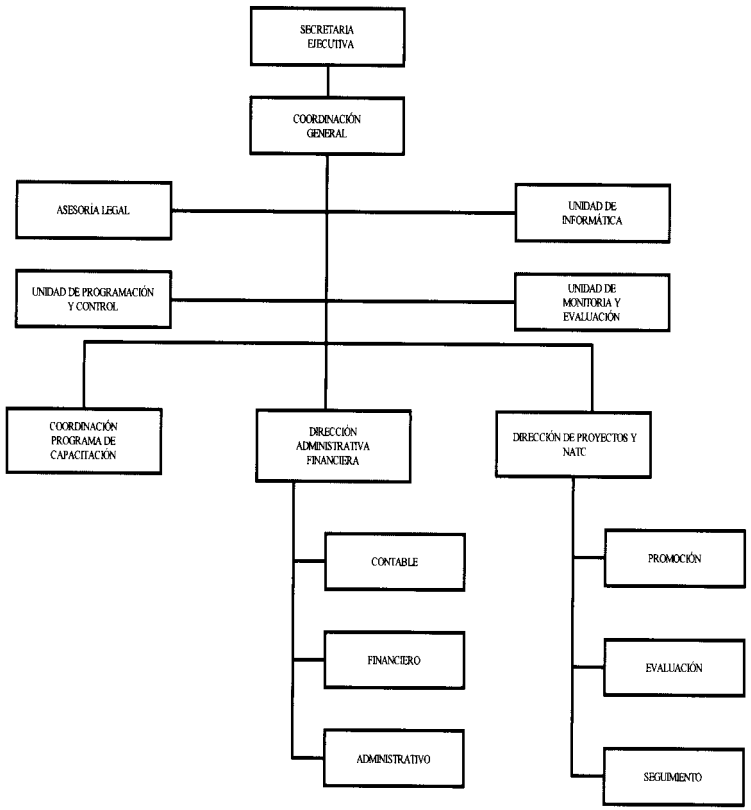
Por su parte, la *Coordinación del Programa de Capacitación* es responsable de la implementación de cursos de capacitación en gerencia social, en el marco de un convenio de colaboración con el Instituto Interamericano de Desarrollo Social INDES del BID.

[173] Organismo creado por Decreto No. 9235 del 08 de Junio del año 1995 con la función de coordinar las medidas tendientes a la búsqueda del mejoramiento sustancial y progresivo de la calidad y niveles de vida de los segmentos más desfavorables de la población.

La Dirección Administrativa maneja los recursos del préstamo y los del programa del INDES, así como los otros recursos relacionados con la SAS. Se subordinan a la dirección tres unidades administrativas: i)contabilidad; ii) finanzas y iii)administración.

El primer equipo gerencial que integro a la Dirección de Proyecto fue seleccionado por medio de concurso público de mérito y aptitudes. Esto permitió conformar un equipo calificado, que marcó una diferencia significativa con otros programas sociales manejados por el Estado, dado que el servicio y civil y de carrera administrativa no está plenamente desarrollado. Desafortunadamente el avance del programa no fue acompañado por las reglas que se derivan de un sistema de mérito y ni la nuevas incorporaciones, ni los ascensos o las desincorporaciones posteriores estuvieron basadas en la capacidad técnica. En la extensión del préstamo, PROPAIS II, los mecanismos de reclutamiento y selección y el apego al servicio civil y carrera administrativa son elementos fundamentales.

Figura 23: Estructura organizacional de la Secretaria de Acción Social (SAS)

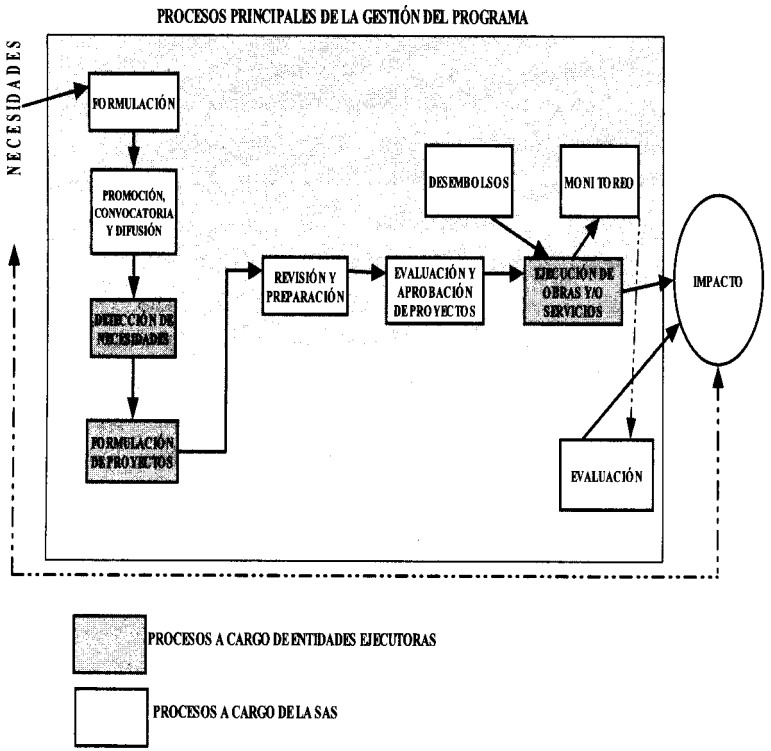


Los procesos gerenciales que constituyen al Programa

El modelo de organización y gestión del Programa, tiene entre uno de sus rasgos principales el uso de la contratación al exterior o si se quiere externalización de los servicios, lo que implica la complementariedad entre el Estado y la sociedad civil en la detección de necesidades, formulación y ejecución de proyectos. Por otra parte, la profesionalización derivada de la incorporación de cargos por la vía del servicio civil y de carrera administrativa, así como la transparencia en cuanto a los procesos de adquisiciones de bienes y servicios bajo las normas del BID y del Contraloría General, destacan al principio de transparencia como un principio de gestión. Otros rasgo del modelo es la apuesta por la descentralización al involucrar tanto a las comunidades y sus organizaciones como a las municipalidades en la ejecución de los proyectos.

Bajo esta lógica, los procesos gerenciales acompañan al ciclo de vida de los proyectos y la gestión de los distintos actores involucrados en el ciclo de su gestión. El gobierno es responsable de: i) convocar a las entidades ejecutoras; ii) definir y aprobar pautas técnicas para la selección de proyectos; iii) financiar el 90% de los costos estimados y iv) la supervisión de las acciones. Por su parte, las entidades ejecutoras los son de: i) detectar necesidades de grupos que cumplan con los atributos de la población objetivo; ii) elaborar proyectos sobre base de pautas técnicas; iii) ejecución de acciones y resultados de acuerdo a convenio establecido. Deben aportar el 10% de los recursos requeridos y afrontar los costos de diseño y coordinación de la ejecución.

Estas atribuciones definen y delimitan sus procesos gerenciales y la responsabilidad de sus actores. La siguiente figura (figura 24) muestra el mapa de procesos del Programa.



Adaptación de Ernesto Cohen y Leonen Tapia (2001) Gestión de programas sociales en América Latina, Analísis de casos. Vol. V: El Programa de Inversión Social en Paraguay, PROPAIS. Serie Políticas Sociales No. 46, 74 pp

Proceso de formulación esta determinado por las condiciones técnicas definidas en el contrato de préstamo entre el BID y el Gobierno de Paraguay que establecen parámetros para la asignación de recursos; criterios de focalización; metas y plazos de ejecución y definición de los manuales operativos del programa y, mecanismos para resolución de controversias.

El criterio principal de asignación de recursos es el costo máximo por beneficiario, que se traduce en el costo anual equivalente sobre la inversión y gastos operativos aplicables a los proyectos de saneamiento ambiental (US$ 41); educación (US$ 196); salud (US$ 440) y servicios sociales (US$458)[174]. Para el caso de proyectos productivos o de generación de ingresos (US$171) corresponde a la tasa Interna de retorno (TIR) y el valor actual neto (VAN).

Figura 25: Parámetros de Costo por Beneficiario del programa

Categoría de Proyectos	Costo máximo por beneficiario (US$ equivalente)
Proyectos productivos. (financiamiento de equipos, implementos, instalaciones, asistencia técnica, capacitación laboral y apoyo a la comercialización). Máximo del 10% del total del programa	171
Saneamiento. (Servicios sanitarios, suministro de agua potable, educación sanitaria y ambiental. Máximo 30% del total del Programa.	41
Educación y Capacitación. (Escuelas en zonas rurales y urbano marginales, materiales didácticos, capacitación laboral para jóvenes, alfabetización)	196
Salud.(Atención primaria en zonas marginales, rehabilitación de discapacitados, atención a grupos vulnerables, obras, equipo, instrumental, educación y capacitación).	440
Servicios Sociales. (Servicios integrados de atención a niños de la calle, atención a mujeres, jóvenes y ancianos, guarderías infantiles, centros comunitarios, obras y equipamiento, becas)	458

Fuente: Contrato de préstamos y condicionalidades organismo financiador/República de Paraguay 1996

Proceso de promoción y difusión, también denominado de marketing social es muy relevante, ya que el programa, al igual que cualquier otro fondo de inversión social esta basado en una orientación por

[174] Estos topes máximos fueron modificados a mediados de 1998. No cubren costos de formulación ni de coordinación de la ejecución de los proyectos, los que deben ser asumidos por las entidades proponentes.

la demanda. El programa establece la realización de campañas de difusión de la información y de aliento a la creación y consolidación de organizaciones comunitarias de primer y segundo grado, que se constituyen como potenciales formuladores de proyectos a financiar por el Programa. Cabe destacar que para las promociones la SAS contrata Organizaciones no Gubernamentales (ONG) u Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) u otras entidades prestadoras de servicios que apoyan a las comunidadesen el desarrollo de liderazgo y apoyo para la gestión de proyectos.

Proceso de convocatoria, revisión y preparación de proyectos. Se divide en tres subprocesos: i) convocatoria; ii) subproceso de revisión de proyectos y iii) subproceso de preparación. En el primero la SAS lanza la convocatoria y las comunidades a través de sus organismos responsables (ONG, OSC o municipalidades) que se constituyen en potenciales entidades ejecutoras, preparan y presentan planes de inversión, para financiamiento.En el segundo se reciben y seleccionan proyectos que han sido presentados por entidades ejecutoras, los que deben cumplir con ciertos criterios básicos de elegibilidad establecidos por el programa, tales como: monto del proyecto; población objetivo; sector que apoya, etc. Asimismo se registra su información en base de datos. En caso de rechazo del proyecto, se le comunica a la entidad y se informa si éste podrá (o no) ser nuevamente replanteado.

En el tercero, el subproceso de preparación ajusta técnicamente los proyectos al formato de aprobación establecido. Se verifica la carga documental y acredita personería jurídica de entidades ejecutoras, se reformulan los proyectos sobre la base, si es el caso, de visitas a campo. Una vez completas estas actividades, el proyecto pasa a la Unidad Administrativa de Evaluación de la Dirección de Proyectos. Para proyectos provenientes de municipios o gobernaciones, se solicita una aprobación a la junta municipal o departamental respectiva.

El producto del proceso son proyectos seleccionados de acuerdo a las líneas de intervención del Programa que cumplen con todos los criterios de elegibilidad establecidos.

Proceso de evaluación y aprobación de proyectos. Contiene dos subprocesos: i) evaluación y ii) aprobación. Durante la evaluación se verifica el cumplimiento de los criterios formales establecidos para su selección: costo por beneficiario; sostenibilidad; aspectos institucionales y financieros e impacto ambiental y social. De cumplir los requisitos, los proyectos se remiten al Comité de Aprobación para su verificación final. De nos ser así el equipo de preparación y entidades ejecutoras realizan los ajustes necesarios.

El subproceso de aprobación inicia con las reuniones semanales del Comité de Aprobación donde se toman decisiones por consenso sobre los proyectos que técnicamente viables. Posterior a esta decisión la Unidad Administrativa de Seguimiento de la Dirección de Proyectos realiza los procedimientos para la formalización de contratos entre la SAS y entidades ejecutoras.

Las principales actividades identificadas del circuito de aprobación o rechazo de los proyectos son: i) llenado de pauta y presentación al FIS con base a la Guía de Presentación del proyecto; ii) evaluación –institucional, social, técnico-metodológica, financiera y ambiental- de los proyectos y entrevista; iii) reformulación del proyecto; iv) consulta a ministerios de salud, educación o trabajo, si es pertinente; v) aceptación o rechazo del proyecto; vi) Comité de Aprobación, última instancia –representante de ONG; Universidad e Iglesia).

Proceso de ejecución. Comprende dos subprocesos: i) ejecución y ii) operación. El primero corresponde a los proyectos que requieren inversiones previas, tales como: infraestructura; adquisición de equipos, etc. Una vez iniciados los desembolsos por parte de la SAS y las unidades ejecutoras, se realizan las inversiones programadas. El financiamiento a proyectos se operacionaliza por medio de convenios de donación entre la SAS y las entidades ejecutoras de acuerdo a los modelos aprobados por el Banco. Es decir, las

comunidades, a través de organizaciones responsables se convierten en lso responsables de la ejecución de planes.

Durante el subproceso de operación las entidades ejecutoras entregan los bienes y/o servicios a la población objetivo. Para ello deben ajustarse a la programación acordada y cumplir con las obligaciones administrativas requeridas (elaboración de registros e informes; rendición de cuentas, etc.).

Proceso de monitoria[175]. Una vez iniciado el proceso de ejecución de los proyectos y su correspondiente desembolso, la Unidad de Seguimiento interviene en el seguimiento físico-financiero de las obras en ejecución, inversiones, rendición de cuentas y control de actividades. En este proceso se vinculan los avances de los proyectos a sus desembolsos. La supervisión de la ejecución debe ser realizada por consultores contratados por el programa, seleccionados a través de un procedimiento de conscurso. Se establecen aspectos especiales para el seguimiento de mantenimento de obras, sistema de aguas y saneamiento y otros aspectos. Se establece que el costo del componente de supervisión para cada proyecto no debe exceder el 10% del costo total del proyecto.

Además del seguimiento físico/financiero la SAS realiza una evaluación social participativa que permite conocer el grado de satisfacción de los beneficiarios de los proyectos, así como la opinión de las entidades ejecutoras respecto al funcionamiento del Programa. Es importante indicar que la responsabilidad por la rendición de cuentas recae en las comunidades a través de las entidades ejecutoras que las representan.

Proceso de evaluación ex post. Este proceso pone énfasis en el análisis de la eficiencia de los proyectos y en la realización oportuna de los desembolsos. Además contempla la evaluación de algunos proyectos seleccionados aleatoriamente, basada principalmente en la percepción de los beneficiarios sobre los bienes y servicios recibidos.

[175] El BID denomina a este proceso como de fiscalización y supervisión.

Resultados del Programa PROPAIS

Para Julio de 1998, dos años después de la firma del contrato, el Programa contaba con 92 proyectos aprobados, correspondientes al 11.1% del total comprometido y 7.75% desembolsado como se puede apreciar en el siguiente cuadro. Este nivel de avance daba signos de retrasos en la ejecución física – financiera, lo que dadas las condiciones rigurosas que establece el Banco imprimía una fuerte presión al desembolso y ejecución, aprobación de proyectos y ejecución de obras, para con ello evitar el pago de intereses moratorios. La Comisión de crédito por no utilizar en forma oportuna los recursos comprometidos tiene un costo de 0.75 % que comenzó a devengarse a los sesenta (60) días de la fecha del Contrato.

Cuadro 19: Programa de Inversión Social:
Resumen del Estado Financiero al mes de Septiembre de 1998

Programa	Total Proyectos aprobados	Total planificado en el Contrato (US$)		Total compremetido con proyectos aprobados US$		Total desembolso a la fecha	
		Monto	%	Monto	%	Monto	%
NATC	29	3700000	46.25	623.96	7.76	30853	3.86
PROPAIS	63	7968000	39.84	2489641	12.45	1241221	6.21
Total	92	11668 000	41.67	3112937	11.11	1549760	7.75

Fuente: Ernesto Cohen y Leonen Tapia (2001) Gestión de programas sociales en América Latina, Analisis de casos. Vol V: El Programa de Inversión Social en Paraguay, PROPAIS. Serie Políticas Sociales No. 46, 74 pp

Al final del programa se lograron financiar 397 proyectos por un monto total de US$ 23 millones que han beneficiado a unas 250,000 personas; y con los recurso de cooperación técnica no reembolsable unos 232 proyectos en los sectores de educación, salud y servicios sociales, por un monto total de US$9,4 millones beneficiando a un total de 71,300 niños y adolescentes (BID:propuesta de préstamo para PROPAIS II: 2003).

Focalización geográfica y por beneficiarios

Con respecto a la población objetivo según tipo de beneficiarios, el programa, en su primera etapa de dos años, benefició a poco más de 40,000 personas. En su mayoría campesinos pobres o beneficiarios pertenecientes a población marginal (ambos grupos representan casi el 70% de la cobertura), seguidos en importancia por población indígena y niños trabajadores de la calle, siendo la cobertura más baja la del grupo poblacional de la tercera edad.

Cuadro 20: Población objetivo cubierta, según tipo de beneficiario

Beneficiarios	Cantidad	Porcentaje %
Campesinos pobres	16 985	41.1
Población marginal	11 004	26.7
Indígenas	5 445	13.2
Niños trabajadores	4 653	11.3
Discapacidad	2 900	7.0
Grupos vulnerables	180	0.4
Tercera edad	114	0.3
Total	41 281	100

Fuente: Ernesto Cohen y Leonen Tapia (2001) Gestión de programas sociales en América Latina, Analísis de casos. Vol V: El Programa de Inversión Social en Paraguay, PROPAIS. Serie Políticas Sociales No. 46, 74 pp

Con respecto a los recursos asignados por tipo de beneficiarios, el porcentaje mayor se destino a atender a la población campesina pobre (43.9%) y, en segundo lugar, a los niños trabajadores (23.8). Por su parte la población marginal e indígenas reciben montos similares de poco más del 10%, mientras la tercera edad y vulnerables 2.1 y 1.2 respectivamente.

Cuadro 21: Focalización de recursos en la población objetivo, según tipo de beneficiarios Proyectos PROPAIS y NATC aprobados al 30/09/98

Beneficiarios	Montos	Porcentaje %
Campesinos pobres	1964715	43.9
Niños trabajadores	1063684	23.8
Población marginal	478946	10.7
Indígenas	455665	10.2
Discapacidad	361795	8.1
Tercera edad	95 573	2.1
Grupos vulnerables	51508	1.2
Total	4471885	100

Ernesto Cohén y Leonen Tapia (2001) Gestión de programas sociales en América Latina, Analísis de casos. Vol V: El Programa de Inversión Social en Paraguay, PROPAIS. Serie Políticas Sociales No. 46, 74 pp

En la valoración global del Programa, esta tendencia se consolida, según un reporte del BID (2003) la mayoría de los proyectos de PROPAIS beneficiarion a campesinos pobres, poblaciones marginales e indígenas, discapacitados, niños, jóvenes y adultos mayores.. Las mujeres constituyeron entre el 40% y 50% de los beneficiarios de proyectos de educación, salud y saneamiento, entre otros.

El programa ha financiado proyectos en todos los departamentos del país, y ha movilizado a gobernaciones, municipios y organizaciones de la sociedad civil como ejecutores directos, co-ejecutores o participantes como es el caso de organizaciones de la sociedad civil en el Comité de proyectos y el Comité Consultivo del Programa NATC.

Cuadro 21b: Focalización de recursos según ejecutores
Participación de entidades en la ejecución de PROPAIS
por tipo de entidad

Entidad	929/OC-PR Préstamo	TN/SF-5228-PR CooperaciónTécnica No Reembolsable
Organizaciones comunitarias	71%	36%
Organizaciones no gubernamentales	8%	33%
Organizaciones regiligiosas	9%	21%
Cooperativas de productores	1%	N/A
Municipalidades	6%	9%
Gobernaciones	5%	1%
Total	100%	100%

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2003. Propuesta de Préstamo. Programa de Inversiones Sociales PROPAIS II (PR-0125).

Sectores, Inversión y Costos

Si se considera el avance del programa según los sectores, los recursos se distribuyeron en forma casi igual entre infraestructura (49%) y servicios sociales (41%). Alrededor de un 10% ha sido utilizado en pequeños proyectos productivos y de generación de ingresos. El costo promedio de inversión por beneficiario varió de US$21 para proyectos de salud hasta US$210 para otros servicios sociales.

Cuadro 22: Distribución de recursos en proyectos aprobados del PROPAIS y NATC
Según Sectores

Sectores	
• Infraestrutura (obras menores de saneamiento, salud y educación)	49
• Servicios sociales (proyectos de atención a niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores y otros principalmente zonas urbanas	41%
• Pequeños proyectos productivos	10%

Fuente:Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2003. Propuesta de Préstamo. Programa de Inversiones Sociales PROPAIS II (PR-0125).

Los problemas en la gestión del Programa

Si bien el programa observaba las reglas establecidas en cuanto a focalización y los topes máximos, así como los manuales de operación, los resultados evidenciaban, además de los retrasos en el avance físico-financiero, cierta concentración de las acciones en grupos y zonas. Por otra parte comenzaban a hacerse evidentes diversos problemas gerenciales al interior del programa y de interacción con los usuarios. Demoras en aprobar proyectos, escasa participación de los grupos en áreas remotas y de mayores carencias; incapacidad de lograr una efectiva difusión hacia las zonas más remotas; debilidad técnicas y organizativa en las entidades ejecutoras, entre otros problemas que sumados a la enorme presión por ejecutar agravaban la situación.

El nivel de criticidad de los procesos gerenciales del programa

En el marco de un convenio de cooperación entre el Programa de Inversión Social del Paraguay y la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 1996-1999[176], se llevó a cabo un diagnóstico y un análisis respecto a la gestión del Programa y particularmente de sus procesos de gestión[177].

Resultó fácil delimitar los principales procesos que constituyen a la gestión del Programa. Sin embargo, si bien los procesos estaban claramente definidos el estilo de gestión se concentraba más en la optimización de las áreas funcionales o departamentos que constituyen a la estructura organizacional del programa, que en el rendimiento de sus procesos y su contribución a los fines del mismo.

Proceso de formulación. Diversos parámetros técnicos que establece el programa obstaculizaban la atención a los grupos más carenciados: i) el criterio de costo máximo por beneficiario no contemplaba la necesidad de asignar mayores recursos para afrontar situaciones de pobreza crítica; también presentaba limitaciones al no contemplar los precios relativos en las diversas zonas del país. En síntesis, el criterio no discriminaba la atención ni por región ni por nivel de pobreza; ii) el criterio de sostenibilidad se convertía paradójicamente en barrera a la entrada para situaciones en que proyectos de organizaciones con mayor grado de urgencia son incapaces de mostrar "garantías"a tal respecto; iii) complejidad de las guías técnicas. Las pautas de presentación tienen cierta complejidad dado el nivel técnico de las organizaciones postulantes, así como

[176] El autor se desempeñó en ese periodo como miembro del equipo de consultores de la CEPAL para analizar la gestión de ese y otros cuatro programas sociales en América Latina.

[177] Estas actividades involucraron entrevistas con el personal del programa; grupos focales con directivos; observación participativa; análisis documental y uso de técnicas de análisis cuantitativo. EL documento utiliza como referencia las entrevistas a informantes clave elaboradas por la Consultora BASE (1998), Asunción, Paraguay.

requerimientos de información y documentación complicados de lograr; iv) costos de formulación (y gestión) de los proyectos, a diferencia de la práctica regular en fondos de inversión social no son cubiertos, razón, según expertos que limita su expansión:

> "En el diseño no se ha previsto el financiamiento por parte del programa para afrontar costos derivados de la formulación y gestión de los proyectos, situación inusual en los Fondos de Inversión Social, que al externalizar los servicios contemplan el pago por la gestión del proyecto. Ello probablemente explique que el programa no haya obtenido respuesta positiva de las pocas entidades del medio con capacidad y potencial para la consecución de sus objetivos" (Tapia, Leonel: 2000).

v) organización: ésta al ser una condición de elegibilidad de los proyectos, se constituía en una condición que atentaba también contra los grupos en pobreza extrema, en la medida en que se encontraban en la situación de debilidad organizativa, al respecto un directivo del programa señala:

> "Si bien la falta de capacidad de organización y liderazgo es una expresión de su pobreza, muchas veces es también resultado de su propia inseguridad, de sus temores, lo cual no indica necesariamente que les falte capacidad empresarial. La SAS debería invertir adicionalmente para que otras instituciones puedan acompañar este proceso de auto-organización y no descartarlas" (BASE:1998)

Sin embargo, quizás uno de los problemas más serios se refiere a que los objetivos de impacto del programa eran poco específicos y que no se constituían en la política de acción de los miembros del programa. Dadas las circunstancia descritas el incentivo de la gestión recaía en evitar el pago de la comisión de crédito al Banco por retardo en la ejecución. Ello se reflejaba, por ejemplo, en la poca atención prestada al diseño de modelos específicos de evaluación de impacto del programa. De hecho el programa nunca previó una evaluación del impacto, a pesar de ello se realizaron algunas evaluaciones parciales.

"Transferir fondos" o "ayudar a la gente más pobres" (CEPAL: 1999[178]) se constituían en respuestas habituales tanto de mandos medios como operativos del programa, teniendo poca o ninguna idea de la magnitud del cambio que se quiere lograr; a través de que indicadores y de que mecanismos de focalización geográfica y por atributos de población objetivo se han establecido, entre otros aspectos de la formulación del programa que les eran desconocidos.

Proceso de promoción y difusión. Se han identificado diversos "cuellos de botella". Canales inadecuados de promoción y difusión, concretamente para llegar a los sectores más pobres y más aislados. Escasa claridad de la oferta y utilidad del programa a los beneficiarios, mensajes contradictorios que sesgan hacia proyectos de inversión física Había una nula orientación de agilizar el punto de contacto con los usuarios del fondo, así como iniciativas escasas para valorar el grado de satisfacción tanto de entidades ejecutoras como de beneficiarios. Por otra parte tampoco se ha realizado ningún esfuerzo importante para incentivar e inducir la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Las entrevistas a personal del programa y a otros actores vinculados a programas sociales vinculados señalaban además un déficit en la promoción de las bondades del programa a la opinión pública:

"las cosas que se hacen bien en el programa ni se conocen ni se publican, por lo que mucha gente fuera del programa considera que no se está haciendo nada. Falta más publicidad de las intervenciones (BASE:1998).

Proceso de revisión y preparación de proyectos. Este era quizás uno de los procesos más deteriorados. Puede ser visto tanto desde la oferta, es decir del programa como de las entidades ejecutoras, o la perspectiva de la demanda.

[178] CEPAL: 1999. Resultados de herramientas cualitativas aplicadas al Programa de Inversión Social del Paraguay. División de Desarrollo Social.

Los funcionarios del programa responsables de la revisión de los proyectos se quejaban de la incapacidad de las entidades ejecutoras para presentar un perfil de proyectos de acuerdo a los parámetros establecidos, situación que ante la presión por aprobar proyectos y financiarlos, les recarga su trabajo al tener que invertir muchas horas en "rehacer" las propuestas.

> "abundan los proyectos mal presentados o incompletos... no se definen claramente los objetivos... solo algunas entidades tienen capacidad para gestionar proyectos, la mayoría no tienen o la tienen muy limitada con lo cual no es posible saber si ese proyecto esta o no respondiendo a las necesidades de la comunidad" (BASE:1998)

Por otra parte, las organizaciones que proponían proyectos se quejaban de que las pautas técnicas que establece el Programa eran complicadas y difíciles de cumplimentar, por lo que requerían ineludiblemente de apoyo técnico.

Proceso de evaluación y aprobación. Existía demora en la aprobación de proyectos dada la carga documental exigida en el proceso, así como por la lentitud del Comité de Aprobación y su escaso valor agregado al proceso. El Comité constituido por el Gerente del Programa y representantes de Iglesia, Universidades y Gobierno es la instancia última de rechazo o aprobación. El Comité no sesiona normalmente conforme a lo programado, obstaculizando la firma de convenios a proyectos ya evaluados técnicamente. El Comité no realiza nuevos exámenes técnicos a los proyectos y excepcionalmente llega a rechazar alguno.

Entre las opiniones de los diversos entrevistados destacan algunas referidas a que el Comité debiera considerar el tema de escala, ya que analiza pequeños proyectos puntuales como si fuesen políticas sociales; además sus funciones no están del todos definidas.

Proceso de ejecución. La falta de capacidad gerencial de las entidades ejecutoras para presentar proyecto se amplificaba, en gran parte de ellas, en la ejecución de los proyectos. La oferta de proyectos se concentraba en entidades de carácter filantrópico, tales como entidades religiosas, asociaciones, comisiones de padres y vecinales,

entre otras. Estas entidades presentan en general un débil desarrollo institucional, que se expresa en: falta de registro jurídico; carencia de estatutos o normas generales; déficit gerencial y de experiencia en la formulación y conducción de proyectos, etc.

Las entidades ejecutoras se comunican poco con el programa, administran sus costes, documentación y reportes de manera desordenada y, en general, no se preocupan de la calidad de los bienes y/o servicios que entregan.

Proceso de monitoría. Este proceso se concentraba básicamente en el seguimiento físico y financiero de las obras de infraestructura en ejecución, pero no valoraba otros aspectos relevantes como el uso de la infraestructura por parte de los beneficiarios; o de otros bienes o servicios cuando no se trataba de infraestructura; el éxito en la focalización; el grado de satisfacción de los beneficiarios o el nivel en el que se están alcanzando las metas.

Proceso de Evaluación de impacto. Los resultados eran solo asociados al seguimiento físico-financiero de los proyectos pero no consideraban los efectos de sus productos ni el impacto de ellos en conjunto sobre los grupos vulnerables destinatarios del Programa. Esta es una carencia importante que ha limitado el desarrollo de una gestión orientada a resultados, ya que favorece un estilo directivo cuyo criterio de éxito se constituye en casi exclusivamente evitar el pago de comisiones del crédito. La imprecisa definición de objetivos de impacto es en parte una de las causas de la indefinición de mecanismos para evaluar el impacto del Programa.

En la siguiente tabla se resumen los problemas identificados en los procesos gerenciales del Programa:

Cuadro 23: Procesos gerenciales; problemas detectados y grado de deterioro

Procesos	Problemas detectados
Formulación	- Inequidad del criterio costo beneficio establecido - Falta claridad en objetivos de impacto - Potenciales barreras a la entrada a los más pobres: sostenibilidad; nivel de organización; complejidad de las guías, etc.
Promoción y difusión	- Canales inadecuados de promoción y difusión para llegar a los sector más pobres - Escasez de incentivos para inducir la participación, presentes en otros Fondos: financiamiento de la formulación y gerencia del proyecto
Revisión y preparación	- Proyectos mal presentados por parte de entidades ejecutoras. Funcionarios del programa
	Entidades ejecutoras consideran guías de elaboración como muy complejas Excesiva carga documental que se exige a entidades ejecutoras
Evaluación y aprobación Ejecución	- Congestión administrativa por parte del Comité de Aprobación - Criterio de selección de proyectos inadecuado - Incapacidad gerencial de entidades ejecutoras - Escasa comunicación con el programa - Ausencia de mecanismos para controlar la calidad de su acciones - Desordena administrativo: nomina, registros contables; carga documental, etc.
Monitoría	- Se concentra en actividades de seguimiento físico-financiero - No valora calidad de los bienes y/o servicios entregados - No valora grado de satisfacción de los beneficiarios - No analiza éxito de la focalización
Evaluación ex post	- No se han diseñado mecanismos o modelos de evaluación de impacto

Fuente: Elaboración propia

Las líneas de intervención

Sobre la base de los resultados del diagnóstico y posterior análisis se diseñaron diversas líneas de intervención dirigidas a la mejora del programa sobre la base de ajustes en sus principales procesos de gestión.

La primera línea de intervención sugerida fue desarrollar más a fondo un estilo de gestión orientado a resultados. Para lograrlo una condición indispensable es evaluar de manera permanente nivel de rendimiento de los procesos a través de indicadores específicos. Con ello se sientan las bases para su mejora continua.

La siguiente tabla ejemplifica con un conjunto de indicadores que se identificaron colectivamente como relevantes para medir algunos de los procesos analizados.

Cuadro 24: Procesos e indicadores de rendimiento

Proceso	Indicadores
Revisión y preparación de proyectos	% de proyectos seleccionados al mes % de proyectos reformulados durante la revisión según criterios considerados Duración promedio del ciclo de revisión % de proyectos con reformulación, según criterios, entidad, sector al que se dirige, geografía, etc. % de proyectos definidos para evaluación Promedio de ciclo de los proyectos para preparación Productividad del personal técnico en preparación de proyectos
Evaluación y aprobación de proyectos	% de proyectos que satisfacen criterios de proyectos Promedio de tiempo del ciclo de los proyectos de de evaluación % de proyectos aprobados tiempo promedio desde evaluación a aprobación tiempo promedio de aprobación firma de contrato productividad de evaluadores de proyectos
Ejecución	Tiempo promedio desde firma de contrato a primer desembolso Promedio de tiempo de demora de los desembolsos Promedio de tiempo transcurrido para el inicio de la ejecución Actividades realizadas/actividades programadas Duración de ejecución total/duración programada Calidad alanzada productos/calidad esperada Beneficiarios elegibles/beneficiarios efectivos según variables definidas Productos entregados/productos programados según indicadores de calidad y cantidad Actividades o costos no previstos en la formulación Grado de satisfacción de los beneficiarios con bienes o servicios
Situación de los beneficiarios ex – post	Indicadores de impacto en condiciones de vida según naturaleza del proyecto (ingresos, empleo, etc.) Indicadores de efectos en la población si corresponde (proyectos vinculados con aspectos comportamentales y educativos, etc.).

Fuente: Ernesto Cohen y Leonen Tapia (2001) Gestión de programas sociales en América Latina, Analísis de casos. Vol V: El Programa de Inversión Social en Paraguay, PROPAIS. Serie Políticas Sociales No. 46, 74 pp

El resto de líneas de intervención del Programa se resume en la siguiente tabla, la que presenta las estrategias y acciones puntuales a seguir para cada proceso, de acuerdo al grado de deterioro identificado.

Cuadro 25a: Líneas de intervención para mejorar la gestión del Proyecto de Inversión Social

Proceso	Mejora	Acciones
Formulación	Definición del impacto (programa y proyectos)	Taller de trabajo con entidades ejecutoras y comunidades Especificar productos a entregar por proyectos y por sector
	Revisión de criterios técnicis cos de selección y presentación de proyectos[179]	Ajuste a los criterios de asignación de recursos y ajuste a los manuales de procedimientos
	Capacitación y entrenamiento para programa y entidades ejecutoras	Al programa sobre gerencia por resultados Formar técnicos en gerencia social
Promoción y difusión	Promoción	Realizar campañas de promoción y difusión estableciendo una polí de difusión de los objetivos, actividades y áreas de acción de la SAS, orientada a entidades ejecutoras y beneficiarios
	Incentivos	Cubrir costos de la elaboración de proyectos a entidades ejecutotoras
Revisión y preparación	Capacitación a entidades ejecutoras	formulación de proyectos (construcción de línea de base; elaboración de indicadores y estimación y análisis de costos) planeación y gestión por resultados administración de recursos Carga documental sólo a los pre-seleccionados
Revisión	Capacitación a entidades ejecutoras	Elaborar sistema de calificación de entidades ecujetoras respecto de su capacidad de gestión

[179] Según la norma estos parámetros podrán ser actualizados de común acuerdo con el Banco o a solicitud de la SAS en función de la experiencia adquirida en el análisis de nuevos proyectos" (reglamento operativo del Programa, Anexo II-3, pág 6:1996). A inicios del año 2001 los parámetros fueron modificados.

Cuadro 25b: Líneas de intervención para mejorar la gestión del Proyecto de Inversión Social

Proceso	Mejora	Acciones
Evaluación y aprobación	Estandarizar y descongestionar	Sistematizar los mecanismos que permitan a las entidades ejecutoras Establecer tiempo mínimo y máximo para un proyecto desde que se recibe hasta que se aprueba. Definir estándar de tiempo entre aprobación y firma de contrato. Solicitar carga documental sólo a aquellos proyectos preseleccionados.
Ejecución	Estandarizar	Elaborar pautas e indicadores de calidad mínima que deben reunir los servicios prestados o productos específicos que los beneficiarios recibirán, adosado al contrato de adjudicación. La supervisión y los informes deben proveer elementos iniciales para evaluar calidad de los mencionados productos.
Monitoría	Calidad y focalización	Desarrollar un sistema para valorar cobertura, focalización calidad de los bienes y/o servicios entregados por cada proyectos y grado de satisfacción de los beneficiarios.
Evaluación ex post	Diseño de modelo	Generar un sistema de monitoría y evaluación que comprenda da el análisis financiero; el seguimiento de los proyectos; el grado de atisfacción de los beneficiarios y el impacto alcanzado.

Adaptado de Ernesto Cohen y Leonel Tapia (2001). Gestión de programas sociales en América Latina, Analísis de casos. Vol V: El Programa de Inversión Social en Paraguay, PROPAIS. Serie Políticas Sociales No. 46, 74.

Buen número de estas líneas de intervención se han llevado a cabo. Entre el 2001 y el 2002 en el marco de una ampliación del convenio entre la SAS y la División de Desarrollo Social de la CEPAL, se diseñó y desarrollo un sistema de monitoría y evaluación respaldado en un sistema de información automatizado, denominado SIFEM que permitirá capturar, sistematizar, almacenar e intercambiar información referente a los proyectos a través de bases de datos que permitirán elaborar reportes respecto de la monitoría y sentar las bases para la evaluación de impacto

Los resultados del Programa PROPAIS han impulsado la propuesta de préstamo para llevar adelante el PROPAIS II, el documento de elaboración del préstamo propone como los principales indicadores del Programa en esta segunda versión, los siguientes:

Cuadro 26: Indicadores del Programa Rendimiento

Indicador	Resultados
Pobreza: expresada a través de necesidades básicas insatisfechas	Al menos el 75% de los hogares beneficia-mejoran sus condiciones de vida, pasando de una situación de tres a más necesidades básicas insatisfechas a dos o menos.
Participación de los miembros de las	En las comunidades beneficiarias, se observa que por lo menos 70% de los miembros de la comunidad han participado en la preparación de los planes y proyectos
Generación de ingresos	El 50% de las iniciativas orientadas a la generación de ingresos, lograron conseguirlo.
Alimentación	De las familias beneficiarias de las acciones de auto-producción de alimentos, el 90% puede acceder de forma sistemática a un conjunto básico de alimentos y por lo menos el 40% realiza actividades incipientes de generación de ingresos con base en la producción de autoconsumo.
Equidad de Género	Las mujeres beneficiarias cuentan con servicios de atención a niños y han mejorado sus ingresos en por lo menos 20%.

Adaptado de Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2003. Propuesta de Préstamo Programa de Inversiones Sociales PROPAIS II (PR-0125). Tomans Engler Jefe de proyecto.

3.4 Lecciones derivadas del caso para gerenciar por procesos

Balance productividad y creación de valor

La principal orientación de la gestión del programa de inversiones sociales del Paraguay no ha sido, esencialmente, la creación de valor expresada como la mejora, operacionalizada en metas cuantitativas, de las condiciones de bienestar de la población objetivo a la que llega. Más bien la gestión ha estado orientada por el cumplimiento oportuno de las metas programáticas y presupuestales, que eviten las comisiones al crédito por incumplimiento que establece el Banco. El programa no contempló

inicialmente la realización de evaluaciones de impacto. Bajo esta lógica, se asume que los parámetros técnicos establecidos en el diseño del programa son suficientes y adecuados y que la preocupación fundamental es, entonces, mejorar la productividad.

Lograr cumplir con los estándares físico-financieros ha concentrado la mayoría de los recursos del programa, que implicó negociaciones del director del programa con el Ministerio de Hacienda y el Banco para ajustar plazos y trámites orientados a garantizar la oportunidad de los desembolsos. Así, maximizar la cobertura con el nivel de eficiencia previsto se ha convertido en una de las metas más importantes a lograr por el equipo directivo del programa.

Es posible perder de vista la razón fundamental por la que existen las organizaciones en situaciones que implican elevar la productividad, es decir al concentrar los esfuerzos en el logro de mayor productividad, se descuida la creación de valor. La lección número uno es mantener el balance adecuado entre los logros de productividad y creación de valor y no hacerlos contender.

Aprobar proyectos de manera oportuna pero sin garantizar la calidad de los bienes o servicios que éstos entregarán, lo adecuado de la focalización geográfica y por beneficiario o la prioridad del sector al que se dirige, entre otros aspectos, podría llevar a realizar "oportunamente" proyectos que no llegan a los más pobres, que se concentran sólo en ciertas áreas geográficas y que contribuyen menos que otros a resolver los problemas de la comunidad a la que se dirigen. De aquí la necesidad de no perder el equilibrio entre productividad y creación de valor.

Cabe destacar que la ausencia de una gestión por resultados, es también causada por lo complejo que resulta medir el impacto de un proyecto de esta naturaleza. Si a esta dificultad natural, le sumamos las presiones por desembolso y los problemas gerenciales, se produce un grave desbalance entre productividad y creación de valor.

En cuanto a creación de valor, si bien no hay mediciones respecto de los resultados "atribuíbles" al Programa en materia de la mejora de la calidad de vida y equidad, puede decirse que el programa ha sido exitoso en la cantidad y calidad de proyectos financiados y especialmente los dirigidos a niños trabajadores de la calle. Esto se enmarca en la entrada en vigencia el Código del Niño, Niña y Adolescente, lo que da un significado especial a la existencia del Programa. Respecto de la creación de valor, entendida como la mejora e innovación en la capacidad de ofertar los servicios de la manera más eficiente y transparente, el uso de mecanismos de mercado por el lado de la oferta, como la contratación al exterior, establece una pauta de colaboración atractiva entre la sociedad civil y el Estado al igual que el proceso de articulandose al nivel de gobiernos locales. Esta modalidad de gestión resulta innovadora y ponerla en marcha ha sido una experiencia importante, aunque el caso destaca los requerimentos gerenciales para operar con estos mecanismos, los que no se cumplieron del todo.

Una segunda lección derivada de la anterior es que la escasa orientación a la creación de valor en términos de la medición objetiva de mejora en las condiciones de bienestar de los beneficiarios, afecta sin duda a los procesos vinculados con el aprendizaje del programa, esto es los procesos de monitoría y evaluación. En el programa estudiado es evidente el déficit en dichos procesos, y sin un buen desarrollo de éstos, se elimina la capacidad del programa de aprender y corregir sus errores.

Contar con procesos bien delimitados en el programa no equivale a gerenciar por procesos, esta la lección número tres. En el programa resulta fácil identificar los procesos, los que tiene sus límites bien establecidos y sus responsables definidos, así como la carga documental que involucran y en algunos casos tiempos de realización bien definidos e incluso hay comprensión de su comportamiento transversal atravesando diversos departamentos, sin embargo no se conoce su grado de variabilidad. Es decir, no se han asociado indicadores de productividad, eficacia, eficiencia o

calidad a los procesos que permitan identificar su grado de deterioro y desarrollar mejoras. La medición es la base del mejoramiento continuo y ésta no se ha realizado. Por otra parte, si bien hay una claridad en la secuencia de los procesos, que se deriva del ciclo de vida d elos proyectos, la gestión como una cadena de relaciones cliente-proveedor no se ha desarrollado, es decir el producto de un proceso como insumo del siguiente, basado en la satisfacción del cliente –interno y externo-, sin duda desarrollar esta visión resultaría de gran utilidad.

En este caso en tres de los procesos principales del programa están involucrados como actores responsables de su desempeño, organizaciones de la sociedad civil denominadas, en la lógica del programa, como entidades ejecutoras. Curiosamente los procesos del programa que se encuentran en gran medida bajo la responsabilidad de éstas: detección de necesidades; formulación de proyectos y ejecución de obras y/o servicios, se caracterizan por estar entre los que presentan un grado mayor de deterioro. El diseño del programa, basado en el principio de externalización, asumió que existían las condiciones para que un programa de esta naturaleza, basado en el supuesto de fuertes entidades ejecutoras, funcionaria. Sin embargo existe una muy limitada oferta de entidades ejecutoras; poseen escasa competencia técnica y profesional para formular y gestionar proyectos; baja participación comunitaria, etc. Corregir una situación de esta naturaleza implica invertir muchos recursos en el fortalecimiento gerencial de tales entidades, tal vez tanto o más que el volumen de recursos invertido en el proyecto.

Lección cuarta. Si hay procesos de una organización cuya responsabilidad recae en actores externos, mediante la externalización u otros mecanismos de relacionamiento, se debe garantizar que existan las condiciones adecuadas y que éstos cuenten con las capacidades mínimas para llevarlo a cabo. De no ser así el riesgo de delegar responsabilidad es muy alto. El caso hace evidente por una parte que el Programa en términos gerenciales presenta un alto grado de innovación al explorar mecanismos novedosos de gestión

que vinculan a organizaciones de la sociedad civil y gobierno locales, pero por otro también destaca que para que esta modalidad funciones existen ciertos requerimentos y condiciones.

CAPÍTULO V

EL CAMBIO POR PROCESO EN LA TRANSFORMACIÓN DE LAGESTIÓN PÚBLICA; LA EXPERIENCIA DEL ESTUDIO DE CASO:

1. EL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO A LA MICROEMPRESA DEL FONDO NACIONAL DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS) DE CHILE;
2. EL PROYECTO JOVEN DE ARGENTINA DEL PROGRAMA DE REVERSIÓN INDUSTRIAL

I. EL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO A LA MICROEMPRESA DEL FONDO NACIONAL DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS) DE CHILE[180]

1.1 El Contexto en el que surge el Programa

La evolución económica y de la política social se modificó sustancialmente en Chile a partir del regimen militar. Los periodos continuados de crecimiento económico y control de la inflación han influido en la disminución de la pobreza. La política social a partir de 1974 comenzó a introducir mecanismos de mercado orientados por la demanda en la asignación de los recursos públicos. Se privatizó la seguridad social y el Estado

[180] La elaboración de este caso tiene sus antecedentes en el marco del proyecto de investigación Gestión de Programas Sociales en América Latina financiado por la agencia alemana GTZ y ejecutado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL en la que participó el tesista. La publicación de la versión del caso que sirvión de antecdente corresponde a Ernesto Cohen, Alejandro Medina, Carlos Gil, Gloria Fanta y Miguel Angel Díaz (2001) Gestión de programas sociales en América Latina, Analísis de casos. Vol IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chiled. Serie Políticas Sociales No. 46, 58 pp. Esta versión es una reelaboración y actualización buscando enfatizar aquellos aspectos del caso que permiten abordar las hipótesis de este trabajo. El programa de apoyo a la microempresa ha sido también descrito por Annete, Scmidth (1999) Best Pratices for Poverty Reduction. Promotion of microenterprises in Chile, GTZ, Poverty Reduction Projet. October pp.16.

traspasó funciones de ejecución y entrega de servicios sociales a agentes privados con y sin fines de lucro. Por tanto, se potencia el rol regulador del Estado en un marco de estabilidad macroeconómica y de crecimento que ha logrado disminuir la incidencia de la pobreza y que ha colocado a Chile ne una excelente posición en los reportes de Desarrollo Humano. Sin embargo la otra cara de moneda es la desigualdad, expresada en la distribución del ingreso, siendo una de los desafíos pendientes más importantes del país ya que es uno de los países de América Latina con mayor desigualdad.

La política social focalizada iniciada por el régimen militar, ha ido avanzado gradualmente. A los sectores tradicionales objeto de la focalización, tales como hogares de extrema pobreza y al segmento materno-infantil, se suman gradualmente las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas creándose organismos especializados para atender a estos grupos[181]. La focalización se concibe como el instrumento requerido en programas orientados a generar oportunidades para que los sectores más postergados puedan superar las causas de la pobreza o vulnerabilidad que les afecta.

Bajo este contexto es la microempresa y los trabajadores por cuenta propia quienes absorben la mitad de la fuerza de trabajo en Chile, y es la microempresa quien concentra a los trabajadores de más bajos ingresos, razón por la que se convierte en un grupo de atención especial de la política social, capaz de enfrentar la pobreza mediante actividades orientadas a la generación de ingreso. Jóvenes, indígenas y mujeres constituyen un alto porcentaje de trabajadores por cuenta propia y por lo tanto también el objetivo de los programas y proyectos orientados a la generación de ingresos.

Es así, que un buen porcentaje de la población de más bajos recursos percibe sus ingresos de la actividad empresarial al nivel de microempresas, estas son en su mayoría microempresas denominadas de subsistencia y escasamente se identifican

[181] Se crea el Servicios Nacional de la Mujer (SERNAM); el Instituto Nacional de la juventud (INJ) y la Corporación Nacional de Desarrollo indígena (CONADI).

microempresas de acumulación lenta o acelerada. Las microempresas de susbsistencia se caracterizan por no generar nuevos empleos asalariados. Cuentan con un reducido (prácticamente inexistente) nivel de activos productivos, es decir escasez o ausencia de capital; tecnologías precarias básicas o elementales; un uso intensivo de mano de obra; dada su condición de informalidad se les dificulta (o imposibilita) el acceso a canales formales tanto de acceso a crédito como de canales de comercialización; registran un bajo volumen de ventas y producen bienes y/o servicios a pequeña escala. En Chile se estima (Ortiz Gacitúa: 2002) que las Microempresas con estas características son más de 700.000[182]. Una estimación de la GTZ estimaba este sector en alrededor de 800,000 (Schmidt: 1999).

Es con la creación del Fondo de Solidaridad Social (FOSIS) en el año de 1990 que muchas iniciativas dirigidas al desarrollo de habilidades y capacidades de grupos vulnerables que les permitan mejorar sus niveles de ingreso y condiciones de vida y el acceso al mercado de trabajo y la sociedad, se materializan. El FOSIS posee cuatro (4) grandes líneas programáticas: i) programa de apoyo a la microempresa; ii) programa de desarrollo rural; iii) programa de areas pobres y iv) programa de juventud.

El FOSIS depende institucionalmente del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), cuyo ministro preside el Consejo Directivo del FOSIS, que también incluye al Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo; un representante del Servicio Nacional de la Mujer y cuatro consejeros nombrados por el Presidente de la República quien designa también al Director Ejecutivo de la Institución. Posee una estructura descentralizada mediante el establecimento de trece (13) oficinas regionales –una para cada región del país- que se vinculan directamente con las municipalidades, organizaciones sociales y organismos ejecutores de proyectos.

---

[182] Pedro Ortíz Gacitúa (2002) Experiencia de BANEFE con microempresarios. Notas sobre la Gerencia de Microempresarios de BANEFE. Material mimeografiado sin ficha.

La siguiente tabla expresa con mayor detalle las líneas programáticas del FOSIS

PROGRAMA	PROPOSITO
PROGRAMA DE MICRO EMPRESA	
Programa de Apoyo a la Microempresa	Capacitación técnica, entrenamiento y asistencia crediticia a microempresarios
Programa de Entrenamiento a Distancia	Entrenamiento en administración y gestión vía becas financiadas por el FOSIS
Centro de Iniciativas Empresariales Microempresarios (CIEM)	Programa piloto desde 1995, operando en 10 regiones del país
PROGRAMA RURAL	
Programa de irrigación	Provisión de acceso para campesinos pobres de los beneficios de programas de irrigación -realización de estudio respecto de derechos del agua- (regulación sectorial)
Programa de Entrenamiento para Organizaciones Indígenas	Fortalecimento organizacional para incrementar su productividad e integración al desarrollo económico y social del país
Programa de Desarrollo Rural	Apoyo de iniciativas a pequeños productores rurales para mejorar su gestión productiva y comercial
PROGRAMA DE AREAS POBRES	
Programa para todos	Provisión de financiamiento para proyectos dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población pobre
Iniciativas de Desarrollo Local – Programa Regional de Competitividad	Fortalecimento de las capacidades en áreas pobres a través de la formulación y ejecución de iniciativas locales de desasarrollo
Programa de información Social	Publicación bi-anualde la "Guía de información social" para distribuir información acerca de los programas sociales del Gobierno, beneficios y mecanismos de acceso
PROGRAMAJUVENTUD	
Programa de Desarrollo de Juventud	Apoyo de actividades para estimular la integración social de los jóvenes, incluyendo componentes de trabajo comunitario y financianciamiento de iniciativas de desarrollo preparadas por jóvenes
Programa de Entrenamiento Laboral a jóvenes	Apoyo orientado al problema del desempleo de los jóvenes mediante entrenamiento y desarrollo de habilidades técnias

Fuente: Leach, Jennifer (2000) Chile: Social Investment Solidarity Fund (FOSIS). Worl Bank, Technichal Report. Electronic Document.

1.2 El programa de apoyo a la microempresa del FOSIS

Antecedentes

A fines de la década de los noventa, fue aprobada, por el gobierno de la concertación una política pública para apoyar al fortalecimento del sector de la micro y pequeña empresa. Para distinguir los grupos de atención objetivo de los programas y proyectos que se derivan de la política, se establecieron precisiones entre niveles de actividad, volumen de produción y ventas, entre otras variables, entre las que es posible distinguir a la micro y pequeña empresa con más necesidades (y potencialidades) que requiere apoyo gubernamental. Mecanismos gerenciales, modificaciones al marco legal, subsidios a la demanda, impulso al proceso de descentralización, entre otras medidas acompañaron el inicio del proceso de fortalecimiento.

El Comité Interministerial de Desarrollo Productivo aprobó en el año de 1999 el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, con el propósito de que el sector de la mediana y pequeña empresa se constituya en un sector capaz de generar empleos remunerados, eslabonamientos productivos, y lograr mejoras en las condiciones de vida de los microempresarios y sus familias. Este sector absorbe una gran cantidad de la fuerza laboral del país 9 la mitad). El programa se orienta a generar capacidades en personas y hogares pobres para mejorar sus oportunidades de desarrollo y fortalecer su organización y participación social.

Desde su conceptualización en el año 1989 el Programa de Apoyo a la Microempresa, se concibió como un programa que oferta servicios de manera integral, es decir no se limitaría a ofrecer solamente nuevos instrumentos de apoyo crediticio para la microempresa, sino también otros servicios que integrados al crédito cubrieran las necesidades de los microempresarios. Los servicios son: capacitación, asistencia técnica, formalización y apoyo a la asociatividad entre microempresarios que favoreciera su desarrollo, ésta fue la semilla de programa.

Bajo esa conceptualización, surge el debate en torno de las modalidades más eficientes y productivas de implementación. Se plantearon dos alternativas: i) transferir recursos a organizaciones no gubernamentales, en adelante ONG's, especializadas para que fuesen ellas las que identificaran a los beneficiarios de los servicios, bajo el supuesto de un conocimento profundo de la comunidad en la que realizan sus tareas y ii) pedir a los mismos microempresarios que sean ellos quienes elaboren sus propios proyectos con demandas específicas de servicios. Ante la llegada de recursos financieros al FOSIS, en diciembre del año 1990, que debían ser ejecutados, surgió la presión por agilizar el proceso de toma de decisión respecto de alguna de las alternativas. Se decidió utilizar la licitación privada como mecanismo central de operación, se inició con ONG's que contaban con experiencia de trabajo con microempresarios. Bajo esta lógica, es que factores de estricta coyuntura marcan un precedente de intervención del Programa que sigue siendo similar al esquema actual, es decir la utilización de mecanismos de mercado, concretamente la contratación al exterior o externalización de servicios se constituye en uno de sus principales principios de gestión del programa, hasta hoy en día.

La articulación del FOSIS con ONG's siempre ha formado parte de sus desarrollo institucional, como indica Jennifer Leach (2000). Buena parte del personal del FOSIS proviene directamente del sector de ONG's quienes han aportado su experiencia para lograr la mejor articulación y operación del programa con este tipo de organizaciones.

Uno de los mayores desafíos consistió en diseñar el mejor mecanismo de asistencia crediticia a los microempresarios de manera de lograr una máxima cobertura a nivel regional y de modo que no estuviera sujeta a la capacitación, como era la manera tradicional de trabajar de las ONG´s. Se pensó, entonces, en incorporar a las instituciones financieras privadas; habría que ver los aspectos de la garantía y el costo de la evaluación de riesgo. Para lo primero se creó un fondo de aval y garantía y para lo segundo se otorgaba una cantidad de dinero por crédito (subsidio).

Una de las primeras IFI's interesadas fue BANEFE, y el director de crédito a microempresa relata su posición

> "Desde los primeros análisis de la propuesta de FOSIS, surgió un interés de la Institución por participar activamente en el programa; se trataba de implementar una novedosa forma de acción que permitía potenciar enormemente una parte de los recursos con que contaba FOSIS para el cumplimiento de sus objetivos, integrando además en su accionar a un sector de empresas privadas tan importante como es la Banca"(Ortiz, Gacitúa: 2002:1).

En este contexto, el hecho de incorporar a instituciones financieras marcó un hito importante y le dio impulso a la modalidad de intervención que sería la vertiente de las IFI's (Instituciones Financieras) dentro del Programa[183].

Tradicionalmente a los microempresarios se les ofertaban productos de crédito en cuotas fijas, con talonario para su pago y plazos desde 6 a 36 meses. Esto le implicaba i) presentar todos sus antecedentes nuevamente cada vez que requiere crédito; ii) no disponer de crédito para ser usado en la oportunidad en que requiere desembolsar; iii) guardar el dinero desde que obtuvo el crédito, hasta el momento de cada desembolso, acuerdo al programa de pago, lo que tiene un costo en intereses y iv) no poder rediseñar su forma de amortización.

Para la Institución que atiende al microempresario, por otra parte, es costoso tener que buscar a los clientes como si fuese siempre la primera vez. El programa para cubrir estas debilidades, acordó con la IFI's productos flexibles orientados a dar seguridad al microempresario en el manejo del dinero. Por esto se diseñaron para los microempresarios, productos de Línea de Crédito, Tarjeta de Crédito, de Seguros, de Capacitación, de Ahorro y Chequera Electrónica. Si un microempresario accedia a tres creditos, se le

[183] Existía en los diseñadores del programa el antecedente de otorgar créditos por la vía de fundaciones y otras organizaciones sociales, los beneficiarios bajo este esquema concebían el crédito como una dádiva y no en un sentido estrictamente mercantil, lo que provocó una bajísima tasa de retorno.

consideraba ya un "cliente habitual del banco" lográndose una ágil articulación entre el microempresario y la institución financiera.

El Objetivo del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa:

Al igual que otros programas del FOSIS existe un fin asociado a evitar la creación de grupos permanentemente dependientes del paternalismo del Estado. El presupuesto del FOSIS como parte del gasto público social siempre ha sido muy bajo, incluso por debajo del uno por ciento.

Bajo esta lógica la acción de FOSIS se ubica en la conceptualización del combate a la pobreza mediante el fortalecimento de los activos productivos, y con especial énfasis en la vertiente de la generación de ingresos. En este marco el objetivo específico del Programa de apoyo a la microempresa es contribuir a que los microempresarios y sus familias logren desarrollar capacidades que les permitan enfrentar las situaciones de carencia en que se encuentran de manera gradual y permanente, logrando que se expresen en la mejora de diversos indicadores que expresan su nivle de bienestar.

El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa forma parte, junto con otros programas orientados a enfrentar la pobreza, del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) que comenzó a operar en el año 1991, cuya organización para la entrega de servicios se constituye a través de tres instancias: una oficina central, con alrededor de noventa empleados; trece oficinas regionales –una para cada región del país- lo que representa casi cuatrocientos empleados en total y un conjunto de entidades ejecutoras externas, tales como bancos y una amplia gama de organismos intermedios de desarrollo (ONG's; fundaciones; corporaciones, etc.).

Los servicios que entrega el programa:

El programa nacional de apoyo a la microempresa genera y distribuye un conjunto de diversos servicios a los microempresarios que dada su naturaleza pueden ser agrupados en (3) tres líneas de intervención i) capacitación técnica y/o en gestión, ii) asistencia técnica y/o asesoría en gestión y iii) apoyo crediticio. Es importante mencionar que dentro de la línea programática del FOSIS Microempresas, existen otros servicios, que son complementarios.

También existen servicios de fortalecimiento institucional a OID's, dada la debilidad gerencial de algunos casos, no contemplados en el diseño original del programa y que han resultado muy importante para apoyar su buen desarrollo.

Las dos primeras líneas de intervención son ejecutadas por el Sub-programa Licitaciones con Organismos Intermedios de Desarrollo (OID´s[184]), a través del que se asignan recursos a proyectos de los organismos que resulten seleccionados en las licitaciones que convoca regularmente el programa.

Para la línea de apoyo crediticio, se ejecuta el Sub-programa Licitaciones con Instituciones Financieras (IFI´s). El objetivo de este subprograma es facilitar el acceso a los microempresarios a créditos otorgados por el sistema financiero formal, ya que tradicionalmente son los microempresarios dadas su características de precariedad en cuanto a activos, volumen de venta y su talante más de subsistencia que de acumulación, aunado a su situación de informalidad, lo que les aleja de los mecanismos formales de acceso a crédito, siendo entonces solo capaces de acceder al crédito a través de mecanismos informales, con altísimos intereses, lo que les impide o restrinje enormente su capacidad de acumulación. Para involucrar a las instituciones financieras en este segmento, se procura incentivarlas a participar en el otorgamiento de créditos a

[184] Organismos no gubernamentales; Fundaciones; Universidades e Iglesia entre otros.

microempresas mediante el incentivo de un subsidio. A través del Programa, se asigna a las instituciones financieras seleccionadas para prestar el servicio un subsidio por cada crédito aprobado y desembolsado. El destino del subsidio es solventar los costos de transacción derivados de los requerimientos de atención y evaluación de solicitudes, que exigen personal entrenado con metodologías y procedimientos específicos, diferentes a los habituales en el ámbito financiero.

Entre los requerimientos básicos exigidos por la IFI's[185] se tiene: i) que el solicitante participe activamente del negocio; ii) testificar que el negocio tenga mas de un año de operación; iii) la capacidad del negocio de generar flujos, la que se relaciona con su proyecto de inversión o capital de trabajo requerido y iv) las posibilidades del negocio de proyectarse en el tiempo.

La operación consiste en que los créditos a microempresarios son otorgados por instituciones financieras (IFIS), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social bonifica su costo operacional al otorgar un crédito de pequeño monto a las tasas normales de interés de mercado. La inversión FOSIS se realiza a través de una licitación de bonificaciones por crédito entre las instituciones dispuestas a concederlos.

[185] Sobre la base de la experiencia de BANEFE, Cfr. Pedro Ortiz Gacitúa (2002). Experiencia de BANEFE con microempesarios. Notas sobre la Gerencia de Microempresarios de BANEFE. Material mimeografiado sin ficha.

Cuadro 26: Los productos del Programa de Apoyo a al Microempresa

Productos	Descripción
Capacitación en gestión y/o capacitación	Cursos, talleres u otras actividades que abordan temas de gestión y/o especialización técnica impartidos por Organizaciones No Gubernamentales u otras organizaciones de la Sociedad Civil
Asesoría en gestión	Actividades de asesoramiento sobre problemas específicos de la microempresas realizada realizada por Organizaciones No Gubernamentales u otras organizaciones de la Sociedad civil
Asistencia Técnica	Servicios adaptados a los requerimientos de cada unidad productiva atendida. En planta, en forma presencial y personalizada. Realizada por Organizaciones No Gubernamentales u otras organizaciones de la Sociedad Civil
Asesoría Técnica en comercialización y gestión	Actividad destinada a un grupo específico, que tiene por objetivo principal la solución de problemas productivos (transferencia tecnológica) y de comercialización, realizada por Organizaciones No Gubernamentales u otras organizaciones de la Sociedad Civil
Asistencia Crediticia	Otorgamiento de créditos a microempresarios Realizada por Instituciones Financieras (IFI's).

Fuente: Elaboración propia

Características de la gestión del Programa

El programa, al igual que otros del FOSIS esta basado en algunos principios generales, tales como: i) la descentralización involucrando a las municipalidaes en la gestión descentralizada constituyendo las mesas de trabajo comunal, el programa posee oficina en cada una de las trece regiones; 2) la participación de la comunidad organizada en todas las fases del ciclo de vida de los proyectos; 3) la contratación externa de servicios a través de ONG's, otras organizaciones de la sociedad civil e instituciones de crédito; 4) relación con otros fondos de inversión para buscar complementariedad, tales como el Fondo Común Municipal (FCM); el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), entre otros. También el programa se beneficia de las agencias de gestión territorial, creadas por el FOSIS para apoyar la gestión local de sus proyectos; 5) focalización sobre la base de focalización geográfica y posterior identificación de prioridades mediante mesas de negociación a nivel local y 6) gestión del ciclo de vida de proyectos, estableciendo mecanismos para la identificación, selección, financiemiento, ejecución, seguimento y evaluación de proyectos.

Principales rasgos de la gestión del Programa

Características del modelo de gestión	Síntesis
Descentralización	Articulación con las municipalidades
Participación comuntiaria	Las organizaciones comunitarias participan en todas las estapas del ciclo de vida del proyecto
Contratación externa de servicios	Licitación para adjudicar a organizaciones de la sociedad civil, predominantemente ONG's como entidades ejecutoras
Articulación con otros fondos de inversion (redes intragubernamentales)	Gestión articulada con otros fondos de de inversión ales como el Fondo Común Municipal (FCM), entre otros.
Focalización	Geográfica y por beneficiario
Gestión del ciclo de vida de proyectos	Articular y dar continuidad a las fases del ciclo de vida de los proyectos. Constitución de Banco de Proyectos
Apoyo a la gestión local AGT	Constitución de Agencias de Gestión Territorial (AGT) para apoyoa a la articulación y gestión de organizaciones locales

Fuente: elaboración propia

Los beneficiarios del Programa

Para ser beneficiarios del programa, las microempresas o trabajadores deberán se productores de bienes o servicios y, además cumplir las siguientes condiciones:

Para la recepción de los servicios correspondientes al Subprograma de OID´s, los beneficiarios deben:

- Contar con una dotación máxima de hasta siete trabajadores, incluyendo él o los propietarios y los familiares que participen en las actividades productivas
- Ventas mensuales máximas de un promedio de 150 unidades de fomento UF (4 800 dólares) en los últimos meses
- Tener existencia real (formal o informal) al momento de recibir apoyo del proyecto para el acceso al crédito otorgado por las instituciones financieras (IFI´s)

- Microempresas no mayores de diez trabajadores –incluyendo los dueños-
- Ventas de no más de 500 UF (15 mil dólares) de activos, y/o 200 UF (6,300 dólares) de ventas mensuales promedio.

Esta línea programática, así como otras del FOSIS focalizan su acción sobre la base de dos criterios. El primero en función de las prioridades nacionales determinadas y a los mapas de pobreza elaborados y el segundo a través de criterios técnicos desarrollados internamente.

Resultados alcanzados del programa

Primeros resultados

Un estudio de evaluación de impacto del FOSIS se llevó a cabo en 1995 (FOSIS Informe 1995/1996 y Leach Jennifer 2000) por una consultora privada. El análisis se basó en una muestra de proyectos que fueron realizados entre 1992 y 1994. Uno de los hallazgos principales fue que seis de cada diez proyectos mostraban impactos positivos, y que solo tres de cada diez mostraban que el impacto era sostenible. Entre las razones que obstaculizaban el impacto de algunos proyectos se identificaron en el estudio problemas de organización social y conflictos comunitarios.

En una estimación muy preliminar, y reconociendo la falta de información más precisa, el estudio estimó que en dicho periodo el FOSIS alcanzó –entre beneficiarios directos e indirectos- alrededor de entre el cinco y el diez por ciento de la población pobre del país. Un análisis más detallado de la muestra de ciento ochenta proyectos orientados a microempresarios halló que el cincuenta y ocho por ciento de los proyectos benefició a la población más pobre; diez por ciento a la más pobre; quince por ciento a población socialmente heterogénea y dieciocho porciento a población no pobre, lo que permite apreciar errores de inclusión en la focalización aceptables, pero que deben ser corregidos.

Datos de fines de los años noventa

En el periodo que va de 1991 a 1998, con respecto al volumen de actividad de su operación, el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa del FOSIS ha realizado más de 80,000 actividades de capacitación; alrededor de 45,000 asesorías en gestión y cerca de 24,000 asistencias técnicas. Uno de los aspectos a indagar es el impacto diferencial que puede lograrse por la recepción de uno o de más servicios, bajo la hipótesis de que existen sinergias derivadas de la recepción integrada de servicios. También es importante saber cual es el impacto marginal de recibir una capacitación adicional. Los datos del FOSIS que presentan los informes hasta 1998, no permiten dicha diferenciación, por lo que es posible que una persona haya recibido más de una capacitación o servicio. La entrega de servicios del programa se ha apoyado en un diverso número de ejecutores, predominando las ONG's; Corporaciones y Fundaciones representando alrededor del 80%. Sólo las ONG´s representan el 50%. En cuanto a los créditos, 38,000 han sido otorgados por ONG's y 115,000 por instituciones financieras.

Cuadro 27: Distribución de servicios por licitaciones. Programa Apoyo a la Microempresa

Licitaciones	Beneficiarios			
	Capacitación	Asesoría en Gestión	Asistencia Técnica	N° Créditos
I	1, 035	-------	1295	1 ,258
II	3 ,946	2 ,146	1,607	2,1 85
III	10,277	5,070	2, 797	4 ,484
IV	14,402	7,614	6,151	9,724
V	11,928	8,238	3,140	9,940
VI	12,632	7,825	2,983	10,425
VII	15,628	8,000	3,000	--------
VIII	15,752	6,500	2,750	--------
Total	85,600	45,393	23,723	38,022

Fuente: Informe FOSIS Programa de Apoyo a la Microempresa 1999, tomado de Ernesto Cohén, Alejandro Medina y otros (2001). Gestión de programas sociales en América Latina, Análisis de casos. Vol. IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile. Serie Políticas Sociales No.46, pag. 15.

Cuadro 28: Cantidad de subsidios colocados anualmente y según instituciones financieras. Programa Apoyo a la Microempresa

	Instituciones				
Años	Total	BANDES	BANEFE	CORFINSA	Otros
1992	6,120	3,305	2,569	----------	246
1993	12,052	4,260	6,772	497	-----
1994	16,465	4,490	8,531	3,967	-----
1995	21,130	9,101	7,677	4,352	-----
1996	14,687	6,512	4,282	3,288	605
Total	70,454	27, 668	29,831	12,104	851

Fuente: Informe FOSIS Programa de Apoyo a la Microempresa 1999, tomado de Ernesto Cohén, Alejandro Medina y otros (2001). Gestión de programas sociales en América Latina, Análisis de casos. Vol. IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile. Serie Políticas Sociales No.46, pag. 16.

BANEFE una de las IFI's más activas del programa contaba a fines del año 2002 con 40,000 clientes en su cartera con US$43 millones colocados, lo que indica que se ha mantenido la dinámica de crecimento de créditos mediante el subsidio a IFI's (Pedro Ortiz Gacitúa (2002) Experiencia de BANEFE con microempesarios. Notas sobre la Gerencia de Microempresarios de BANEFE. Material mimeografiado sin ficha).

Respecto de las entidades ejecutoras de los proyectos, para el periodo 1991 a 1998, se registraron 161 entidades. La mitad de estas corresponde a organizaciones no gubernamentales; el catorce por ciento a fundaciones; el trece por ciento a corporaciones. Entre municipios y universidades alcanzan catorce por ciento. Las Cooperativas alcanzan al cuatro porciento e instituciones públicas uno por ciento, según se aprecia en la siguiente tabla.

Cuadro 29. Cantidad de Ejecutores por tipo de institución

Tipo de Institución	Cantidad	Porcentaje
ONG's	81	50
Cooperativas	6	4
Corporaciones	21	13
Fundaciones	22	14
Organismos de la iglesia	6	4
Municipios	12	7
Instituciones públicas	2	1
Universidades	11	7
Total	161	100

Fuente: Informe FOSIS Programa de Apoyo a la Microempresa 1999, tomado de Ernesto Cohén, Alejandro Medina y otros (2001). Gestión de programas sociales en América Latina, Análisis de casos. Vol. IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile. Serie Políticas Sociales No.46, Pag. 15.

Desafíos actuales

La actividad del FOSIS, en general, dado el contexto en el que nace, se ha ubicado en un entorno de altas tasas de crecimento económico, bajas tasas de desempleo, salarios indexados y reducción de pobreza. El FOSIS también se enmarca en la tradición de la cobertura universal de la educación primaria y salud materno infantil, así como en la estrategia de combate a la pobreza focalizado en los segmentos más vulnerables.

Sin embargo, en los últimos años se han presentado condiciones distintas, ha decaído fuertemente el ritmo del crecimento económico y se han presentado altas tasas de desempleo, lo que sin duda ha obligado a proponer y desarrollar nuevas iniciativas para responder a las necesidades colectivas, por ejemplo el desarrollo de iniciativas de empleo temporal, que lograron colocar a 20,000 trabajadores.

> "También hubo que responder, con imaginación y prontitud, al fuerte desempleo que azotó al país y diseñar programas de empleo adecuados para las necesidades de los pobres desempleados. La experiencia temprana del segundo semestre del año 2000, sirvió para diseñar un programa flexible y amplio, en dos modalidades -trabajo dependiente y trabajo independiente o autoempleo- que llegó a ofrecer más de 20.000 soluciones en el 2001, cumpliendo con creces la meta de 18.000 empleos puesto por el Presidente Ricardo Lagos a la Ministra de Mideplan Alejandra Krauss el 21 de Mayo de ese año" (FOSIS:2003)[186]

1.3 Espacios de mejora gerencial del Programa

Si bien el Programa ha sido considerado ejemplar y se ha considerado como una "mejor práctica" de la política social en Chile, su gestión no esta extenta de posibilidades de mejora. A continuación se señalan aquellas debilidades que se consideraron como más agudas

[186] Discurso del Director del FOSIS, 2003. Documento Electrónico. Página Web del FOSIS.

a través de un análisis gerencial del Programa llevado a cabo entre 1998-1999[187].

El programa nacional de apoyo a la microempresa, al igual que los otros programas del FOSIS establece sus propias reglas de operación y procedimientos y las de relacionamiento con organizaciones comunitarias y entidades ejecutoras.

Objetivos de Impacto

El programa esta orientado a lograr mejorar la calidad de vida de los microempresarios y sus familias. Planteado de esta forma el objetivo resulta atractivo pero demasiado amplio, sino se acompaña de criterios que faciliten su operacionalización y permitan objetivarlo. Con este nivel de generalidad resulta difícil contar con un marco analítico que permita valorar, entre otras cosas la pertinencia de los servicios que el programa entrega a la población de destino. Responder si el apoyo a las microempresas constituye una política de fomento productivo, de política social o ambas, no resulta del todo claro en las orientaciones del Programa. De hecho, e las entrevistas sostenidas a mediados de 1999 con responsables del programa ya se debatía la idea de constituir dos fondos uno con énfasis en el desarrollo social y otro productivo.

Desde un punto de vista productivo en un entorno de crecimiento económico las unidades empresariales de mejor perspectiva de desarrollo (mayor capacidad gerencial; activos; altos niveles de producción y ventas, formallización, etc.) serían aquellas que podrían elevar su productividad mediante la recepción de los servicios del programa, esto es el mayor rendimiento se concentraría en los de mayor potencial económico y no en quienes están más bajo en la escala económica. Por ello, es pertinente que las políticas de fomento vayan acompañadas de otras iniciativas que logren beneficio directo de los más pobres en el sector.

---

[187] Cfr. Ernesto Cohén, Alejandro Medina y otros (2001). Gestión de programas sociales en América Latina, Análisis de casos. Vol. IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile. Serie Políticas Sociales No.46, pp. 58.

Con respecto a las líneas para enfrentar la problemática social, el Programa posee diversos énfasis: superar pobreza; crear empleo; incentivar desarrollo de la microempresa; crear y fortalecer capacidades empresariales o una combinación de todos ellos, sin embargo no existe ninguna distinción en las acciones de intervención.

Bajo la conceptualización de creación de valor que acompaña este estudio, el relacionamiento exitoso del programa con instituciones financieras, así como la modalidad de operación a través de ONG's así como los esfuerzos por apuntalar los procesos de descentralización, se constituyen también en legítimos esfuerzos de creación de valor del programa, los que deberían hacerse explícitos para valorar las prácticas y resultados al respecto y obtener lecciones de la experiencia.

Servicios que entrega el Programa

Otro de los espacios de mejora identificado es relativo a los servicios que entrega el Programa a sus beneficiarios, éstos podrían ser insuficientes para la problemática que desea superar. Por una parte, debido a factores externos y por la otra a la misma definición de los productos entregados. Además es importante establecer una nivel de combinación y articulación de los servicios de este programa y de otros orientados a fortalecer a la microempresa, tanto del FOSIS como de otras instituciones y programas gubernamentales con igual similar orientación, tales como el programa Chile Jóven del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario de Ministerio de Agricultura (INDAP) o la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), entre otros.

Entre los factores externos destacan: déficit de una estrategia de desarrollo para el sector, tanto desde el FOSIS como al nivel de la Política Pública; insuficiente enfoque de desarrollo local en sintonía con procesos económicos regionales y escasa complementariedad del programa con otros programas dirigidos al sector y a similar población objetivo, entre otros como los grupos de interés a nivel

local, que en ocasiones llegan a sesgar la operación del programa. Se reconoce también la debilidad de las municipales para elaborar y acompañar estrategias de desarrollo a nivel local (Cfr. Jennifer Leach: 2000).

Respecto a factores directamente relacionados con la definición de productos se identifican: tiempos de intervención insuficiente; falta de innovación y pertinencia de los contenidos y metodologías de capacitación; no se contempla el apoyo explícito a organizaciones de microempresarios que permitan economías de escala y transferencia horizonal de conocimientos; no se asume como objetivo explícito la creación de microempresas ni su formalización; existe aún cobertura insuficiente en la entrega de productos, entre otros.

Focalización

Al igual que otros programas del FOSIS, existe un primer nivel de focalización basado en una dimensión geográfica. Los mapas de necesidades básicas insatisfechas, así como los resultados de las encuestas regulares de ingreso de los hogares y fuerza de trabajo, permiten identificar las zonas de mayores necesidades. Sobre esta base, el sistema de inversión pública establece montos presupuestales para cada región. Sobre esta base el FOSIS comienza un proceso de identificación de prioridades a nivel local a través del estableciemento de mesas de negociación, para la selecciones de las comunas y prioridades más importantes.

Con respecto a la definición de los beneficiarios, el concepto utilizado de microempresa por el programa no tiene ningún límite inferior en cuanto a área de actividad, escala de operación y tipo de organización empresarial, remitiendo por lo tanto a un sector muy amplio y heterogéneo.

La definición de la población objetivo del Programa es, entonces, general y no da cuenta, del todo, de su heterogeneidad, en términos de sus competencias y capacidades adquiridas, las características

de su actividad (que va de trabajador independiente y el microempresario que tiene un taller con cinco personas a su cargo, con diversos grados de tecnología y formalización) y los ingresos percibidos, entre otras variables que permitan distinguirlos para orientar mejor los servicios a ellos dirigidos.

Bajo esta lógica, existe una producción y distribución de servicios que "homogeniza" las necesidades de los microempresarios, lo que podría implicar una inadecuada utilización de los recursos públicos en función a su impacto potencial en las microempresas y las variables que expresan la calidad de vida del microempresario. Por otro lado, la falta de diagnósticos sobre la situación inicial o de partida de los beneficiarios (caracterización de línea de base) no brinda los insumos requeridos para la evaluación de los resultados del Programa.

Es de manera reciente que el FOSIS distingue entre tres (3) tipos de microempresarios: i) microempresas con operaciones de subsistencia que difícilmente puede apoyar a la familia; ii) microempresas consolidadas que apoyan a familiares pero sin potencial de crecimiento y iii) micrempresas con potencial de crecimento.

Por otra parte en el FOSIS, hasta fines de los años noventa no existía una especial preocupación por los temas de género. No existían criterios para priorizar proyectos de mujeres o con la participación de mujeres. A pesar de ello las evaluaciones de impacto realizadas han demostrado una importante participación en la ejecución de proyectos sociales. Según una evaluación de impacto del FOSIS realizada en 1995 y citada por Jennifer Leach 2000).

> "el 43% de microempresarios en el programa del FOSIS son mujeres, en contratse al 18% en la población de microempresarios en general".

Para 1998 según el reporte que refire Annete Schimdt (1999) para la GTZ, el 40% de los beneficiarios del programa corresponde a mujeres. Y también indica que cada vez más los organismos ejecutores planifican sobre la base específica del género.

Delegación de la focalización

Esta práctica no ha operado como se esperaba, es frecuente que algunas de las instituciones postulantes a los fondos del Programa (OID´s) no identifican previamente los beneficiarios de su acción, sino que sólo especifican el número de microempresas a atender, lo que introduce dudas sobre la pertinencia de las actividades que realizan.

Descentralización

Desde mediados de los años setenta se ha intensificado el proceso de descentralización en Chile, el que ha otorgado un rol protagónico a las municipalidades para su desarrollo económico y social. El Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), mediante las Secretarias Regionales de Planificación Regional (SERPLAC) apoyó al FOSIS en establecer sus 13 oficinas regionales y fortalecer la descentralización y desconcentración de sus operaciones. Sin embargo, las relaciones del FOSIS con las municipalidades varían de acuerdo a las particularidades económicas, sociales y políticas de la gestión local, llegando a constituirse, en ocasiones, este nivel de gestión como un "cuello de botella" para la operacionalización de líneas programáticas como el programa nacional de apoyo a la microrempesa, por la existencia de grupos de interés locales que llegan a sesgar su operacionalización, convirtiendo así a las municipalidades en niveles de la Administración público burocráticas, congestionadas y lentas que entorpecen la marcha del Programa.

Si bien el FOSIS inició un programa de apoyo a la gestión local para facilitar la mejor articulación y colaboración con municipalidades, organizaciones sociales y entidades ejecutoras, aún existe un déficit de articulación. Una de las debilidades principales es la incapacidad de las municipalidades para elaborar diagnósticos, formular e implementar planes de desarrollo regional.

Contratación al exterior

Es cada vez más frecuente que servicios públicos opten por nuevas modalidades de gestión tales como la externallización de servicios, no sólo con empresas privadas sino también con organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, tales como fundaciones, iglesias, organizaciones no gubernamentales, etc. La externalización es un mecanismo de mercado basado en la competencia y con diversos supuestos para su operacionalización, tales como la existencia de una oferta suficiente en número y calificada para competir; la existencia de organizaciones con cierta salud financiera que no las convierta en dependientes de las bolsas de recursos del programa; la realización de contratos adecuados basados en incentivos, el establecimento de mecanismos para dirimir controversias, etc. En el FOSIS algunos de estos supuestos no se cumplen.

En algunas regiones existe mayor diversidad y capacidad técnica de potenciales entidades ejecutoras. En ocasiones el programa ha adjudicado a organizaciones que han mostrado debilidades gerenciales, lo que ha obligado a establecer "iniciativas de tranferencia tecnológica"[188] a la entidades ejecutoras. El delegar responsabilidad a entidades ejecutoras de identificar beneficiarios y requerimentos de capacitación se corre el riesgo de una identificación de beneficiarios y requerimentos que sirva más a los fines de la organización que a los del programa.

No existía hasta fines del año 1999 un registro de calificación de ejecutores sobre la base de la evaluación de su rendimiento que permita ordenarlas de acuerdo a su calidad y nivel de cumplimiento logrado, que tenga efecto sobre las contrataciones de servicios. Actualmente existe ya un registro y se está trabajndo respecto de la valoración de su rendimento.

---

[188] Esta ha sido una de las líneas de colaboración de la agencia alemana de cooperación GTZ a partir del año 1996.

Organismos ejecutores

La heterogénea calidad de los servicios entregados por el programa a nivel nacional es consecuencia de la diversidad de capacidades de gestión de proyectos de las entidades ejecutoras. Ello obedece a distintas habilidades técnicas de los ejecutores. Estos se hace evidente, por ejemplo, en la calidad de los diagnósticos de necesidades comunitarias, en que predominan diagnósticos insuficientes; así como en formulación de proyectos incompletos, uso de metodologías de trabajo inadecuadas y quizás uno de las más recurridos el limitado seguimiento a los beneficiarios de los proyectos.

A tal respecto el FOSIS reconociendo la débil capacidad de gestión a nivel local de organismos ejecutores, desarrolló un mecanismo conocido como "agencias de gestión territorial" AGT para proveer apoyo técnico directamente a los beneficiarios del programa en las zonas más pobres del país. Estas áreas son seleccionadas anualmente, y el FOSIS contrata y financia personal para apoyar el ciclo de vida de proyectos. Las AGT son normalmente constituidas por ONG's con trabajo en el teritorio, pero también pueden ser profesionales o empresas.

Estas iniciativas de tranferencia tecnológica, no fueron por supuesto previstas en el diseño y formulación del programa, por lo que se traducen en un incremento de sus costos operacionales.

Supervisión de la ejecución de proyectos

Las actividades de supervisión se centran en una gran cantidad de proyectos de distinta temática en un mismo territorio, que resulta insuficiente para controlar la gestión y proporcionar la información necesaria para la toma de decisiones. La supervisión también es externalizada y es a través de licitaciones que se contrata a expertos o instituciones.

En este sentido la contribución de la supervisión al monitoreo sobre la calidad de la gestión es escasa y se centra más en el control de cumplimiento de actividades y entrega de productos, descuidando aspectos como la calidad y pertinencia de los servicios que entregan los proyectos, adquiere más un carácter punitivo y sancionador que de retroalimentación. Se cuestiona además la duración y oportunidad de las visitas de campo que realizan los supervisores. Los tiempos que disponen los supervisores son insuficientes y no en todos los casos, los supervisores tienen las competencias técnicas requeridas para realizar el análisis y seguimiento de los proyectos a microempresas que les son asignados[189].

De los resultados de la supervisión se derivan los desembolsos correspondientes. La supervisión y los desembolsos operan de manera descentralizada a través de las oficinas regionales.

Evaluación de impacto

La ausencia de evaluaciones sistemáticas de impacto, o de la idoneidad de las metodologías aplicadas que permitan elaborar series de tiempo constituye una debilidad para estimar el aporte neto del programa e introducir mejoras en las acciones. Se realizó en 1995 una primera evaluación de impacto y otra en 1999, sin embargo falta estandarizar la metodología de evaluación y sistematizar la base de datos relativa al programa. Ya en 1998 el Departamento de Evaluación de Impacto reconocía esta situación:

> "La opción institucional por el impacto...muestra la necesidad ineduble de diseñar y poner en práctica un sistema de evaluación permanente del quehacer del FOSIS y del impacto logrado en los beneficiarios finales. Este sistema debe entregar información sistematizada, clara, oportuna y eficiente de acuerdo a los requerimientos actuales del FOSIS" (FOSIS:1998).

[189] Miguel Díaz Gacitúa, funcionario del FOSIS hasta el año 1999, enfatizaba en las entrevistas que el tema de supervisión resulta clave como mecanismo de retroalimetación y que debiese ser prioritario establecer procedimentos para su mejora.

Ciclo de vida de los proyectos

La experiecia de operación del programa –y de la gestión de proyectos del FOSIS en general, muestra que podría lograrse mayor continuidad entre las diversas fases que constituyen al ciclo de vida de los proyectos, particularmente la falta de experiencia en el análisis costo-beneficio por parte de los evaluadores, ya que la evaluación ex ante, tal y como se realiza no necesariamente asegura la calidad de los proyectos seleccionados (Jennifer Leach:2000).

Congestión Burocrática

El Programa cuenta con una estructura jerárquica tradicional con excesiva supervisión y de talante punitivo, una enorme carga documental, alta especialización del trabajo, lo que dificulta la integración entre las diversas líneas de intervención del Programa en un mismo territorio e impide mirar de manera global y sistemática su impacto. Esto ha comenzado a ser enfrentado mediante la constitución de los equipos de tarea programáticos, denominados ETP. Énfasis en el cumplimiento de tareas y actividades y en el apego a normas pero no en resultados. Una excesiva carga de normas y regulaciones que establece la relación con organismos ejecutores y obstaculizaba la agilidad administrativa.

A pesar de que estudios de clima organizacional han identificado una fuerte motivación al cumplimiento del compromiso institucional del Programa por parte de sus integrantes, también un estudio revela la inconformidad con la política de remuneraciones e incentivos al desarrollo de la institución (Consultora CyS: Estudio de Clima y Cultura Organizacional del FOSIS:1998).

Articulación entre programas

A pesar de que existen dentro de la línea programática de microempresa distintas estrategias de intervención que se traducen en una amplia diversidad de servicios y de existir otras líneas programáticas también complementarias a los esfuerzos de microempresa, existen problemas de "verticalidad" en la gestión de

los programas y poca articulación o gestión transversal entre éstos y también con otras instituciones del sector social vinculadas a la temática.

1.4 La gerencia por procesos en el Programa de Apoyo a la Microempresa

Los espacios de mejora identificados y descritos pueden ser asociados a distintas dimensiones gerenciales, tales como procesos gerenciales, estructura, cultura organizacional y otras. Por supuesto, éstas influyen directamente en los mecanismos de operación que caracterizan al programa, tales como: descentralización; participación comunitaria; externalización y otras más. Todo ello, expresa a un modelo de organización y gestión con resultados específicos en cuanto a la productividad y a creación de valor del Programa.

El equipo de mejoramiento de procesos (EMP)

Como parte de las actividades de la investigación sobre gestión de programas sociales de la CEPAL, se realizaron reuniones iniciales con responsables de las distintas vertientes o líneas de intervención del programa OID's e IFI's; así como con el Director del Departamento de Evaluación de Impacto; consultores y personal operativo que trabaja en ambas vertientes del programa. Entre los objetivo de las reuniones se encontraba el de conceptualizar al Programa como un conjunto de procesos interconectados entre sí para ubicar los problemas y sus efectos en la dinámica gerencial del programa. Se constituyó un equipo de mejoramiento de procesos para profundizar el diagnóstico institucional y delinear propuestas de mejoramiento.

Dichas reuniones incorporaron diversos niveles jerárquicos, los cuestionamientos detonantes del debate fueron: ¿qué es lo que hacemos que nos caracteriza como Programa de Apoyo a la Microempresa?; ¿Cómo lo hacemos? y ¿Por qué lo hacemos de la manera en que lo hacemos?

Esta dinámica, como era previsible, generó una polémica respecto al carácter "productivo" y/o "social" del programa, lográndose el consenso de que el programa tal y como opera en la actualidad comprende ambos propósitos, se abogó por elaborar proyectos e iniciativas de transformación orientados a su diferenciación.

Con respecto de los procesos estos fueron inicialmente identificados de manera genérica, tales como: elaborar bases para la licitación, contratar y vigilar a agentes privados (con o sin fines de lucro) para ejecutar el programa, evaluar globalmente al programa, atender quejas de microempresarios, hacer difusión, supervisión, distribución presupuestal, etc. Sobre una lista larga de procesos propuestos se precisó el nivel jerárquico entre éstos, ya que algunos eran subprocesos de otros o bien algunos constituían actividades de algún subproceso.

Un hallazgo en esta etapa fue el profundo conocimiento del proceso, subproceso, tarea o actividad en la que cada miembro está involucrado, pero un desconocimiento amplio de las particularidades del resto de procesos, subprocesos, actividades o tareas que se vinculan estrechamente a pesar que se interactúa con ellas de manera cotidiana.

Más adelante se procedió a encontrar los límites de cada uno de los procesos a través de la identificación de sus insumos; productos; actividades de transformación y fronteras con otros procesos, así como de sus "clientes" (tanto internos como externos).

El resultado: el Programa de Apoyo a la Microempresa del FOSIS fue conceptualizado como un conjunto de procesos de diversa naturaleza, es decir se estableció una sencillo mapa de procesos, que los caracterizó en cuatro grandes categoría: i) procesos de diseño y asignación de recursos; ii) procesos productivos en sus vertientes asistencia crediticia y asistencia en capacitación, asistencia técnica y comercialización; iii) procesos de monitoría y evaluación de impacto y, iv) procesos de soporte o apoyo administrativo.

Los procesos de diseño y rediseño: estos procesos comprenden ciclos de actividades y tareas que los caracterizan en buena medida como procesos inter-funcionales, ya que durante su realización y desarrollo involucran un diverso número de instancias al interior del FOSIS. En estos procesos se define distintos servicios y sus características, así como también su grado de complementariedad. Por otra parte, también se precisan los atributos que debe tener la población objetivo del programa. Realmente estos procesos establecen una instancia de retroalimentación que debiese ser activada al terminar cada licitación para utilizar las lecciones aprendidas.

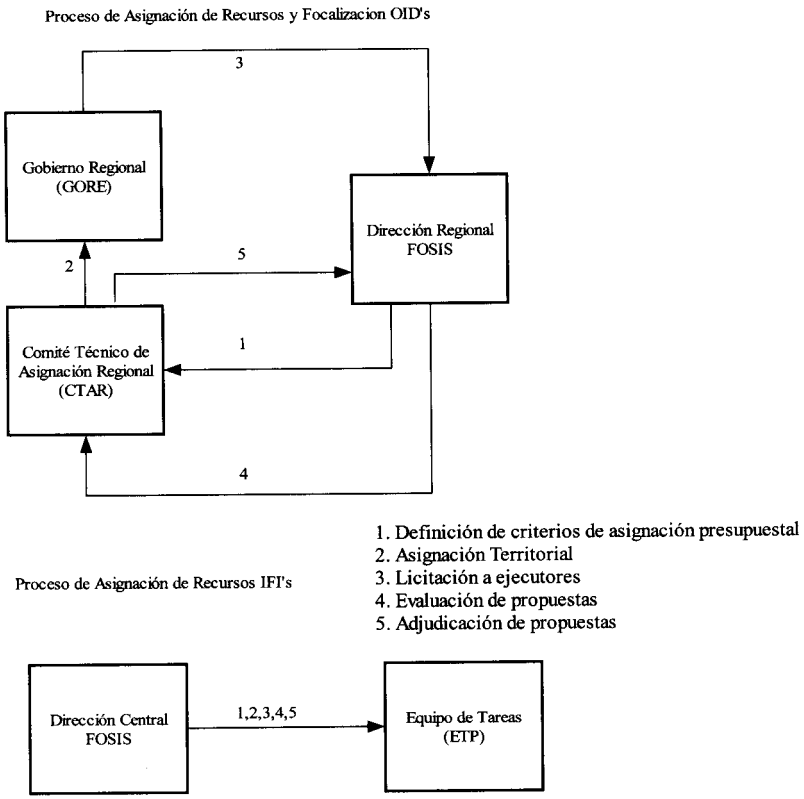
Los procesos de asignación presupuestaria o de recursos financieros: comprenden diversos ciclos de actividades (o subprocesos) que hacen al proceso de alta mediación, aunque es bastante participativo por lo que el proceso presenta un alto grado de cooperación.

El proceso de asignación de recursos se enmarca dentro del sistema de inversión regional de asignación local (IRAL). Inicia con la elaboración de la propuesta presupuestaria, su presentación y aprobación ante el Congreso Nacional que la hace parte del Presupuesto Nacional Anual. En seguida, el FOSIS decide el volumen de inversión para cada región y propone al intendente y al Gobierno Regional la selección de las comunas prioritarias para el año. Ya acordados los montos y territorios, se constituye una mesa de trabajo comunal representativas para operativizar la inversión.

Después, la población pobre de las localidades seleccionadas es informada de la oportunidad que tiene de postular a proyectos e iniciativas y los montos posibles a acceder. Un equipo promotor lo acompaña en esta tarea, la selección definitiva de los proyectos recae en el Consejo Municipal. Por su parte, el FOSIS promueve líneas de acción en forma directa, siempre en coordinación con otros organismos.

El siguiente diagrama de relacionamiento expresa para ambas vertientes, algunas de las actividades sustantivas que se realizan en

Figura 26: Proceso de Asignatura de Asignación de Recursos y Focalización OID´s



Fuente: Ernesto Cohén, Alejandro Medina y otros (2001). Gestión de programas sociales en América Latina, Análisis de casos. Vol. IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile. Serie Políticas Sociales No.46, Pag. 26.

el proceso de asignación de recursos una vez que han sido aprobados los montos regionales:

Los procesos de producción: las actividades, tareas que comprenden los procesos de operación y entrega de los servicios son muy diversos, y varían de acuerdo a las modalidades de intervención de acuerdo a los servicios de créditos o capacitación y asistencia. La mediación de los procesos va desde la generación de la oferta hasta la entrega de servicios a los beneficiarios del programa cualquiera que sea su vertiente.

Para la asistencia crediticia la decisiones son bastantes más centralizadas que en la vertiente OID´s, en la que se opera con un modelo de gestión bastante más descentralizado hacia las regiones, en la toma de decisiones se vinculan directamente a las municipalidades y a otras organizaciones locales y externalizado hacia las OID´s en su ejecución mediante la adjudicación básicamente a ONG's.

Los procesos de seguimiento, monitoría y de evaluación ex post: estos procesos tradicionalmente están poco desarollados en los servicios públicos y el FOSIS, no constituye una excepción. Estos procesos debiesen constituirse en los mecanismos más importantes de retroalimentación de la gestión del programa y favorecer el aprendizaje organizacional a través del establecimiento de flujos de información que retroalimenten la toma de decisiones para la realización de ajustes y la resolución de problemas- Estos procesos son dirigidos tanto desde el nivel central como de regiones y gran parte de su operación es mixta en cuanto a que involucra tanto a actores internos y externos (consultoras, expertos, etc.). Respecto del ciclo de los proyectos se realizan actividades de evaluación ex ante, seguimiento físico-financiero y de manera excepcional se realizan evaluaciones ex post. Otro nivel es el de monitoría del programa, es decir el del control de gestión de la operación del programa, este proceso tiene como un insumo fundamental la información del ciclo de vida de los proyectos. Finalmente la evaluación ex post, es aquella que pretende identificar que resultados son "atribuibles" exclusivamente a la acción del Programa.

Los procesos de soporte o de apoyo administrativo. La función principal de estos procesos, denominados como procesos de apoyo, es contribuir a que los procesos sustantivos también denominados como transversales, operen de manera adecuada. Se indica que estos procesos elaboran productos intermedios, los que se constituyen en insumos para que los procesos productivos puedan producir y entregar servicios a los beneficiarios del programa.

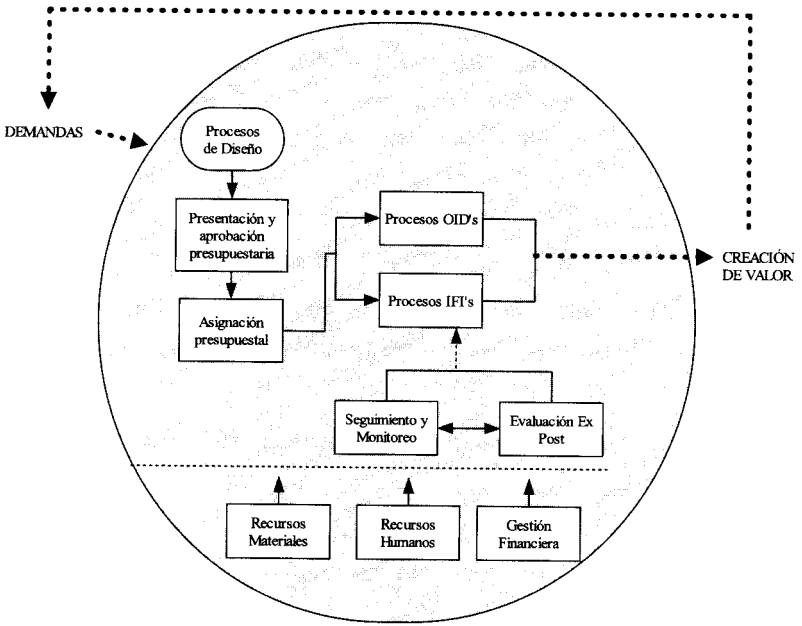
Incluye a los procesos de gestión de recursos humanos (verificación de contratos al día, reclutamiento y selección de personal conforme a normas de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, aplicación de sistemas de incentivos, desarrollo de carrera funcionarial, capacitación. etc.), gestión de recursos materiales (registros de gastos, adquisición de bienes y servicios, etc.) y gestión de recursos financieros (análisis contable, verificación de procedimientos de desembolsos, realización de pago de remuneraciones y beneficios al personal FOSIS, pago por adquisición de bienes, etc.).

Una vez identificados los procesos principales el equipo de mejoramiento de procesos, se concentró en desarrollar las siguientes funciones:

- comunicar la necesidad de mejoramiento de procesos a toda la organización
- facilitar la documentación de apoyo necesaria y la realización de seminarios en oficinas regionales
- nombrar equipos multi-funcionales responsables por procesos, involucrando a los tres departamentos sustantivos: impacto, desarrollo institucional y gestión de programas, así como a miembros de la dirección y subdirección.

En el siguiente gráfico se aprecian bajo una lógica sistémica los diversos procesos involucrados en la gestión del Programa de Apoyo a la Microempresa.

Figura 27: Mapa de procesos principales del programa de apoyo a la microempresa



Fuente: Ernesto Cohen, Alejandro Medina y otros (2001) Gestión de programas sociales en América Latina, Análisis de casos. Vol. IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile. Serie Políticas Sociales No. 46, Pág. 27.

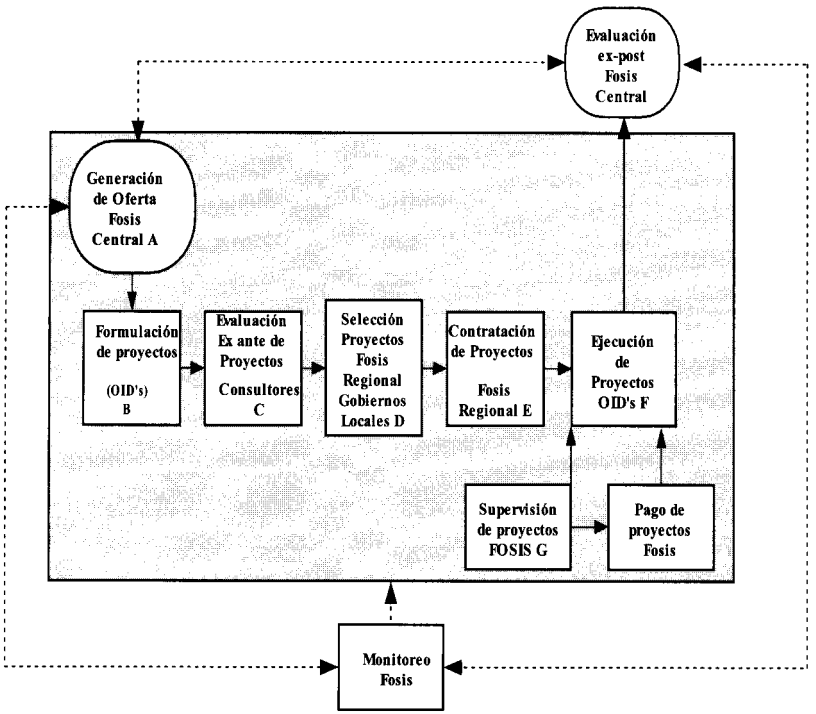
Análisis a detalle de los procesos que constituyen las vertienes OID's e IFI's

Los servicios de Capacitación, Asistencia Técnica y Asesoría de Gestión a Microempresarios, ejecutados por las OID'S, así como el Apoyo Crediticio a través de la Banca Privada (IFI's) pueden también ser descritos y analizadas a través del análisis de la gestión de los procesos que los constituyen y a través de los que buscan cumplir con sus objetivos. A continuación se describen, de manera general, los ciclos de operación básicos de dichas modalidades o vertientes de intervención, concentrando el análisis en los procesos de producción y entrega de servicios de cada modalidad.

Capacitación, Asistencia Técnica y Asesoría Gestión a Microempresarios (OID's).

Estos servicios, constituyen una modalidad específica de intervención del programa, la que se realiza a través de la realización de ocho procesos que siguen un orden secuencial. Como se observa en el siguiente diagrama, esta cadena se inicia con la generación de la oferta, seguida por los procesos de formulación, evaluación ex-ante, selección y contratación de proyectos, para llegar al proceso de ejecución, durante el cual se desarrollan la supervisión y el pago de proyectos a los ejecutores.

Figura 28: Mapa de Procesos de Apoyo a Microempresa



Fuente: Ernesto Cohén, Alejandro Medina y otros (2001). Gestión de programas sociales en América Latina, Análisis de Casos. Vol. IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile. Serie Políticas Sociales No.46, Pág. 28.

El proceso de generación de oferta por parte del FOSIS (A) comprende actividades y tareas articuladas con el fin de elaborar las bases técnicas y administrativas para llevar a cabo la licitación del programa en cuanto a cursos y asesorías técnicas y de gestión. Las invitación se dirige a los OID's en condiciones de poder ejecutar estos servicios. Incluye una serie de actividades que pueden ser resumidaen tres etapas: i) revisión y ajuste de las bases utilizadas en licitaciones previas, en la que participa el Grupo o equipo de Tareas Programático (GTP) y otros actores del nivel central, este proceso

lo aprueba el Director Ejecutivo del FOSIS, una vez que ha sido revisada técnicamente. Se consultan en este proceso además OID's, usualmente de Santiago, y otras agencias públicas y profesionales vinculados al tema con el ánimo de ir ajustado cada vez más las bases a los requerimentos identificados; ii) se recopilan diversos antecedentes y, luego de la consulta a las regiones, se confeccionan las bases definitivas, las que posteriormente son presentadas a la Contraloría General de la República para su aprobación y toma de razón y iii) se lleva a cabo el llamado a licitación para la presentación de proyectos de parte de los OID's.

Dentro de la carga documental del proceso destacan como más relevantes las bases técnicas y el llamado a licitación. Este es un proceso de carácter inter-organizacional. Va de la revisión y ajuste de las base anteriores hasta la elaboración del llamado a licitación, éste producto es el principal insumo del proceso siguiente.

En el proceso de *compra de bases* y *formulación de proyectos por parte de entidades ejecutoras* (B) Una vez que las OID's conocen del llamado ya licitación y adquieren las bases técnicas, elaboran una propuesta técnica que les permite concursan a través del diseño de proyectos. El proceso se se inicia con la compra de las bases de licitación, una vez conocido el llamado, y culmina con el ingreso al sistema informático del programa "BAGPRO" del "Acta de Licitación" en que se incluyen los datos de todos los proyectos presentados. Todas estas actividades se realizan a nivel regional a través de las oficinas del FOSIS.

La carga documental más relevante del proceso es el Acta de Licitación.El roceso va de la compra de bases a la elaboración del acta de licitación, ésta se constituye en el principal insumo del proceso posterior.

La *evaluación ex-ante de proyectos por parte del FOSIS mediante externalización* (C) este proceso tiene como principal objetivo analizar y evaluar técnicamente los proyectos presentados por las OID's.

Las bases y pautas de evaluación de proyectos se diseñan a nivel central, mientras su aplicación se hace a nivel regional y contempla a dos subprocesos superpuestos: i) selección de empresas evaluadoras, que incluye la elaboración de bases de la licitación, el llamado a licitación a través de la publicación en prensa o internet, y la venta de las bases, adjudicación de las evaluaciones utilizando jurados que evalán sobre los criterios técnicos definidos en las bases y contratación de evaluadores y ii) evaluación técnica de los proyectos presentados, que supone la preparación de una pauta de elaboración y la aplicación de dicha pauta por parte de las empresas adjudicatarias de la evaluación ex ante de los proyectos.

Las pautas de evaluación y las bases se constituyen en la carga documental más relevante del proceso. Para expertos como Jennifer Leach (2000) aún hay un déficit en lograr evaluaciones costo beneficio de excelente calidad, lo que afecta, ineludiblemente al ciclo de vida de los proyectos.

El proceso de *selección de proyectos por el Comité de Asignación Regional* (D), la realización de este proceso depende del Comité de Asignación Regional (CAR). Su objetivo esencial es seleccionar proyectos a ejecutar entre aquellos considerados como técnicamente admisibles. El proceso de selección se inicia con la elaboración de criterios de selección en base a prioridades de focalización de la inversión definidas para la región y culmina con un conjunto de proyectos aprobados e ingresados al BAGPRO. La selección de proyectos se basa en criterios técnicos, y se deriva de la competencia entre oferentes.

El proceso es básicamente de carácter interfuncional. Los criterios de selección y el acta de proyectos aprobados que ingresan a la bolsa de proyectos (BAGPRO) constituyen la carga documental sustantiva del proceso.

Con la *contratación de proyectos* (E) se formaliza la participación de las OID´s en el Programa con el apoyo de la Unidad de Apoyo Jurídico y Comunicaciones que existe en la Oficinas Regionales, para lo cual

se parte con la elaboración de contratos tipo y se termina con la adjudicación formal de los recursos a ser utilizados.

La elaboración de contratos tipos y la firma de adjudicación o contrato de ejecución son los documentos más relevantes del proceso. Existen, eventualmente objeciones de entidades ejecutoras que no logran adjudicarse cursos.

En el proceso de *ejecución de proyectos* contratados (F) se realiza la producción y distribución de los bienes y/o servicios que entrega el proyecto que ha sido seleccionado y que posee un contrato de ejeccución. Este proceso es ejecutado íntegramente por las entidades ejecutoras beneficiarias del programa, denominadas OID's. La mediación del proceso se inicia con la firma de un "acuerdo operativo" entre cada una de las entidades ejecutoras y el FOSIS.

Este acuerdo consiste en la firma de un compromiso de realización de actividades, definidas en conjunto, de parte de cada ejecutor, las que buscan solucionar las deficiencias, si las hubiese, y potenciar las bondades observadas en la formulación de cada proyecto adjudicado. Este mecanismo se constituye como una novedosa y útil herramienta de gestión que establece una oportunidad muy importante para que el FOSIS junto a las OID's puedan realmente ajustar la oferta de servicios a su demanda real.

Posteriormente, la difusión y diseño de cursos y registro de microempresarios beneficiarios, se pasa a la entrega de servicios de capacitación o asesoría. Cuando se han ejecutado todas las actividades, se culmina con un informe de actividades que se entrega al FOSIS para acceder al pago final y cierre del proyecto.

El acuerdo operativo y el informe de actividades constituyen la carga documental más relevante de este proceso. El proceso va entonces del acuerdo operativo al informe de actividades de cierre.

La *supervisión de proyectos* (G) es un proceso realizado tanto por el nivel central como por el regional y permite hacer un seguimiento a las actividades de cada uno de los proyectos en ejecución por

parte de las entidades ejecutoras (OID's). La supervisión de proyectos la realiza un equipo de trabajo conducido por Coordinador Territorial, además de los coordinadores de proyectos[190].

Las tareas y actividades articuladas que comprende este proceso se inicia con la elaboración de pautas de supervisión para ser utilizadas en el trabajo de terreno. Existen dos situaciones que se derivan del trabajo del supervisor: i) cuando la ejecución es calificada como satisfactoria, se produce un informe favorable que ingresa al sistema informático de seguimiento (BAGPRO), lo que permite iniciar las actividades tendientes al pago a los ejecutores de los proyectos; ii) cuando se detectan fallas en la ejecución de los proyectos, se entrega un informe de supervisión a nivel regional, y si existen diferencias entre supervisor y ejecutor, se ingresa a una instancia de resolución de conflictos quien es la encargada de dirimirlo.

Las pautas de supervisión (administrativa y financiera, así como marcha sustantiva de los proyectos) los informes de supervisión (favorables o no) se constituyen en la principal carga documental de proceso. La mediación del proceso va desde la definición de las pautas hasta la elaboración de los informes de supervisón, cualquiera que se el caso.

El proceso de *pago de proyectos* (H) el conjunto de actividades articuladas que comprende este proyecto se inicia con la recepción de los informes de supervisión (del BAGPRO), los que generan la tramitación del pago correspondiente a las entidades ejecutoras. En caso que el ejecutor señale la existencia de desviaciones en el pago, se produce una caución de pagos para solucionar el conflicto. Cuando los pagos corresponden a cuotas parciales durante la ejecución de un proyecto, se continúa con sus actividades. Cuando

[190] El equipo territorial además de la supervisión tiene otras responsabilidades tales como conocer las situaciones de pobreza y oportunidades de desarrollo al interior de las comunas, difundir los programas del FOSIS, buscar complementariedad del FOSIS con otras acciones, etc.

las actividades han concluido, se produce un informe para el sistema contable y administrativo del FOSIS y se produce el cierre del proyecto.

Los informes de supervisión del BAGPRO; la documentación que certifica el pago a las entidades ejecutoras y el informe para el sistema contable es la princpal carga documental que requiere el proceso. La mediación del proceso va desde la recepción de informes de supervisión al cierre del proyecto.

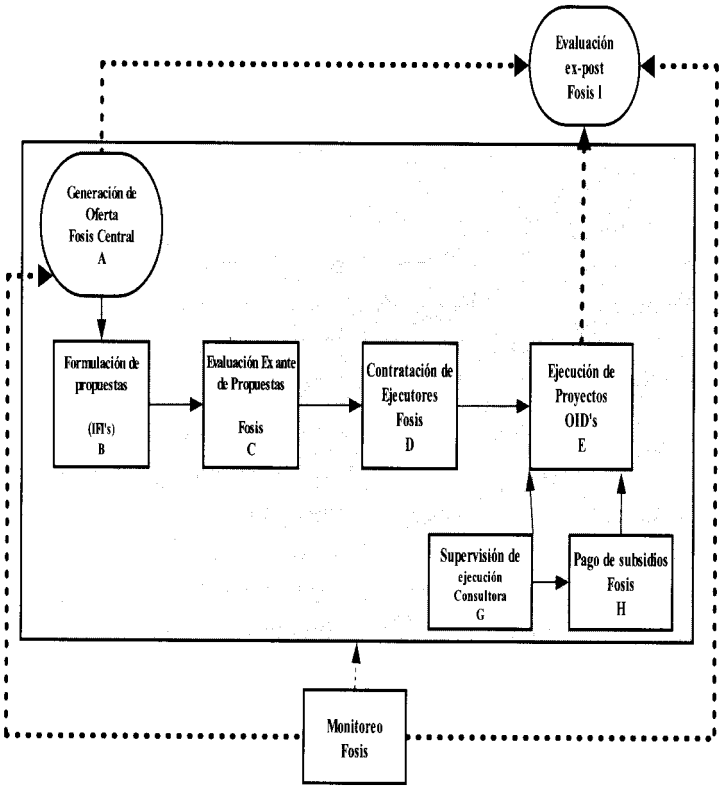
Apoyo Crediticio a través (IFI's)

Esta modalidad de intervención del programa se lleva a cabo a través de la realización de siete procesos principales que van desde la generación de la oferta hasta la ejecución de créditos, durante la ejecución se desarrolla simultáneamente el proceso de supervisión, y al final de ésta se realiza la ejecución de pagos.

Entre las características distintivas de los procesos de producción del crédito, respecto a capacitación y asistencia técnica, se destaca que: i) la evaluación ex ante se realiza en el FOSIS central; ii) el proceso de supervisión de la ejecución es externalizado a una consultora externa; iii) hay menor grado de descentralización tanto en el proceso decisorio para las asignación presupuestal como en su operación y iv) los objetivos de cada proceso son equivalentes con sus homólogos, salvo en el hecho que no existe un proceso diferenciado entre evaluación ex-ante y selección de proyectos.

A continuación se presenta una representación gráfica de los procesos productivos para la vertiente IFI's.

Figura 29: Mapa de procesos productivo del Programa de Apoyo a la Microempresa



Fuente: Ernesto Cohén, Alejandro Medina y otros (2001). Gestión de programas sociales en América Latina, Análisis de Casos. Vol. IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile. Serie Políticas Sociales No.46, Pag. 31.

El proceso de *generación de oferta por parte del FOSIS y el llamado a licitación* (A): las actividades que involucra este proceso inician con la preparación de una propuesta técnica (bases) sobre la que puedan licitarse los recursos correspondientes a las instituciones financieras.

Esto incluye la revisión y sanción de las modificaciones indicadas a las propuestas utilizadas en licitaciones previas. Luego de la confección de las bases, su sanción técnico jurídica y la aprobación de la Contraloría General de la República, se llama a licitación para que las IFI's presenten propuestas con los costos que suponen los subsidios (bonos) solicitados para la entrega de créditos a los microempresarios.

Las bases y el llamado a licitación son también documentos clave que definen la carga documental del proceso.

La *formulación de propuestas por parte de las instituciones financieras* (B): una vez que se conoce el llamado, las bases son adquiridas por las IFI's, las que luego del retiro de las bases deben preparar la propuesta y presentarla al FOSIS central. La formulación de propuestas por parte de la IFI's responde a una protocolo o instructivo.

El proceso de *evaluación ex-ante de propuestas por parte del FOSIS* (C): compete totalmente al FOSIS central. Los evaluadores se centran en una pauta basada en criterios técnicos y luego evalúa ajustándose a los criterios indicados en las bases. Una vez tomada esta decisión, se sistematizan los resultados y se informa a las IFIS y a los directores regionales del FOSIS.

El proceso de *contratación que lidera el FOSIS* (E): la realización de este proceso presupone una resolución por parte del FOSIS central a través de la que se realizó, en el momento de creación, un convenio de participación de las IFI's que especifica los requisitos formales que deben éstas cubrir. La implementación de la adjudicación de ejecutores supone la elaboración de contratos tipo por parte del FOSIS central, que lleva a la preparación de los requisitos formales (escrituras, garantías, etc.) por parte de las IFI's. Estos antecedentes son analizados y posteriormente se procede a la contratación y adjudicación de recursos a las IFI's seleccionadas.

La *ejecución de créditos por parte de las entidades ejecutoras* (F): este proceso, para su realización, supone la contratación vía la existencia de los convenios de participación entre las partes firmantes de cada contrato. Luego se realiza difusión hacia beneficiarios del servicio que está entregando cada IFI, abriéndose una instancia de atención de consultas y posterior análisis de las solicitudes de crédito que presentan los microempresarios. Si éstos cumplen con los requisitos, pasan a firmarse instrumentos legales para el otorgamiento del crédito, a partir de los que se producen dos subprocesos: i) envío de informe al FOSIS para proceder al pago de subsidios y ii) envío de informe a la entidad supervisora externa. Cuando los solicitantes no cumplen con los requisitos, vuelven a la instancia previa para nuevos análisis o se termina el proceso.

El proceso de *supervisión de créditos por parte del FOSIS* (G): este proceso se inicia con la elaboración de las pautas y manuales de supervisión, el llamado a concurso y la posterior evaluación y selección de evaluadores externos. Una vez seleccionados se elabora un contrato de supervisores externos de entre los registrados en el catastro de evaluadores (DACOM). Los supervisores elaboran informes sobre la ejecución de créditos, estos informes resultan muy importantes para detonar el inicio del proceso de pago.

Las pautas, manuales de supervisión, llamado a concurso y constancia del registro en el catastro de evaluadores se constituyen en la principal carga documental del proceso.

El *pago de subsidios a las instituciones financieras (IFI's)* (H): este proceso se inicia con la recepción de la nómina de créditos desembolsados por cada una de las IFI's. El pago se hace inmediatamente a continuación, independientemente de los informes de supervisión.

En el análisis de las instituciones financieras existen dos situaciones posibles: i) si todos los créditos emitidos cumplen con los requisitos según la supervisión, se informa al sistema contable y administrativo del FOSIS y ii) si hay discrepancias, se genera una solicitud de

restitución, la que puede ser realizada en forma inmediata y efectiva o como un débito que se cancela descontando los montos de futuros pagos de subsidios. Cuando la IFI ha otorgado el total de créditos programados se procede al cierre del convenio y término del contrato.

Este proceso involucra a la nómica de créditos; la solicitid de restitución (si es el caso) y el contrato como la principal carga documental.

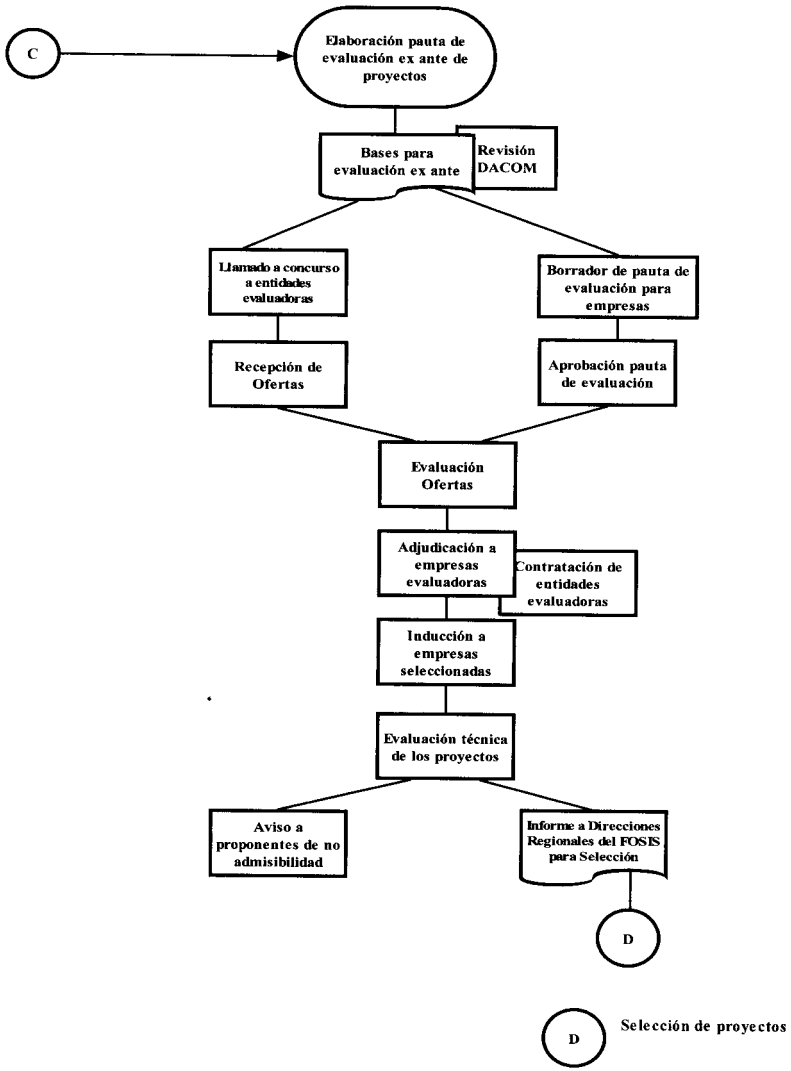
Alcance del enfoque de procesos

Esta descripción de procesos, basada en la noción de mapas de procesos, se corresponde a una primera jerarquía y permite tener una clara comprensión del ciclo gerencial del progama nacional de apoyo a la microempesa en sus dos modalidades o vertientes de operación. Cada proceso, tal y como fue descrito, podría ser diagramado o analizado, e incluso utilizando códigos podría expresarse la articulación existente entre ellos a través de "conectores" de procesos que permitan visualizar la gestión como una cadena contínua de causa y efecto. Esta dinámica permitiría "documentar" los principales procesos del Programa

En el siguiente gráfico, que representa el proceso de evaluación ex ante de proyectos para la vertiente OID's, éste se describe a detalle, lo que nos permite descender un nivel o escalón más, en el analisis de la jerarquía de procesos. Esta dinámica permite lograr una conceptualización global –y dinámica- de la manera en que opera el Programa y ha permitido también ubicar en que procesos y que responsables están involucrados en los principales espacíos de mejora que ya han sido descritos: congestión burocrática; déficit en la supervisión y focalización y debilidad de organismos ejecutores, etcétera.

Mirar al programa como un mapa de procesos interconectados entre sí, sobre los que se pueden realizar análisis gerenciales con distinto grado de profundidad, resulta atractivo, pero más lo es la posibilidad, inmediata, de establecer sistemas de seguimiento basados en el control de gestión.

Figura 30. Flujograma: proceso de evaluación ex ante de proyectos, vertiente OID's



1.5 Recomendaciones de mejora

Respecto de la lógica de gerencia por procesos:

Para lograr una gestión de carácter transversal sería útil desarrollar capacitaciones y entrenamiento desarrolados para tal fin, por ejemplo entrenamiento cruzado o pasantías rotativas del personal del FOSIS para lograr en ellos un conocimiento de las diversas áreas funcionales del Programa y para desarrollar la lógica de integralidad de las diversas líneas de intervención del Programa y su lógica del impacto territorial, así como procesos de entrenamiento sobre la marcha "learning by doing" en aspectos puntuales para la mejora de procesos particulares. La experiencia de los equipos programáticos de tareas (EPT) ha sido muy bien valorada. Iniciativas de este tipo debiesen expandirse.

Respecto a los procesos de diseño y asignación de recursos.

El FOSIS debe influenciar a través de conceptos y estrategias de intervención la promoción de la política pública nacional hacia la microempresa. Aunque la microempresa es parte de la agenda gubernamental y tiene prioridad a nivel político, otras instituciones además del FOSIS debiesen posicionarse y articularse para constituir una red inter-gubernamental.

Innovar de una licitación a otra mediante la mejora de mecanismos de gestión que pemitan poner a prueba nuevas tecnología de entrega de los servicios; focalización por género; nuevos métodos de promoción a microempresas, entre otras muchas posibilidades.

La posibilidad de innovar descansa también en la mayor precisión y continuidad de los diagnósticos respecto de la problemática del sector; la precisión de la población beneficiaria, la pertinencia de los servicios entregados y su nivel de complementariedad entre otras.

Con respecto a los procesos de asignación y distribución presupuestal

La promoción de la coordinación y comunicación entre los distintos y diversos actores del programa en una región, bajo la supervisión

del FOSIS tiene que ser potenciada, especialmente el rol de las municipalidades, para fortalecer el proceso de descentralización.

Grantizar que las organizaciones de base participen en la identificación del problema, el análisis de la situación y en la búsqueda de soluciones, todo esto llevado a cabo junto la población objetivo o beneficiarios potenciales de los proyectos, debe constituirse en una pauta regular.

Sin duda, la integración de las microempresas a los ciclos económicos regionales y globales es uno de los principales desafíos del Programa.

Respecto de los procesos de Fortalecimiento a la ejecución de entidades ejecutoras

Continuar con los procesos de transeferencia tecnológica a las entidades ejecutoras vinculadas al programa y, evaluar con mayor precisón las capacidades de gestión de posibles nuevos ejecutores. Las entidades ejecutoras requieren de un seguimento continuo que permita asegurar la calidad de sus trabajos. La mera transferencia de información (por ejemplo, metodologías de planificación participativa) no garantiza que esto u otros métodos sean correctamente aplicados.

Si bien existe actualmente un registro de organismos intermedios de desarrollo, éstos podrían contar con un expediente y una valoración respecto de la calidad y eficiencia de su desempeño, quizás a mediano plazo, pueda incluso ser viable la certificación de OID's a una norma específica de gestión. Este proceso facilitaría la monitoría de los ejecutores sobre la base de los estándares que se deriven de la norma.

Respecto de los Procesos de seguimento, monitoría y evaluación

El FOSIS ha iniciado el diseño de un sistema nacional de supervisión, junto con un sistema de evaluación del desempeño de las distintas unidades y del personal. Por otra parte también se ha desarrollado un sistema de control de gestión, y se han elaborado diversas evaluaciones de impacto de los programas FOSIS. En este proceso

se debe asignar mayor responsabilidad y autoridad a las oficinas regionales.

La gestión por procesos podría, precisamente, contribuir de manera importante al fortalecimiento del sistema del control de gestión. La realización del mapa de procesos del programa permite identificar con claridad su ciclo de gestión a través de conjuntos bien diferenciados de actividades, que ariculadas secuencialmente facilitan el análisis gerencial.

Cada proceso se constituye así en un proveedor de insumos a un proceso posterior estableciendo cadena contínuas de cliente-proveedor. Cada eslabón de la cadena se constituye en un punto de medición que permite el desarrollo de sistemas información gerencial.

Cada proceso puede ser identificado de acuerdo a una métrica específica, por ejemplo volumen de actividad; tiempo de realización de todas las actividades que comprende el proceso; calidad de los productos entregados y eventualmente de ser posible costo de la realización de dichas actividades.

La construcción de un sistema de seguimento basado en procesos parte, en primer lugar, por la elaboración de indicadores globales que den cuenta del nivel de éxito alcanzado por el servicio público bajo análisis.

Para el caso del programa nacional de apoyo a la microempresa, establecer indicadores de resultado de los servicios es la primera tarea, tales como: cobertura del servicio; costo por servicio entregado; grado de satisfacción por parte de los beneficiarios u otros.

El segundo paso es elaborar un conjunto de indicadores asociados a los procesos, bajo la hipótesis de que los resultados globales, dependen en buena medida, de lo que sucede al nivel de los procesos.

Por ejemplo para el caso de la vertiente OID'S cada proceso puede ser valorado a través de una métrica específica. Por ejemplo, el proceso de generación de oferta e invitación a licitación por el

FOSIS, podría ser monitoreado respecto de la oportunidad de la licitación, sobre la calidad jurídica con que las bases son elaboradas (medida por las observaciones de la Contraloría) así como el grado de innovación de las bases respecto de licitaciones anteriores.

Si tomamos otro proceso como el de formulación de proyectos por organismos intermedios de capacitación, éste puede ser monitoreado en función del número de proyectos formulados, lo que nos permite situarnos en una tendencia respecto de años anteriores, y conocer el grado de éxito del llamado a licitación. Por otra parte, también la calidad técnica de los proyectos formulados.

De esta manera, la orientación por procesos favorece el desarrollo del sistema monitoría a la gestión.

1.6 Lecciones respecto del incremento de productividad y creación de valor público

Productividad y creación de valor

Creación de valor

La experiencia del FOSIS muestra que un Fondo de Inversión Social con un amplio abanico de metas de impacto resulta apropiado para la promoción microempresas.

Si bien el incremento en la calidad de vida en los microempresarios y sus familias, valorado por la mejora de ingresos (o cualquier otra variable de bienestar) atribuible al Programa no ha sido aun estimado de manera precisa, los resultados de algunas evaluaciones de impacto muestran que más de la mitad los proyectos del programa han contribuido de manera positiva con la mejora de la calidad de vida del microempresario y su familia, aunque el porcentaje disminuye al valorarse su sostenibilidad.

Bajo la conceptualización de creación de valor que acompaña este estudio, además de los resultados en materia de bienestar, el relacionamiento exitoso del programa con instituciones financieras, la modalidad de operación a través de ONG's, relación cada vez

mejor articulada, así como los esfuerzos por apuntalar los procesos de descentralización, se constituyen en importantes esfuerzos que han logrado crear valor por parte del programa. Es decir mejores prácticas en la orgnización de la oferta de servicios públicos constituyen un valioso aporte.

Procesos y Productividad

Procesos

Esta experiencia tiene como primera lección la relevancia de construir mapas de procesos de manera colectiva, es decir a través de los diversos niveles jerárquicos coordinados mediante un equipo de mejoramiento de los procesos (EMP) que involucra a los tomadores de decisión de los diversos subprogramas y modalidades de intervención del Programa. Esta práctica permitió consensuar la conceptualización del Programa como un conjunto de procesos articulados entre sí e iniciar el debate hacia la delimitación de estrategias de mejora.

No es suficiente con romper las barreras departamentales al interior del Programa. Si bien esta ha sido reconocida como una deficiencia y se ha optado por una conceptualización de impacto territorial de las acciones del programa que supone una integración de grupos de trabajo y líneas de intervención, igual o más importante es la ruptura de las barreras inter-organizacionales es decir del Programa con entidades externas, ya sean proveedoras de servicios pero también de beneficiarios. En tal sentido los esfuerzos por perfeccionar los mecanismos de regulación dan cuenta de la necesidad de lograr estrechar eficientemente los procesos del Programa con los de los ejecutores e incluso con los de beneficiarios. Por lo tanto, pasar de la reducción de barreras inter-departamentales del Programa hasta las inter-organizacionales, constituye una importante lección gerencial.

Sistemas de monitoría basados en el rendimiento de los procesos del Programa en ambas vertientes se constituyen en un instrumento

de utilidad para valorar los alcances en cuanto a la producción y entrega de bienes y servicios por parte de las empresas intermediarias e instituciones de crédito a los microempresarios beneficiarios, y respecto de todos las actividades que ello involucra (bases; convocatoria; adjudicaciones; supervisión, etc.).

Productividad

Lograr alcanzar entre beneficiarios directos e indirectos a un 10% de la población pobre del país, y mostrar resultados positivos en un porcentaje importante de los proyectos que ejecuta el programa, con un presupuesto fiscal del FOSIS para éste y muchos otros programa, que difícilmente logra alcanzar el uno por ciento del gasto público, expresa un elevado nivel de productividad.

II. EL PROYECTO JOVEN DEL PROGRAMA DE RECONVERSIÓN INDUSTRIAL DE ARGENTINA[191]

2.1 Contexto en el que surge el Programa

En el periodo que comprende del año 1970 hasta fines de la década de los años ochenta, la economía Argentina sufrió una severa crisis económica. Este periodo se caracterizó por un virtual estancamiento del crecimento económico acompañado de altas tasas de inflación. La crisis se constituyó en un signo inequívoco del agotamiento del modelo de crecimiento económico orientado por la "sustitución de importaciones" o "crecimento hacia adentro".

---

[191] Una versión de este caso se encuentra en Ernesto Cohén y otros (2001). Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso. (LC/L.1469-P). Serie Políticas Sociales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. 75pp. Actualmente el tesista se desempeña como gerente del Consorcio formado por las empresas PKF-INVERTEC-IGT ejecutando parte del Programa Juventud y Empleo de la Secretaría de Estado del Trabajo (SET) en la República Dominicana, oportunidad para conocer a directivos de distintos programas similares al tratado en el caso y de actualizar la información del Proyecto Joven. Agradezco a Cecilia Navarrete, consultora como parte del Proyecto Joven, del Proyecto CEPAL-GTZ Gestión de Programas Sociales 1998-2000, su colaboración y aportes en la dinámica del trabajo conjunto en la CEPAL. Este caso ha sido muy tratado en la literatura, existen distintas referencias en el CINTEFOR de la OIT, por ejemplo la de Claudio de Moura Castro (1997); Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas; Félix Mitnik (1997) Proyecto Joven: la capacitación laboral como herramienta de equidad social, entre otros muchos.

Es a inicios de la década de los años noventa, cuando Argentina experimentó transformaciones económicas, derivadas de un nuevo modelo de crecimiento económico basado en la apertura económica, en la desregulación económica, la privatización y en la inserción en la dinámica de los globalización económica y financiera internacional.

De esta manera a partir de 1990 se restablecieron los equilibrios macroeconómicos y con ello se favoreció el retorno al crecimento económico, lográndose durante varios años consecutivos un crecimento económico sostenido. Sin embargo, el crecimiento económico, no presentó gran elasticidad frente a la incidencia de la pobreza y menos frente a la desigualdad, expresada en la inequitativa distribución del ingreso, aumentando para 1996 la brecha entre el ingreso medio del 10% más rico y el 40% más pobre de la población, poniendo en entredicho la veracidad del *efecto del chorreo de kuznetz*, entendido como la extensión de los beneficios macroeconómicos a amplios sectores de la población.

Si bien se registraba crecimiento del producto interno anual, la tasa de desempleo paradójicamente no mostraba reducciones significativas, más aún la presencia de una nueva crisis en el año 1995 provoca que la tasa de desempleo pasara de 6.3% en 1990 a alrededor del 18% a mediados de 1995. Si bien la tasa bajó nuevamente ante los ajustes para hacer frente a la crisis, para el año 1998 se tenía nuevamente una tasa de alrededor del 18%[192].

Lo anterior expresa un fenómeno que se ha presentado en otros países de la región, la baja elasticidad entre crecimiento del empleo y crecimiento del producto, lo que tiene una explicación multicausal (rigidez del mercado laboral, calidad del empleo, transición demográfica, etc.).

[192] Extraído de CEPAL, Panorama Social de América Latina. Edición 1997, Capítulo I, pág.25. Naciones Unidas.

El desempleo afectaba con mayor intensidad a los grupos más vulnerables de la población, es decir a los de menores ingresos. Si bien los jóvenes presentaban una alto porcentaje de la población desempleada, subempleada o inactiva, éste porcentaje se incrementaba notoriamente entre los jóvenes de hogares pobres.

Este segmento de la población, jóvenes en hogares de menores ingresos, ante el fracaso de la búsqueda de empleo, o bien empleos de baja calidad, sumado en muchos casos a la deserción escolar generaban erosión de sus habilidades y capacidades de aprendizaje, así como también minaban fuertemente su autoestima[193] lo que a su vez podría constituir un círculo perverso y expresarse en una barrera a su acceso al mercado laboral.

El Proyecto Joven del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP).

Los objetivos:

Ante la problemática social de una población estimada en alredor de seiscientos mil jóvenes desempleados pertenecientes a hogares de los tres deciles más pobres de la población se decidió ejecutar un programa orientado a mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado laboral a través de la capacitación para el desempeño de ocupaciones en relación de las demanadas del mercado y la orientación hacia la búsqueda de empleo.

Además del Proyecto Joven, el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP), del que éste forma parte como un componente del Programa, existen otros tres componentes vinculados también a la problemática capacitación y empleo. El Proyecto Microempresas que ofrece servicios de capacitación y asistencia técnica; el Proyecto Imagen y orientación para la búsqueda de empleo y el Proyecto de

[193] La pérdida de autoestima es un fenómeno recurrente en este segmento de población y se presenta en distintos países. Este hecho se repite en el caso del Programa Juventud y Empleo de la Secretaria de Estado del Trabajo de la República Dominicana.

Fortalecimento para las oficinas de empleo orientado a fortalecer las redes de intermedición de empleo. El Programa, atendiendo al total de sus componentes contempla también la situación afrontada por adultos desplazados de sus empleos, como consecuencia de los procesos de racionalización y reconversión de los sectores público y privado del país.

El Programa se inicio en el año 1994, se ejecutó inicialmente desde el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y el de Trabajo y Seguridad Social, con fondos de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), posteriormente su ejecución pasó a manos de la Secretaria de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La siguiente figura muestra uns síntesis de los objetivos, servicios y población objetivo del PARP.

Figura: 31 Componentes del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva

Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP)

	Componente Proyecto Joven	Componente Proyecto Microempresas	Componente Proyecto Imagen	Componente Proyecto Fortalecimiento
Servicio que entrega componente	Capacitación y asistencia Institutos de Capacitación ICAPs (públicos) privados, y pasantía laboral en empresas	Capacitación y asistencia técnica para apoyar la capacidad gerencial de de las micro-empresas	Orientación para la búsqueda de empleo	Fortalecimiento institucional (personal, infraestructura equipamiento) a a las oficinas de empleo para favorecer los servicios de intermediación
Objetivos buscado con la entrega de servicios	Incrementar las posibilidades e inserción laboral de los jóvenes a los que se dirige el componente	Formulación, desarrollo y gestión efecti-de proyectos de microempresas	Mejorar las estrategias y procesos de búsqueda de empleo de los subocupados o inactivos	Intermediación de empleo. Se busca fortalecer la red de empleo, se consideran parte de la red tanto públicas como privadas de empleo
Perfil de beneficiarios	Jóvenes (ambos sexos); desocupados, subocupados o inactivos; miembros de hogares de bajos ingresos; escasa experiencia laboral y bajo nivel educativo	Personas en situaciones de vulnerabilidad con capacidad de emprender y gerencias proyectos que cae en el ámbito de la microempresa, pero requieren apoyo a su actividad	Jóvenes (ambos sexos); desocupados, subocupados o inactivos; provienen de hogares de bajo ingresos y requieren apoyo para conseguir un empleo	Oficinas de empleo públicas y privadas

Proyecto Joven (1997). Impacto del Proyecto en la población beneficiaria. Buenos Aires.

Como resultado del Proyecto Joven, se esperaba contribuir significativamente a la inserción laboral de los jóvenes en el mercado de trabajo formal. Por otra parte, las expectativas derivadas del desarrollo del programa contemplaban también los siguientes resultados:

- Apoyar la reconversión de los sectores productivos mediante la formación de recursos humanos calificados, en oficios en donde ésta es insuficiente y existe una clara evidencia de los requerimientos de la empresa.
- Favorecer la conformación, desarrollo, mantenimiento y regulación de un mercado de capacitación laboral competitivo, en términos de calidad, ajuste a la demanda y precio.

Estos resultados u objetivos de impacto implicita o explícitamente se asocian a un conjunto de indicadores cuantitativos que regularmente se presentan en proyectos y programas de similar naturaleza, por ejemplo:

-Reducción de los periodos de búsqueda de empleo (paro friccional)

- Aumento de la duracion del empleo
- Aumento en el nivel de ingreso de los beneficiarios
- Reducción de los episodios de desempleo
- Fomento del autoempleo
- Reinserción en la educación formal
- Mejora de la integración social de los beneficiarios
- Activación de acciones de capacitación y formación[194]

[194] Santiago Consultores 2002. Diseño de la Línea de Base y de la metodología para la evaluación de Impacto del Componente de Capacitación y Orientación Laboral. Programa de Capacitación y Modernización Laboral. República Dominicana. Préstamo 1183 OCDR. Diciembre.

Los servicios que entrega el Proyecto Joven

Capacitación laboral a través de Instituciones de capacitación (ICAP) y pasantía en empresas son los principales servicios que oferta el Proyecto a su población objetivo.

La capacitación debe responder a las demandas concretas del sector productivo, por lo que resulta muy impoartante el trabajo conjunto entre capacitadores y empresarios en la definición de los perfiles ocupacionales requeridos, así como en la propuesta pedagógica. Los cursos tienen un carácter intensivo, eminentmente práctico y de corta duración. Dado el perfil general de los beneficiarios y el tiempo previsto para los cursos, la capacitación está orientada a ocupaciones que requieran un nivel de semi-calificación. El modelo intenta, entonces, articular los ámbitos de la formación y la producción, estructurando los cursos en dos etapas:

- Capacitación los participantes adquieren conocimentos, habilidades técnicas y destrezas que les preparan para el desempeño eficiente de la ocupación (entre 150 y 200 horas)
- La pasantía que permite consolidar lo aprendido mediante la práctica en un ámbito concreto de producción en la empresa. Su duración es de ocho (8) semanas o bien entre 150 y 200 horas[195].

Perfil de los beneficiarios del proyecto Joven

Jóvenes (ambos sexos) que provienen de hogares pobres que afrontan una situación de marginalidad laboral y un bajo nivel de ingreso. En general, no han completado su educación media y no tienen (o escasa e informal) experiencia laboral. Jóvenes en desventaja para insertarse en el mercado laboral, por insuficiencia de competencias básicas que les impiden postularse a un empleo con posibilidades de obtenerlo. Los beneficiarios deben reunir las siguientes características:

[195] Las pasantías son ofertadas por empresas de todo tipo, pero predominan las pequeñas y medianas.

- Edad entre 16 y 19 años (aunque hay candidatos por encima de ese límite);
- estar desocupados, subocupados o inactivos con intención de trabajar;
- provenir de hogares con bajos ingresos(los tres primeros deciles de la población más pobre);
- tener un nivel educativo que no supere la educación secundaria completa.
- Tener poca o nula experiencia laboral

2.2 El modelo de organización y gestión del Proyecto Joven

El modelo de organización y gestión del Proyecto Joven posee distintos mecanismos y gerencia diversos incentivos que resultan atractivos desde el punto de vista gerencial. Se utilizan mecanismos de mercado y prácticas gerenciales innovadoras. Entre los rasgos más sobresalientes que los caracterizan se encuentran

- La determinación de las demandas de trabajo que podrían ser cubiertas por los potenciales beneficiarios, mecanismo denominado como "detección de señales de mercado". Este es un punto muy importante y una condición sustantiva para potenciar las posibilidades de lograr impacto. Algunos programas de Juventud y Empleo delegan en las ICAPs la determinación de la demanda de capacitación laboral, lo que genera posibles sesgos en función más de sus posibilidades de entrenamiento que de los requerimentos reales del mercado, pudiendo oscurecer las señales del mercado.
- Dispositivos de ajuste entre Oferta y Demanda mediante el uso de incentivos que alientan, por una parte, a los jóvenes a participar en el proyecto y, por la otra, a los empresarios a incorporar la mano de obra a su empresa.

- La generación de mecanismos competitivos –a través de licitación– de servicios de diseño y ejecución de proyectos a instituciones de capacitación (ICAPs), tanto públicas como privadas.
- Mecanismos de supervisión de procesos y resultados, incluyendo la regulación en cuanto a estándares de calidad, precio y costo de los servicios a la ICAPs.
- Orientación de la gestión hacia la satisfacción al Cliente.
- Focalización de la población objetivo.
- Evaluación del impacto de los resultados "atribuibles" al Proyecto como una práctica regular.
- La orientación al pago por resultados a las ICAP's, por beneficiarios capacitado.

Estos mecanismos gerenciales se operacionalizan mediante la gestión de los procesos que constituyen al Proyecto.

Los procesos en el proyecto Joven

Para conceptualizar al Proyecto Joven como un conjunto de procesos interconectados entre sí, orientados a la creación de valor público, se utilizó la noción de mapa de procesos, partiendo de la identificación de cuatro tipos de procesos, de acuerdo con su naturaleza, es decir:

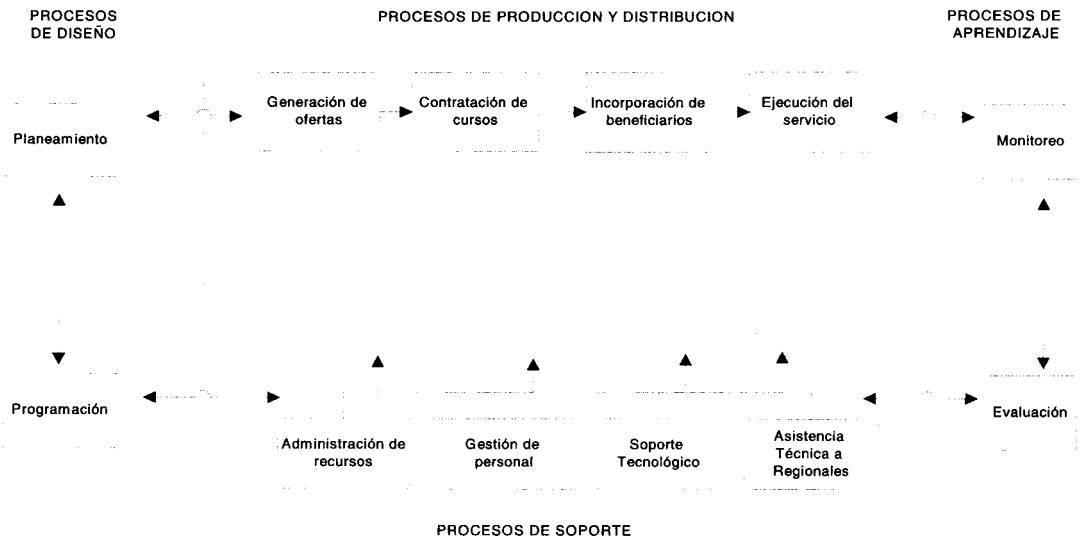
i) procesos de diseño, cuyo objetivo es valorar la eficiencia y resultados de los mecanismos gerenciales e incentivos que gerencia el proyecto y especificar las actividades, tareas y recursos necesarios para el logro de los objetivos y metas del proyecto. La identificación precisa de las señales de mercado, para identificar los oficios demandados se constituye en un mecanismo muy mportante para orientar a la gestión.

ii) procesos de producción y distribución de servicios de capacitación y pasantías en empresa, los que se definen a partir de los requerimientos derivados del tipo de servicio que el proyecto entrega a los beneficiarios;

iii) procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación ex post, cuya actividad principal es valorar la calidad y pertinencia de los cursos, así como el apego a la legalidad, transparencia y eficiencia de la actuación de los organismos ejecutores y empresas vinculadas mediante las pasantías. Estimar el impacto del proyecto (reducción de episodios de desempleo, incremento del ingreso de beneficiarios, etc.) atribuible a las intervenciones del proyecto es responsabilidad del proceso de evaluación de impacto;

iv) procesos de soporte o de apoyo administrativo, cuyo valor agregado radica en el apoyo o servicio que dan al resto de los procesos de gestión y a la organización en general. La gestión de recursos humanos, la gestión presupuestal, de adqusiciones y la tecnología se constituyen en los aspectos más relevantes.Una visión más detallada de estos procesos se aprecia en el siguiente cuadro:

Figura 32: Mapa de procesos Proyecto Joven



Fuente: Ernesto Cohén y otros (2001). Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso. (LC/L.1469-P). Serie Políticas Sociales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. 75pp

Descripción y análisis de la gestión de los procesos principales que constituyen al Proyecto Joven

Procesos de Diseño

Planeación

El proceso de planeación tiene que ver con el diseño y rediseño de los mecanismos gerenciales del proyecto derivados con el proceso de aprendizaje que se deriva de las licitaciones, lo que permite ir afinando el diseño original que dio origen al Proyecto y los ajustes que se derivaron de la prueba piloto.

Programación y presupuestación

Estos procesos definen la secuencia de actividades, identificación de responsables y asignación de recursos presupuestarios. Su insumo más relevante los constituyen los planes definidos en el proceso de planeación, así como la información de seguimento y monitoreo que permite valorar el grado de cumplimiento o de desvío de las metas, para realizar reprogramaciones y ajustes que sean necesarios.

La programación ha tenido un papel central en la definición cronogramas de actividades relacionadas con la generación de condiciones de operación e instalación de oficinas regionales, así como el plan de las convocatorias para todo el período de ejecución.

La programación determina el volumen de gasto al efectuar previsiones de necesidades de fondos y planificar desembolsos. La formulación del presupuesto anual se realiza bajo la lógica del preupuesto "base cero".

Procesos Productivos y de Distribución

Generación de Ofertas

La contratación de los servicios del Proyecto, se realiza mediante llamados periódicos de licitación pública, nacional e internacional.

Así mediante convocatorias se presentan los interesados e inicia un proceso de valoración y selección de las ofertas de capacitación y pasantías que reúnan las mejores condiciones en cuanto a calidad y precio.

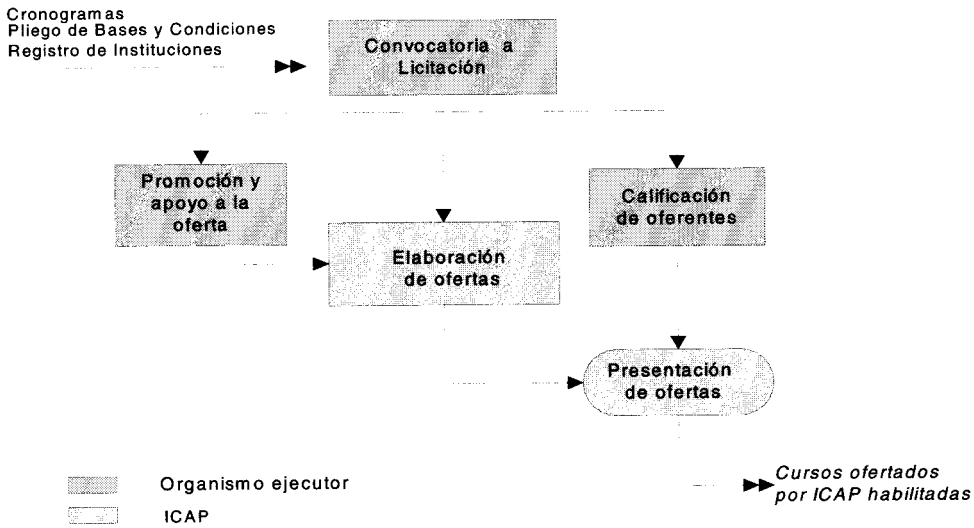
La gestión debe asegurar la generación de una oferta que reúna niveles de calidad, precio y cantidad acordes con los objetivos y metas de cobertura programadas. Para ello se ejecutan varios subprocesos diferenciados que implican la participación de diversos actores.

A través de las bases técnicas que constituyen la convocatoria se definen las características del servicio a contratar. Las instituciones interesadas en participar en las licitaciones deben previamente estar inscritas en un registro de instituciones de capactación laboral (REGICE) y adquirir los pliegos respectivos de las Gerencias Regionales de Empleo y Capacitación, distribuidas en todo el país.

Con el énfasis en que las propuestas fuesen una expresión de las señales de mercado, los perfiles laborales demandados debían incluir:

- Cartas de intención de pasantía de la empresa que se constituyen en las "señales de mercado". Hay un debate interesante en el sentido de que aun si la ICAP no logra adjudicarse el curso, la intención de la pasantía debiese ingresar a una bolsa de posibilidades para no desaprovecharla
- Análisis de la ocupación para la que se formaría y una descripción de las condiciones psicofísicas necesarias para ejecrcerla

Figura 33: Gereración de Ofertas



Fuente: Ernesto Cohén y otros (2001). Gestión de programas sociales en América Latina, Análisis del caso del proyecto Joven de Argentina. Serie Políticas Sociales, No.46. Febrero.

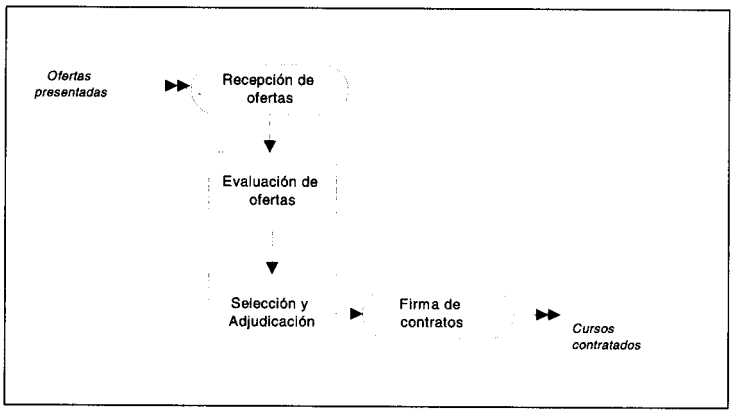
- Objetivos de los cursos –generales y específicos-; contenidos, equipamiento requerido; material de consumo; criterios de evaluación etc.

Una descripción gráfica del proceso de generación de oferta se presenta a continuación:

Contratación de cursos

Este proceso busca seleccionar un conjunto de cursos que se ajuste a estándares de calidad definidos y precios que permitan cumplir con las metas de cobertura. Incluye varios subprocesos: Recepción de ofertas, Evaluación de ofertas, Selección final y adjudicación y Firma de contratos. Para la selección de los cursos, una vez completada la evaluación de las propuestas y asignado el puntaje técnico-pedagógico, es a través de un programa de computación que se realiza la selección de las ofertas más convenientes, sobre la base de tres criterios:i) maximización de la calidad; ii) minimización del costo hora/alumno estandarizado por por especialidad y minimización del costo total para el proyecto.

Figura 34: Contración de Cursos



Fuente: Ernesto Cohén y otros (2001). Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de casos. (LC/L.1469-P). Serie Políticas Sociales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. 75pp.

Incorporación de Beneficiarios

La incorporación de los potenciales beneficiarios (por reunir los atributos de la población objetivo) buscando reducción del error en la focalización y una cobertura adecuadas, así como la igualdad de oportunidades de acceso a cursos es el principal objetivo del proceso.

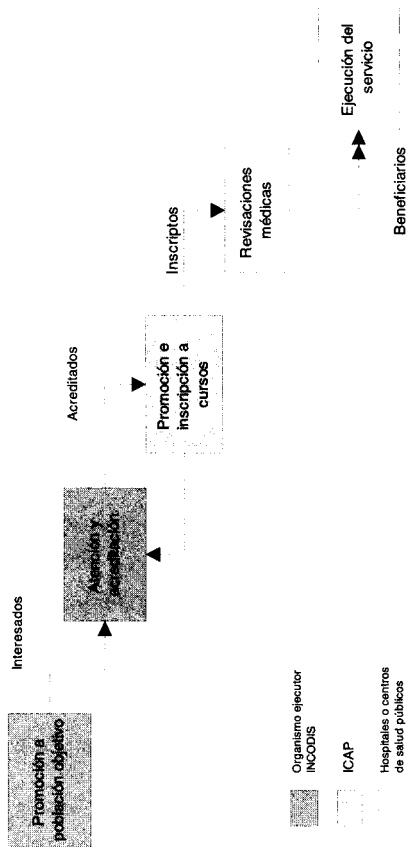
Para incorporar a los beneficiarios a los cursos se realizó una amplia campaña de difusión, que incluía folletos, posters y avisos radiales en cada región, Las Gerencias Provinciales de Empleo y Capacitación sirven como punto de contacto entre los beneficiarios y el Proyecto, las Grenecias se encargan de inscribir y verificar la elegibilidad (o no) de los interesados y de prestar información sobre cursos disponibles y los de mayor adecuación a su interés.

Un asunto muy relevate fue el de la focalización, si bien se pensó que la naturaleza de los cursos orientados a ocupaciones semicalificadas que ofertan las ICAPIs alejaría a jóvenes con mejores condiciones socio-económicas por estar fuera de sus intereses, es decir existiría una autofocalización o discriminación por producto, se comprobaba, para asegurar el éxito de la focalización, asl aspirante con el perfil del beneficiario.

La siguiente figura expresa la ruta que siguen los interesados en este proceso. El organismo estatal promueve y acredita a potenciales beneficiarios. Cuenta con la contribución de diversos organismos públicos, provinciales o municipales, así como de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, que participan en actividades de promoción y en la atención de problemáticas específicas de los jóvenes.

Las ICAPs son responsables de la inscripción a cursos, por estricto orden de llegada, una vez verificada la satisfacción de requisitos, este proceso es descentralizado y las gerencias provinciales y oficinas regionales participan. En caso de ser necesario, deben desarrollar acciones de promoción de cursos a fin de lograr el cupo de beneficiarios comprometido, según contrato. Las revisiones médicas son realizadas por hospitales y centros de salud públicos, con los que el Proyecto ha establecido convenios.

Figura 35: Incorporación de Beneficiarios: procesos involucrados



Fuente: Ernesto Cohén y otros (2001). Gestión de Programas Sociales en América Latina, Análisis del caso del proyecto Joven de Argentina. Serie Políticas Sociales, No.46. Febrero.

Ejecución del servicio

Su resultado esperado es que los beneficiarios adquieran competencias básicas, técnicas y socio-laborales para el ejercicio de las ocupaciones propuestas, de acuerdo con las demandas identificadas por las ICAP y los requerimientos laborales especificados. Se previó a través del proyecto cubrir totalmente los costos de los servicios provistos por la ICAP, en consecuencia los cursos son gratuitos para los beneficiarios, quienes además reciben el total de materiales requeridos. Para apoyar y cubrir sus gastos de transporte y almuerzo reciben también una ayuda monetaria. Con respecto de la pasantía el Proyecto cubre los costos de una exámen médico y provee seguros contra accidentes durante la pasantía.

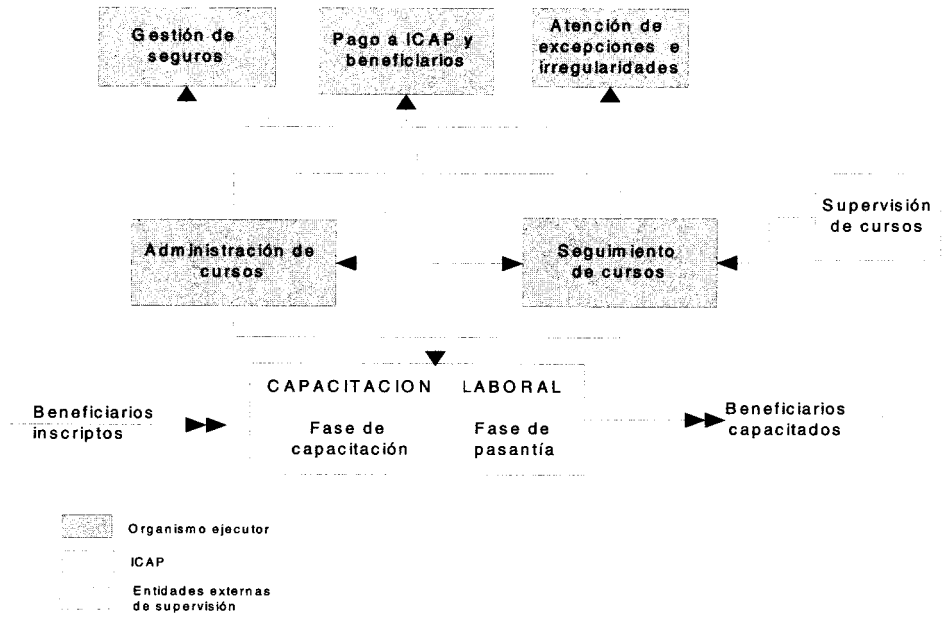
El diagrama identifica tres "niveles" de gestión en correspondencia a los distintos operadores: i) ejecución directa de la Capacitación laboral responsabilidad de las ICAPs; ii) subprocesos a cargo de gerencias regionales, vinculados directamente con la ejecución - Administración de cursos y Seguimiento de cursos-, y iii) subprocesos a cargo de unidades del nivel central.

Fuente: Ernesto Cohén y otros (2001). Gestión de programas sociales en América Latina, Análisis del caso del proyecto Joven de Argentina. Serie Políticas Sociales, No.46. Febrero.

Procesos de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación

Seguimiento y monitoría. Con el fin de comprobar si los cursos son ejecutados conforme a los diseños técnico pedagógicos aprobados

Figura 36: Ejecución del servicios: procesos



Fuente: Ernesto Cohen y otros (2001). Gestión de Programas Sociales en América Latina, Análisis del caso del proyecto Joven de Argentina. Serie Políticas Sociales, No.46. Febrero.

por el Proyecto y si se cumplen con los aspectos administrativos del pago de becas y subsidios se ejerce una cuidadosa supervisión y monitoría de los mismos.

El seguimento y la monitoría ha permitido detectar desvíos con respecto al diseño aprobado, por ejemplo en cuanto a discrimiación por raz o sexo; falta de aplicación de medidas elemntales de higieney seguridad; cambio en las maquinarias, etc.

Las tareas de supervisión y algunas de la monitoría fueron realizadas por instituciones contratadas a tal fin, tales como Universidades Nacionales y Privadas; instituciones del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y algunas empresas especialzadas en este campo.

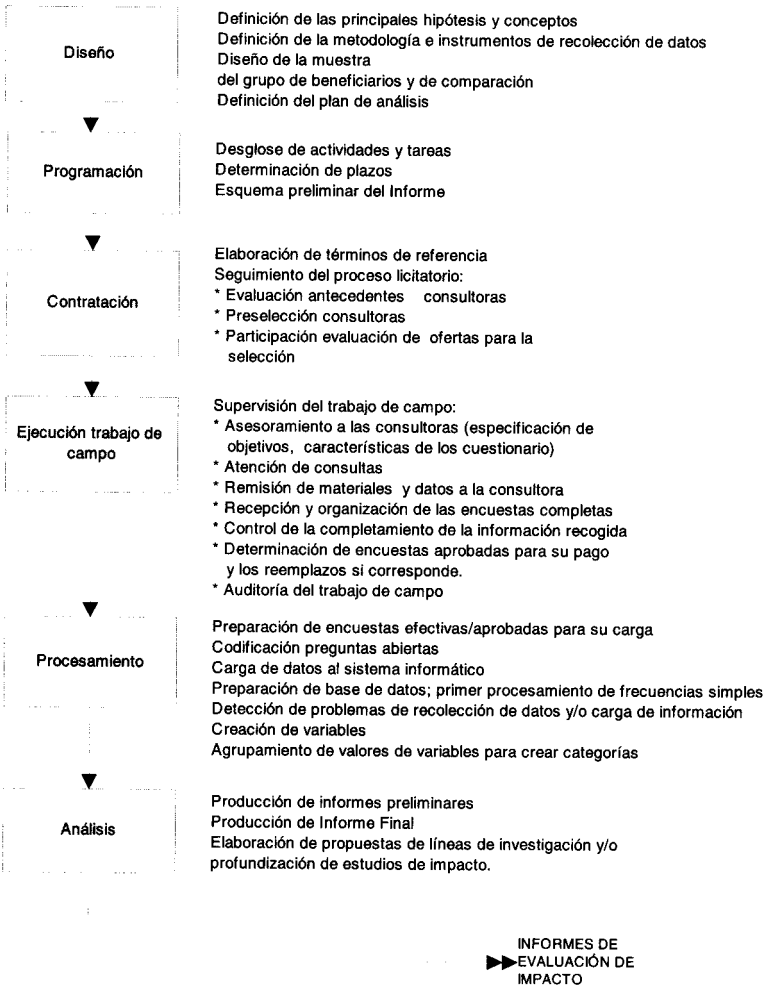
El proceso de evaluación de impacto

El producto del proceso es medir el impacto en la población destinataria, a fin de determinar la incidencia del servicio que provee el Proyecto en el cambio de su situación inicial, de acuerdo con los objetivos de mejorar sus posibilidades de inserción laboral. La responsable del proceso es Unidad de Estadísticas y Estudios Especiales, tiene a su cargo las distintas etapas, excepto el trabajo de campo contratado a consultoras externas.

La administración de encuestas corresponde a cursos terminados de varias promocions ya que el compromiso del Proyecto ha sido el seguimento de varias cohortes de graduados y de sus respectivos grupos de control.

El Proyecto ha realizado evaluaciones de impacto sobre egresados correspondientes a los cursos contratados en la prueba piloto y en los llamados a licitación segundo, tercero y quinto.

Figura 37: Etapas del proceso de evaluación de impacto impacto



Fuente: Ernesto Cohén y otros (2001). Gestión de programas sociales en América Latina, Análisis del caso del proyecto Joven de Argentina. Serie Políticas Sociales, No.46. Febrero.

Los procesos de soporte o apoyo administrativo

Entregan servicios de apoyo a la gestión del Proyecto y su buen desempeño contribuye al incremento de eficiencia de la organización. Se constituye a través de al tecnología de información, la gestión de recursos humanos, de adqusiciones de bienes y servicios y la gestión financiera.

Gestión de recursos financieros

Este proceso comprende distintos subprocesos: compras y contrataciones de bienes y servicios; contabilidad; inventario de bienes y gestión documental; liquidación de cuentas a pagar y gestión de fondos. Se realizan de conformidad con las Normas Generales y procedimientos establecidos en el Contrato de Préstamo y el Manual de Gestión de Proyectos de Cooperación Técnica Ejecutados por el Gobierno y el PNUD y las normas nacionales correspondientes.

Gestión de Personal

El proceso está asignado a la Gerencia de Administración, Finanzas y Servicios. La unidad a cargo provee en forma autónoma servicios de contratación de personal para la Secretaría, incluyendo en el equipo a consultores financiados por otros programas.

Las actividades que se realizan en la gestión de personal son las requeridas para la selección, contratación, administración y desvinculación de los consultores, contempla la administración de los subsistemas de selección; contratación; administración y desvinculación del personal.

Soporte tecnológico

Comprende el diseño e implementación de sistemas informáticos para la gestión, el mantenimiento de equipos, software y bases de datos, así como la investigación y aplicación de nuevas tecnologías informáticas y de telecomunicaciones.

La gestión de las gerencias regionales presenta requisitos tecnológicos particulares. Requieren de sistemas administrativos de soporte, a la vez integrados en la unidad central, que garanticen la homogeneidad y calidad de los datos. Se establecieron pequeñas redes informáticas en cada gerencia regional, con capacidad autónoma y la posibilidad de establecer comunicación para envío y recepción de datos, en un esquema de comunicación de red tipo WAN.

La contribución de los procesos a la gestión del Proyecto Joven

Una de las características distintivas del modelo de organización y gestión del Proyecto Joven es la gestión orientada por procesos. Se aprecia un lenguaje y orientación instrumental de la gestión centrado en los compromisos que se establecen en los procesos a través de las cadenas continuas de relación cliente-proveedor interno.

Si bien no todos los procesos tienen el mismo grado de desarrollo, la mayoría presenta una clara definición de objetivos y actividades, con amplio desarrollo de instrumentos y sistemas de soporte operativo y de decisión. El análisis de procesos permite concluir que se ha prestado especial atención en el diseño de aquellos procesos "críticos" en los que se basa la externación de servicios, la focalización y la transparencia en el manejo de recursos, es decir, estos se constituyen como procesos prioritarios de la gestión.

Otro aspecto que contribuye a la efectividad de la gestión es la definición de responsables de los procesos, es decir "dueños de proceso" capaces de valorar transversalmente la interacción de distintos procesos y subprocesos que atraviesan por distintas áreas funcionales de la estructura del Programa. No obstante, en aquellos que presentan una fuerte intervención del nivel central y regional, se presenta cierta indefinición respecto de la delimitación de los objetivos y/o responsabilidades de cada nivel, como ya ha sido observado.

Si bien, en la mayoría de los procesos puede identificarse un responsable último por proceso, la cultura organizacional refleja un

estilo de asumir responsabilidades en forma compartida, fomentado probablemente por el desarrollo de trabajos en equipos, la ampliación y el enriquecimiento de las tareas.

En el caso de la promoción y atención de beneficiarios, es destacable la previsión del desarrollo de redes institucionales con organismos del sector público y privado en el ámbito regional, a fin de potenciar la llegada a los grupos más vulnerables y la calidad de atención, especialmente en el caso de problemáticas específicas. Por lo tanto la gerencia efectiva de redes, de procesos inter-organizacionales se contituye en un rasgo gerencial del Proyecto. Un trabajo de análisis del Programa concluye al respecto que lo que confiere eficiencia al Programa no son solo los incentivos y mecanismos de mercado, sino una sólida cultura organizacional, sentido del deber, espíritu de equipo y gran motivación (Cláudio de Moura:1997).

Tanto en el diseño de los procesos como en su instrumentación, se han generado tecnologías de gestión adecuadas a sus requerimientos, integrando innovaciones provenientes de las nuevas escuelas gerenciales y utilizándolas para dar soporte a los principios del modelo. La organización se ha caracterizado por la innovación a través de la reingeniería y desarrollo de procesos, de la incorporación de aspectos de la gestión de calidad, tal como de la orientación al cliente y desarrollo del concepto de visión a lo largo de la organización, y de soporte tecnológico a la decisión y operación.

Centrar la gestión en los procesos ha permitido la mejora gerencial mediante procesos de reingeniería, además se han derribado, con éxito, barreras interfuncionales, así como también inter-institucionales lo que ha permitido agilizar la gestión. Por otra parte, también la gerencia del proyecto hace propio el principio de que es imposible mejorar todos los procesos a la vez y distingue como "procesos críticos" aquellos involucrados en la contratación al exterior de los servicios y en la transparencia[196].

[196] Para Cecilia Navarrete Consultora del Proyecto Joven, desde el inicio la gerencia del proyecto busco "blindarlo" y protegerlo de posibles fraudes o corrupción derivada de vacios regulatorios o insuficientes mecanismos gerenciales.

2.3 Espacios de mejora del Proyecto Joven sobre la base de la gestión por procesos

La realización de entrevistas y grupos focales con los principales actores involucrados en el Proyecto realizadas en el marco del Proyecto de CEPAL-GTZ Gestión de Programas Sociales en América Latina y algunas actualizaciones posteriores al caso, aportaron valiosa información con respecto de la identificación de las principales recomendaciones de mejora dirigidas a los procesos identificados. A continuación se resumen las más relevantes:

Procesos de Planificación y toma de decisiones

La detección de la demanda no fue tan exitosa conforme a lo esperado por varias razones. Entre ellas la escasa experiencia de muchas de las ICAP para identificar las demandas; por otra parte si eran bien detectadas el tiempo que transcurría para poner en el mercado al personal capacitado en ocasiones generaba desfase.

Por otra parte, en la planificación el Empoderamiento de las gerencias regionales en el diseño o ajuste de los procesos de gestión debiese potenciarse ya que se presenta como un tema transversal a lo largo de la gestión.

Finalmente, ante situaciones de congestionamiento administrativo, es necesario prever mecanismos de asignación y utilización de recursos extraordinarios ante picos de gestión a nivel regional (campañas de promoción y de atención de beneficiarios, momentos de mayor ejecución simultánea de cursos).

Generación y contratación de cursos

Para apoyar la generación de las bases técnicas, se requiere un proceso de retroalimentación y aprendizaje que se derive de la experiencia de cada licitación realizada. Para apoyar la generación, se requiere contar con diagnósticos que contribuyan a una definición más exigente de los proveedores (ICAPs y empresas); definir de estrategias y planes de promoción al sector empresarial; apoyar el

análisis funcional de las ocupaciones y el diseño curricular e incrementar la información sobre demanda requerida a las empresas.

Respecto al proceso de contratación podría ser necesario incrementar la cantidad de convocatorias anuales, así como reducir la cantidad de consultas durante el proceso de evaluación, que congestionan el proceso, dando mayor preponderancia a indicadores objetivos (equipamiento y horas de práctica por ejemplo). El procedimiento licitatorio presenta rigideces y plazos de tiempo extensos, aspectos que limitan las posibilidades de responder a demandas con mayor agilidad

Por otra parte de debe Sistematizar la información disponible sobre oferta y demanda laboral, y antecedentes de capacitación del Proyecto y otros programas similares del Minsterio del Trabajo y seguridad Social (MTSS) y/o de otros organismos públicos para contrastar la pertinencia de las propuestas.

Sería interesante explorar las posibilidades de la descentralización del proceso de contratación y estimular la reducción de los precios, así como considerar costos diferenciales según las regiones geográficas. Es importante contar con mecanismo para enfrentar urgencias, por ejemplo prever la existencia de mecanismos ágiles de contratación ante la suspensión de cursos por fuerza mayor o irregularidades graves, a fin de no afectar la calidad de atención a los beneficiarios inscritos.

Incorporación de beneficiarios

En materia de identificación atracción e incorporación de beneficiarios potenciales, es importante mantener campañas de difusión y fortalecer los sistemas de orientación para la elección de cursos y el apoyo a la inserción laboral posterior, lo que cae en el campo de los servicios de intermediación de empleo.

Es necesario también afinar los atributos de los beneficiarios respecto de su perfil de entrada para apoyar la orientación, el seguimiento y la evaluación de impacto.

Se destaca como relevante él énfasis en garantizar la participación igualitaria de mujeres, se previó eliminar cursos que por sus horarios, infraestrucura o localización pudiesen resultar discriminatrios para ellas. Además, se entrega un subsidio para contribuir al cuidado de niños menores de cinco años mientras sus madres realizan actividades formativas.

Ejecución de la capacitación y pasantía

En relación con los ejecutores de la capacitación el Proyecto Joven en sus primeros años se ha caracterizado por un exceso de oferta de personas físicas, es decir docentes individuales, que de instituciones y particularmente de escuelas del sistema formal, lo que introduce una gran "volatilidad" de los formadores. Claudio de Moura (1997) señala al respecto:

> "los más notable es la reducción que se registra en casi todas las categorías de oferentes y el dramático crecimento del número de proveedores individuales a medida que el proyecto pasa de un curso al siguiente. Parece que hay individuos emprendedores que se van apoderando gradualmente del mercado de la capacitación" (Claudio Moura: 1996:16)[197]

Por otra parte, la Oferta se ha concentrado en la semicalificación, lo que no contribuye significativamente a la expansión del mercado como se busca en Proyectos de esta naturaleza.

En la ejecución, la falta de reconocimento del diploma otorgado como crédito educativo del sistema formal podría ser subsando y crear un incentivo adicional tanto al joven com a las ICAPs.

Los costos de los cursos se constituyeron desde un inicio en un tema de debate del Proyecto, ya que a los costos de los cursos, habrá que sumar los costos administrativos, para obtener el costo de un Joven egresado, estableciendo distintas comparaciones con los que cuesta un egresado de la educación técnica formal o comparado con el subsidio del desempleo, aparece como alto. Es importante indicar

[197] Cláudio Moura (1997) Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas. Boletín CINTEFOR, No. 139-140 abril-diciembre.

que existen problemas tales como la matricula, hay cursos con pocos estudiantes, la variabilidad de los distintos costos unitarios que presentan las ICAPs, entre otros.

Procesos administrativos

En general estos procesos operan bastante bien, acaso resulta necesario lograr mayor integración de herramientas informáticas que comprende el Proyecto en su gestión, así como también automatizar algunos controles y supervisiones que se realizan d emanera mecánica. También se requiere lograr mayor sistematización y articulación con otras dependencias gubernamentales en lo relativo a la asistencia técnica a las gerencias regionales.

En el proceso de compras, una de las debilidades del proceso de compras es que las modalidades de contratación o adquisición consumen varios meses, por lo que cualquier cambio en las condiciones de la programación o una inadecuada previsión no pueden ser resueltos fácilmente. Esto ha sido observado principalmente para la contratación rápida de cursos de capacitación que por razones técnicas deban ser suspendidos

Principales resultados alcanzados por el Proyecto Joven[198]

Uno de los mecanismos gerenciales más relevantes del Proyecto, es el de evaluación de impacto ya que permite retroalimentación. Además, la metodología de evaluación de impacto a través de modelos cuasi-experimentales establece el seguimento de varias cohortes de graduados y de sus respectivos grupos de control, presentando condiciones poco habituales en el sector público para evaluar los resultados de un proyecto.

---

[198] Sobre la base de medición realizada sobre una muestra de 1670 beneficiarios, sobre los 23.258 que participaron en cursos contratados en el 5° llamado a licitación (principios de 1996), y a una muestra de 1670 personas integrantes del grupo de comparación. Proyecto Joven. PARP (1998).

Primeros resultados[199]

Al haberse realizado una estimación del impacto cuasi-experimental es posible distinguir el impacto absoluto del programa frente al del grupo de control.

La inserción laboral promedio fue de 52.5%. Cerca de la mitad de los beneficiarios obtuvieron empleos en el mercado formal de trabajo, alcanzando uno de los objetivos del Proyecto.

Otro efecto del Proyecto muy relevante fue la motivación a los beneficiarios para retornar al sistema educativo formal. La tasa de incremento de la escolaridad ha sido del 163% (113% para varones y 324% para las mujeres).

Al contrastar con el grupo de control, la evaluación muestra respecto de la inserción laboral indica una tasa de ocupación mayor para los beneficiarios del proyecto que para el grupo de control. Respecto de la formalidad en la ocupación o calidad del empleo también los beneficiarios del proyecto presentan tasas más altas que el grupo control.

Nuevos resultados

A fines de marzo de 1998, 108.088 jóvenes se habían incorporado al Proyecto. Más del 95% de los 6.177 cursos adjudicados a 1.393 instituciones de capacitación (ICAP), ya habían finalizado y el resto estaba en ejecución.

La población beneficiaria es, en general, muy joven de bajo nivel educativo: el 73% tiene una edad menor a 24 años y más del 90% no ha completado la educación secundaria, no habiendo asistido a ese nivel educativo la mitad de los jóvenes.

---

[199] Fuente Programa "Impacto del Proyecto Joven sobre la Población Beneficiaria" (1997)Buenos Aires.

Las mujeres constituyen el 40% de la población atendida, de las que cerca de 15% han sido capacitadas para ocupaciones no tradicionales para el género, tales como operaciones industriales, construcciones, industria frigorífica y las actividades referidas a pecuaria mayor.

La capacitación se ha orientado a cursos que corresponden a diversas ramas de actividad, distribuidas por sector de la siguiente manera: servicios (46%), industrial (36%) y agropecuario, forestal y minero (18%).

La ejecución de los cursos ha sido satisfactoria, según opiniones de beneficiarios, supervisores externos y tutores de las empresas, alcanzando una tasa de egreso promedio cercana al 87%. Una proporción de los beneficiarios consigue trabajo al momento de egreso, variando los porcentajes entre 28% y 30% según las mediciones realizadas por el Programa.

Un año después de finalizados los cursos, el 71% de los varones y el 52% de las mujeres estaban ocupados. La evaluación de impacto indica, entonces, un incremento de las posibilidades de obtener un empleo, especialmente en grupos de beneficiarios con menor edad y experiencia laboral. Muestra también, controlando por género, mayor ingreso de los varones, salvo en las áreas de contabilidad y finanzas. El impacto del Proyecto Joven ha estado dentro de lo previsto.

Impacto psico-social

De acuerdo a las encuestas efectuadas por el Programa, existe un importante impacto psico-social en los beneficiarios del Proyecto y que se reflejan en las esferas privada, familiar y social en que éstos se desenvuelven. El noventa y cuatro por ciento de los jóvenes reconoce que ha experimentado cambios de actitud relativos a mayor seguridad y confianza en la búsqueda de empleo y ampliación de estrategias de búsqueda.

2.4 Lecciones respecto del incremento de productividad y creación de valor público

El proyecto Joven ha obtenido resultados conforme a lo previsto, pese a que el país a experimentado desequilibrios macroeconómicos. La capacitación laboral a Jóvenes se ha traducido en incrementos de la inserción laboral, el retorno de beneficiarios al sistema educativo formal, además de impacto psico-social mejorando la autoestima de los jóvenes, factor determinante en la empleabilidad. Por otra parte, el proyecto incentivo la dinamización del mercado de capacitación, que había sufrido un fuerte deterioro, y agilizó los procesos de intermediación de empleo. Por otra parte, si bien es cierto se aumentó de manera considerable la empleabilidad de hombres más que la de mujeres, o bien que podría haberse generado una eventual sustitución de trabajadores ocupados por los beneficiarios entrenados por el Proyecto, por varias razones, el Proyecto ha logrado alcanzar en buena medida sus resultados previstos.

Desde el punto de vista de la creación de valor, el logro de impacto se acompaña de otras lecciones gerenciales que aportan un importante valorar agregado a las estrategias de intervención gubernamental.

En primer lugar se constituye en una evidencia empírica los resultados positivos alcanzados de la inversión educativa y ello renueva el interés por las estrategias de activos productivos destacándo el rol del capital humano.

En segundo lugar, Proyecto Joven incluye la contratación de servicios al exterior de los cursos de formación, así como también la identificación de los mercados y varios mecanismos de control y auditoría. A pesar de que se desarrollaron múltiples mecanismos de supervisión, control y regulación de la gestión de la contratación externa, éstos funcionan con agilidad, operan bien y se constituyen en una evidencia de buena regulación sin congestión administrativa. Es más la contratación al exterior se constituye en un sano sistema de controles y equilibrios.

Entre otros aspectos relevantes el Proyecto Joven estaba concebido para detectar nichos de mercado posibles de explotación por jóvenes desocupados. Sin embargo, como señala Claudio de Moura (1997), dada la inexistencia de un sistema efectivo para la capacitación de obreros industriales, el Proyecto termina siendo un sistema sustituto de formación para todo el país evidenciando la necesidad del posicionamiento estatal sobre el tema.

Desde el punto de vista de la prestación de servicios públicos, también pueden valorarse aportes en términos de transparencia. La adopción del marco jurídico derivado de los contratos de préstamo con organismos multilaterales, le otorga mayor autonomía y agilidad gerencial, especialmente en lo relativo a la contratación y mecanismos para dirimir controversias con oferentes, así como facultades para elaborar normativa específica. Este último aspecto ha contribuido a crear en la organización una imagen poderosa de norma como instrumento, más que como impedimento, formalidad o traba burocrática.

En referencia a la productividad el enfoque gerencial del Proyecto basado en procesos ha permitido establecer indicadores de seguimiento, asociar responsables de productos y los requerimientos de interacción entre distintos proyectos del Programa. Aunado a ello la automatización de un buen número de procesos; el desarrollo normativo y su cumplimiento, han favorecido avances en términos de productividad.

La consideración de múltiples aspectos que a nivel operativo define en un enfoque integral de procesos se constituye en otro aspecto a destacar. La adecuada combinación entre la fijación de responsabilidad individual y colectiva en torno de los procesos; la elaboración de mapas de procesos distinguiendo sus diferencias y articulaciones; el apoyo en la tecnología de información; el adecuado manejo de la jerarquía de procesos y el soporte en modernas herramientas gerenciales caracterizan el enfoque de procesos del Proyecto Joven que le ha permitido alcanzar un eficiente nivel gerencial.

Si bien el costo unitario de un egresado de la formación del Proyecto Joven puede ser alto al considerar solamente los aspectos derivados de los requerimentos para llevarlo adelante, los costos son viables ya que los costos administrativos del programa no son tan grandes, gracias a su eficiencia gerencial.

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES, ALCANCES Y LIMITACIONES DEL ENFOQUE DE GESTIÓN POR PROCESOS COMO ESTRATEGIAS PARA INCREMENTAR LA PRODUCTIDAD Y CREACIÓN DEL VALOR PÚBLICO

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es sistematizar, a manera de conclusiones, los principales hallazgos realizados a lo largo de este estudio. El capítulo revisa en teoría y práctica la relación existente entre los diferentes conceptos, técnicas y prácticas del enfoque de gestión por procesos y su potencial para el logro de mejoras en productividad y creación de valor, bajo la conceptualización de que los procesos, la productividad y la creación de valor pública constituyen el círculo virtuoso de la gestión pública moderna. En primer lugar se presenta un sumario de éstos, analizando diversas falacias o proposiciones falsas en torno del enfoque gerencial por procesos que han impedido la obtención de resultados esperados, posteriormente se realiza un análisis comparado de los diversos estudios de caso presentados en la parte empírica del estudio, relevando los hallazgos de dicho contraste en torno de la identificación de mejores prácticas. Finalmente se reflexiona en torno de cómo el enfoque de la gestión del cambio por procesos puede ser aplicado a los diversos ámbitos que comprende la gerencia pública, tales como

las actividades regulatorias, las recaudatorias, la gestión de bienes públicos puros, así como también la gestión de las actividades propias del bienestar (educación, salud, vivienda, etc.). La aplicación de este enfoque puede constituirse en una valiosa perspectiva gerencial orientada a incrementar la productividad y la generación de valor de la gestión pública.

II. SUMARIO DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS

2.1 El auge y caída de la gestión por procesos

Desde fines de la década de los años ochenta hasta bien entrados los años noventa, existió gran interés, tanto en el mundo empresarial como en el sector público por aproximaciones administrativas denominadas genéricamente como "neo-tayloristas"[200] como estrategias para incrementar la productividad. Tal es el caso de la administración de la calidad total y de la reingeniería de los procesos de negocio y de un amplio abanico de técnicas asociadas como el benchmarking; la administración justo a tiempo de inventarios; el análisis de valor agregado, entre otras basadas en la dirección por procesos. Este interés se acompañó de un intenso desarrollo, y aplicación, de nuevas tecnologías de información, lo que lo propició una alta tasa de cambios, algunos espectaculares en términos de sus resultados respecto a la reducción de tiempo, costos, mejora de calidad y volumen de producción, condición que aceleró, aun más, su expansión.

El planteamiento central de las denominadas aproximaciones administrativas *neo-tayloristas* frente a las escuelas: científica y

[200] Por romper, como ya se ha señalado, con algunos de los principios y prácticas tradicionales que se derivan de las escuelas científica y clásica de la administración lideradas por Frederick Taylor y Henri Fayol.

clásica de la administración, es respecto de algunos principios relativos a la forma de organizar el trabajo, particularmente respecto de la especialización y fragmentación de tareas y sus mecanismos de integración. En tal sentido, gerenciar por procesos con orientación al incremento de la productividad y creación de valor y no ya sobre la base de la optimización por funciones, marca una diferencia paradigmática en términos gerenciales, ya que sus implicaciones alcanzan aspectos relativos al desarrollo organizacional; a los diseños organizacionales; a la estrategia organizacional; a la jerarquía o cadena de mando ya otras dimensiones gerenciales.

Sin embargo, los hechos en la realidad, tanto en el mundo empresarial así como en el sector público, no han sido tan positivos como se vaticinaba apenas entrada la década de los años noventa, razón por la que diversas aproximaciones administrativas registraron ciclos de auge y caída, lo que ha provocado cada vez menor confianza e interés ante el surgimiento de nuevas aproximaciones gerenciales, las que presentan ciclos de vida útil más y más cortos[201].

En esta perspectiva, no se logró en la práctica de la gerencia el potencial de mejora esperado:

> "En dos estudios independientes publicados en el año 1990, el uno por Arthur D. Little y el otro por McKinsey & Company, se encontró que cerca de dos terceras partes de los centenares de programas de Gerencia de Calidad Total (GCT) estudiados, se fueron parando poco a poco porque no produjeron los resultados que se esperaban. No ha sido mejor la suerte para la reingeniería; varios artículos sobre la materia, inclusive algunos de los creadores del sistema, calculan el índice de fracasos alrededor del 70 por ciento. John Kotter, de Harvard, en un estudio de cien esfuerzos de transformación corporativa impulsados por la alta gerencia, encontró que más de la mitad no sobrevivieron a las fases iniciales. Encontró unos pocos de gran éxito y unos pocos fracasos totales. La mayoría caían en algún punto intermedio, con fuerte inclinación al extremo inferior de la escala. Se ve muy claro que los negocios no tienen buenos antecedentes de cambio significativo

[201] A este fenómeno algunos analistas lo denominan, de manera irónica, como *instant-coffe management.*

> sostenido. No hay nada que sugiera que les vaya mejor a las universidades, los hospitales, las entidades gubernamentales o sin ánimo de lucro" (Peter Senge: 2000: I: 5).

Un reporte de investigación, llevado a cabo por James Champy, también impulsor de la reingeniería de procesos de negocio, señala que el 70% de las empresas en los Estados Unidos y Europa han aplicado alguna modalidad de reingeniería. La tasa de fracaso es también muy alta, cercana al 70% (Champy: 1995[202]).

Una de las causas que se atribuye a esta situación, es en parte, la falta de densidad conceptual e instrumental de las nuevas aproximaciones administrativas, especialmente en el caso de la reingeniería de procesos de negocio (véase capítulo tercero), pero en mayor parte se explica, como sugiere Peter Senge (2000) y Archer y Bowker (1995)[203], no al aludido déficit técnico/conceptual, sino a la falta de comprensión de la dinámica del cambio organizacional y de los mecanismos que lo ponen en marcha.

> "Hace treinta años el biólogo, antropólogo, psicólogo y pionero del pensamiento sistémico Gregory Bateson afirmó que el origen de la mayoría de nuestros problemas esta en –la diferencia entre la manera como el hombre piensa que se comporta la naturaleza y las organizaciones sociales y la manera como éstas se comportan-" (Senge: 200: XII: 498).

Gregory Hansen (1998) y James Harrington (1993) autores de importantes libros en torno de la gerencia por procesos, concluyen también que en buena medida, los fracasos en la aplicación de esta orientación administrativa, obedecen más que a un déficit de las técnicas a una serie de falacias creadas a su alrededor, que limitan la comprensión de la dinámica del cambio organizacional. Es bajo esta perspectiva como los hallazgos de este estudio, se orientan a lograr una mayor comprensión de la dinámica de cambio organizacional y particularmente del rol que juegan los procesos en ésta, así como

---

[202] Champy, James (1995). Reengineering Management. Harper Business. New York.

[203] Archer, R. Y P. Bowker (1995). BPR Consulting: An Evaluation of the Methods Employed. Business Process Re-Engineering & Management, V.1, No.2, pp 28-46.

de desterrar un buen número de falacias o proposiciones falsas que se han creado en torno de la gerencia por procesos y que muy probablemente han impedido los esperados incrementos sostenidos de productividad y creación de valor público. En suma, se orientan a mejorar nuestros mapas mentales en torno de la manera en que las organizaciones se comportan, especialmente aquellas que constituyen al aparato público.

Bajo este razonamiento resulta obvio que la mejora de productividad y la generación de valor en organizaciones públicas no descansa meramente en la buena elección de las técnicas a utilizar. Es igual o más importante la comprensión de su dinámica de cambio, es decir de la caracterización de los actores involucrados y del entorno en que éstas se desenvuelven.

2.2 Las falacias más comunes en torno de la gestión por procesos

Falacia 1. Productividad y creación de valor son conceptos ajenos al sector público.

Productividad

La productividad y la creación de valor en el sector privado resultan de más fácil comprensión y medición que en el sector público. Las metas se fijan con el protagonismo de los accionistas o *shareholders* y la medida de resultados se expresa mediante razones financieras, así como en el incremento continuado del valor de las acciones en el mercado, éste resulta ser el juez imperturbable y severo, implacable, capaz de castigar duramente a la incompetencia. De lo anterior se desprende que un gerente capaz de producir bienes y servicios que satisfacen una demanda real, que permite obtener beneficios por encima de los costes de producción, expresados en estados de resultados, y que se derivan en el incremento del valor de las acciones en el tiempo, es un gerente exitoso, que es capaz, entonces, de crear valor.

Sin embargo esta lógica parece del todo ajena al sector público. Bajo diversas concepciones el gobierno es considerado como un sector improductivo. Es, entonces, un mal necesario cuyo rol fundamental es el de disponer las reglas de interacción entre agentes económicos, la sociedad civil y las agencias gubernamentales, así como velar por su cumplimiento y dirimir controversias. Su existencia se justifica, entonces, básicamente en aras de corregir los denominados "fallos del mercado", lograr estabilidad y orden. Esta es la conceptualización básica del Estado, como Estado gendarme.

En esta perspectiva las actividades que realiza el gobierno y las tareas que desempeña un gerente público pueden resultar, sin duda, como indispensables y necesarias, pero no tan claramente como productivas y capaces de crear valor público (de aquí la noción de mal necesario). Por lo que resulta impropio o quizás poco práctico, bajo esta perspectiva, plantear alternativas orientadas al incremento de productividad y a la creación de valor público.

Sin embargo, esta conceptualización ha comenzado a cambiar radicalmente. Respecto a la productividad, si bien en el sector público, como campo de conocimiento el análisis de productividad es diferente al análisis de la productividad en el sector privado, el análisis no es exclusivo de éste último. Las agencias públicas operan en condiciones bastante diferentes a las empresas. Este hecho hace que la aplicación del concepto de productividad sea algo complicado (pero no por ello imposible o impracticable). Entre éstas diferencias, Rosen (1993) señala que las agencias públicas a diferencia de las empresas: están más restringidas, las misiones son fijadas como mandatos legales; sus operaciones son abiertas al escrutinio y reacción pública; un cuerpo de reglas y procedimientos detallados define sus opciones; el servicio civil y la carrera administrativa podrían limitar las libertades gerenciales en torno al manejo financiero y laboral. Aunque tal vez la mayor diferencia es en cuanto a su medida. Los productos (bienes o servicios) producidos en el sector privado

pueden ser medidos en términos monetarios ya que se realizan en el mercado, mientras los productos de las agencias públicas no están a la venta y no tiene un precio de mercado, por lo que hay que desarrollar avanzadas estimaciones a través de precios cuenta.

A pesar de estas diferencias, en términos generales la productividad tanto en el sector público como en el privado, puede expresarse a través del cociente entre productos (bienes y/o servicios producidos y/o distribuidos por las diversas agencias públicas a sus "clientes") y recursos consumidos, incluyendo no solo aspectos cuantitativos sino también de calidad, esta noción es aplicable al trabajo de cualquier agencia pública, sin importar su escala y la naturaleza del trabajo que desempeñe: licencias de conducir; entrega de almuerzos escolares; pensiones; recaudación de impuestos internos; vacunación; autorizaciones para la apertura de establecimientos comerciales; servicios de bomberos, parques, etcétera.

La productividad mejora, bajo esta conceptualización, cuando más o mejores servicios (o ambos), son producidos con iguales (o menores) recursos en igual (o menor) cantidad de tiempo por las agencias públicas. Las vías para lograrlo son varias: introducción de tecnología de información; entrenamiento del personal y las mejoras en la organización del trabajo.

Creación de valor público

Se parte de la idea sencilla pero poderosa de Mark Moore (1998):

> "el objeto del trabajo de un gerente público es crear valor público, del mismo modo en que la tarea básica de una gerente privado es crear valor privado".

Bajo este razonamiento se crea valor público en las diversas actividades que comprende el campo de la gestión pública. A través de la producción y/o entrega de bienes y/o servicios, el gobierno produce valor público para la sociedad en su conjunto al llevar adelante tareas regulatorias, recaudatorias, de estabilización, de protección y seguridad social, etc.

Es evidente que cada intervención posee un coste de oportunidad, razón por la que el sistema de creación de valor debe comprender el análisis de los procesos de asignación de recursos, los costos (incluyendo el uso de la autoridad) así como de la evaluación del impacto del valor neto que se ha creado, lo que abre un amplio abanico de perspectivas instrumentales y metodológicas, tales como el análisis costo-efectividad, costo-beneficio, métodos experimentl y cuasiexperimentales de evaluación de impacto[204] y aproximaciones cualitativas, entre otras, y obliga a la reflexión en torno de los sistemas de representatividad.

La creación de valor público, entonces, se expresa en cambios en el bienestar o calidad de vida de los destinatarios directos de los bienes y/o servicios de los programas públicos de manera particular y de la sociedad en general. El análisis de creación de valor incorpora el análisis del costo de oportunidad o uso alternativo de los recursos públicos, así como también las innovaciones en los mecanismos que permiten a la sociedad decidir que es valioso y las modalidades de oferta y entrega de servicios, estos últimos aspectos resultan tan importantes como el primero.

Plantear, entonces, cuáles son las principales avenidas o caminos para incrementar la productividad y maximizar la creación de valor en el sector público, resulta un planteamiento legítimo y de gran trascendencia. Este estudio explora una de estas avenidas o caminos: la organización del trabajo y la dirección mediante procesos.

Falacia 2. Las iniciativas referidas a la gestión por procesos son del dominio empresarial, surgen con el movimiento de calidad total y se agotan en la reingeniería de procesos en los negocios.

Se ha llegado a considerar que el estilo de dirección o gerencia de procesos es exclusivo de las ciencias empresariales y también que

---

[204] Para ver con detalle la familia de modelos cuasi-experimentales y diseño experimental de evaluación de impacto en programas sociales ver Valadez, Joseph y Michael Bamberger (1994), Monitoring and Evaluating Social Programas in Developing Countries. Economic Developmente Institute. Word Bank.

se deriva del movimiento hacia la administración de la calidad total (TQM). Edward W. Deming, uno de los pioneros del movimiento, señala que al igual que la gravedad es una ley que afecta a todos los cuerpos, así la variabilidad de los procesos afecta el rendimiento de todas las organizaciones, por lo tanto reducir y controlar su variabilidad, se constituye en una de las tareas clave para poder controlar el rendimento y mejorar la productividad, así en organizaciones que operan en el ámbito público como en el privado. Impulsando, bajo este razonamiento, la gerencia por procesos y la lógica del mejoramiento incremental y continuo. Anclado originalmente en herramientas estadísticas, este movimiento incorporó en su evolución aspectos comportamentales y de desarrollo organizacional, así como tecnología de información y otras técnicas orientadas al manejo de inventarios y evaluación del valor agregado, todo ello basado en la gestión de procesos.

Posterior al auge de la calidad total, surge otro movimiento gerencial que potencia el interés en la gerencia por procesos, la reingeniería de procesos de negocio, la que logra un auge espectacular de esta dimensión gerencial gracias a un conjunto de casos espectaculares en grandes empresas de manufactura planteando una "revolución gerencial" basada precisamente en la gestión de procesos, la que poco tiempo después comenzó a ser severamente cuestionada dado que las grandes inversiones en reingeniería se acompañaron de una alta tasa de fracasos.

Si bien es cierto que los movimientos hacia la calidad total y la reingeniería posicionan a la gestión por procesos como la clave del desarrollo gerencial, la tradición del análisis y gestión de procesos, no es, por supuesto, nueva ni exclusiva del sector privado y tampoco se agota en la reingeniería de procesos. Lo es sí, quizás su reconceptualización y el dimensionamiento de que las organizaciones son tan efectivas como los son sus procesos y no en la medida de la optimización de sus áreas funcionales (James Harrington, 1993), así como también la noción de que son los procesos –no las funciones- las que crean valor para la organización.

Mucho antes de la irrupción de la administración de calidad total (TQM), el sector público implementó, desarrollo y mantuvo operando una serie de herramientas administrativas orientadas a eficientar al máximo las operaciones y actividades de las organizaciones públicas. Nos referimos a los enfoques de organización y métodos y racionalización del trabajo, los que dominaron, por buen tiempo la práctica administrativa y definieron el estilo gerencial, otorgando un talante eficientista a la reforma administrativa. En el seno de éstos, se desarrollaron detalladas técnicas para analizar procesos y procedimientos administrativos estandarizados, tales como los diagramas para seguir el flujo de documentos, tareas y personas. De hecho son éstas herramientas las que caracterizan a los procesos de reforma administrativa (véase capítulo tercero). La concepción fue jeráquica, basada en la fragmentación de tareas (y responsabilidad), con grandes tramos de control y supervisión, por lo que los procesos requeridos para integrarlas y coordinarlas, resultaban complejos y reflejaban, también dicha fragmentación y organización jerárquica del trabajo.

Los análisis pioneros de procesos, entonces, se basan en los trabajos de tiempos y movimientos de Frederick Taylor, a través del estudio de éstos se logra entender el proceso de trabajo y la eliminación de las etapas que causan desperdicio y/o fatiga de los trabajadores, aunque en un contexto de una marcada distinción jeráquica, de amplios tramos de control y supervisión y de la separación estricta entre el diseño y la ejecución de las tareas, así como una marcada división funcional (véase capítulo tercero).

Los sistemas de control de gestión, y nuevas prácticas presupuestales y administrativas, tales como el presupuesto base-cero, el presupuesto por programas y la administración por objetivos resultan insumos importante al análisis de eficiencia y productividad.

Por lo tanto, la gestión de procesos ha existido (y existirá) siempre, -no nació recientemente ni se agotó en la reingeniería de procesos- ya que éstos forman parte inherente de toda organización, sea

pública y privada. Las variaciones podrán existir en las técnicas y enfoques del cómo gerenciarlos. En tal sentido es importante señalar que la idea de "anclar" diversos aspectos directivos y hacer depender el estilo gerencial en procesos menos fragmentados, evitando la dispersión de responsabilidad y concebirlos como los únicos capaces de crear valor (o no) en la organización, es sin duda uno de los aportes de las aproximaciones administrativas "neo-tayloristas", lo que enfrenta también la "verticalidad" de las organizaciones y destaca la importancia de la transversalidad de los procesos.

Falacia 3. Todo proceso en la organización puede ser re-diseñado; re-conceptualizado; re-estructurado y sujeto a reingeniería.

Sin duda, resulta motivante y de gran interés la noción de re-diseñar, re-organizar, re-conceptualizar; re-estructurar y someter a la re-ingeniería los procesos gerenciales que constituyen a las organizaciones, tanto públicas como privadas, ya que ésta es una vía para lograr incrementos en productividad. Sin embargo, ello presupone una condición básica, pero trascendental: que dichos procesos fueron, en su origen, claramente conceptualizados, organizados, estructurados, diseñados y resultado de una ingeniería organizacional. Es decir concebidos bajo un conjunto de parámetros "científicos"-precisos y probados- derivados de las ciencias administrativas que establecen la mejor manera de organizar y realizar el trabajo.

Una de las evidencias derivadas de éste y también de otros estudios[205], apunta a que la mayoría de las veces, los procesos que constituyen el flujo de actividades de una organización, no surgieron de la manera antes expuesta, más bien son el producto de la evolución de una serie de actividades organizadas sin atender a principios científicos y orientaciones específicas en su diseño y en

[205] Por ejemplo Gregory A. Hansen (1998). Automatización: Reingeniería en los procesos de negocios a través de la simulación. Prentice Hall, así como Harrington, James (1993) Mejoramiento de los Procesos de La Empresa. McGraw Hill, entre otros.

su articulación, que carecen de medidas y estándares, y que van creciendo con el tiempo, fragmentando cada vez más la responsabilidad (sin existir responsables finales por la calidad final de los productos).

En no pocas ocasiones, los procesos van tomando cuerpo no sobre la base de una acabada fase de diseño, formulación y organización, sino a medida que cada empleado, directivo o funcionario a su discrecional criterio (producto de la ambigüedad derivada de la indefinición de atribuciones y competencias), va añadiendo pasos adicionales, inspecciones, verificaciones, reglamentaciones, firmas, etc. al flujo normal de actividades que comprende el proceso. Lográndose con ello agigantarlos y congestionarlos. En el sector público está dinámica se convierte en una espiral imparable por diversas razones: añadir "algo" al flujo de tareas y actividades, podría constituir una actividad indispensable para que los empleados o directivos, justifiquen sus cargos, o bien, para evitar la responsabilidad completa sobre una decisión. El énfasis por la observación irrestricta de normas y reglamentaciones, por sobre el logro de la eficiencia (como si ambos criterios fuesen excluyentes) también contribuye al agigantamiento de los procesos y a la denominada "inflación normativa".

Bajo esta lógica, en buena medida las organizaciones del sector público se han transformado con el tiempo en burocracias centralizadas, que van creando capas y capas administrativas con el tiempo, produciendo oleadas de reglas, procedimientos y manuales. Lo que ha resultado en menos flexibilidad y capacidad de adaptación de las agencias y entonces en menor capacidad de innovación y aprendizaje.

La lección, resulta obvia: antes de poner en marcha iniciativas de cambio sobre los procesos clave que constituyen a una organización, éstos debiesen ser correctamente diseñados, formulados, organizados e implementados, solo entonces y luego de que estos estén operando por un tiempo en el que pueda ser evaluada su

productividad, podrán realizarse esfuerzos de re-diseño, re-formulación, re-estructuración, re-organización o de mejoramiento continuo. Si lo que se hace es otorgar una lógica racional, un arreglo sobre la base de principios gerenciales a un conjunto de actividades que han estado dispersas, que se iban acumulando y congestionando a lo largo del tiempo, se esta haciendo diseño y no *re*-diseño; ingeniería y no *re*-ingeniería; estructuración y no *re*-estructuración; organización y no *re*-organización, mejora y no mejoramiento continuo, se está administrando y no innovando. Es decir se están sentando las bases de un sistema básico de gestión, que no existía ya que la no existencia de procesos bien formulados, evidencia errores de planificación, fijación de objetivos, metas y todos los costos de efectividad de la gestión que arrastra una planificación deficiente.

Falacia 4. Existe una única definición de lo que constituye un proceso en una organización.

Resulta frecuente al impulsar una iniciativa de mejora basada en la gerencia por procesos, tal como la reingeniería o la administración de la calidad total, centrar la atención sobre el tipo de herramientas y técnicas a utilizar; costos que se involucrarán; beneficios a obtener o resistencias a enfrentar al interior de la organización: unidades administrativas y personal que involucrará la iniciativa de cambio, etcétera. Lo que resulta excepcional, sin embargo, es lo más importante: centrar la atención sobre las características distintivas que presentan los diversos procesos que constituyen a la organización.

Se parte de identificar "cuellos de botella" en procesos que expresen problemas de calidad (quejas, incumplimiento de estándares, demoras, etc.), de volumen de producción, por debajo de las metas o estándares fijados, a la elevación de costos, etc. Pero no se presta atención a la identificación de las características gerenciales de dichos procesos. Tal parece que referirse a "procesos" resulta suficiente y que basta con fijar sus límites: donde empieza

donde termina, cuáles sus actividades de transformación y los productos que genera.

Si bien es cierto que los procesos que constituyen a una organización resultan equivalentes por el hecho de contar con los mismos elementos constitutivos, tales como: insumos, actividades de transformación y productos, entre otros, también es cierto que pueden diferir notablemente entre sí en muchos otros aspectos específicos, que son los que pueden determinar, en última instancia, su productividad. Razón por la que los requerimientos para su gerencia son distintos, y de no considerarse su especificidad, las probabilidades de éxito, indudablemente se reducirán ampliamente.

La literatura en torno del análisis de la especificad de los procesos que permita elaborar una "tipología" o clasificación de los procesos gerenciales en un organización que facilite su gestión es, desafortunadamente, escasa. Más aún los sitios en internet relativos a mejoramiento contínuo, reingeniería y gerencia de procesos no distinguen su especificidad y se centran en analizar casos, ofertar software y bibliografía, sin resolverse una cuestión fundamental: ¿cuáles son los rasgos que distinguen un proceso de otro y de los que depende, en gran medida, su productividad?.

Los procesos varían enormemente en torno de su grado de mediación, esto es de la serie de etapas o fases que ordenan a las actividades a realizar; grado de cooperación o colaboración, que indica si en la realización de actividades hay posibilidad (o no) de ajuste mutuo entre los diversos involucrados, así como su grado de flexibilidad que establece la capacidad del proceso de adaptarse (o no) a demandas de tipo diverso.

También los procesos pueden variar atendiendo a las entidades que vincula, éstos pueden ser de carácter intra o interorganizacional. Por otra parte puede referirse a un objeto físico o informacional, entre otras variantes como su nivel de incertidumbre (ver capítulo segundo). Condiciones éstas que imprimen rasgos específicos de gerencia y que de ser obviadas reducirán ineludiblemente la probabilidad de incrementar la productividad y la creación de valor.

Falacia 5. Eficacia, eficiencia y economía son los únicos criterios gerenciales determinantes que deben guiar la gestión por procesos.

El cambio por procesos no es solamente una cuestión de carácter técnico e instrumental. Bajo esta lógica no resulta suficiente con la realización de un análisis sobre la *economía, eficacia y eficiencia* de los procesos y derivar de éste recomendaciones para mejorar el valor de dichos parámetros. El afán desmedido en la utilización de las 3E´s en la Administración pública le ha otorgado a ésta una connotación mecanicista y de "actuación cronometrada" como sugiere Herbet Simon (1973).

En la práctica, dichos parámetros son condición necesaria, pero no suficiente para la buena gerencia. Gerenciar por procesos en el ámbito público implica reconocer muchos otros aspectos que afectan el rendimiento de la organización y por lo tanto son determinantes para el incremento de la productividad y creación de valor público. Aspectos: legales, culturales, políticos y técnicos entre otros. Omitir la multirracionalidad de la gerencia por procesos y limitarse al análisis de la economía, eficacia y eficiencia es una carencia que limita el estudio y las posibilidades de éxito de estas iniciativas de cambio.

En este estudio se plantea la multirracionalidad de los procesos como una cuestión ineludible del cambio organizacional y se precisan aspectos relevantes de dicha multirracionalidad que inciden recurrentemente en la puesta en marcha de iniciativas de cambio en la Administración pública (ver capítulo segundo: reflexiones teóricas sobre los procesos en la Administración pública).

Bajo una visión empresarial, o instrumental si se quiere, el interés en el estudio de los procesos se centra en la manera de optimizar su: *economía, eficacia y eficiencia* (modelo de las tres *E´s*). Como ya se señaló es necesario incorporar otra dimensión analítica que establece el impacto, resultado neto o valor creado por la actividad administrativa, así como también incorporar de manera explícita el criterio de calidad, cualquiera que sea el conjunto de atributos que refiera el proceso en cuestión (accesibilidad, oportunidad, prontitud, gratuituidad, fiabilidad, etc.).

Por otra parte y con la intención de ir recuperando otros aspectos analíticos que dan cuenta de la multirracionalidad, desde una lógica formal que impone el derecho público importa garantizar la seguridad jurídica en la actuación administrativa vía los procedimientos administrativos. De hecho, la noción de procesos derivada de ésta mentalidad lo expresa como el cauce legal que los órganos de la administración se ven obligados a seguir para realizar sus funciones dentro de sus competencias y producir actos administrativos. Los valores asociados a este aspecto son la *regularidad* por la conformidad de las normas establecidas, la *estabilidad* que asume la Administración como agente de conservación del *status quo* y la *garantía* por la protección de los derechos individuales.

En la práctica se establece en ocasiones una relación antinómica entre ambos aspectos (gerenciales *versus* legales) o bien entre dos conjuntos diversos de valores: *economía, eficacia y eficiencia*, por un lado y *regularidad, estabilidad y garantía* por el otro. La preocupación excesiva de la Administración por hacer cumplir la ley escrupulosamente demerita su interés en verificar si se resolvieron (o no)los problemas, y si esto se hizo de la mejor manera posible. Esta es una falsa relación antinómica. Buen número de esfuerzos de reforma administrativa se han centrado más en el análisis instrumental de los procesos y han descuidado su congruencia frente al marco regulatorio que les soporta o viceversa.

La lección es obvia, las iniciativas de cambio por procesos deben considerar ambos aspectos de manera simultánea y favorecer la consecución recíproca y reforzada de ambos conjuntos de principios, los que resultan complementarios y nunca contradictorios.

Es importante considerar también las pautas de comportamiento y el interés particular de políticos y burócratas que se vinculan (directa/ indirectamente) en el desarrollo de los procesos y de cuya vinculación obtienen posiciones de poder y rentas ordinarias o extraordinarias derivadas de sus estrategias de uso de poder. Estos aspectos pueden explicar las resistencias de ciertos agentes a

nuevas regulaciones o a cambios de cualquier tipo en los procesos cuando estos cambios generan la pérdida de posiciones de poder y de rentas económicas.

El análisis estratégico de los actores en la Administración propuesto por el sociólogo Michel Crozier, así como algunas aproximaciones del análisis neoinstitucional como el *public choice* o la teoría del *agente-principal*, resultan enfoques relevantes para revelar estos aspectos.

Falacia 6. Sin tecnología de información (TI) no es posible poner en marcha iniciativas de cambio por procesos ni lograr mejoras espectaculares en productividad.

Existe una falacia muy arraigada sobre el hecho de que la tecnología de información representa la versión o modalidad más acabada de aproximaciones administrativas como la administración de la calidad total (TQM) o la reingeniería de los procesos de negocio, y en consecuencia, se puede hablar de éstas en diversas generaciones, siendo por supuesto la más reciente y refinada la referida al uso de la tecnología de información como su componente central. Bajo esta concepción llevar adelante, por ejemplo, un proceso de reingeniería de procesos sin aplicar TI equivaldría a estar usando una versión poco actualizada y con menos probabilidades de éxito, ya que por ejemplo no contemplaría la posibilidad del modelado de procesos a través de la simulación. Bajo esta lógica la tecnología de información constituiría la pieza clave e indispensable de cualquier iniciativa de cambio por procesos.

En realidad, la tecnología de información constituye un invaluable capacitador o potenciador, bajo ciertas condiciones y supuestos, de muchas aproximaciones administrativas. Por ejemplo, existe la denominada reingeniería asistida por computadora[206], aproximación que establece un vínculo indisoluble de la tecnología de información con la puesta en marcha de iniciativas de reingeniería, favoreciendo

[206] Para analizar con detalle la reingeniería en los procesos de negocio asistida por computador puede consultarse Gregory A. Hansen (1998). Automatización: Reingeniería en los procesos de negocios a través de la simulación. Prentice Hall.

el desarrollo de "procesos prototipo" y de simulaciones. La posibilidad de simular a través de procesos posee un enorme potencial para el sector público. Existen aplicaciones interesantes tales como simular los efectos en el flujo vehicular al cambiar los tiempos o lugares de las señales de tráfico (Rosen:1993), manejo de medicamentos en hospitales (Hansen:1998) entre otros cientos de aplicaciones de gran potencial para la mejora de productividad.

Sin embargo es muy importante advertir, como lo hacen M. Hammer y J. Champy (1994)[207], que la tecnología de información es muy fácil utilizarla mal, así como concebirla erróneamente al hacerla sinónimo y reducirla a la automatización, ya que este camino podría conducir a hacer más rápido lo que se hace mal. Gregory Hansen (1998) experto en automatización señala al respecto que la reingeniería de procesos asistida por computadora tampoco está libre de errores, los modelados de procesos deben surgir de procesos continuados que requieren colaboración de gerentes y trabajadores por igual. Un diseño erróneo puede acarrear consecuencias muy negativas para la productividad y la creación de valor.

Existen casos que demuestran avances importantes, sin que la intervención de la tecnología de información juegue un rol fundamental, como en el caso del Departamento del Distrito Federal de la Ciudad de México, cuya innovación se basa en al elaboración de mapas de procesos e identificación de diversos tipos de procesos, así como en la estrategia de "aprender haciendo" (capítulo cuarto), otros en el que las mejoras se basan en ésta, como en el caso del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de Chile cuya modernización apuesta por la TI. Así como también se hallan fracasos rotundos de aplicación del cambio por procesos basados en la aplicación de la tecnología de información.

Ninguna aplicación de tecnología de información, ninguna, puede sustituir, en sí misma, a una buena práctica gerencial. Por otra parte,

---

[207] Michel Hammer y James Champy (1994) Reingeniería de la empresa. Parragón.

una buena gerencia sin duda, puede verse potenciada por la adecuada introducción de aplicaciones de tecnología de información.

La gerencia por procesos en el sector público, como vía para incrementar la productividad y creación de valor pública, puede verse ampliamente beneficiada del uso adecuado de la tecnología de información, así como también de otras clases de tecnología que pueden provocar mejoras importantes en los niveles de productividad y en la creación de valor[208].

Falacia 7. De si deben combinarse (o no) las diversas aproximaciones administrativas vinculadas al cambio por procesos.

Existen dos posiciones extremas relativas a este punto, ambas son falacias recurrentes y presentan riesgos. Por una parte, se argumenta que los principios y diversas técnicas para lograr el mejoramiento de la calidad y el rediseño de procesos, tales como: el Kaizen, el *benchmarking*, el manejo de inventarios justo a tiempo, la reingeniería de procesos, son excluyentes entre sí y que no tiene sentido combinarlas ya que constituyen estrategias diferentes en términos de costos, del uso de tecnología de información, del impacto a lograr, del apoyo requerido por los diversos miembros de la organización, etc.

Bajo esta perspectiva, se señala que algunas técnicas son para el mejoramiento contínuo, otra para cambios radicales. Unas se dirigen más los procesos de producción de bienes y/o servicios, otras buscan impactar en la dinámica de trabajo en equipo, etc.

Contrariamente hay posturas que apuestan por la conveniencia de combinar, sin restricción aparente más allá del presupuesto, las diversas aproximaciones, herramientas y técnicas que se encuentran disponibles.

---

[208] Por ejemplo, en Nueva Jersey se aplica desde hace una década una tecnología para procesar neumáticos usados y reciclarlos como asfalto (International City Management Association 1990 PW-1).

En realidad, es posible combinar aproximaciones administrativas orientadas a la gerencia por procesos. Sin embargo su combinación adecuada presupone, claridad y precisión en los procesos de planificación y orientación estratégica. De no darse esta condición ninguna combinación será de utilidad, ni pertinente. Lo más regular, y conveniente, es que las organizaciones inicien procesos de mejoramiento continuo, y una vez iniciada esta dinámica, desarrollen en el momento más pertinente, y dadas ciertas condiciones, apuestas por cambios radicales.

Sin embargo, la combinación excesiva de herramientas puede hacer que indudablemente éstas compitan entre sí. Desafortunadamente se llega a pensar que modernizar un servicio o producto es igual a la aplicación de un conjunto de herramientas y técnicas gerenciales de vanguardia, y mientras más de ellas se apliquen, mejores resultados se obtendrán. No hay, por supuesto, ninguna evidencia empírica que establezca una relación bi-unívoca entre el número de técnicas utilizadas y la productividad y creación de valor.

> "Actualmente se ofrece a las organizaciones tan variado menú para mejorarlas, que es realmente difícil escoger el que mejor convenga a la salud de la organización. Algunas empresas algo golosas, pueden no resistir la tentación de probar una variedad de tan suculentos platillos" (José Sierra: 2001)[209]

Los compromisos de modernización de la gestión pública en Chile, iniciativa orientada a la mejora de la eficiencia y calidad de los servicios públicos, generó en muchos directivos de servicios públicos a fines de los años noventa, periodo de auge del renovado interés por introducir ciencias empresariales al sector público liderado por el Comité de Modernización de la Gestión Pública, un afán desmedido de incorporación de nuevas técnicas. En la revisión de las propuestas de mejora más de un centenar de servicios, hacían pensar en una "sopa de letras", ya que pretendían, en períodos de

[209] Sierra, José (2001) Revista Gerencia, Asociación de Gerentes de Guatemala. Septiembre.

uno o dos años el desarrollo de T.Q.M (total quality management); B.P.R. (Business Process Reengineering); J.I.T. (Just in time); Kaizen, etc.[210]

Falacia 8. La introducción de iniciativas de cambios por procesos afecta sólo a una pequeña parte de la organización.

Dada la noción muy extendida de que la gerencia por procesos, y particularmente aquella derivada de la aproximación administrativa de la calidad total, es equivalente a la mejora incremental de algunos "procesos clave" de la organización. O bien del énfasis en los cambios radicales en los procesos centrales atribuidos a la reingeniería, se tiende a creer que el desarrollo de iniciativas de este estilo directivo, se limita a producir cambios en algunos procesos de gran importancia de la organización, es decir tiene un impacto localizado y puntual, normalmente en los procesos de producción y que ese impacto puede no afectar a muchas otras áreas de la organización, como la estructura organizacional, las funciones administrativas, la cultura y el clima organizacional, etcétera.

Bajo este razonamiento es fácil comprender el porque de la pérdida del impulso inicial de muchas iniciativas de cambio. Lo realmente poderoso de este enfoque gerencial, es la posibilidad de centrar el análisis de la dinámica organizacional y su capacidad de aprendizaje en los procesos gerenciales como unidad analítica principal. Si es en éstos donde se crea (o no) valor en una organización (y si además son transversales a la organización), deben analizarse todos aquellos factores de la dinámica organizacional que posibilitan o no incrementar su productividad y maximizar la creación de valor. De esta manera, el análisis de la estructura, del clima y la cultura organizacional, de la gestión con el contexto, de la estrategia, etc., deberán ser analizadas a la luz de su contribución (o no) al

[210] Medina, Alejandro (1998) Notas sobre los compromisos de modernización de la gestión pública en Chile. Reunión Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Mimeografiado. Santiago de Chile.

rendimiento de los procesos, y por tanto de la organización. La influencia del cambio por procesos afecta, en mayor o menor grado, a toda la organización, por ejemplo, al requerir responsables de procesos desde el inicio hasta el fin del mismo, por ejemplo desde la recepción de una solicitud hasta su resolución, se requiere remplazar a los especialistas con generalistas; se requieren rediseños de la estructura organizacional –recuérdese que los procesos en la organización son tan buenos como su estructura se los permita-, de los sistemas de incentivos, de la estrategia, etc.

Gerenciar por procesos con miras a incrementar la productividad y la creación de valor público, implica un cambio global de la dinámica de la organización. Implica cambios profundos en el modelo de organización y gestión, no meramente puntuales, ya que éstos pueden fácilmente no ser sostenibles.

Falacia 9. La Dirección por procesos es sólo aplicable a procesos industriales de manufactura.

Al ser los casos paradigmáticos de muchas aproximaciones administrativas relativas a la gerencia por procesos, historias de empresas de manufactura, esta condición favorece la creencia que ese es su "*locus*" o hábitat natural y que fuera de éste, dichas aproximaciones administrativas no pueden operar, y que de hacerlo, no lograrían desarrollar su pleno potencial.

Por otra parte, también el sector público, se aparece como un ambiente no propio para tales iniciativas, ya que gran parte de su actividad se concentra en servicios más que en productos, además del hecho de la difícil estandarización de muchos de ellos, en los que el grado de discrecionalidad de prestadores de servicios como médicos o profesores, es muy alto.

No hay dos arrestos iguales, clases o atenciones médicas. Sin embargo ello no significa, por supuesto, que las actividades sean aleatorias, y es entonces posible determinar las principales actividades,

su secuencia y articulación y establecer parámetros de seguimiento sobre la base de calidad, eficiencia, etc.

Aunque se trate de servicios y a pesar de que es innegable que éstos son más difíciles de estandarizar dada su naturaleza como servicios, que hace que su producción se realice como parte de su entrega, tanto de organizaciones empresariales como públicas, estos son susceptibles de incrementar su productividad e impacto a través de la gerencia por procesos.

Además la experiencia de aplicación demuestra que dentro del ámbito público, pueden ser aplicados en ámbitos diversos: regulatorios, recaudatorios, e incluso en la producción y/o entrega de bienes o servicios dirigidos al Bienestar, así como en la producción de bienes públicos "puros".

Falacia 10. Los únicos procesos importantes son los de producción.

De acuerdo a los trabajos de James Harrington, los clientes de una empresa son cinco veces más susceptibles a alejarse de la empresa a causa de procesos mediocres de la empresa que a causa de productos deficientes (Harrington: 1993). Lo mismo sucede, sin duda, en la relación de los interesados con la Administración pública y con respecto de la productividad y la creación de valor público.

Son tres además de los de producción, los procesos que constituyen a cualquier organización: los procesos de diseño; los de monitoría y evaluación y los de soporte administrativo. Todos son igualmente importantes y es de su interacción que se garantiza el aprendizaje organizacional, todos forman parte del sistema de productividad y creación de valor público y por tanto resultan de gran importancia para la gerencia.

Desafortunadamente prevalece la falsa concepción de que son los procesos de producción los únicos relevantes para alcanzar mejoras en productividad y creación de valor público. Un producto, por ejemplo, no podrá nunca mejorar y adaptarse a nuevos requerimientos

si no existen procesos eficientes de investigación y desarrollo o de mercadeo.

Este estudio enfatiza que la gerencia por procesos se basa en la conceptualización de cualquier tipo de organización como un conjunto de procesos interconectados entre sí capaces de crear valor. Por lo tanto, se evita la falsa concepción de que solo importa un tipo de procesos.

Falacia 11. Las técnicas de gestión por procesos son técnicas de recorte de personal

Resulta frecuente encontrar en la literatura gerencial, seminarios y debates sobre gerencia, así como en la opinión de funcionarios públicos; políticos y sindicatos, la asociación entre el término "reingeniería" u otros relativos a la mejora de productividad sobre la base de procesos como una técnicas de recorte de personal, siendo éste su meta principal a lograr. Así el enfoque de procesos se convierte en un conjunto de herramientas orientadas al "achicamiento" o *downsizing.*

El recorte de personal, conforma, sin duda, la mayor amenaza que perciben los empleados públicos cuando se busca introducir las nuevas herramientas gerenciales derivadas de las estrategias de modernización de la gestión pública, amenaza que otorga, también una poderosa lógica argumental a los sindicatos para enfrentar los cambios gerenciales que impulsan los gobiernos al racionalizar sus estructuras.

La reingeniería de procesos y otras técnicas de gerencia por procesos, contrarios a esta lógica constituyen un enfoque creativo y dinámico de la gestión muy distante de la lógica de un mero recorte basado en presiones fiscales. De hecho, numerosas experiencias de cambio organizacional basadas en la introducción de técnicas de gerencia por procesos no se han traducido en reducción de personal, por el contrario la redefinición estratégica de algunas funciones o el ajuste de sus estructuras operativas ha

provocado en éstas, contrariamente a lo esperado, un incremento de personal.

El recorte de personal no debe ser la primera sino la última solución a los problemas de la organización. De hecho, como sugieren diversos expertos gerenciales es lo que los líderes tanto empresariales como del sector público hacen cuando se les acaban las ideas.

Sin embargo, es cierto que tampoco es excepcional que las mejoras basadas en la productividad identifiquen personal que pueda ser recortado, es decir empleados que ya no son necesarios, también existen mecanismos distintos de recorte. Existen recortes "cosméticos" y otros "de convicción". Los primeros se basan en la concepción de que el recorte de personal es una medida eficaz para recortar gasto y tiene su origen en una fuerte presión fiscal. No suponen un análisis riguroso de la productividad de los cargos ni de las consecuencias a corto, mediano y largo plazo de los empleados que ya no son necesarios ni de cómo se afectará el rendimiento organizacional en sus aspectos estratégicos. Mientras, los de convicción atienden a recortes basados en análisis de productividad y además, se acompañan de un conjunto de medidas orientadas a amortiguar los impactos del recorte. Los gobiernos como sugieren Osborne y Plastrick (1998):

> "deberían proteger a sus empleados de la amenaza del desempleo, a menos que se encuentren en una crisis fiscal tan profunda que sencillamente no puedan permitirse el lujo de hacerlo. No fueron los empleados quienes crearon las burocracias en las que trabajan, de modo que no deberían pagar el precio que cuesta reinventarlas" (Osborne, David y Peter Plastrick, 1998:5:175).

Ofrecer a los empleados servicios de recolocación de personal; exigir a contratistas privados -en caso de haber optado por la contratación al exterior derivado de las mejoras- que den prioridad de contratación a los empleados públicos desincorporados antes que a cualquier otro candidato; ofrecer indemnizaciones globales o incentivos para la jubilación anticipada; re-entrenar y re-calificar trabajadores, entre otras, son medidas orientadas a proteger a los empleados de los recortes cuando estos son inevitables.

En suma, la técnicas de gestión por procesos no son técnicas para amortizar personal, ésta es la última opción para un líder gerencial, y de ser necesaria debe ser de convicción y acopañada de un sistema de protección a los empleados a desincorporar.

Falacia 12. Contar con procesos es gerenciar por procesos.

Existe la percepción, en algunas organizaciones de que sólo basta con dedicar un intenso periodo de tiempo a la identificación – insumos, actividades de transformación, productos- y documentación de algunos de los procesos más importantes de la organización para practicar el enfoque de gerencia por procesos y cambiar el estílo gerencial.

Sin embargo, contar con procesos bien delimitados, con límites establecidos de manera precisa, responsables definidos y conocimiento de lo que se hace en las distintas áreas que atraviesa un proceso no equivale necesariamente a gerenciar por procesos. Puede contarse con todo lo anterior, pero si no se identifica el grado de variabilidad de los procesos, es decir su métrica expresada mediante indicadores de eficacia, eficiencia, calidad y productividad, no es posible fijar estándares y analizar su rendimiento de manera sistémica para lograr mejoramiento continuo, premisa básica en la gestión por procesos. Al respecto Michael Hammer (2001) señala:

> "los procesos deben ser medidos objetivamente –y frecuentemente... las medidas de rendimiento son las mejores amigas de un gerente por procesos"

La monitoría continua supone también trabajo en equipo y responsabilidad compartida. La medicion es la semilla inicial del cambio, ya que de ésta se deriva la posibilidad de establecer circuitos de aprendizaje organizacional. Sin duda, el gerenciar procesos reduciendo las barreras interdepartamentales e interorganizacionales, exigirá estílos de gestión participativos y horizontales.

III. COMPARACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE CASOS

Del análisis comparado de los casos de estudio presentados pueden ser derivadas una serie de lecciones o mejores prácticas en torno del enfoque de gerencia por procesos.

3.1 La lógica de los procesos como perspectiva analítica

Pensar la dinámica organizacional sobre la base de procesos, constituye sin duda una capacidad que debiese ser expandida a través del entrenamiento a organizaciones tanto públicas como privadas. Por regla general las organizaciones del sector público son organizaciones no orientadas por la lógica de lograr el potencial que ofrece la gestión por procesos, sus miembros conocen poco de lo que sucede más allá de sus responsabilidades laborales, sobre las que recae el peso de la supervisión y el control derivado de interés por el apego a la norma. Aunado a ello existe un fuerte control sobre la información y sólo se comparte aquella que se considera necesaria.

En contraposición, los distintos casos descritos tienen como común denominador la capacidad de conceptualizar y visualizar a la organización como una red de procesos interconectados entre sí capaces de crear valor. En tal sentido, la identificación colectiva de mapas de procesos y medidas de rendimiento, constituyen, entre otras, piezas claves de su práctica gerencial, y sin duda constituyen el primer paso para avanzar en este enfoque.

Esta conceptualización permite avanzar en el diagnóstico del rendimiento organizacional; establecer indicadores, y estándares, de desempeño; establecer niveles de responsabilidad a nivel individual y grupal, así como también identificar y analizar la efectividad del relacionamiento de la organización con otras organizaciones con las que interactúa.

Anclar el análisis organizacional en procesos permite incorporar otras dimensiones gerenciales con las que interactúa intensamente,

tales como estructura, cultura y clima organizacional, entre otras, constituyéndose en un enfoque del cambio organizacional.

La perspectiva o enfoque de procesos, es la vía a través de la que las metas abstractas de creación de valor o productividad se expresan de manera operativa y tienen consecuencias prácticas. Sin ésta, la consecución de los resultados esperados es poco probable. Como sugiere Michael Hammer (2001) sin perspectiva de procesos, las organizaciones caen en una espiral de caos y conflicto interno.

No se trata de una técnica o un conjunto de técnicas para optimizar flujos de trabajo, sino de una forma de comprender la dinámica organizacional a través de un conjunto de principios y prácticas gerenciales basadas en un enfoque multidisciplinario.

3.2 El balance entre productividad y creación de valor

Productividad y valor público son dos caras de la misma moneda. Intentar conseguir una sin considerar a la otra puede arrastrar graves consecuencias, debido a que hacerlo implica olvidar sus niveles de articulación, así como su grado de interdependencia e intercambio *tradeoff*.

Bajo esta lógica puede darse la situación en que organizaciones logran mejoras espectaculares en productividad, más sin embargo su contribución a la creación de valor público se mantiene como una incógnita. Si esto se da, difícilmente una organización podría ser valorada como exitosa. Resulta probable que se pueda lograr hacer mejor, más rápido y con mayor eficiencia aquello que es erróneo, poco pertinente o irrelevante. Un ejemplo clásico de ello viene del campo de las políticas sociales y concretamente de programas de complemento alimentario para niños en edad escolar.

En varios países de Sudamérica, como Chile, Argentina[211] y Uruguay, estos programas fueron modelos de productividad, es decir el nivel

[211] Para el caso de Argentina puede consultarse Cohen Ernesto y Rolando Franco (1993) Evaluación de proyectos sociales. Ed. S.XXI

de eficiencia en la producción y entrega de servicios, procesos en los que intervienen proveedores privados, fue cada vez mejor. El costo unitario por ración alimentaría servida en las escuelas se fue reduciendo con el tiempo, gracias a las economías de escala así como a la mejora de la productividad. Incluso la calidad del complemento alimenticio, entendida por el cumplimiento de estándares de higiene en la manipulación de alimentos y su balance calórico se logro estandarizar sobre metas muy exigentes. Sin embargo, durante muchos años, nunca se evaluó el valor público que estos programas habían generado. Si bien, siempre "se percibía" que las cosas mejoraban, según el parecer de los actores involucrados en la operación de los programas, la evaluación de impacto reveló sorpresas.

La evaluación del impacto de dichos programas llevada a cabo por agencias internacionales de cooperación y financiamiento, mostró, a plenitud, una enorme paradoja. Si bien y por una parte la productividad era muy alta, por la otra dichos programas no creaban valor publico, por el contrario, lo destruían. Los resultados demostraron incrementos de niveles de desnutrición en las zonas rurales, así como incremento de obesidad en las zonas urbanas.

La explicación se encontró en la variable de consumo intra-familiar. Como una estrategia de sobrevivencia familiar, las jefas de hogares en las zonas más carenciadas, las rurales, repartían los escasos alimentos entre aquellos miembros de la familia no escolarizados, ya que se asumía que ellos comían en la escuela. Por su parte, las jefas de hogares urbanos, no consideraban el complemento alimenticio, y mediante la ingesta de éstos, los escolares, con el tiempo, aumentaban de peso, lográndose en algunos casos obesidad.

La lección resulta obvia, las mejoras de productividad tienen sentido sí y solo sí contribuyen de manera significativa a la creación de valor público, en este caso expresado en cambios en el nivel nutricional de los escolares, contribución al rendimiento académico, así como mejora de ingreso de productores locales vinculados a la

producción de los complementos. La contribución al rendimiento académico, por supuesto, fue prácticamente nula.

Este ejemplo destaca la importancia de la articulación y balance de ambas dimensiones. En el sector público la fragilidad del equilibrio entre productividad y creación de valor es alta. Usualmente el péndulo se encuentra en el lado de la productividad, y regularmente ésta no es desarrollada en todo su potencial. Las razones pueden ser muchas y van desde la dificultad intrínseca de concebir, operacionalizar y medir el valor que crean las organizaciones públicas, hasta los intereses deliberados para evitar responsabilidad ante los resultados cuando estos son negativos (o se presume que pueden serlo). Mostrar incrementos de productividad, es aparentemente, una señal indudable de salud y vigor gerencial y evita la responsabilidad por los resultados finales.

Los estudios de casos analizados en este trabajo, muestran distintos alcances en torno del equilibrio o balance deseado entre productividad y creación de valor. Si bien hay mayor desarrollo y atención a los aspectos relativos a la productividad de los programas, la creación de valor no está ausente, en este sentido, hay diseños bastante elaborados para medir el impacto como es el caso del Proyecto Joven. También resulta atractivo, desde el punto de vista de creación de valor, desde el lado de la Oferta, la atención puesta a modalidades de prestación de servicios basadas en mecanismos de mercado, como la contratación al exterior de servicios, y otros aspectos como la gestión de redes, el desarrollo de normas, mecanismos administrativos e incentivos para favorecer la transparencia y la eficiencia en la asignación de recursos de los procesos constituyen también aportes valiosos.

3.3 La multiplicidad de valores que caracteriza la gestión pública

El espíritu empresarial influye cada vez más de manera determinante en la gerencia pública, ha provocado una fuerte irrupción de

estrategias y técnicas empresariales orientadas a reinventar al gobierno bajo los principios de las ciencias gerenciales, a dotar a la gerencia pública de un talante más empresarial. Satisfacción del cliente; valor agregado; gestión estratégica; mejores prácticas; productividad; gobierno electrónico; contratos por desempeño; evaluación por resultados y otros dan cuenta de vocablos de la nueva gestión pública de uso común en empleados públicos y en sus informes gerenciales.

Sin duda el mayor desafío es no sólo concentrar los esfuerzos en el ámbito técnico, sino conectar con las necesidades de fortalecimiento del entorno institucional en el que éstas iniciativas se desarrollan: mecanismos de rendición de cuentas; participación y control ciudadano; práctica del Estado de Derecho; instituciones de control de la burocracia; nivel de profesionalización del sector público, etc.

Bajo esta lógica, los casos de estudio analizados, en mayor o menor grado destacan la intervención hacia otras dimensiones más allá de la técnica. La inclusión de nuevos principios normativos como la "afirmativa ficta" en el caso del Departamento del Distrito Federal de México, o los esfuerzos de las agencias, instituciones o programas gubernamentales por perfeccionar los mecanismos de regulación con agentes externos que son contratados para la producción y/o entrega bienes y/o servicios expresan la consideración explícita de grupos de interés y la necesidad de reducir los márgenes de discrecionalidad derivados de vacíos de regulación, entre otros. El uso de enceustas de satisfacción de beneficiarios se constituye en una herramienta recurrida en distintas de las iniciativas analizadas.

3.4 La selección de procesos claves

Una organización puede contar con un amplio y diverso número de procesos que la constituyen. Resulta poco habitual la realización de mapas de procesos que permitan identificar su número e interacción, pero quizás menos habitual aún el desarrollo de criterios para seleccionar a los más importantes.

En los casos estudiados, aunque con diversas modalidades, se identifican los síntomas que permiten identificar cuellos de botella de los procesos: quejas, demoras, altos costos, capacidad ociosa de infraestructura o equipos, congestionamiento y otros que constituyen una primera valoración sobre su grado de deterioro.

Además de ello, una lección importante es que más allá de los síntomas de desgaste, se analice la contribución de los procesos al impacto; a la satisfacción del cliente, la disponibilidad al cambio del personal, etc. No todos los procesos pueden ser cambiados de manera simultánea, razón por la que la elaboración de criterios para la selección de procesos estratégicos es necesaria. Por ejemplo, el caso del Programa de Modernización Administrativa del D.D.F. de la Ciudad de México muestra con claridad la elaboración de criterios orientados a la selección de procesos críticos. Para el caso del Proyecto Joven, de Capacitación Laboral de Argentina, así como del Programa de Apoyo a la Microempresa de Chile, los procesos prioritarios se constituyen en aquellos que regulan la relación con terceros.

3.5 Los procesos como mecanismos de monitoría

La concepualización de la organización como un mapa de procesos y la identificación del grado de variabilidad de éstos establece las condiciones mínimas para el establecimiento de sistemas de mejoramiento continuo.

Una vez delimitados los procesos, el desarrollo de indicadores sobre su rendimiento favorece el desarrollo de un sistema de monitoría basado en el rendimiento de los procesos de manera individual y la contribución de éstos a los objetivos estratégicos e impacto de la organización. La medición frecuente favorece el desarrollo de estándares, los que bajo condiciones de trabajo en equipo y gestión descentralización incentivan el aprendizaje de los individuos ero también de la organización.

3.6 Derribar fronteras organizacionales

Durante las últimas décadas la práctica gerencial ha hecho uso de un conjunto de aproximaciones administrativas orientadas a la reducción de costos; aplanamiento de estructuras; eliminación de desperdicios y retardos y otros problemas derivados de un trabajo que no añade valor. La calidad total; la reingeniería y otras aproximaciones gerenciales orientadas por procesos se ha constituido, sin duda, entre las más recurridas para lograrlo.

Uno de los aportes más relevantes del enfoque por procesos lo constituye la noción de derribar fronteras dentro de la organización, es decir terminar con el aislamiento entre áreas funcionales (o departamentos administrativos), la fragmentación de tareas y responsabilidad y el déficit de coordinación y promover la gestión transversal de los procesos y su optimización. Si bien éste es quizás uno de los grandes aportes gerenciales del enfoque por procesos, la evidencia de este estudio señala que ello no es suficiente, ya podrían existir fuentes de ineficiencia en las "fronteras" de la organización.

En los casos descritos se aprecian esfuerzos importantes por derribar no solo las barreras inter-departamentales sino también y especialmente las barreras inter-organizacionales, ya que en realidad, prácticamente cualquier programa público podría constituir una red de actores de diversa naturaleza. Esto es, la relación de los organismos públicos con sus beneficiarios; con proveedores de bienes y servicios a la organización o a los beneficiarios, entre otros ayudar a conceptuar las barreras inter-organizacionales.

De los casos se aprecian avances en esquemas de regulación a terceros al contratar al exterior; mejora de mecanismos de comunicación entre actores; rendición de cuentas a beneficiarios o sistemas de seguimiento, entre otros, que expresan iniciativas orientadas a la mejora de procesos inter-organizacionales. Este es uno de los aprendizajes más innovadores y de mayor potencialidad, la demolición no sólo de las fronteras intra-organizacionales sino

también las Inter-organizacionlaes mejorando la conexión entre procesos. Descuidar las barreras externas podría arrojar las mismas consecuencias que las derivadas de contar con barreras intraorganizacionales: costos, retardos; congestión administrativa, etc.

3.7 La aplicación de la mejora por procesos en diversos campos de la gestión pública

Las actividades de la Administración pública poseen una naturaleza diversa, pueden ser ordenadas en actividades de bienestar; regulatorias; recaudatorias; y aquellas orientadas a la producción de bienes públicos, entre otras. Todas estas actividades, cualquiera que sea su naturaleza, pueden mejorar su productividad y potenciar la creación de valor público a través de la gerencia por procesos.

Actividades del bienestar

Son las de producción y entrega de bienes y/o servicios sociales. Su productividad mejora cuando la producción y/o entrega de productos que entregan los diversos proyectos y programas que materializan la política social se logran en menos tiempos y con mayor calidad (o ambos), con igual (o menor) cantidad de recursos y en igual (o menos) tiempo.

En cuanto al valor creado, la modificación lograda (en términos positivos) en las condiciones de bienestar de la población objetivo beneficiaria expresa la existencia (o no) de creación de valor público, por ejemplo disminución de la desnutrición; reducción de la tasa de analfabetismo; incremento del nivel de ingresos; según los objetivos de cada programa o proyecto, etc. A nivel macro la reducción de la incidencia de la pobreza; de su severidad así como la mejora en la distribución del ingreso son indicadores que expresan la creación de valor.

Actividades recaudatorias

Una eficiente gestión recaudatoria contribuye al logro de equilibrios fiscales y al diseño adecuado de sistemas orientados a lograr una adecuada presión tributaria, a evitar la evasión y la regresividad impositiva. Para ello, también la gerencia por procesos puede contribuir al facilitar los puntos de encuentro entre contribuyentes y agencias, agilizar las transacciones económicas, incrementar la confiabilidad de los registros de transacciones económicas y manipulación de información, reducir asimetrías de información entre los contribuyentes y las agencias, etc.

De hecho, los servicios de rentas o impuestos internos en diversos países se han constituido en agencias paradigmáticas para demostrar las bondades del proceso de modernización de la gestión pública, dados los incrementos en los volúmenes de recaudación, su contribución a la eficiencia de la política fiscal y la disminución de quejas por parte de contribuyentes. Los mecanismos para garantizar la transparencia y el uso adecuado de los recursos fiscales son aspectos que muestran la creación de valor.

Actividades regulatorias

Antiguas utilidades públicas, tales como hidrocarburos, electricidad, transporte, telecomunicaciones y agua, son ahora áreas desreguladas, como sucede en una gran número de países de la región (Chile, Argentina, México, etc.) o capitalizadas (Bolivia y República Dominicana). En éstas se eliminan las barreras a la entrada, eliminando los monopolios públicos, y se posibilita a agentes económicos privados la producción y/o distribución de bienes y servicios. También otras áreas sujetas a la regulación son las relativas al sector financiero, de la banca y de seguros, así como al sector de recursos naturales. Todo ello se traduce en una estructura regulatoria que incluye leyes, normas, reglamentos y agencias específicas, que se expresan en entes como las superintendencias (sectoriales, generales, etc.) en algunos casos este rol asumido por los tribunales.

La actividad regulatoria de las Superintendencias, si bien varía de acuerdo a la especificidad del sector en que se desempeña también contempla una serie de actividades genéricas: otorgamiento de derechos a agentes privados; promoción de la competencia; definición de cálculos y aprobación de tarifas; seguimiento de obligaciones a particulares; aplicación de sanciones; resolución de conflictos y controversias; atención de reclamaciones; colectar y difundir información; establecer estándares; proponer normas técnicas; coordinar con otras agencias, etc. En síntesis, a través de estas actividades regulatorias, se busca garantizar la existencia de competencia en el mercado específico y los beneficios que se derivan de ésta.

Las superintendencias, entonces, pueden también ser analizadas sobre la base de su productividad y creación de valor, y por lo tanto, son susceptibles de aplicar el esquema propuesto en este estudio[212]. De hecho la eficiencia de la gestión de las instituciones regulatorias es un campo de conocimiento de gran demanda, especialmente en América Latina en donde la desregulación económica de las utilidades públicas es bastante reciente.

La lógica de la regulación en las antiguas utilidades públicas, es el logro de incrementos en productividad, derivados de la innovación y la reducción de costes que impulsa un entorno competitivo en el sector, y por lo tanto la reducción en las tarifas de los usuarios. Sin olvidar por supuesto, los sistemas de protección a los consumidores.

Un mapa de procesos para una Superintendencia Sectorial en un área de las antiguas utilidades públicas se ejemplifica a continuación. Las Superintendencias Sectoriales poseen dos tipos de clientes externos: los operadores y los usuarios y procesos de diversa naturaleza.

---

[212] El autor realizó en 1999 consultoría en el sistema de regulación sectorial SIRESE de Bolivia, aplicando el análisis de procesos a la gestión de las diversas superintendencias.

Los procesos de diseño y asignación de recursos son:

a) proceso de definición del programa operativo anual de actividades
b) proceso de elaboración presupuestal

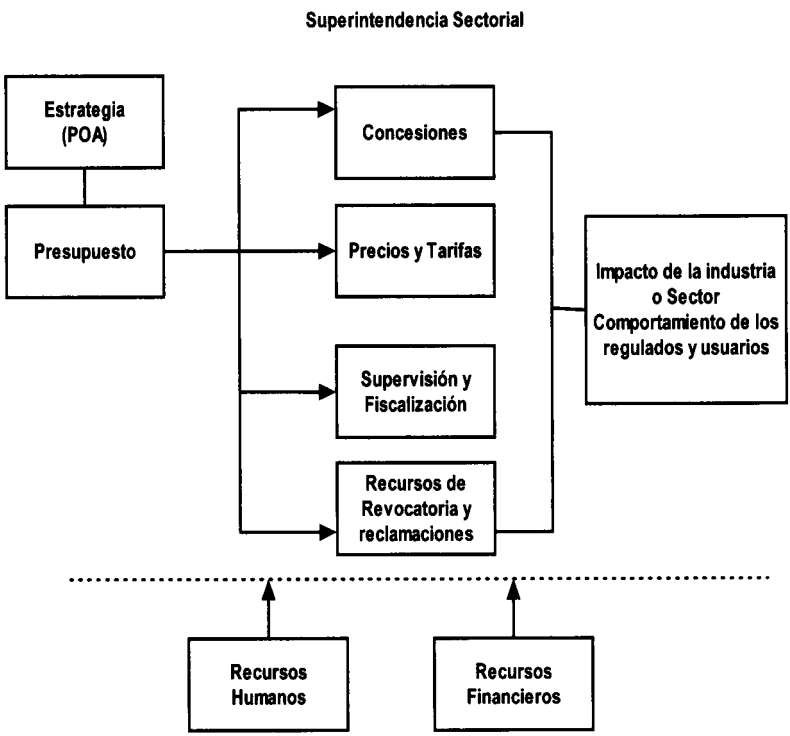
Los procesos productivos son:

a) el procesos de otorgación de derechos (concesiones, licencias) y adecuación de operadores
b) el proceso de fijación de tarifas y defensa de la competencia
c) el proceso de supervisión y fiscalización
d) el proceso de recursos de revocatoria y reclamaciones.

Los procesos de monitoría y evaluación (o aprendizaje) son los encargados de supervisar las modalidades de ejecución, analizan el impacto de los productos de la regulación en el sector, así como en operadores y usuarios.

Los procesos de soporte, respaldan básicamente a los productivos, incluyen gestión de recursos humanos, materiales y financieros.

Figura 38: Mapa de procesos gestión interna de una Superintendencia Sextorial[213]



Fuente: elaboración propia

[213] Tomado de Medina Alejandro (1999) Taller sobre Regulación Sectorial y Evaluación de la Gestión Pública. Agosto, La Paz Bolivia.

3.8 Notas finales

Productividad, creación de valor y procesos constituyen un triángulo estratégico. No es posible lograr mejoras sustantivas en la gestión pública, si se busca el logro de uno extremo del triángulo sin concentrase y articularse a los otros dos.

La gerencia de los procesos en la organización y entre organizaciones, constituye una de las más potentes opciones para materializar y derivar en consecuencias prácticas a la productividad y a la creación de valor público, sin estos referentes cualquier gestión por procesos carece de sentido ya que carece de criterios para valorar su éxito o fracaso. Asimismo, logros en productividad que mantengan la incógnita del valor público que se crea (o se destruye) o bien situaciones en las que se mide la contribución de la actividad de la Administración pública al bienestar social y mejora de la calidad de vida, pero en las que el nivel de productividad es una incógnita, atentan potencialmente contra su sostenibilidad pudiendo derivar en situaciones de ineficiencia.

Este estudio constituye una invitación a que académicos y practicantes de la gestión pública contribuyan al avance conceptual e instrumental que supone la articulación de estos conceptos en la práctica gerencial.

BIBLIOGRAFÍA

Capítulos Primero y Segundo

Alcaldía de Medellín (1997). *Políticas Públicas y Gestión Social. Una mirada desde la gerencia social*. Colombia, 220 pags.

Barzelay, Michael (1992). *Breaking Through Bureacracy. A new Vision for Managing in Government.* University of California Press 237 pags. USA.

BID América (1998). *Revista del Banco Interamericano de Desarrollo* Septiembre/Octubre. Washingon DC. USA.

Bodemer, Klaus. (1993). *La Reforma del Estado: Más allá de la privatización.* Friedrich Ebert Stiftung, Uruguay. 236 pags.

Borins, Sandford. (1994). *The New Public Management is Here to Stay.* Canadian Public Administration. 122 - 132 pags. Vol. 38:1 (spring 1995). USA.

Boorsma B., Peter (1996). *Modern Public Management in Theory and Practice.* Paper presentado para el primer Congreso del CLAD sobre Modernización Administrativa, Río de Janeiro, November 7-9 (11 pags). Brasil.

Brugé, Quim (1996). *La dimensión democrática de la nueva gestión pública,* Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No.56, Enero-Agosto (45-58). España.

Cárdenas J. y Zambrana W. (1994). *Gobernabilidad y Reforma del Estado. Consejería Presidencial para la Modernización del Estado.* Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. Santa Fé de Bogota, Colombia.

Cardoso, Fernando H. (1995). *Plan Director. La Reforma del Aparato del Estado.* Presidencia de la República. Cámara de la Reforma del Estado. 89 págs. Brasil.

Castillo y Castillo Carlos (1992). *Racionalización de la Administración Pública.* Cuadernos de la SEGEPLAN 2. 71 págs. Guatemala.

Castañar, Xavier (1995). *"Medología para la elaboración de casos"*, ESADE, 25 págs. Material docente, España.

Chevallier, J (1988). *Les politique de déréglementation.* Institut Fancaise des Sciences Administratives. Le déreglamentation. Etude comparative. Paris: Económica.

CLAD, CEDAI (1992). *Modernización de la Administración Pública, Dilemas y Desafíos,* Vol. 9. No.2. 138 págs. Venezuela.

CLAD (1993). *La Simplificación Administrativa en el Marco de la Rearticulación de las Relaciones Estado y Sociedad.* Reportes 1 y 2. Venezuela.

Clifford W. (1993) *Deregulation: Days of Reckoning forMicroeconomist Journal of Economic Literature.* Vol. XXI (Sept.): 1262-1289. USA.

Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. (1995). *Compromisos de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos.* 180 Págs. Chile.

Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. (1997) *La Reforma del Sector Público en nueva Zelandia,* 46 págs. Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1995,1996 y 1997). *Panorama Social de América Latina y el Caribe.* Naciones Unidas. Chile. www.eclac.cl.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1996). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1995 - 1996.* Naciones Unidas. Chile. 349 págs. www.eclac.cl

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1997. *La Brecha de la Equidad.* Naciones Unidas, Santiago de Chile. 217 págs. www.eclac.cl.

Comunidades Europeas (1994). *La politique Européne de Concurrenece en 1993.* Comisión Europea. Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Cohén, Ernesto y Franco, Rolando (1993). *Evaluación de Proyectos Sociales.* Ed Siglo Veintiuno de España Editores, S.A. México/ España.

Doree Rosen, Ellen (1993). *Improving Public Sector Productivity: Concepts and Practice, Sage. USA.*

Dunleavy P. y Hood C. (1995). De la Administración Pública Tradicional a la Nueva Gestión Pública. *Ensayo Sobre la Experiencia Modernizadora de Diversos Países Desarrollados.* Gestión y Análisis de Políticas Públicas No. 3, (GAPP). 105 - 114 pags. España.E

Dunsire, Andrew. (1995). *Administrative Theory in the 1980s: A viewpoint. Public Administration.* Vol. 73. 17 - 40 pags. USA.

Echebarría, Koldo (1997) *Nuevas Fronteras del Estado y la Administración Pública: Visiones Europeas.* Centro de Formación para la Integración Regional. 38 págs. Uruguay.

Echebarría, Koldo (1994) *Una década de modernización administrativa: la administración a la búsqueda de un nuevo paradigma*, ejemplar fotocopiado, pendiente de publicación, Noviembre. 550 pags. España.

Echebarría, Koldo y Losada Carlos. (1993). *Institucions I Métodes per Millorar el Funcionament de L'Administració Pública. Generalitat de Catalunya.* Barcelona. 172 pags. España.

Economic Comisision for Latin America and Caribbean Countries (ECLAC). *Social Panorama of Latin America.* (1995).

United Nations. 186 págs. Chile. www.eclac.cl

Emerson, Harrington: *El Primer principio de la eficiencia: Ideales claramente definidos en Merril Harwood (1999).* Clásicos en Administración. Ed. Limusa. México

Ginestar, Angel (1993). *Los Cambios en la Gestión Pública; Elementos para una administración financiera y productiva del sector público.* Secretaría de la Función Pública de Argentina y Centro Interamericando de Capacitación en Administración Pública. CICAP-OEA. 223 págs. Argentina.

Gomá Carmona, Ricardo (1996). *La reestructuración de los Sistemas de Bienestar en Europa,* Revista Internacional de Sociología (RIS), Tercera Epoca, No. 15, Septiembre-Diciembre, pp 95-120. España.

Gore, Albert (1992). *From red tape to results; creating a goverment that works better and cost less.* Washington DC. National Performance Review. USA.

Gore, Albert. (1993). *Crear una Administración Pública que Funcione Mejor y Cueste Menos.* Informe del National Performance Review. Ed. (IVAP) Instituto Vasco de Administración Pública. 234 págs. España.

Gray A. y Jenkins B. (1995). *From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?.* Public Administration. Vol. 73., 75 - 99 págs. USA.

Gray, John (2000). *Falso Amanecer. (Los engaños del capitalismo global)* Paidós. España.

Hammer, Michael (2001). Agenda: *What Every business Must Do to Dominate the Decade.* Crown Business. USA.

Hansen A., Gregory (1998). *Automatización. Reingeniería de los procesos de negocio.* Prentice Hall. México.

Halmachi, Ariel y Holz Marc (1988). *Strategic Issues in Public Sector Productivity: The best of Public Productivity Review*, 1975-1985. USA.

Huber, Evelyn y D. Stephens, John (2000). *The Political Economy of Pension Reform: Latin American in Comparative Perspective.* Ocassional

Paper 7, May. OCDE. París.

ILPES Instituto Latinoamericano de Planificación Social (1995). *Reforma y Modernización del Estado, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas*, Santiago de Chile. www.eclac.cl

Increase of Productivity in Public Administration: *The Role of Information Technologies.* (1987). International Development Research Centre. 349 págs. Canada.

INAP Instituto Nacional de Administración Pública - España Documentos (1996). *Informe Nolan Normas de Conducta para la Vida Pública.* 131 págs. España.

Judy, Baker (2000). *Evaluación de impacto en programas sociales de países en desarrollo del Banco Mundial.* USA. www.worldbank.org

Kickert, Walter. (1995). *Steering a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education. Governance: An International Journal of Policy and Administration.* Vol. 8, No.1 135 - 157 págs. Uk.

Klijn E., Koppenjan J. y Termeer K. (1995). *Managing Networks in the Public Sector. A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. Comparative and International Administration.* Public Administration Vol. 73. 437 - 454 págs. USA.

Kliksberg B. (1983). *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina.* Fondo de Cultura Económica, México.

Kliksberg B. (1993). *Pobreza Un Tema Impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial.* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Fondo de Cultura Económica (FCE) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 432 pags.

Lega, Federico (1996). *Activity-Based Costing & Management nelle Aziende Sanitarie: La gestione integrata per attivitá dei processi produttivi sanitari.* Tratto da MECOSAN, n.22 SDA Boccon. Italia.

Longo, Francisco y Koldo Echebarría (2001). *La Nueva gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias*

Latinoamericanas, en Meter Spink; Francisco Longo y Koldo Echebarría, Carlos Stara. Libros del CLAD: Venezuela.

Losada i Marrodán, Carlos (1999) *¿De burócratas a gerentes públicos?: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado.* Banco Interamericano de Desarrollo. (BID). Washington D.C.

Loffler, Elke (1996). *La modernización del sector público desde una perspectiva comparada: Conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la O.C.D.E.*, Documentos del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España.

Medina Giopp, Alejandro (2002). *Las reformas educativas en acción: eficiencia, equidad y sostenibilidad en políticas públicas educativas.* INDES-BID/INTEC. 317 pags. República Dominicana.

Medina Giopp, Alejandro (1998). *Mecanismos de Mercado y Nueva Gestión Pública en Programas Sociales: Riesgos y Potencialidades.* Revista Paraguaya de Sociología, año 35, no. 102 (183-194). Paraguay.

Medina, Giopp Alejandro (1998). *Calidad Total como estrategia de cambio en la Administración Pública.* Revista Chilena de Administración Pública. Vol. 13 N°13 Diciembre. (14-25) Chile.

Medina Giopp, Alejandro (1997*) Agenda de gobierno y políticas públicas: la gestión de la política social,* en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México IAPEM (Julio).

Menenguzzo, Marco (1997). *Ripensare la Modernizzazione amministrativa el il new Public Management. Lésperienza italiana: innovaziones dal basso e sviluppo della governance locale.* Azzienda Pubblica No.6, Italia.

Mokate, Karen (2001). *Evaluación ¿Cómo convertir al mostruo en aliado?.* Documentos de Trabajo del INDES. BID, Washington, D.C. USA.

Mokate, Karen (2001). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad ¿qué queremos decir?.* Documentos de Trabajo del INDES. BID, Washington, D.C. USA.

Naisbitt, John (1985). *Macrotendencias*, Edivisión. México.

Naschold, Frieder (1996). *New Frontiers in Public Sector Management.* Walter de Gruyter Berlin-New York.

Naschold, Frieder (1991). *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*, París.

Nereu F. Kock Jr y Robert J. McQueen (1996). *Is Re-engineering Possible in the Public Sector?. A Brazilian Case Study.* Bussiness Change and Re-engineering,V3, No.3, pp3-12. John Wiley & Sons. USA.

O.E.C.D. (1988). *New Trends in Rural Policymaking.* Public Management. 162 págs. París.

O.E.C.D. (1992). *Public Management:OECD Country Profiles.* 371 págs. Paris.

OE.C.D. (1993). *Managing with Market - Type Mechanisms.* Public Management Studies (PUMA). 108 págs. París.

O.E.C.D. (1994)a. *Senior Civil Service Pay: A Study of Eleven OECD Countries* 1980 - 1991. Public Management (PUMA). Occasional Papers No. 4. 64 págs. París.

O.E.C.D. (1994)b. *New Ways of Managing Infrastructure Provision. Public Management* (PUMA). Occasional Papers No. 6. 195 págs. París.

O.E.C.D. (1994)c. *Forecasting and Controlling Transfer Programme CostS: Definition and Methods.* Public Management (PUMA). Occasional Papers No. 7. 125 págs. París.

O.E.C.D. (1994)d. *Regulatory Management and Information Systems.* Public Management (PUMA). Occasional Papers No. 8. 61 págs. París.

O.E.C.D. (1995)a. *Public Management Developments,* Update 1995. 182 págs. París.

O.E.C.D. (1995)b. *Budgeting For Results. Perspectives on Public Expenditure Management.* 231 págs. París.

O.E.C.D. (1996)a. *Integrating People Management into Public Service Reform.* Public Management (PUMA). 278 págs. París.

O.E.C.D. (1996)b. *Responsive Government. Service Quality Initiatives.* Public Management (PUMA). 298 págs. París.

O.E.C.D. (1996)c. *Performance Management in Government. Contemporary Illustrations.* Public Management (PUMA). Occasional Papers No. 9. 109 págs. París.

O.E.C.D. (1997) *In Search of Results Performance Management Practices.* Public Management (PUMA). París.

Porter, Michael (1998) *Competitive Advantage: Creativity and Sustaining of Superior performance.* Harvard Business School Press. USA.

Pintus, Elisa (2000). *Government Reform in Italy. Working Paper Joint Program INDES-European Union.* Inter-American Development Bank- European Union. Washington D.C. USA.

Prats i Catalá, Joan (1993). *El desarrollo del management público en la América Latina de los 90's: la estrategia del MDP.* Papers ESADE número 92, Enero. España.

Prats i Catalá, Joan (1992). *La Modernización Administrativa en las Democracias Avanzadas: Las Políticas de los 80; contenidos, marcos conceptuales y estrategias (55-104) en CLAD Modernización de la Administración Pública. Dilemas y Desafíos.* Selección de Documentos Clave, Diciembre. Venezuela.

Presidencia de la República. Camára de la Reforma del Estado. (1995). *Plan Director La Reforma del Aparato del Estado.* Brasília. 90 págs. Brazil.

Public Sector Reforms a Must for Bangladesh: *Efficiency, Accountability Tied to Growth.* (1996). World Bank News. Vol. XV, No. 28. 6 págs. USA.

Robert K. Merton (1957). *Social Theory and Social Structure, Glencoe III,* The Free Press USA.

Sanjoy Mukherjee and Ashley Braganza (1994). *Core Process Redesign in the Public Sector The case of the police- an inicial view.* Junio Management Services Magazine. Pags. 6-8, UK.

Savoie Donald J. (1994). *What is Wrong with the New Public Management?* Canadian Public Administration. 112 - 121 págs.

Canadá.

Senge, Peter (2000). *La Danza del Cambio.* Norma. Colombia.

Sojo, Ana (1996). *Posibilidades y límites de la reforma en la gestión de la salud en Chile.* Revista de la CEPAL, No. 59, Santiago de Chile.

Soda, Giuseppe e Ricciardello Romina (1995). *Metodi e Instrumenti per l'ingeneria dei processi.* SDA, Bocconi, Italia.

Stiegler G. J. *The Theory of Economics Regulations Bell Journal of Economics,* 2,1, 3-21. Chicago Press 1971. USA.

Subirats, Joan. (1994). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración.* Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. (MAP). Madrid. 184 págs. España.

Smith, Elizabeth (1990) *Manual de Productividad: Métodos y actividades para involucrar empleados en el mejoramiento de la productividad.* Ed. Macchi. Colombia

Swiss, James (1992). *Adapting Total Quality Management (TQM) to government.* Public Administration Review, 52, 356-362. USA.

Valadez, Joseph y Michael Bamberger (1994). *Monitoring and evaluating Social Programs in Developing Countries.* Economic Development Institute (EDI) of the World Bank. Washington, D.C.

Weimer David L. y Vining Aidan R. (1993). *Economics as a Conceptual Resource for the Study of Public Management.* The National Public Management Research. Madison, Wisconsin. 1 - 42 págs. USA.

West GF. Edwin (1997). *Educational Vouchers in principle and practice: a survey, The World Bank Research Observer,* Vol. 12, No.1 (83-103). Washington, D.C. USA.

Zaidé, Alba (2002). *Análisis y rediseño de procesos.* Centro Gerencial Meta. Material docente. República Dominicana.

Capítulo Tercero

Ávila, Raúl (1973). *Estrategia de Reforma Administrativa, en Rodil, Urrego Florencio y Francisco Mendoza Trejo: Lecturas sobre organización.* Trillas. México.

Barros, Oscar (1994). *Reingeniería de procesos; un planteamiento metodológico.* Dolmen, 228 págs.

Bradley M. (1994). *Starting Total Quality Management from ISO 9000.*

the T.Q.M. Magazine, Vol 6, No. 1 1994: 50-54. UK.

Brooks R. Change for Better. *The T.Q.M. Magazine,* Vol. 5 August 1993: 51-53. USA.

Bouckaert, G. (1995). *Charters as framework for awarding quality: the Belgian, British, and French experience in Hill, H. and Klages, H. (eds.) Trends in Public Sector Renewal: Recent Developments and Concepts of Awarding Excellence, Lang:*Frankfurt a.M. (185-200).

Brander A. James. (1988). *Goverment Policy Toward Business.* Butterworths. Toronto and Vancouver. Canadá.

CEPAL (1998) *El Pacto Fiscal,* Organización de las Naciones Unidas. Chile. www.eclac.cl.

Cohen, Ernesto Rodrigo Martínez, Leonel Tapia y Alejandro Medina (1998). *La gestión de programas sociales. Serie Políticas Sociales #25* CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile en www.cepal.cl/publicaciones/desarrollo social.

Cohen, E. y Franco, R. (1993). *Evaluación de Proyectos Sociales.* Ed. Siglo Veintiuno de España Editores, México/España.

Cohen, Steve A. (1993). *Defining and Measuring Effectiveness in Public Management.* Public Productivity and Management Review. Vol. 17, No.1. 45 - 57 pags. EUA.

Cunill, Nuria. (1993). *La Simplificación Administrativa en el Marco de la Rearticulación de las Relaciones Estado y Sociedad.* Centro de Documentación y Análisis de Información, (CEDAI). International Development Research Centre. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Reporte No. 2. Venezuela.

Deming W. Edward (1986), *Out of the Crisis.* MIT. USA.

Fayol, Henry (1949) *General and Industrial Management.* Pitman Publishing Corporation, New York. USA.

Flores Caballero, Romeo. (1981). *Administración y Política en la Historia de México.* Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 386 págs. México.

Fuller, Timothy. (1993). *Nuevas Estrategias para la Mejora Continua.* Calidad Total y Competititvidad. No.724. 15 - 34 págs.

Gabor, Andrea (1993). *Deming el hombre que descubrió la Calidad.* Granica. México

Halachmi, Ariel. (1995). *The Pharaoh Syndrome and the Challenge of Public - Sector Productivity.* National Productivity Review. 25 - 38 págs. USA.

Hammer M. y Champy J. (1994). *Reingeniería de la Empresa.* Ed. Parramón. 217 págs. España.

Handbook on the Improvement of Administrative Management in Public Administration. (1971). *United Nations.* New York. 67 págs. USA.

Hansen Gregory A. (1998), *Automatización: Reingeniería en los procesos de negocios a través de la simulación.* Pretice Hall.

Harrington H. James (1993). *Mejoramiento de los procesos de la Empresa.* McGraw-Hill.309 págs. México.

Ingraham Patricia (1999) *Administración de la Calidad Total en organizaciones públicas: perspectivas y dilemas, en De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado.* Carlos Losada I Marrodan (Editor), BID. Washington, D.C.

Inter-American Development Bank (1988) *IDB/America, Magazine of the Inter-American Development Bank, June.* Washington, D.C. USA.

Jacoby J. & Olson J. (1985). *Perceived Quality. Lexington Books.* USA.

Jurán, Gryna & Bingham. (1983) *Manual de Control de Calidad.* Ed. Reverté, España.

Kaplan S. Robert y David P. Norton (1997). *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard).* Ediciones Gestión 2000. España.

Karen Marie, Mokate (2001) *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?*. Documentos de Trabajo del INDES. BID. Washington, D.C.

Kettl Donald F. (1994). *Country Report: Beyond the Rhetoric of Reinvention Driving Themes of the Clinton Administration's Management Reforms. Governance: An International Journal of Policy and Administration.* Vol. 7, No.3. 307 - 315 págs.

Kochan, Anna (1993). *Internal Evaluation. The T.Q.M. Magazine*, Vol. 5, April 5-17. USA.

Nogueira, Roberto (1998). *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico.* Documento de trabajo. División de Desarrollo Social. CEPAL, Naciones Unidas. Chile.

Loffer, Elke (1996) *La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa. Conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE.* Doctos del MAP, No.8. España.

Markham, Joyce (1992). *The Citizen Charter and the Citizen. Local Government Policy Making*, Vol. 19, No.3 December. UK.

Martínez A. (1993). *Gestion de la Calidad Total en la Administración Pública Española. Calidad Total y Competitividad.* No.724. 114 - 126 págs. España.

Martins Carlos E. (1994). *Cinco Puntos Acerca de la Modernización de la Administración Pública en Brasil. Reforma y Democracia.* Revista del CLAD No.1. Caracas. 170 - 196 págs. Venezuela.

Medina Giopp, Alejandro (1996). *Modernización de la gestión pública. Calidad total como estrategia de cambio en la Administración Pública.* Revista Chilena de Administración Pública, Vol. 3, No.13, Diciembre (14 - 25). Chile.

Mendoza Mayordomo, Xavier (1990). *Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España, en Ténicas gerenciales de la administración pública,* revista documentación administrativa, No. 223, Julio – septiembre. España.

Metcalfe, Les. (1990). *The Logic of Public Management.* European Institute of Public Administration. Maastricht, the Netherlands. 1 - 16 págs.

Metclafe L. Y S. Richards (1987). *Improving Public Management*, London: Sage. UK.

Moe Ronald C. (1994). *The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences.* Public Administration Review. Vol. 54, No.2. 111 - 121 págs.

Moore, Mark (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público.* Ed. Paidos. España.

Morgan, G. (1988). *Imágenes de la Organización.* Ed. Rama, España.

Morgan G. (1993). *Imaginization: The Art of Creative Management.* Ed. Sage 347 pags. UK.

Morris D. Y J. Brandon (1994). *Reingeniería. Cómo aplicarla con éxito en los negocios.* McGraw-Hill. 295 pags. USA.

Mukherjee S. y Braganza A. *Core Process Redesign in the Public Sector. The Case of the Police an Initial View.* Management Services. 6 - 8 págs. UK.

Neuschel, R.F. (1950) *Streamling Business Procedures.* McGraw Hill: New York. USA.

Nyhan R., Herbert A. y Marlowe Jr. (1995). *Performance Measurement in the Public Sector: Challenges and Opportunities.* Public Productivity and Management Review. Vol. 18, No.4. 333 - 348 págs. USA.

Notas para el Estudio del Proceso de Gestión Pública en el Campo de las Políticas Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL LC/R.1742 Junio de 1997. Chile.

Oran R. Young. (1989) *International Cooperation Bulding Regimes for Natural Resources and the Enviroment.* Cornell University USA.

Osborne D. y Gaebler T. (1994). *La Reinvención del Gobierno.* Ed. Paídos. Barcelona. 494 págs. España.

Pall, G. A. (1967). *Quality Process Management.* Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall. USA.

Posner B. y Rothstein L. (1994). *Reinventing the Business of Government: An Interview with Change Catalyst David Osborne.* Harvard Business Review. 133 - 143 págs. USA.

Quinn, Patton. M. (1982). *Practical Evaluation.* Sage, 319 pág*s.* USA.

Ramirez, Isabel (1991). La Certificación en la Europa del 93. AENOR. España.

Reyes, Danilo R. (1998) *Public Sector Reengineering: Practice; Problems and Prospects.* Asian Review of Public Administration, Jan-Dec. Philippine.

Reeves Carol. (1994). *Defining Quality: Alternatives and Implications.* Academy of Management Review. Vol. 19, No. 3. 419 - 445 pags.

Reingeniería de Servicios Municipales*: el Caso de las Licencias en el Municipio de Zapopan, Jalisco, México Documento del Congreso Número cuatro del Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo* (CLAD). www.clad.org.ve/anales4/mendoflo.html

Robbins P. Stephen (1996). *Comportamiento Organizacional.* Prentice-Hall. &a. Edición, México.

Rothery, Brian (1993). *ISO 9000 Panorama.* México.

Ruffini, Renato (1994). *II Benchmarking nella Sanitá Publica.* SDA, Bocconi. Italia.

Savage, Nix, Whitehead & Blair (1991). *Strategies for Assesing and Managing Organizational Stakeholder*s. Academy of Management Executive, 1991 Vol 5, No 2. USA.

Senge, Peter (2000). *La Danza del Cambio, Ed. Norma.* Colombia.

Schvarstein, Leonardo (1998). Diseño de organizaciones: Tensiones y paradojas. Paidós. Argentina.

Suk Kim P. y Wolff L. (1994). *Improving Government Performance.* Public Management Reform and the National Performance Review. Vo. 18, No. 1. 73 - 87 pags. USA.

Swiss J. (1992). *Adapting Total Quality Management (TQM) to Government.* Public Administration Review. Vol. 52, No. 4. 356 - 362 pág. USA.

Taylor Frederick W., Los principios de la Administración científica en Merril, Harrod (1999). *Clásicos de la Administración*, página, Capítulo 5, página 89. México.

Technical System Design in New Clothes?. International Institute for Organisational and Social Development. Barcelona, 1 - 28 pags. España.

Teng James, Groever V. Y Kirk Fiedler (1994). *Business Process Reengineering: Charting a Strategic Path for the Information Age.* California Management Review. Spring. USA.

United Nations (1985). *Modern Management and Information Systems for Public Administration in Developing Countries.* Department of Technical Co-operation for development. New York, 83 pags. USA.

Vansina S. Leopold y Tharsi Tailleu (1994). *Business Process Reengineering or Socio-Technical System Design in New Clothes?*. International Institute for Organizational and Social Development. USA.

Van der Krogt, Theo (1996). *Management by contract and performance-based budgeting, experiences in the netherlands.* Paper presentado en la Conferencia del CLAD, Río de Janeiro, Noviembre 7-9 (20 págs). Brasil.

Waissbluth, Mario (2002). *La Reforma del Estado en América latina: Guía Abreviada para Exploradores en la Jungla,* publicación del Grupo Consultor Invertec IGT.

Zairi M. y Sinclair D. (1995). *A Survey of Current Practice and Future Trends in Integrated Management.* Business Process Re-engineering and Management Journal. Vol.1, No.1. 8 - 30 págs.

Capítulo Cuarto

Aspe, A. Pedro (1993). *El Camino mexicano de la Transformación Económica.* Fondo de Cultura Económica, México.

CEPAL: 1999. *Resultados de herramientas cualitativas aplicadas al Programa de Inversión Social del Paraguay.* División de Desarrollo Social. Chile.

Cohen Ernesto, Medina Alejandro y otros (2001). *Gestión de programas sociales en América Latina, Analísis de casos.* Vol. IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile. Serie Políticas Sociales No. 46, pp. 58. Chile

Cohen, Ernesto y Leonel Tapia (2001). *Gestión de programas sociales en América Latina, Analísis de casos.* Vol. V. Chile.

Departamento del Distrito Federal (1996). *Presentación de Avances del Programa de Calidad y Excelencia 1996.* Memoria 60 págs. México.

Modernización de la Gestión Pública. (1995). *Ministerio Secretaria General de la Presidencia de la República.* No. 012. 40 pags. Chile.

Modernización de la Gestión Pública. (1995). *Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.* No.4. Ed. Antartica, S.A. 104 págs. Chile.

Gestión de programas sociales en América Latina, Analísis de casos. Vol V: El Programa de Inversión Social en Paraguay, PROPAIS (2001), CEPAL. Chile. www.eclac.cl.

Gobierno del DF (1997). *Avances del Programa de Calidad y Excelencia 1996 del Gobierno de la Ciudad de México.* México.

Vázquez Nava M. (1993). *Public Administration in México Today.* Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Fondo de Cultura Económica. México. 240 pags. México.

Varela, Aurelio (2002). *Intervención del Secretario de Acción Social y Jefe Delegacional del Paraguay.* 27° Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la infancia. Paraguay.

Archer, R. and P. Bowker (1995). *BPR Consulting: An Evaluation of the Methods Employed. Business Process Re-Engineering & Management*, Vol. 1, No.2, pp 28-46. New Zeland

Annete, Schmidth (1999). *Best Pratices for Poverty Reduction.* Promotion of microenterprises in Chile, GTZ, Poverty Reduction Projet. October pp.16. Chile.

BID (2003). *Programa de Capacitación y Modernización Laboral. República Dominicana. Préstamo 1183 OCDR.* Diciembre.

CEPAL, *Panorama Social de América Latina (1997)*, Naciones Unidas. www.eclac.cl.

Cohen, Ernesto; Medina, Alejandro; Gil, Carlos; Fanta, Gloria y Díaz Miguel Angel (2001) *Gestión de programas sociales en América Latina, Analísis de casos.* Vol. IV: *El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chiled.* Serie Políticas Sociales No. 46, 58 pp. Chile. www.eclac.cl.

Cohen Ernesto y otros (2001). *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso.* (LC/L.1469-P). *Serie Políticas Sociales.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. 75pp. Chile. www.eclac.cl.

Cohen Ernesto y Otros (2001) *Gestión de programas sociales en América Latina,Analísis de casos.* Vol. IV: *El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile. Serie Políticas Sociales.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas.Chile. www.eclac.cl.

Cohen Ernesto y Otros (2001) *Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos.* Vol.I: *Proyecto Joven de Argentina. Serie Políticas Sociales.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. Chile. www.eclac.cl.

Champy, James (1995). *Reengineering Management. Harper Business.* New York. USA.

Leach, Jennifer (2000) Chile: *Social Investment Solidarity Fund (FOSIS). World Bank, Technichal Report.* Electronic Document.

Cohen, Ernesto y Otros (2001). *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso.* División de desarrollo Social CEPAL, Naciones Unidas. Chile.

Medina Giopp Alejandro y otros (2001). *Gestión de programas Sociales en América latina: Análisis de Casos.* Vol. IV: *El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa en Chile. Serie Políticas Sociales.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. Chile. www.eclac.cl.

Moura Castro Cláudio de (1997) *Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas; CEPAL, Panorama Social de América Latina.* Edición 1997, Capítulo I, pág.25. Naciones Unidas. Chile

Moura Claudio (1997) Proyecto Joven: *nuevas soluciones y algunas sorpresas.* Boletín CINTEFOR, No. 139-140 abril-diciembre. Argentina.

Navarrete Cecilia y otros (2001). *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso. Serie políticas sociales.* Comisión Económica para América latina (CEPAL), Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Ortiz Gacitúa, Pedro (2002). *Experiencia de BANEFE con microempesarios. Notas sobre la Gerencia de Microempresarios de BANEFE.* Material mimeografiado sin ficha.

Página electrónica del Fondo de Inversión Social de Chile FOSIS www.fosis.cl

Rivas, Gonzalo (1999). *Política de Desarrollo Empresarial: La Experiencia Chilena.* En II Foro Interamericano de la Microempresa, Buenos Aires, Argentina 24-26 Junio. Argentina.

Santiago Consultores 2002. *Diseño de la Línea de Base y de la metodología para la evaluación de Impacto del Compoente de Capacitación y Orientación Laboral del Programa Juventud y Empleo de la SET.* Material mimeográfico. República Dominicana.

Scmidth, Annete (1999) *Best Pratices for Poverty Reduction.* Promotion of microenterprises in Chile, GTZ, Poverty Reduction Projet. October pp.16.

Conclusiones

Archer, R. Y P. Bowker (1995). *BPR Consulting: An Evaluation of the Methods Employed.* Business Process Re-Engineering & Management, V.1, No.2, pp 28-46.

Baumol, J. W. (1982). *Contestable Markets: An urprising in the theory of industry structure.* USA.

Baumol, J. W; J. Panzar y R. Willig (1988). *Contestable Markets and the Theory of Industrial Organization*, Nueva York, Hrcourt Brace Jovanovich. USA.

Cohen Ernesto y Rolando Franco (1993). *Evaluación de proyectos sociales.* Ed. Siglo Veintiuno de España Editores. México/España.

Champy, James (1995). *Reengineering Management.* Harper Business. New York. USA.

Deckok, Paul (1996). *Los entes reguladores.* ILPES, Boletín del Instituto. No. 2, Agosto (16-19). www.eclac.cl.

Garvin David. (1983). *¿Can Industry Self-Regulation?* California Management Review Vol. 25 No.4, Summer. USA.

Hammer, Micahel (2001). *Agenda: What Every Business Must to Do to Dominate the Decade.* Crown Business. USA.

Hammer Michel y Champy James (1994). *Reingeniería de la empresa.* Parramón. España.

Hansen Gregory A. (1998). *Automatización: Reingeniería en los procesos de negocios a través de la simulación.* Prentice Hall.

Harrington, James (1993) *Mejoramiento de los Procesos de La Empresa.* McGraw Hill. Colombia.

Koontz, Harold y Cyril O'Donnell (1961). *Principios de Dirección de Empresa. Un Análisis de las Funciones Directivas.* McGraw-Hill, Madrid 738 pags. España.

Lahera, Eugenio (1997). *Políticas de regulación y promoción de la competencia,* en Revista Chilena de Administración Pública. Año III, No.14 (30-39). Chile.

Lenz, R.T. & Engledow, Jack. (1986). *Enviromental Analysis: The Aplicability of Current Theory.* Strategic Management Journal. Vol 7 329-346.

Medina, Alejandro (1998). *Notas sobre los compromisos de modernización de la gestión pública en Chile.* Reunión Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Mimeografiado. Santiago de Chile.

Medina Alejandro (1999). *Taller sobre Regulación Sectorial y Evaluación de la Gestión Pública.* Material docente. Agosto, La Paz, Bolivia.

Mendoza M, Xavier (1993). *Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa en Economiaz* (Revista de Economía del Gobierno Vasco). Eusko Jaurlaritza. No.26. (44-65). España.

Mitnick M. Barry (1981). *The Strategic uses of regulation and Desregulation.* Bussines Horizons. Vol. 24 No.2, March/april. USA.

Osborne David y Peter Plastrick (1998). *La reducción de la burocracia; cinco estrategias para reinventar el gobierno.* Paidós. España.

Rhodes R., Dargie, Melville and Tutt (1997). *The State of Public Administration: A Professional History*, 1970 - 1995. 1- 15 págs. USA.

Sappington D. y Stiglitz J. (1987). *Privatization, Information and Incentives.* National Bureau of Economic Research. Inc.

Sierra, José (2001). *Revista Gerencia, Asociación de Gerentes de Guatemala.* Septiembre.

Valadez, Joseph y Michael Bamberger (1994). *Monitoring and evaluating Social Programs in Developing Countries.* Economic Development Institute (EDI) of the World Bank. USA.

COLOFÓN

Este libro GESTIÓN POR PROCESOS Y CREACIÓ DE VALOR PÚBLICO: UN ENFOQUE ANALÍTICO se terminó de imprimir en el mes de Agosto del 2005 en los talleres gráficos de Editora Búho
Santo Domingo, República Dominicana
La edición consta de 500 ejemplares

En este libro se argumenta que la Productividad, creación de valor y gestión por procesos constituyen un triángulo estratégico. No es posible lograr mejoras sustantivas en la gestión pública, si se busca el logro de una arista del triángulo sin concentrase y articularse a las otras dos.

La gerencia de los procesos en la organización y entre organizaciones, constituye una de las más potentes opciones para materializar y derivar en consecuencias prácticas a la productividad y a la creación de valor público, sin estos referentes cualquier gestión por procesos carece de sentido ya que carece de criterios para valorar su éxito o fracaso. Asimismo, logros en productividad que mantengan la incógnita del valor público que se crea (o se destruye) o bien situaciones en las que se mide la contribución de la actividad de la administración pública al bienestar social y mejora de la calidad de vida, pero en las que el nivel de productividad es una incógnita, atentan potencialmente contra su sostenibilidad pudiendo derivar en situaciones de ineficiencia.

Esta obra constituye una invitación a que académicos y practicantes de la gestión pública contribuyan al avance conceptual e instrumental que supone la articulación de estos conceptos en la práctica gerencial.

Este libro contribuye en forma determinante a explicar el por qué del fracaso de muchas de las experiencias del análisis por procesos tanto en las empresas privadas como en las instituciones públicas, al incorporar a esta técnica en la dinámica del cambio organizacional, en donde intervienen diversos actores, situaciones y un entorno dado. La mayor contribución de Medina Giopp es que incorpora a la gestión de procesos en una lógica de creación de valor en las organizaciones, todo ello, con un enfoque humano.

Salvador Delgado Garza. Ha ejercido como asesor presupuestario del FMI, Director de Proyectos del Banco Mundial y presidente de la Asociación Mexicana de Presupuesto y Finanzas Públicas.

La gerencia social ha sido una rama atrasada de la gestión pública. De allí la importancia de este libro de Alejandro Medina, que contribuye notablemente a la puesta al día de la disciplina y que, por lo mismo, es lectura obligada para quienes trabajan en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales.

Rolando Franco. Ex Directivo Naciones Unidas (CEPAL). Coautor de Evaluación de Proyectos Sociales (1992), Ed. Siglo XXI.

El gran aporte de este libro consiste en cómo asocia el concepto de valor público a la gerencia por procesos. Las ideas expuestas en este libro han sido referencia indispensable para realizar consultorías de fortalecimiento institucional en varias partes del mundo.

Jorge Martinez Aldanondo. Consultor internacional en fortalecimiento institucional en antigua Unión Soviética, África y Latino América.

Este libro centra acertadamente el debate en la búsqueda del equilibrio entre productividad y creación de valor en el sector público. Se constituye en una hoja de ruta de cómo emprender reformas que mejoren los niveles de eficiencia, equidad y sostenibilidad en la creación de valor público

José R. Molinas Vega, Ph.D. Universidad de Massachussets Amherst. Director del Instituto Desarrollo de Capacitación y Estudios, Asunción-Paraguay.

ISBN: 99934-25-61-3

UNIVERSIDAD intec
Instituto Tecnológico de Santo Domingo