

La perspectiva organizacional en la formulación e implementación de la política pública: sobre la realidad de América Latina*

Paulo Roberto Motta**

de América Latina*

ANALIZA LAS LIMITACIONES QUE PRESENTA LA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ARGUMENTA QUE EL PROCESO DECISORIO EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS ES EL PRODUCTO DE INTERESES CONTRADICTORIOS Y DE PRESIONES DE GRUPO.

La perspectiva organizacional en el análisis de la decisión gubernamental

Los estudios sobre formulación de políticas públicas han tomado importancia entre los especialistas en administración pública, en el afán de obtener una visión más amplia y global del proceso decisorio gubernamental. Estos tendían a enfatizar los procesos organi-

zacionales de decisión, limitando así la propia concepción de gobierno.

La perspectiva de ver el gobierno como una organización o como un conjunto de organizaciones interdependientes, con objetivos comunes, contribuía para dificultar, en gran parte la comprensión del proceso decisorio público. Por otro lado, las ideas traídas en los últimos años a la administración pública, como la visión "gerencial", reforzaba aún más la perspectiva del gobierno en cuanto "organización". Así, las propuestas para crear órganos burocráticos, como entidades autónomas y empresas públicas, proliferaron en diversos países de la región. La creencia que se tenía con esas propuestas era de que las entidades públicas, en principio aisladas al máximo posible del

* Ponencia presentada al Seminario en Formulación y Gestión de Políticas Públicas organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Dirección Regional para América Latina y el Caribe, y realizado en el Instituto Centroamericano de Administración Pública en San José, Costa Rica, 4, 5 y 6 de setiembre de 1986.

** Director Escuela Brasileña de Administración Pública.

contexto político y sin interferencias indebidas, pudieran desempeñar mejor sus funciones.

El mito de esa perspectiva es creer que el proceso decisorio público puede ser, a nivel de organización o entidad pública específica, semejante, al proceso de decisión en empresas privadas, las cuales tienen que ser obedientes a las leyes y normas públicas; pero la organización pública es dependiente en todas sus dimensiones y acciones del contexto político. Por lo tanto, la vulnerabilidad de la interferencia política, en cualquier momento de los procesos de planeamiento, implementación y evaluación, es una característica central de la organización pública. Por otro lado, el proceso decisorio público es marcadamente más complejo, por causa de los conflictos permanentes entre grupos de presión, que el involucramiento de organismos legislativos judiciales, partidarios, como intermedio directo con el público.

Las presiones políticas de grupos de interés, contradicen normalmente, las formas explícitas de organización. Además, las formas organizacionales en el área pública, por sí mismas, ya establecen sistemas de decisión en que los recursos organizacionales serán distribuidos desigualmente y sin considerar las prioridades institucionales. La jerarquía organizacional, por ejemplo, puede no reflejar la jerarquía de los intereses de grupo. A pesar de eso, la dimensión formal de la organización sirve para reflejar externamente una intención de equidad en el proceso decisorio público. El administrador público, como forma de protección de las innumerables presiones externas, tiende a apearse excesivamente, a la forma y

el proceso administrativo, con la intención falsa de garantizar equidad en las decisiones.

Una visión de sentido común sobre los problemas administrativos enfrentados por los dirigentes en el sector público, han demostrado que esos problemas no son tan diferentes entre los países de la región de la América Latina y del Caribe. Sobre esos problemas, dirigentes del sector, normalmente afirman que:

- Luchan constantemente por recursos dependiendo de decisiones presupuestarias que, en gran parte, son hechas sobre la base de contactos personales, apreciaciones sustentadas en informaciones incorrectas, presiones de clientelas específicas o grupos preferenciales, amistad, parentesco, lealtades políticas, etc.
- Dependen para su acción, de instancias superiores, donde no sólo la autoridad, la responsabilidad y los objetivos son ambigüamente definidos, sino que también la percepción sobre la importancia de los objetivos del órgano subordinado es intensamente variable.
- Enfrentan dificultades en mantener la disciplina de los subordinados, ya que no tienen poder de decisión sobre el sistema de sanciones y recompensas, no controlando por lo tanto, la distribución de los beneficios y resultados del trabajo; incentivos financieros, por ejemplo, incluidos en ascensos y gratificaciones están previstos en leyes y reglamentos que garanticen su concesión por antigüedad, condiciones de trabajo, etc., independientemente del nivel de desempeño. Los precios y provisio-

- nes se administran lejos del sitio de trabajo y no deben estar al alcance del directivo o supervisor inmediato.
- Interactúan simultáneamente con varias instancias administrativas y políticas superiores, normalmente inestables, discontinuas, intermitentes y, por tanto, incapaces de establecer claramente los objetivos según una visión de largo plazo.
 - Funcionan en un aparato burocrático enmarañado, en el cual los órganos que dirigen poseen objetivos coincidentes o conflictivos con otros órganos sobre los cuales no mantienen ninguna autoridad.
 - Tienen prácticamente un mínimo de poder sobre los objetivos de los órganos que dirigen, debiendo negociar la definición de esos objetivos con las diversas coaliciones de poder de manera que envuelva inclusive, los términos de su propio trabajo y empleo en cada objetivo.
 - Dependen y participan de grupos de poder que controlan áreas separadas del sistema político y administrativo.
 - Sienten obstáculos para asumir responsabilidades sobre los objetivos, ya que no deciden sobre los medios y procesos necesarios para alcanzar resultados.
 - Son presionados a mantener una apariencia de coherencia, para aparecer externamente como administradores, que toman parte de un sistema racional de decisión y acción, generando por tanto, presiones contrarias a las innovaciones y cambios fundamentales.
 - Enfrentan continuamente, y en los últimos años en forma más acentuada, la escasez de recursos, creando internamente un clima de pesimismo y frustración en que los funcionarios competentes terminan aceptando de sí mismos comportamientos de ineficiencia.
 - Perciben un desprestigio de la función de capacitación gerencial, pues sienten que, tanto a ellos como a sus funcionarios, no son concedidas oportunidades razonables para capacitación y desarrollo gerencial.
- Mientras más se enfatiza la dimensión organizacional del gobierno, mas se centraliza el estudio de la decisión gubernamental como un proceso gerencial y no como un proceso político. La política no es neutra y sirve a propósitos determinados.
- En la América Latina el gobierno siempre da la impresión, de una política integradora para la distribución de recursos y beneficios. La política de los intereses competitivos es escondida al máximo y ciertamente, se desarrolla en gran parte en los procesos competitivos para el alcance del poder. Grupos dominantes usan los recursos para mantener la coalición del poder. Así, la política puede manifestarse más integrada y finalmente más lógica. Si enfatizamos solamente la visión organizacional del proceso decisorio, cuestiones fundamentales de articulación y conjugación de intereses que ofrecen las alternativas de la política pública, prácticamente no serán tenidas en cuenta.
- Ciertamente, las organizaciones públicas que constituyen un gobierno mantienen apenas un mínimo de intereses comunes suficientes para mantener

la coalición de poder. Actúan políticamente con autonomía e independencia una de las otras, configurando una red de intereses y conflictos y de formas diversas. La formulación de la política pública, en la mayoría de los casos, no depende de una organización de referencia ni de un conjunto de organizaciones con propósitos comunes. Lo que importa es el tema central de decisión, que sobrepasa los límites de los individuos y de las organizaciones formando una red específica de decisión con vida propia. Temas de decisión gubernamental tienden a ser tratados públicamente. Las ambigüedades propias de las etapas iniciales del proceso decisorio son pasadas al público y a los grupos de presión. La organización pública pierde el control de la busca de informaciones, siendo la decisión producto de entendimientos anteriores o posteriores, o que pueden realizarse independientemente de una organización de referencia. La propia visión que el público tiene de la decisión gubernamental es mucho más en el sentido de ser ella gruto de arreglos entre individuos y grupos, que producto de cualquier análisis racional o de proceso organizacional.

Aunque considerando una perspectiva organizacional de la política pública se puede observar que ella difiere fundamentalmente de un proceso decisorio privado. La formulación de la política pública se da en un medio donde una inmensa variedad de objetivos y alternativas tienen que ser considerados en un ambiente competitivo o de recursos limitados. Al contrario, en una organización empresarial, la formulación de directrices se orienta a concentrar recursos en pocos objetivos, a

través de un proceso gerencial interno de búsqueda de cooperación entre unidades para un propósito común. A pesar de los conflictos y divergencias, los gerentes de una organización privada se ven en un mismo barco en donde todos tienen que dar su remada, y si entra agua de un lado, todos se hunden. En el área gubernamental existen varios barcos con destinos diversos y compitiendo entre sí. Y no siempre la pérdida de un barco es lamentada, por el contrario es vista con júbilo por los otros competidores por tener un oponente menos.

Las dificultades organizacionales en la formulación e implementación de políticas

Las estructuras y los procesos organizacionales son sistemas montados para garantizar la implementación de políticas y programas públicos. Consisten en sistemas de distribución de poder y autoridad, construidas dentro de una lógica de división del trabajo, en la cual los papeles y funciones atribuidos a cada subunidad son interligados por procesos administrativos que llevan al alcance de objetivos predeterminados.

En principio, las estructuras administrativas deberían responder a los objetivos políticos, implementando las políticas de acuerdo con las metas y condiciones propuestas. En la realidad, eso no ocurre tranquilamente; las organizaciones públicas han alcanzado grados de complejidad que operan como un sistema de valores propios.

Desde el punto de vista estructural, varios factores inherentes a una estructura organizacional se interponen en el proceso de formulación e implementación de políticas y se tornan en dificultades que impiden visualizar una estructura administrativa como un sistema aislado y secuencial a ser implementado, después de tomar la decisión política. Esas dificultades pueden ser enumeradas a través de las siguientes proposiciones que revelan los problemas de integración organizacional.

- Papeles organizacionales poseen limitaciones, pues la división de trabajo es siempre arbitraria y jamás puede seguir integralmente la lógica de los objetivos.
- Los recursos de poder son distribuidos desigualmente en la estructura organizacional, pues dependen de otros factores y no solamente de la división interna de autoridad.
- Las percepciones sobre lo que es el sistema organizacional y cómo debe relacionarse con otros subsistemas y con el ambiente externo es extremadamente variable en cada subunidad de la estructura.
- Incentivos y compensaciones para el alcance de resultados tienden a variar entre las subunidades de una estructura organizacional.
- Percepciones sobre objetivos, tales como sentido de relevancia, urgencia, oportunidades, son bastantes variables dentro de un mismo contexto organizacional.
- Subunidades internas tienden a atender mejor a las subunidades superiores que controlan su presupuesto.

Las dificultades estructurales de integración, planificación e implementación son acentuadas en el contexto organizacional por la propia naturaleza de las decisiones que se toman en el proceso mismo de ser puestas en práctica.

Decisiones de implementación no incluyen autoridades ni políticas externas y son casi siempre tomadas aisladamente por subunidades organizacionales. Al contrario de las decisiones iniciales de formulación de políticas, los órganos implementadores no precisan normalmente reunirse para juntar intereses, pudiendo decidir aisladamente. Por esa razón, es que normalmente desarrollan más independencia, lo que genera presiones de control de autoridades superiores. Esos controles sin embargo, vienen también de forma aislada e independiente sobre cada unidad, concentrándose en los medios administrativos, presupuesto, personal, material, no sólo por razones de uniformidad del control, sino también porque en el sistema en que los objetivos son ambigüamente definidos, los controles no pueden ser colocados en los resultados.

La integración, planificación e implementación debe ser realizada tanto vertical como horizontalmente en la estructura organizacional, a través de los objetivos. Se hace necesario ampliar la función de los objetivos en su dimensión integradora, para eso es preciso que al definir objetivos se envuelva a toda la organización y no aliena a los implementadores.

Conceptual y organizacionalmente no debe haber diferencias esenciales entre planificación e implementación, ya que son el mismo proceso de opciones secuenciales y con impacto político

externo constante, y separarlos para después tratar de juntarlos, o unirlos más tarde en el proceso de implementación, a través de métodos participativos, es inócuo. Nada se adelanta buscando consenso sobre procesos administrativos donde no existe el poder de decisión.

La implementación cuando es vista y estructurada como un proceso administrativo independiente de la formulación de políticas y definición de objetivos, reduce la posibilidad de que las interferencias políticas sufridas en los procesos de implementación, puedan ser analizadas a la luz de los valores políticos implícitos en los objetivos inicialmente propuestos. Faltan informaciones y conocimientos por la ausencia participativa en los procesos de decisiones. Además, en el área pública, normalmente encargados de implementar, no poseen autonomía ni incentivos para generar nuevas ideas y adaptar objetivos.

La importancia e influencia de los implementadores, en el sentido de la mejor dirección de las políticas, no es reconocida en estructuras basadas en lógicas administrativas de orden y uniformidad. El resultado es que las influencias políticas prosiguen en todo el proceso sin que los órganos de implementación posean gran capacidad analítica o reactiva. En ese sentido, las influencias políticas son más fácilmente dirigidas en tanto satisfacen intereses políticos de grupos preferenciales, en detrimento del bien público. Los implementadores pasan a ser una combinación de víctimas y cómplices de un proceso fragmentado en que pierden a lo largo del tiempo el conocimiento y poder para redirigir y corregir los

objetivos para atender mejor el bien público.

Por otro lado, los programas públicos son complejos, porque envuelven una amplia variedad de clientelas, con diferentes grados de agregación política. Clientelas rurales, urbanas, grupos sociales más pobres o ricos, geográficamente concentrados o dispersos, como decenas de otros factores comunitarios de poder político, influyen continuamente la toma de decisiones sobre objetivos y distribución de recursos.

Cuanto mayor sea el apoyo político, más existirá la posibilidad de que la implementación de los programas y proyectos encuentren un ambiente favorable en que los obstáculos naturales sean fácilmente removibles y que organizacionalmente ocurra mayor movilización interna. El apoyo político constante genera mucho más visibilidad, criterios más eficaces al elegir el liderazgo, como también mayor capacidad de decisión y acción, en el momento de la implementación.

La ausencia de apoyo político claro y visible, genera gran esfuerzo no sólo en la demostración de la relevancia, necesidad y viabilidad del programa, sino también, dificultades para obtener recursos y solución de problemas, se hace necesario mayor esfuerzo administrativo en la movilización externa e interna. En esos casos, aunque los objetivos sean fácilmente comprendidos por los clientes, los dirigentes de esos programas casi siempre tienen poco poder de decisión y limitada libertad de acción.

Conflictos sobre valores y opciones políticas son permanentes y no son resultados por simple opción administrativa. Además, por muy bien que sean

definidos los objetivos formalmente, ellos serán siempre algo ambiguo y mutable a ser complementados por otros objetivos informales.

Compromiso y apoyo político tienen que ser construídos integralmente en todas las fases de la administración de la política pública. El éxito en el área pública está en la sólida base de apoyo político a los objetivos de los programas. El apoyo político es insustituible en ofrecer a los dirigentes autonomía de decisión y acción para integrar los diferentes papeles organizacionales y transformarlos en fuerzas de impulso para el alcance de los objetivos.

La formulación de la política pública, planificación e implementación no pueden ser vistos como funciones técnico-administrativas, posibles de ser consideradas aisladamente en subunidades especializadas en el contexto organizacional.

La separación estructural entre planificación e implementación, exigen para eficiencia posterior, un sistema de informaciones extremadamente compleja, capaz de producir informaciones necesarias y fidedignas en tiempo hábil para que sean compartidas entre las secciones especializadas. Ese sistema sería oneroso, difícil de montar y de eficiencia dudosa por causa de los pre-conceptos valorativos naturales en el proceso de recolectar y analizar informaciones en puntos diferentes de la organización. Por tanto, la integración planificación-implementación a través del sistema de objetivos, a pesar de las dificultades organizacionales, es tarea más factible y de posibilidades de éxito más claras.

La integración planificación e implementación, así como el éxito de un pro-

grama público se tornan más claros cuando:

- Objetivos sociales son definidos y adecuados a las preferencias y necesidades comunitarias y a los valores predominantes en las fuentes de apoyo político.
- Objetivos específicos son definidos de forma clara y realista, con el fin de posibilitar la integración de las subunidades y la comprensión global de los problemas externos. En el caso de proyectos públicos, las maneras de obtener algún consenso interno deben ser enfatizadas en la definición de objetivos, ya que factores mercadológicos o políticos externos son insuficientes por sí solos para garantizar coherencia en la estrategia de implementación.
- Estrategias de acción establecen prioridades y son suficientemente flexibles para adecuarlas a la multiplicitad y heterogeneidad de objetivos y clientelas.
- Existe coordinación y redireccionamiento del apoyo e interferencias políticas continuas, siempre en la perspectiva de las opciones sociales previamente escogidas.
- El sistema organizacional; es suficientemente uniforme para garantizar la integración de objetivos de las subunidades y de las tareas diferenciadas suficientemente flexibles para un ajuste constante a las variaciones, de objetivos y clientela.
- La gerencia de la organización pública considera variaciones individuales y culturales por la tolerancia de ambigüedades y diversidades pro-

pias de los valores de la organización y de la comunidad en la cual el proyecto está inserto.

La implementación de un programa público, consiste en un proceso de desequilibrio constante en relación al ambiente en el cual el programa está inserto. A medida que los objetivos son concretizados y las etapas van siendo vencidas, se hace necesario nuevos ajustes en estrategias, estructuras y procesos. La búsqueda de nuevas formas de equilibrio, estabilidad y congruencia debe ser vista globalmente y no sólo a través de evaluaciones de subunidades o del contexto administrativo.

Las evaluaciones por subunidades puede demostrar apenas la eficacia sectorial y sin la noción del todo puede significar aceptar implícitamente el mito de que la eficacia de una subunidad pueda compensar la ineficacia de otra.

Las evaluaciones del contexto administrativo puede dejar implícita relaciones de causa y efecto, no siempre bien establecidas, entre cambio y transformación administrativa y cambio y transformación sustantiva en el programa público. Esas relaciones deben ser analizadas con más cuidado, ya que cambios institucionales son más visibles y políticamente atrayentes, por el mantenimiento de grandes estructuras y por eso obtienen mayor apoyo político y facilidad de recursos. Cambios administrativos, por sí solo, no son suficientes para mejorar la eficacia de un programa.

Revisiones periódicas, ajustes en las estrategias y objetivos así como adaptaciones en lo estructural y en los procesos, deben ser realizadas en la perspectiva de las opciones sociales fundamentales que llevaron a la crea-

ción del programa. De lo contrario, el proceso de implementación se aislará de los objetivos iniciales contribuyendo para la desintegración del programa, de la misma forma que ocurre cuando la planificación está aislada del contexto de aquel proceso.

Las dificultades de la evaluación pública por criterios organizacionales y la búsqueda de indicadores sociales

La evaluación en el área pública debe consistir en un juzgamiento para valorar la forma por la cual una organización pública se ajusta a su ambiente. Consiste en un examen crítico de los valores internos de la organización, en sintonía o correspondencia con los externos, en términos de eficiencia, eficacia y efectividad. La evaluación de la efectividad (impacto de la política pública) o sea, de la capacidad de responder adecuadamente a necesidades y a demandas del público, es una tarea más compleja, porque requiere un conocimiento más profundo del ambiente social, económico y político de la administración pública.

La evaluación práctica, en términos de eficiencia y eficacia, aunque extremadamente importante, tiene algunas limitaciones, en lo que se refiere al juzgamiento del impacto social. A pesar de eso, la evaluación usual de las organizaciones públicas han resaltado el juzgamiento de los micro-sistemas y el análisis cuantitativo de los productos y servicios derivada de la teoría microe-

conómica y del análisis organizacional que consideran la eficiencia interna y la eficacia organizacional como el foco principal del análisis.

Limitaciones metodológicas del análisis de micro-sistemas

El análisis de los micro-sistemas tiende a ser vinculada a sectores específicos, en los cuales instrumentos económicos como costo/beneficio o costo/unidad pueden ser utilizados, a fin de influenciar la asignación de recursos a nivel operacional. Las decisiones estratégicas en el área pública incluyendo consideraciones más profundas de sensibilidad social no pueden ser sólo basadas en el análisis sistémico a nivel operacional. Cuanto más compleja la decisión y cuanto más elevado el nivel jerárquico incluido en el proceso decisorio, tanto más vulnerables pasan a ser las técnicas de micro-sistemas, en lo que se refiere a ofrecer elementos básicos para la opción estratégica de carácter social. La defensa de un enfoque macro-sistémico, sin embargo, nunca debería descuidar el análisis de la eficiencia organizacional. Ambas técnicas son extremadamente importantes y deberán estar interligadas. Al fin y al cabo, son muy pocos los proyectos o acciones públicas que pueden ser públicamente justificados, en términos de cualquier costo o esfuerzo.

La aplicación rígida de criterios de eficiencia y eficacia para evaluar la administración pública representa el enfoque de apenas una parte de la cuestión. Factores cualitativos de naturaleza social, que están presentes y tienen im-

portancia crucial en los procesos decisorios de la organización pública, pueden ser descuidados, no sólo porque no son susceptibles fácilmente para ser identificados o cuantificados, sino también porque su consideración interfiere con la racionalidad teórica del análisis de sistemas.

Criterios de relevancia deben prevalecer sobre el simbolismo estadístico y el de eficiencia económica. Por otro lado, el análisis cuantitativo de sistemas tiende a dividir un problema en diferentes componentes y sub-unidades en los cuales se procede a un análisis sofisticado. Los juzgamientos se inclinan a tomar por base los diferentes componentes y cuando mucho, en algún orden secuencial, más eso no aumenta las posibilidades de que sea realizada una evaluación global según el mismo método riguroso.

Limitaciones en la definición de indicadores sociales

En los últimos años se ha aumentado la preocupación con el desarrollo de indicadores sociales, para evaluar las políticas públicas. El problema central no obstante, ha sido de cómo hacer la evaluación del resultado social de diferentes programas y proyectos de organizaciones públicas, considerando las expectativas sociales surgidas en el reconocimiento del hecho de que indicadores económicos tienen algunas limitaciones; en cuanto a demostrar niveles de desarrollo social. El reconocimiento de esas limitaciones no sirvió para producir un conjunto de indicadores sociales totalmente aceptados. Estos son generalmente vistos hasta ahora

como un concepto análogo al de los indicadores económicos. Cómo medir y evaluar la política social de la misma forma que la política económica ha sido medida y evaluada, no constituye una cuestión de respuesta simple. A nivel de terminología y conceptos comúnmente aceptados, la teoría económica está al frente de la teoría social donde los conceptos ambiguos y difícilmente compartidos crean un escenario difícil para la medición y comunicación. Indicadores económicos se desarrollaron en función de medidas aceptadas y más claramente identificadas, tales como expresiones monetarias; y, hasta ahora, ninguna forma aceptada de medición de valores sociales, bienestar y expectativas fue encontrada. Indicadores físicos no reflejan el bienestar social, que es más una función del valor de utilidad, en un sistema social específico.

No existe una teoría generalizada, ni parcial, de la cual se pudiesen originar indicadores sociales y dado que no existe una teoría social de amplia aceptación, no existe un conjunto aceptado de fenómenos sociales que pudiesen ser medidos, con la finalidad del estado de la sociedad. La ausencia de una teoría reduce la sensibilidad de una escogencia efectiva de indicadores válidos y fidedignos, de acuerdo con algunos criterios objetivos. La relevancia pasa a ser un concepto más amplio y contaminado de valor, en consonancia con el discernimiento de cada analista.

La ausencia de una teoría de aceptación general es por lo tanto, más perturbadora que las dificultades de medición. Disponer de un buen concepto y ser incapaz de medirlo no le reduce la importancia, no obstante que el concepto pueda acabar siendo inútil

para la comprensión del estado de la sociedad. Pero disponiendo de bienes y sofisticados instrumentos para la medición de un fenómeno que no está conceptualmente bien definido, se puede correr el riesgo de hacer juicios irrelevantes, erróneos e ilusorios sobre el estado de la sociedad.

En consecuencia, se debe tener mucho cuidado con estadísticas sociales de ámbito nacional, porque éstas pueden no ser indicadores sociales. Mostrar la suma de bienes y servicios, como una base comparativa, puede no reflejar el estado de bienestar social, en una sociedad específica. Hay juicios de valor sobre la importancia, en un escenario determinado, que pueden ofrecer sobre un país explicaciones más completas y mejores que las amplias estadísticas sociales. Por ejemplo, la disponibilidad de lechos hospitalarios por número de habitantes puede ser un buen indicador social en la mayoría de los países desarrollados. Pero en las naciones en desarrollo, en donde la mayoría de la población vive en malas condiciones sanitarias, ese indicador puede no tener significación alguna, respecto al estado de salud del pueblo. Indicadores de las enfermedades de masas y mediciones de medicina preventiva probablemente reflejarían mejor el estado de la salud en el país. La polución del aire y del agua, puede también ser usada como indicadora de la condición social, ya que una alta o baja polución del aire y del agua puede ser un indicador de mala o buena condición de vida. Con esto se puede argumentar que la miseria humana también poluciona el ambiente. Empleo, vivienda, comida, que acompañan la polución industrial, constituyen alternativas mejo-

res que si esas cosas no existieran. Así, la polución tal vez sea sólo un precio que se deba pagar para satisfacer las necesidades básicas. Alta polución puede significar, en algunas sociedades, "mejor nivel de bienestar social".

Los valores sociales están implícitos en todos los procesos de medición. No hay objetivo real en la medición de un fenómeno específico. Por ejemplo, la escogencia del desempleo como fenómeno social, para ser objetivamente medido y analizado, ya constituye en sí, un juicio de valor sobre su importancia. El simple hecho de que fue seleccionado el desempleo y no otro fenómeno social revela una preferencia sobre la importancia de ese fenómeno.

Además de eso, los datos aportados por una analista, representan apenas una fracción de la realidad, que se desea examinar. Su análisis es limitado no sólo por sus criterios personales de relevancia, sino también por los instrumentos de investigación y medida de que se dispone. Por tanto, la explicitación de valores para criterios de relevancia, así como una buena definición conceptual y operacional de indicadores y sus mediciones, son necesarias para la construcción de buenos indicadores sociales; y más importante y absolutamente necesario es el control de valor, mediante la existencia de múltiples indicadores para el mismo fenómeno.

Los indicadores sociales han sido encarados también como medidas cuantitativas de fenómenos sociales, siendo además, el esfuerzo de cuantificación, desarrollado por analogía con los indicadores económicos.

El problema con los indicadores sociales, es que se hace la combinación

de dos términos ambigüos. Lo que hay de ambigüo en "social" equivale a la ambigüedad de "indicadores". La propia palabra indicador, no sugiere, a priori, que una medición precisa debe ser hecha. El propósito de una evaluación es siempre cualitativo, y la cuantificación es apenas un buen instrumento para cualificar. Más, si buenos métodos cualitativos no se ligan a métodos cuantitativos, la cuantificación puede ser inútil para la evaluación. Así, la primera es importante toda vez que sea posible, pero nada tiene que ver con la relevancia. La cualificación precisa ocurre siempre, aún cuando la cuantificación no sea posible. Por tanto, los indicadores sociales, en la mayoría de los casos, pueden ser contruidos en escalas ordinales. Datos ordinales, naturalmente, no tienen el mismo rigor que los datos intervalados. Pero es mejor disponer de alguna medición, por deficiente que ésta pueda ser, a no tener indicación alguna sobre el estado de la sociedad.

El impacto social de la acción de una entidad pública es un fenómeno real, que necesita ser evaluado, y los indicadores sociales son instrumentos necesarios de evaluación social y de perfeccionamiento de política social, incluyendo directrices a nivel organizacional. Consecuentemente, el carácter *huidizo* de "indicadores sociales", a pesar de constituir una verdad, no puede ser usado como una disculpa para que no se enfrente la responsabilidad de valorar el resultado de una política socio-económica específica.

Cuánto más se analiza un fenómeno social y se hacen esfuerzos para medirlo con el limitado conocimiento existente, más se pueden investigar instrumentos válidos y fidedignos que per-

mitan su uso. La validez y la fidelidad pueden aumentar por la experiencia obtenida día a día. Cuanto menos se usan indicadores sociales, más implícitamente se refuerza la poca importancia de ellos para la política social. Cuanto más se ejerce el esfuerzo de usar indicadores sociales, más probable se torna que los mismos sean tenidos en consideración, en el planeamiento de la organización pública.

Una vez que la evaluación representa un propósito futuro para elaborar la política organizacional y que los indicadores sociales tienen una orientación altamente cultural, se debería hacer un esfuerzo para encarar los indicadores sociales como mediciones de fenómenos por períodos de tiempo. Para el propósito de la política pública, es más importante disponer de una evaluación

que cubra determinado período de tiempo, que contar con comparaciones de fenómenos de ámbito nacional. Es que el análisis de un fenómeno social durante un período puede producir mayor número de factores, y de presupuestos capaces de alterar la política de lo que ocasiona el desarrollo de una base comparativa de combinaciones de carácter nacional o cultural. El Cuadro 1 muestra un esbozo de las principales limitaciones y premisas que pueden ser establecidas sobre indicadores sociales, de acuerdo con el análisis aquí desarrollado.

El análisis precedente mostró algunas limitaciones de la evaluación tradicional, de la eficiencia y de la eficacia en el juzgamiento del impacto social del organismo público, de la misma forma que intentó acentuar la relevancia de

CUADRO I

PREMISAS Y RECOMENDACIONES PARA EL TRATO DE INDICADORES SOCIALES

Premisas	Recomendaciones
Teoría social esquiva	<ul style="list-style-type: none"> o Definiciones conceptuales explícitas del fenómeno a ser medido
Criterios de relevancia contaminación valorativa	<ul style="list-style-type: none"> o Criterios explícitos de valor para escoger el fenómeno o Múltiple conjunto de indicadores para medir el fenómeno
Sistemas de medición con contaminación valorativa	<ul style="list-style-type: none"> o Múltiples definiciones operacionales o Múltiples sistemas de medición
Criterios de relevancia y vinculado a valores culturales	<ul style="list-style-type: none"> o Criterios de validez y fiabilidad para la sociedad o Criterios de validez y fiabilidad para comparaciones de nuestro ámbito nacional
Baja posibilidad de cuantificación	<ul style="list-style-type: none"> o Desarrollo de buenas mediciones ordinales o Criterios de evaluación cuantitativa o Mediciones deficientes son mejores que nada

considerar la efectividad como una importante dimensión de la evaluación. Para evaluar socialmente las organizaciones públicas, deducciones oriundas de ese análisis indicaron las siguientes directrices:

1. La evaluación debe ser emprendida desde una perspectiva global e histórica.

Normas metodológicas:
¿cómo evaluar?

- La evaluación debe ser un proceso continuo y sistemático, toda vez que la razón de ser de la evaluación es ofrecer información para la acción administrativa, deberá ser evitada la evaluación ocasional o rotativa. Adquirir informaciones sobre la organización y sus diferentes programas tiene que ser una tarea diaria, de modo que ofrezca los datos inmediatos sobre el progreso de la administración en el logro de los objetivos determinados. La dimensión temporal de ese progreso es esencial al evaluar, para que se puedan introducir los cambios necesarios antes de que sea demasiado tarde. De la misma forma, la evaluación útil comienza, en general, al percibir discrepancias entre aquello que está aconteciendo en la organización pública y la deseada acción social. El detectar constante de divergencias o dudas en cuanto a las posibilidades de conseguir los resultados planeados, torna la evaluación importante y útil para la acción gerencial. De modo general, donde no existe actividad continua para identificar esas discrepancias, la evaluación pasa a ser un experimento *post-factum* de carácter genérico, que ofrece posibilidades limitadas para la decisión.

- La evaluación debe ser emprendida desde una perspectiva global e histórica. La visión global de los objetivos sociales y económicos de las organizaciones públicas debe orientar todos los procesos evaluativos. Una evaluación aislada y fragmentada, por lo general, deja implícita que modificaciones y perfeccionamientos aislados en proyectos sectoriales conducen, naturalmente, a la realización de los objetivos sociales globales de las organizaciones. Las modificaciones en áreas sectoriales sólo deberán ser emprendidas entre una visión global e histórica de aquello que estuviera aconteciendo relativamente en el curso de la acción de las Instituciones públicas. De otra manera, se puede correr el riesgo de romper el sistema, cambiando las prioridades, a través de perfeccionamientos sectoriales que no tienen en consideración el contexto global. Si la evaluación se justifica por ofrecer informaciones para la acción administrativa, entonces el papel del análisis sectorial debe ser el de producir datos para ajustes constantes y para que se aumente la posibilidad de consecución de los objetivos sociales deseados.

- El proceso de evaluación necesita envolver tanto evaluadores como administradores o usuarios de evaluación. La selección de tópicos y prioridades al evaluar, deberá incluir criterios y percepciones múltiples. De un modo general, utilizar eficazmente la evaluación, depende mucho, de cómo participen los usuarios en todo el proceso evaluativo.

- La evaluación debe involucrar personas de afuera. Necesita combinar tanto el conocimiento como las percepciones internas y externas sobre la organización pública. La participación de los analistas externos es importante por dos razones: primero para corrección de inexactitudes y prejuicios contenidos en los datos internos; ya que la información interna puede no coincidir con la externa, o no reflejar expectativas del ambiente social. Segundo, para traer nuevos enfoques valorativos de los problemas administrativos comunes. En la realidad, la evaluación empieza fuera de la organización pública con la búsqueda de informaciones básicas sobre su ambiente. El resultado de la evaluación es una hipótesis que se hace sobre una organización, y por tanto requiere capacidad adecuada de investigaciones, para averiguar los datos sociales y económicos externos. Los datos y criterios producidos por el proceso decisorio interno pueden resultar insuficientes e inadecuados para una evaluación social global.
- La evaluación debe presentar la información en forma adecuada al cambio e innovación. Puede provocar resistencia de la parte de la administración porque muestra no sólo dimensiones positivas, sino también las dimensiones negativas de la organización pública. Divulgar informaciones negativas puede representar una amenaza para la institución. Consecuentemente, los métodos para presentar los datos deben considerar, sobre todo, el inducir al cambio e innovar. Sólo puede auxiliar a los gerentes que estén de-

seos de introducir cambios y aumentar la capacidad de reacción adecuada y de eficacia de parte de sus organizaciones. Así, abordajes críticos descriptivos de la evaluación deben ceder siempre lugar a abordajes analíticos en los que se enfatice sobre las relaciones de causa-efecto vinculado ello con los cambios.

Algunas consideraciones finales

A pesar de las limitaciones mencionadas en la concepción de la planificación organizacional, muchos de sus elementos teóricos pueden responder directamente a las necesidades prácticas de las organizaciones públicas. Esas organizaciones, como las empresas privadas, también enfrentan amenazas, necesitan competir por recursos, buscan nuevas oportunidades y deben innovar productos y servicios, así como desenvolver nuevas formas de actuar. Necesitan, de ese modo, intervenir en las alteraciones ambientales, ajustándose constantemente a ellas. La naturaleza de la presión externa sobre ese tipo de organización, no obstante, actúa más en el sentido de reprimir la ambigüedad y mantener la imagen externa de equilibrio y consistencia de las acciones que en la convivencia con dualidades y ambigüedades inherentes al medio de cambios rápidos. Como la ambigüedad siempre existirá, porque invariablemente habrá presiones diversas sobre la organización, debe ser disimulada en el "procesualismo" y en la uniformidad interna con el fin de mantener la imagen de coherencia y de equilibrio.

Además de apuntar las dificultades gerenciales en entidades públicas, tales como Incompetencia y deficiencias administrativas, es necesario analizarlas como formas de sobrevivencia y adaptación al medio ambiente en que están insertadas, en ese sentido es necesario:

- Aceptar las dimensiones de irracionalidades del proceso decisorio en las organizaciones públicas, principalmente, por las dificultades ya expuestas, se hace necesario aceptar, no sólo la antigua premisa de que la maximización de resultados es imposible, sino, también, debe saberse que los procesos de troca serán acentuados en la formulación de políticas. El proceso decisorio es, normalmente, novelesco, complejo, discontinuo y comienza con poco conocimiento o con ideas vagas de los resultados. Tiene lugar en un medio organizacional al cual es inherente el conflicto y existen factores de presión política. Los procesos de troca prevalecerán sobre los procesos racionales de análisis. La formulación de políticas por lo tanto, es necesaria, más allá de sus aspectos de globalidad y racionalidad total.

En el mundo moderno, la planificación no existe para crear coherencia y uniformidad organizacional, pero sí para conocer anticipadamente demandas y necesidades, proporcionar respuestas rápidas a las crisis y enfrentar mejor los riesgos e incertidumbres. Es un proceso sistemático para tomar decisiones y de ajuste continuo de la organización a las nuevas condiciones ambientales. La planificación, antes de una forma de englobar, uniformar y formalizar es

una forma de saber tomar decisiones en un proceso fragmentado y discontinuo, garantizando a la organización un sentido de dirección más adecuado. Técnicas fragmentarias de decisión pueden y deben ser estimuladas en muchos contextos organizacionales.

- Aceptar que el poder gerencial de los dirigentes será siempre, comparativamente, más bajo en las organizaciones públicas. En estas interacciones serán más acentuadas en virtud de las presiones normativas y financieras que pesan sobre la organización. Como el gobierno tenderá a ser el segmento del ambiente más fácilmente percibido por esas organizaciones y considerando sus propias finalidades, es necesario, en la formulación de la política organizacional, incorporar y profundizar las dimensiones sociales y políticas. El compromiso con la causa pública, con los valores sociales de la organización debe ser destacado y es nítidamente superior a los valores organizacionales internos.
- Aceptar que los objetivos, por muy bien que se definan, representarán algo ambigüo, arbitrario y mutable, la velocidad de los cambios, la represión de la incertidumbre y la necesidad de acomodar el mayor número de intereses político-comunitarios violentan la amplitud de la definición de objetivos, tornándola menos clara. Siendo la planificación, por lo tanto, un proceso de identificar y definir objetivos que jamás serán perfectamente definidos, se constituye en un gran proceso de aprendizaje sobre la or-

ganización. Aunque planificar no posibilite fijar la dirección de la organización, el contar con objetivos claros y tangibles enseña a los directivos y demás participantes del

proceso sobre aspectos tales como la ausencia de información, las demandas externas y la capacidad interna de respuesta. Sólo eso ya lo justificaría plenamente



El primer paso en el desarrollo de una organización es la definición de los objetivos. Estos deben ser claros, tangibles y medibles. Una vez definidos, se debe establecer una estructura organizacional que permita alcanzar dichos objetivos. Esto implica la asignación de responsabilidades y la creación de canales de comunicación. El tercer paso es la implementación de los planes, lo que requiere un seguimiento constante y la capacidad de adaptación a los cambios. Finalmente, la evaluación de los resultados permite identificar áreas de mejora y ajustar la estrategia.

El éxito de una organización depende de la claridad de sus objetivos y de la capacidad de sus miembros para trabajar juntos. La planificación es una herramienta esencial para lograr esto, ya que proporciona un marco de referencia común y ayuda a anticipar los desafíos. Sin embargo, también es importante mantener la flexibilidad y estar preparados para responder a las demandas cambiantes del entorno. La comunicación efectiva es otro factor clave, ya que asegura que todos los miembros estén alineados y comprometidos con los objetivos de la organización.

La organización debe ser capaz de responder a las demandas externas y de aprovechar las oportunidades que se presentan. Esto requiere una estructura flexible y una cultura de innovación. La planificación estratégica es fundamental para esto, ya que permite identificar las áreas de oportunidad y desarrollar planes para aprovecharlas. Además, es importante mantener una comunicación constante con los stakeholders y estar preparados para responder a sus necesidades. La evaluación de los resultados es esencial para medir el progreso y hacer ajustes cuando sea necesario.

En conclusión, la planificación es un proceso continuo que requiere la participación de todos los miembros de la organización. Al definir objetivos claros y tangibles, establecer una estructura organizacional efectiva y implementar planes de acción, se puede aumentar la capacidad de la organización para responder a las demandas externas y alcanzar sus objetivos. La comunicación y la flexibilidad son factores clave para el éxito en un entorno cambiante.