

CLAD



**SELECCION DE
DOCUMENTOS
CLAVE**

**CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO**

MICROFILMED

ARCSER

IDRC LIBRARY
BIBLIOTHEQUE DU CRDI
SEP 17 1991
OTTAWA

CENTRO DE DOCUMENTACION Y ANALISIS DE INFORMACION (CEDAI)

**EL MEJORAMIENTO
DE LA PRODUCTIVIDAD
EN EL SECTOR PUBLICO**

CARACAS

VOL.8

Nº1

JUN 1991



CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO

CENTRO DE DOCUMENTACION Y ANALISIS DE INFORMACION

**SELECCION DE
DOCUMENTOS CLAVE**

PUBLICACION SEMESTRAL DEL CENTRO DE DOCUMENTACION Y
ANALISIS DE INFORMACION DEL CLAD, CON EL APOYO FINANCIERO
DEL CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES PARA EL
DESARROLLO (CIID), DE CANADA
Depósito Legal pp 84-0225

**CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO**

**Países Miembros
del Clad**

Argentina
Barbados
Bolivia
Brasil
Colombia
Costa Rica
Chile
Ecuador
España
Granada
Guatemala
Guyana
Honduras
Jamaica
México
Nicaragua
Panamá
Perú
República Dominicana
Uruguay
Venezuela

Ernesto Zedillo Ponce de León
Presidente

Carlos Blanco
Vice-Presidente

Ana M. Broüwer de Du Bois
Secretaria General

David Edelman
Nuria Cunill
Expertos CLAD

Bernardo Kliksberg
(Jefe Proyecto Regional)

José Sulbrant
Proyecto Regional de la ONU

**CENTRO DE DOCUMENTACION
Y ANALISIS DE INFORMACION**

Nuria Cunill
(Directora)

Juanita Cammarata
(Coordinadora)

Tomás Palacios
Urby Pantoja
(Coordinadores de Proyectos)

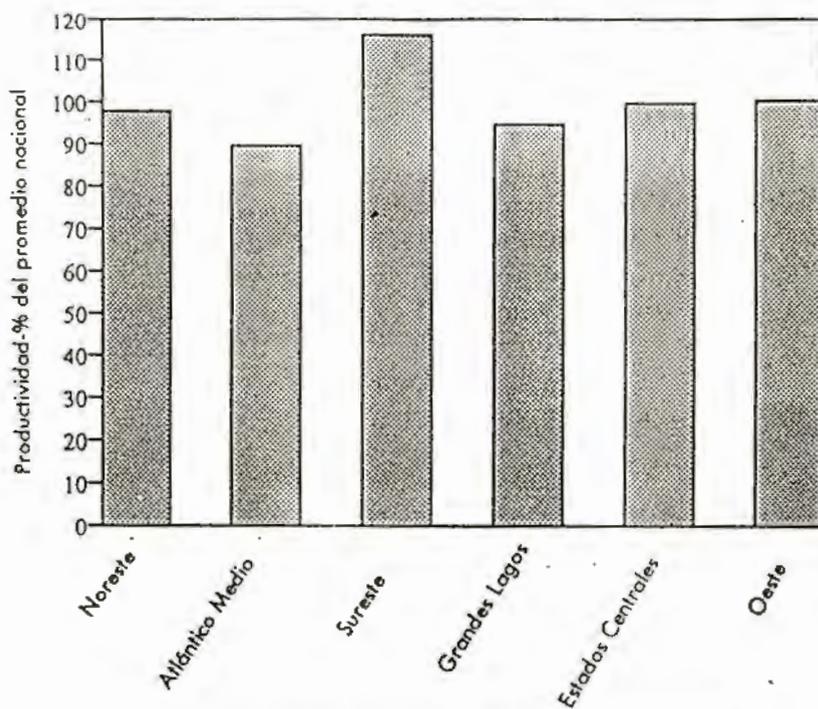
Carla Borraccini
(Asistente de Proyectos)

M. Daniela Magallanes
(Asistente de Documentación)

María I. Salgueiro
(Secretaria)

Fe de Erratas:

En la página 94 debe ir el siguiente cuadro:



Fuente: Oficina General de Contabilidad (EE.UU), 1987

PRESENTACION

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ha sido creado por los Gobiernos de América Latina y el Caribe, a efectos de integrar esfuerzos en la acción por mejorar sus administraciones públicas.

Entre los principales campos de trabajo del CLAD se halla la realización de una tarea de fondo de información y documentación, que permita recuperar en beneficio colectivo, la importante masa de información de diversa índole producida por los países, y actualmente limitadamente conocida y circulada entre los mismos. El Centro de Documentación y Análisis de Información sobre Administración Pública establecido por el CLAD, se propone aportar a la superación de este vacío, y se orienta hacia la construcción gradual de una Red Latinoamericana de Información sobre Administración Pública.

Uno de los programas sistemáticos planificados por el Centro, es la edición permanente de Documentos Clave. El objetivo de dicho programa, es presentar a todos aquellos vinculados con la Administración Pública, a nivel de trabajo profesional, investigación o docencia documentos innovativos especialmente seleccionados para el desarrollo administrativo del sector público. Cada edición de Documentos Clave se destina a un tema específico de carácter prioritario, de manera que los receptores de la publicación tomen contacto directo con trabajos que pueden ser de utilidad para sus realidades nacionales.

Vale destacar que la escogencia de los artículos que conforman cada número de Selección de Documentos Clave se hace luego de una rigurosa revisión de lo que, sobre un tema en particular, está disponible en la base documental y bibliográfica del CLAD. De esta manera es posible garantizar una publicación ajustada a los criterios de relevancia, innovación y utilidad que le han sido definidos.

En esta oportunidad, presentamos una selección de seis documentos referidos al **Mejoramiento de la Productividad en el Sector Público**; los dos primeros, discuten el tema desde una perspectiva teórica y conceptual: la definición de productividad, sus diferencias con otros conceptos afines, la especificidad de su tratamiento en el sector público a la luz de las particularidades microeconómicas y políticas de éste, etc. Los otros cuatro documentos abordan diferentes aspectos relativos al mejoramiento de la productividad pública pero todos destacan la importancia de la relación medición-seguimiento-mejoramiento de la productividad; a los efectos de esta vinculación, los documentos consideran con detalle cuestiones tales como los distintos tipos de indicadores de productividad disponibles actualmente, la relación entre productividad y control de calidad en los servicios públicos, el uso de sistemas de incentivos para aumentar la productividad pública, etc.

Respecto a los trabajos que conforman esta selección nos interesa destacar, entre otros, un par de hechos muy significativos. El primero, y más evidente, es que está conformada casi en su totalidad, por documentos que ameritaron ser traducidos del inglés o del francés; esto ya nos proporciona una indicación acerca de la atención que los sectores políticos y los sectores académicos de la región le prestan al tema de la productividad en el sector público: sobre el particular se produce muy poco e irregularmente. El segundo hecho a destacar, siendo una contrapartida del primero, no es sin embargo obvio pues hay que derivarlo de una lectura atenta de los trabajos presentados.

En cada uno de éstos, se nota una especial dedicación al estudio y discusión de la manera de definir, cuantificar y evaluar conceptos tales como desempeño, rendimiento, productividad, eficiencia, etc. Se tiene la impresión de que el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la producción de bienes y servicios públicos es un propósito social permanente, compartido, asumido con seriedad y rigor, teniendo siempre como norte optimizar el uso de los distintos tipos de recursos en función de aumentar la calidad de vida de los ciudadanos. La mayoría de estos documentos refleja, por lo demás, la estrecha vinculación que existe en algunos países entre la producción de conocimientos en instituciones de investigación y de estudio y su aplicación en los diferentes niveles político-territoriales que conforman el Estado, (central, estatal, municipal y descentralizado).

Con la presentación de este número de Selección de Documentos Clave dedicado al mejoramiento de la productividad del sector público, se aspira a estimular en América Latina la discusión y la investigación sobre este tema y que al mismo se le asigne una prioridad en las agendas políticas de los gobiernos, acorde con la importancia que tiene. No hay que olvidar que cualesquiera sean los propósitos que se le atribuyan a los programas de reforma del Estado; cualquiera sea la estrategia que se escoja para acometer este proceso, el aumento de la productividad del sector público es una cuestión esencial que condiciona el cabal cumplimiento de las funciones y objetivos del aparato estatal democrático y la posibilidad de que éste recupere para sí, parte de la legitimidad que ha perdido progresivamente en la región.

Selección de Textos y
Supervisión Editorial:

Tomás Palacios
(Coordinador)
Urby Pantoja

Diagramación de Textos:

María Isabel Salgueiro

TABLA DE CONTENIDO

Pág

I. ASPECTOS CONCEPTUALES Y TEORICOS DE LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PUBLICO

- | | |
|--|----|
| 1. ¿Qué es la productividad? | 7 |
| 2. La eficiencia en el sector público: algunas cuestiones centrales | 39 |
| Peter Jackson | |
| Anna Palmer | |

II. ASPECTOS METODOLOGICOS PARA LA MEDICION Y EVALUACION DE LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PUBLICO

- | | |
|--|-----|
| 3. La productividad de los servicios públicos | 51 |
| R. Le Duff | |
| J.C. Papillon | |
| 4. Evaluación y mejoramiento de la productividad organizacional | 83 |
| Michael R. Dulworth | |
| Robert C. Taylor | |
| 5. Evaluación de los incentivos de productividad para el sector público: una revisión | 103 |
| Gray W. Florkowsky | |
| Donald E. Lifton | |
| 6. Establecimiento y uso de un sistema de medición de la productividad | 125 |
| Elaine Morley | |

Formulario de Suscripción	149
----------------------------------	-----

¿ QUE ES PRODUCTIVIDAD ?*

Tomás Páez

* Corresponde al cap. 1 del libro "Gerencia de productividad y calidad en los sectores público y de servicios", del mismo autor.

¿Qué es la productividad? / Tomás Paéz.- pp.
25-56 // EN: Gerencia de productividad y
calidad en los sectores público y de servicios/
Tomás Paéz.- Caracas: Editorial Torino, 1988.-
234 p.

I. INTRODUCCION

Este trabajo tiene por objeto discutir el concepto de productividad y los factores que sobre ella inciden, con la intención de establecer un marco conceptual sólido capaz de superar diversas confusiones derivadas de interpretaciones inadecuadas. Para ello, es de suma importancia establecer y hacer explícito el rango teórico del concepto, ya que el no haberlo entendido en toda su magnitud, sentido y alcance, ha sido una de las principales barreras para el desarrollo de la productividad en el país. Mi experiencia con técnicos y gerentes de los sectores público y privado indica que el concepto se ha interpretado de manera errónea, y por lo tanto se requiere, como condición para establecer planes y programas, definirlo y diferenciarlo de otros criterios de gestión.

Expondré también otros criterios, necesarios en el análisis de cómo gerenciar el desempeño de las organizaciones, y las relaciones que los mismos mantienen con el concepto de productividad. Por último, discutiré los factores de productividad y los sistemas de medición y análisis y sus problemas.

II. DEFINICIONES DE PRODUCTIVIDAD

Son diversas las confusiones existentes en torno al concepto de productividad. Unos la identifican con conceptos e ideas totalmente opuestas; otros la asocian con criterios y aspectos vinculados a la productividad. En el primer bloque de confusiones podemos encontrar aquellas que asocian productividad con mayor esfuerzo de parte del trabajador (visión empresarial) o su inverso, mayor explotación (visión laboral), con desempleo o como una responsabilidad única del trabajador (1).

La persistencia de tales equívocos ha dificultado el avance de la productividad y el establecimiento de acuerdos nacionales entre trabajadores y gerentes para impulsarla. La discusión conceptual que a continuación se desarrolla permite despejar las confusiones y superar los equívocos. Es por ello que discutiremos en torno a la confusión con conceptos afines, lo cual permitirá la definición y delimitación de cada uno de ellos y el establecimiento de sus interrelaciones.

Analizaré diversos conceptos de productividad formulados por distintos autores para concluir con el concepto de productividad que será utilizado a lo largo del trabajo. Iniciaré la discusión con A. W. Klein, asesor de la década del 60 del Instituto de Productividad (IMPRO) de Venezuela, institución que desaparece a mediados de la década del 70.

A.W. Klein define a la productividad como una noción estratégica, ya que ella indica la relación que existe entre la meta lograda y los recursos utilizados a este fin. Por consiguiente, es claro que la productividad debe ser el criterio final del progreso, tanto de los organismos económicos o sociales, como de los

gubernamentales o, en nuestro caso, de las empresas dedicadas a la producción de bienes (2).

Más adelante el autor se refiere a las confusiones en torno al concepto, y afirma "... en las discusiones económicas, falta a menudo una idea clara de lo que significa este vocablo, los términos de rentabilidad, eficiencia y otros se usan con frecuencia sin discriminación alguna como sinónimos de productividad" (3).

La experiencia del equipo técnico de FIM-Productividad y la mía personal permite afirmar que lo observado por Klein para mediados de la década del 60, continúa vigente en la década del 80. En los seminarios, charlas, conferencias y cursos, que dictamos desde el año 1983, utilizamos dos instrumentos, la encuesta y la entrevista, para detectar cuál es el conocimiento que sobre productividad tienen los asistentes. En las entrevistas se pide que cada quien defina lo que entiende por productividad. La encuesta contiene 10 indicadores y ratios y se sugiere a los participantes la selección de aquellos referidos al concepto de productividad. Las respuestas obtenidas identifican indistintamente productividad con calidad, rentabilidad, eficiencia, costos, etc. También la confusión o uso inadecuado del término se puede constatar en la prensa, en el uso diario, cuando se asocia con mayor producción o desempleo, o más esfuerzo de parte del trabajador.

Por estas razones, el autor discute y define los conceptos restantes para luego pasar a precisar el de productividad en términos operacionales, señalando que la productividad es la relación entre los productos y los insumos utilizados. Para efectos de la medición propone una distinción entre la productividad global y la productividad parcial.

1. Productividad Global

La productividad global mide la relación entre el (los) producto(s) total(es) y todos los insumos o recursos que usa la organización. La fórmula para medir la productividad global se expresa así:

Diagrama No. 1

$$\text{PRODUCTIVIDAD TOTAL} = \frac{\text{PRODUCTO TOTAL}}{\text{INSUMO TOTAL}}$$

2. Productividad Parcial

La productividad parcial es la relación entre el (los) producto(s) total (es) de la empresa y un insumo específico. La fórmula se expresa de la siguiente manera:

Diagrama No. 2

$$\text{PRODUCTIVIDAD PARCIAL} = \frac{\text{PRODUCTO TOTAL}}{\text{INSUMOS TERMINADOS}}$$

Otro estudioso de la productividad, David Bain, discute lo que no es y lo que es productividad. Sostiene este autor que la productividad es un ratio Producto/Insumo. Asevera que la productividad no es una medida de la producción o del producto de lo producido, sino una medida en que se combinan y utilizan adecuadamente los recursos para alcanzar resultados específicos y deseados. La fórmula que expresa el autor se presenta en el diagrama número tres (4). Como se puede observar, la segunda definición de productividad se diferencia de la de Klein, ya que se incorpora a la ecuación los elementos de efectividad y eficiencia. La efectividad mide la salida de la organización y se formula como relación entre lo propuesto y lo alcanzado, mientras que la eficiencia mide la entrada y se formula como la relación entre los insumos propuestos y los consumidos. Las fórmulas se expresan como se especifica en el diagrama número cuatro.

De esta manera se descompone la ecuación de productividad como la relación de la efectividad por la eficiencia. Aunque matemáticamente esto resulta posible, en términos de gestión implicaría un conocimiento de los niveles de efectividad y eficiencia deseados para poder afirmar que realmente se está mejorando la productividad. Además la relación, no puede establecerse de una vez, pues la productividad mejora y por ello la relación entre eficiencia y efectividad también debería modificarse.

Diagramas 3 y 4

$$\text{PRODUCTIVIDAD} = \frac{\text{PRODUCTO}}{\text{INSUMO}}$$

$$= \frac{\text{RESULTADOS OBTENIDOS}}{\text{RECURSOS CONSUMIDOS}}$$

$$= \frac{\text{EFECTIVIDAD}}{\text{EFICIENCIA}}$$

Para poder establecer la diferencia entre efectividad y eficiencia, es preciso e indispensable incorporar el criterio de productividad y la información que éste suministra. A partir de la meta de producción, y conocido el nivel de productividad de la organización, es posible establecer el nivel de recursos necesarios, es decir, el nivel de eficiencia. A la inversa, no contar con el criterio y la información de productividad convierte a la asignación de recursos para el logro de las metas en un proceso normal pero carente de criterios de productividad, ya que no evalúa la forma en que la empresa usa los recursos.

Intento plantear mi desacuerdo con los puntos de vista que asumen la productividad como la función de la efectividad por la eficiencia de la organización. A mi manera de ver, se trata de tres conceptos que, aunque interrelacionados, resaltan aspectos distintos del desempeño organizativo.

Utilizo estos conceptos con el significado que en general le atribuye la literatura norteamericana, pues en castellano los mismos poseen otros significados. El Diccionario de la Real Academia dice que la eficiencia es la virtud y facultad para lograr un efecto determinado o la acción con que se logra este efecto, mientras que efectividad se define como la calidad de efectivo o la posesión de un empleo cuyo grado se tenía (5).

En inglés, eficiencia se define como trabajar bien y sin desperdicio, mientras que efectividad significa la generación de un resultado deseado. En consecuencia, estos conceptos aluden a cosas distintas a las que los mismos términos connotan en el idioma español, a pesar de que muchas veces los utilizamos haciendo una traducción literal que tiene sentido en el idioma original pero no en la traducción. Por tal razón, y para evitar discusiones innecesarias, más adelante los definiré.

A pesar de que en idioma inglés el concepto de eficiencia es más preciso,

no ha evitado los embates de la polisemia. Herbert Simon, estudioso del problema organizativo y del proceso de toma de decisiones, discute ampliamente este concepto y asegura que el mismo ha adquirido un número de connotaciones desafortunadas (6).

Por su parte, Klein afirma: **"Desafortunadamente, eficiencia es una noción vaga, y cada uno puede interpretarla de la forma que considere más conveniente"**(7). Interesa recalcar que cualquier definición que se adopte debe ser aclarada, pues las diferencias y matices tienen consecuencias para la administración de una organización, así como para la medición y el análisis.

Paul Mali afirma que la productividad no es resultados ni producción y, en consecuencia, no pueden plantearse como sinónimos, por ello la define de la siguiente manera: **"Productividad es la medida de cuán bien se utilizan los recursos en una organización para alcanzar un set de resultados. Productividad también es alcanzar el más alto nivel de desempeño con la menor cantidad de recursos"**(8).

El propósito es alcanzar el más alto nivel de resultados posibles y al mismo tiempo consumir la menor cantidad posible de recursos. Cuán bien se colocan y utilizan los recursos se constata al comparar la magnitud o volumen de los resultados, llamado producto, que para el autor constituye la efectividad, con la magnitud y volumen de recursos a los que se denomina insumos, que para él constituye la eficiencia.

Este ratio se transforma en un índice de la definición y medición de la productividad que se expresa en la fórmula del diagrama número cinco.

John W. Kendrick, estudioso del tema, puntualiza: **"Hablando de manera sencilla, la cantidad de productos y servicios producidos por una empresa o firma depende de (y es una función de) la cantidad de trabajo y otros insumos usados en la producción y de la eficiencia con la que se utiliza su productividad"**(9). Para el autor, la productividad es la relación entre productos e insumos y no utiliza como lo hacen Mali y Bain, las asociaciones con otros conceptos como los de eficiencia y efectividad.

Francisco Bosh Font y Luis Lázaro Sánchez afirman que la productividad se refiere a la relación entre lo que se produce (producción obtenida) y lo que se utiliza para producir (recursos consumidos). Más adelante hacen una distinción entre productividad y rentabilidad, puntualizando que **"Interesan solamente las mejoras de productividad que aumenten la rentabilidad"**(10).

Diagrama No. 5

$$\text{INDICE DE PRODUCTIVIDAD} = \frac{\text{PRODUCTO OBTENIDO}}{\text{RECURSO UTILIZADO}}$$

$$= \frac{\text{DESEMPEÑO ALCANZADO}}{\text{DESEMPEÑO PROPUESTO}} = \frac{\text{EFECTIVIDAD}}{\text{EFICIENCIA}}$$

J. Riggs y G. Felix conceptualizan la productividad de la manera siguiente: **"La organización genera un producto o servicio; al hacerlo, consume recursos bajo la dirección de la gente. Los recursos incluyen: máquinas, capital, tierra, materias primas y energía. La gente consiste en supervisores, profesionales, operadores, etc. La gerencia guía el talento humano a fin de utilizar los recursos físicos para producir a tiempo y correctamente una determinada cantidad de productos con un nivel especificado de calidad. Todos estos factores representan la PRODUCTIVIDAD."**

$$\text{PRODUCTIVIDAD} = \frac{\text{PRODUCTO}}{\text{INSUMO}}$$

Y agrega, **"la productividad es la medida de cómo los recursos especificados son gerenciados para alcanzar objetivos en un determinado período de tiempo, reuniendo los requisitos de calidad y cantidad"** (11).

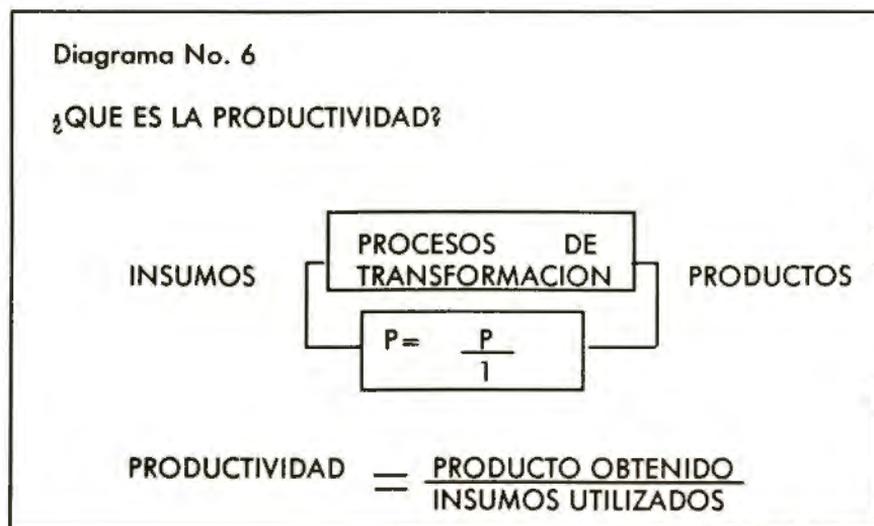
Los autores amplían y aclaran el concepto de productividad. En primer lugar, establecen la calidad como criterio para definir el producto. Este aspecto es de suma importancia, pues diversos investigadores y parte importante de los que niegan la posibilidad de medir la productividad en el sector público, olvidan o ignoran que cuando se habla de producto se deben incluir los atributos de calidad para ser contabilizados como tal. En segundo lugar, aparece el concepto de gerencia y la idea de que la utilización óptima de los insumos no es algo que ocurre al azar y por el contrario es un proceso que debe ser gerenciado.

La discusión sobre la calidad del producto y su relación con la productividad es de suma importancia, y la manera como se resuelva tendrá consecuencias fundamentales para la gerencia y para la medición de la misma en el sector público, en particular en el área de servicios en donde estas consecuencias se

potencian (12).

En relación a la discusión, Scott Sink destaca que para responder a la pregunta de qué es productividad, debemos sortear una gran cantidad de retórica de gente con diferentes perspectivas sobre el objeto, para luego definir el término de la siguiente manera: **"Productividad es simplemente la relación entre los productos generados por un sistema y los insumos suministrados para crear esos productos - los insumos en la forma general de trabajo (recursos humanos), capital (financiero y físico), energía, materiales, etc. que se introducen en el sistema. Estos recursos se transforman en productos (bienes y servicios)"** (13).

La productividad es la relación entre la cantidad producida por un sistema durante un período de tiempo y la cantidad de recursos consumidos para generar estos productos en el mismo período de tiempo.

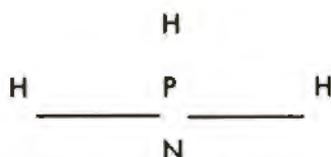


Como se ha visto, en términos operacionales la productividad da cuenta de la relación entre los productos generados y los insumos utilizados. En esto coinciden distintos autores, entre ellos los que he mencionado (14). Es necesario precisar que en este trabajo se entenderá de la misma manera, es decir, como la relación entre producto e insumos. Además de productividad existen otros criterios de gestión, como eficiencia, calidad, efectividad y rentabilidad, con los cuales la productividad mantiene estrechas interrelaciones. Cada uno evalúa aspectos distintos del desempeño organizativo y su gerencia implica dirigir la

atención hacia aspectos específicos de la organización. Más adelante discutiré cada uno de ellos por separado. Antes, sin embargo, quisiera profundizar el concepto de productividad analizando los aspectos, si se quiere filosóficos, que el término encierra.

La concepción de Kazukiyo de lo que es productividad supera los límites operacionales de la relación producto/insumo, otorgándole de esta manera un estatus teórico y ético al concepto.

Si bien acepta que el ratio de productividad es la relación producto/insumo, señala que la productividad como un ratio es sólo una expresión de una situación de producción que corresponde a una estructura. La estructura que propone es la del entrecruzamiento de dos sistemas:



El sistema Hombre-Naturaleza y el sistema Hombre-Hombre. El primero de los sistemas, Hombre-Naturaleza, comprende:

- a) Población, Ambiente Natural.
- b) Raza humana como sujeto y recursos naturales.
- c) Seres humanos y el mundo natural apropiado a través de la tecnología.

Por su parte, el sistema Hombre-Hombre tiene varias fases:

- a) Individuo-grupo.
- b) Conciencia adaptación-inconciencia no adaptación
- c) Clases sociales formadas a través de la propiedad de los medios de producción.

"...el principio de productividad, que se basa en el sistema Hombre-Naturaleza, y el principio de humanidad basado en el sistema Hombre-Hombre. La productividad debe entenderse como el principio guía de las actividades productivas de los seres humanos, o de la actividad humana en su utilización de la naturaleza, lo cual debe hacerse con efectividad y correctamente" (15).

Luego de señalar que la productividad no puede ser reducida a una relación entre productos e insumos ni tampoco entendida como eficiencia de la organización, expone el concepto esencial de productividad: **"La productividad humana como meta-principio, guía de la fuerza productiva, siendo el fundamento para el mantenimiento y desarrollo de la sociedad a través del proceso interactivo entre los seres humanos y la naturaleza"**. En otras palabras, la productividad, antes que nada, es un principio guía de cómo usar racionalmente la naturaleza para reproducir la raza humana y mejorar la sociedad como un todo. Ella fundamenta su proceso en la constante exposición y mejoramiento de nuestros conocimientos y en el proceso de autocrítica acerca de las prácticas de

la raza humana. Basados en ésto, podemos definir la productividad como una medida para evaluar cualquier tipo de actividad productiva de la sociedad, o como un grado de significación y efectividad de las actividades que utiliza la naturaleza (16).

Se podría preguntar hasta qué punto la apropiación de la naturaleza a través del proceso de industrialización no la está afectando y cuál es el punto hasta el cual estamos dispuestos a admitir, por ejemplo, los niveles de contaminación. La respuesta no es sencilla.

Cuando hablo de productividad estoy pensando de manera inmediata en la idea de mejorarla y, más específicamente, en estrategias y alternativas para lograrlo. Las posibilidades de mejoras son infinitas y sostengo que siempre habrá alternativas para evitar o disminuir los daños ecológicos, la alienación humana y, en general, el desperdicio de los recursos. Por tal motivo, desde mi punto de vista la productividad puede asociarse y asimilarse al concepto de creatividad.

A la inversa, la productividad no se mejora cuando se perjudica a la naturaleza y al ser humano. La prioridad que Kurosawa otorga a esta idea queda expresada en el siguiente párrafo. **"Si nosotros aceptamos la definición de productividad a través de un ratio, nos resultaría imposible no aceptar situaciones contradictorias como la destrucción de los recursos naturales debido al uso irracional, la contaminación ambiental o la alienación de los seres humanos ocupados en el proceso de trabajo, si ellos van acompañados de un rápido incremento de la productividad; pero además, no podríamos explicar estas situaciones irracionales desde un punto de vista teórico-crítico"** (17).

En los primeros capítulos de su texto sobre medición y análisis de la productividad, Kazukiyo responde a los problemas que plantea una definición restringida de este concepto. Las precisiones conceptuales que al efecto elabora tienen importantes repercusiones para la discusión de la productividad, tanto en el sector manufacturero como en el público. En la perspectiva de crear unos meta-principios que fundamenten el ratio de productividad, coloca a la naturaleza y al ser humano como centros de cualquier estrategia que pretenda incrementarla. Como tal, el concepto no es neutro ni pretende serlo. Por el contrario, incorpora e integra elementos de valor y, en cierta medida, construye un deber ser, una mejor forma de gerenciar los recursos humanos y materiales.

Por tal motivo, cualquier estrategia que mejore la productividad a expensas de la naturaleza o del hombre no puede considerarse como un incremento de ella, sino como un desmejoramiento de las condiciones que la hacen posible. Referidos al sector público estos conceptos adquieren mayor importancia y relevancia. No se trata de mejorar la relación Producto/Insumo, cosa que podría lograrse en un sistema autoritario o dictatorial, pues como ya he dicho la relación en sí misma no es suficiente mientras se esté perjudicando la libertad, la participación y la creatividad de los hombres: se requiere mejorar la relación en un contexto que permita potenciar las capacidades del ser humano.

Asimismo, el concepto incorpora la necesidad de contemplar a la naturaleza. Cualquier daño que a ella se le haga como producto de la mejora

del ratio de productividad, no debe considerarse como mejora. El concepto de productividad así definido toma en consideración fenómenos críticos tales como: **"los problemas ambientales, la necesidad de conservación de los recursos naturales, la necesidad de que los diseños de producción y los productos tengan una orientación humana, entendiendo que aquellos serán usados directamente por los seres humanos"** (18).

El propio autor comentaba en las reuniones y en los seminarios dictados al personal técnico de FIM-Productividad, refiriéndose a los problemas de Japón, cómo el daño causado a la naturaleza, en su caso concreto al mar que rodea la isla, perjudicó la vida marina porque se destruyó la capa de planctón, afectando la dieta y alimentación de la población de ese país. Hechos similares los está viviendo Venezuela en sus lagos y demás fuentes hidrográficas. La naturaleza es una fuente que hay que respetar o de lo contrario se afectará la vida misma.

El otro elemento clave es el recurso humano: como trabajador dentro del proceso de producción y como destinatario último de los resultados de cualquier proceso de transformación, sean ellos bienes o servicios. Peter Drucker señala que el fin último de toda empresa es el cliente, el ser humano, quien además determina el sentido de la empresa (19).

De acuerdo con Kazukiyo, la productividad es una expresión de la fuerza productiva y da cuenta del momento cualitativo del proceso de producción. La fuerza productiva expresa la capacidad de producción, mientras que la productividad expresa la calidad. **"La esencia de la fuerza productiva es su poder de usar la naturaleza para la reproducción y prosperidad de la raza humana y la fuerza productiva de una industria o de una empresa deberá ser una contribución a la fuerza productiva de los seres humanos"** (20).

Puedo expresar el sentido del concepto de productividad que utilizaré en el trabajo. En primer lugar, la productividad se operacionaliza y mide a través de la relación Producto/Insumo. En sí misma esta relación no es suficiente para administrar la productividad y requiere de un enfoque que le otorgue sentido. El primero de estos enfoques es el estratégico, cuyo punto de partida es la posibilidad siempre presente de hacer las cosas mejor. La capacidad para mejorar desaparece al aniquilarse la creatividad del ser humano. El enfoque estratégico requiere de una actitud y disposición para mejorar permanentemente el desempeño de las organizaciones. Es decir, las mejoras de hoy sirven para realizar las de mañana.

El enfoque, además de estratégico, debe ser integral: considerar todos los factores que afectan la productividad. La perspectiva que propongo rompe con las visiones parciales de la empresa a la que debe entenderse como un todo. Por eso, cualquier mejora en una unidad o departamento debe contribuir a un incremento en la productividad de toda la organización. Al contrario, no mejora la productividad de un departamento cuando ésta afecta la productividad de los restantes (21).

Quiero enfatizar que el incremento de la productividad o de la relación Producto/Insumo, para considerarse como tal, no debe traducirse en daños y perjuicios a la naturaleza o al ser humano. Este es el enfoque de productividad que utilizaré a lo largo del estudio. En términos operacionales, como la relación Producto/Insumo y referido a la forma de gerenciarla como un enfoque global, integral y estratégico que contempla a la empresa, sus recursos y el entorno donde opera. Dejar establecido claramente el concepto, además de un requisito metodológico, evitará discusiones innecesarias. Asimismo, su clarificación y especificación permitirá entender con mayor claridad la discusión que realizaré sobre medición y análisis de la productividad.

III. LA PRODUCTIVIDAD COMO UN CONJUNTO DE INDICADORES

La productividad es en esencia, un concepto de índole cualitativo que responde primariamente a cómo hacer las cosas, sea cual fuere la naturaleza de éstas (22). No obstante, el hecho de ser un concepto cualitativo no niega la posibilidad y necesidad de medirla. Es precisamente la medición la que suministra la información para verificar los progresos en el desempeño de la organización.

La medición permite detectar los aspectos críticos y descubrir posibilidades desconocidas o de las cuales sólo se sospechaba, para mejorar el desempeño. También la medición señala la presencia de la disposición a mejorar y a no continuar haciendo las cosas de la manera en que tradicionalmente se hacían.

Existen distintas alternativas para construir los indicadores de productividad total en cualquier organización. La clasificación más usual los separa en indicadores de productividad total e indicadores de productividad parcial.

Partiendo de la definición de productividad como la relación entre Producto/Insumo, el indicador de productividad total, como su nombre lo indica, alude a la organización como un todo. Por esta razón, en el numerador de la ecuación (producto) se coloca el producto total o conjunto de la producción. En el denominador (insumo) se coloca la totalidad de recursos que la empresa utiliza.

Tratándose de la productividad total **"...podemos definir la eficiencia de la organización en el sentido estricto del término debido a que el numerador y el denominador del ratio guardan una correspondencia, y porque incluye toda la información relativa a la entrada y a la salida de la organización"** (23).

Por su parte, el indicador parcial de productividad coloca en el numerador (producto) el conjunto de la producción o un producto determinado, mientras que en el denominador se coloca un solo tipo de recurso (horas-hombre, energía, equipos, etc.). Como ejemplo de indicadores parciales tenemos la productividad laboral (P/h-h), la productividad de la energía (P/e) a la productividad de insumos específicos.

En cuanto a **"las productividades parciales, como la laboral, la productividad de la tierra, etc., y aun la productividad de factores creativos como la de**

los trabajadores, la productividad de un sistema de transformación, son conceptos útiles si se usan adecuadamente y si se toman en cuenta todas las consideraciones acerca de sus significados y limitaciones" (24).

Ambos indicadores son de utilidad y deben ser gerenciados. Con la información que suministran se detectan los niveles de responsabilidades y puede realizarse el estudio de las causas que originan el comportamiento del indicador. No obstante, es preciso dejar sentado que a la organización le preocupa e interesa, en definitiva, mejorar su productividad total. Existen muchas alternativas para construir indicadores de productividad, recogidas en una amplia bibliografía (25).

IV. RELACION DE PRODUCTIVIDAD CON OTROS CRITERIOS DE DESEMPEÑO. (Ver diagrama número 7)



1 Relación Productividad-Calidad

Manejar de manera apropiada el criterio de calidad es un imperativo, pues el sector público y los servicios que suministra afectan al ser humano de manera

directa. La calidad como criterio de gestión mide la adecuación del producto que queremos alcanzar con los requerimientos y atributos que se establecen. Para este estudio la definición está directamente relacionada con las demandas y necesidades sociales. La capacidad para satisfacer a los actuales clientes y la habilidad para atraer nuevos usuarios depende en gran medida, de la calidad del servicio que cualquier organización de servicio está dispuesta a suministrar.

En tal sentido, la definición de calidad del producto o servicio habrá de hacerse de acuerdo a la percepción y requerimientos del consumidor. Reafirmando la noción ya señalada, cuando hablo de producto no aludo a cualquiera, sino a aquél que reúne los atributos de calidad. La especificación de tales atributos y requerimientos permite a la gerencia construirlo y definirlo de manera más precisa para su administración.

Defino la calidad como la adecuación al uso y a los requerimientos validos del consumidor, y utilizo el enfoque de calidad integral, lo que implica que su definición incluye el momento mismo en que se inicia el proceso (calidad de insumos), pasando por todo el proceso de prestación y producción de servicios y bienes (calidad de proceso), hasta alcanzar el producto final (calidad del producto o servicio). Si no aseguramos la calidad de una manera integral, será muy difícil obtener resultados finales de alta calidad.

La calidad, para ser integral, debe ser gerenciada, asumida y compartida por toda la organización y no como una función específica de una unidad dentro de la empresa o institución o concebida como simple control o inspección. **"El concepto de calidad en Japón incorpora una idea adicional, que a la larga ha venido a ser la clave. Hay que planificar para que no se produzcan errores y no limitarse solamente a verificar, corregir y prevenir para que estos no se repltan. Es necesario asegurar la calidad desde el propio diseño y concepción del producto. Este punto de vista es más integral y, a nuestro parecer, más conveniente"** (26).

La calidad como criterio de gestión ha recibido poca atención, sobre todo en el sector público y en las empresas de servicio. Por mucho tiempo se creyó que la evaluación de la calidad no competía a la gerencia general, sino que era responsabilidad de un departamento y, en la mayoría de los casos, del propio trabajador. Hoy sabemos que la organización debe dar más énfasis al aspecto de calidad y que su desempeño es responsabilidad de la gerencia.

También sabemos que gerenciar la calidad no es un proceso sencillo y menos en el área de los servicios, pero hay que hacerlo.

De poco sirve producir muchos servicios si los mismos son de baja calidad. Asegurarla e incrementarla redundará en un mejor uso de los recursos pues se evitará el error, el desperdicio y el retrabajo, aspectos que elevan los costos de gestión.

En la industria de servicios, para garantizar la calidad, es preciso que el recurso humano esté al día con el conocimiento que se está produciendo en su área. Del manejo científico y de la mejor preparación del recurso humano (metodologías y técnicas) dependerá, en gran medida, la calidad de interven-

ción.

Como este tipo de industrias supone un contacto directo con el cliente o usuario, obliga a brindarle la información y el acceso idóneos, proporcionarle la seguridad necesaria, asegurar que las condiciones físicas y ambientales sean apropiadas y que el tiempo sea gerenciado de la mejor manera posible. En definitiva, control de calidad en proceso y en los insumos como única alternativa válida para asegurar la calidad del producto final.

No desconozco las dificultades que supone definir la calidad del producto en el sector servicios, pero los obstáculos no deben impedir la fijación de los parámetros de calidad; por el contrario, exige un esfuerzo más sistemático y controlado.

El reto al que nos enfrentamos es grande, tal y como lo plantea Deming, **"estamos en una nueva era económica. Ya no podemos seguir viviendo con niveles comúnmente aceptados de demoras, de errores, de defectos de materiales no apropiados para el producto, de gente que no sabe cuál es el trabajo y teme preguntar, de manejo inadecuado, de los daños, de fallas gerenciales en la comprensión de cuál es su trabajo, de supervisión inadecuada e inefectiva"** (27).

Al igual que la productividad, la calidad no ocurre al azar, es un proceso y como tal debe gerenciarse. Tampoco mejora de un día para otro, y por lo tanto hay que entenderla en una perspectiva sostenida y de largo plazo que requiere ser sustentada con políticas. No sólo por esta razón debe gerenciarse, lo que ya de por sí es importante, sino también porque los defectos de calidad son, en principio, responsabilidad de la gerencia.

"¿Quién produce el defecto?. ¿El sistema o el operador?. Hay evidencias de que en el 85% de los casos el defecto lo produce el sistema. Apenas el 15% restante es por causa del operador... Se habla mucho acerca de la participación del trabajador; de la calidad de vida laboral; de la motivación, y de otras palabras poéticas. Lo que se necesita es participación de la gerencia. Si se logra que la gerencia participe, los empleados y los trabajadores participarán y la calidad de la vida laboral mejorará. La gerencia tiene que cumplir con su tarea de restaurar la dignidad del trabajador" (28).

Vernon E. McBryde se refiere a la calidad como el mejor punto de equilibrio para la gerencia superior. Los costos ocultos de la calidad pobre (desperdicio, retrabajo, quejas, errores de la gerencia, etc.) son ahora tan pesados que minan las ganancias potenciales de muchas empresas. La delegación de la calidad en un pequeño grupo de especialistas ubicados en algún oscuro lugar de la planta, de los que se espera que operen al modo de detectives, ya no sirve para proteger a la compañía de los costos ocultos siempre crecientes.... **"La calidad como principal estrategia industrial es una realidad. Está fuera del armario y ocupa un lugar a la par con finanzas, mercado y manufactura, como área importante a ser gerenciada"** (29).

Mejorar la calidad supone atacar diversos aspectos como diseño de producto, diseño de proceso, servicios de venta y suministro, entre otros. En la medida en que se disminuye el desperdicio, se detectan y resuelven los problemas

antes de que ocurran, se estará mejorando la productividad, pues se garantiza un mejor uso de todos los recursos.

2 Relaciones Efectividad-Productividad

La efectividad mide el grado en el cual las organizaciones, más específicamente todos sus programas y servicios, están logrando las metas propuestas. Este criterio es de suma importancia, puesto que las organizaciones públicas necesitan conocer la manera y la medida en que los programas impactan a la sociedad.

La medición de la efectividad se hace sobre el lado de la salida del producto de la organización, y mide los resultados que este impacto provoca sobre la sociedad. Los impactos sobre la sociedad están relacionados con los propósitos de la organización y la efectividad da cuenta de la relación entre lo propuesto y lo logrado.

No obstante, no siempre se alcanzan los resultados propuestos y en no pocas oportunidades se producen consecuencias e impactos imprevistos. Conozco las dificultades para estimar el impacto futuro de los programas que actualmente se desarrollan y mucho más para predecir todas las consecuencias (sociales, económicas, culturales, etc.) de dichos programas. Para reducir tan elevado margen de incertidumbre se puede utilizar una serie de alternativas que, si bien no nos permiten obtener un conocimiento acabado, posibilitan disminuir el área de desconocimiento: realizar estimaciones, utilizar aproximaciones basadas en datos históricos del desempeño, recurriendo a expertos y produciendo ajustes en el nivel de desempeño actual.

Sin duda, es de suma importancia contar con información confiable, relevante y oportuna que le permita a la gerencia seleccionar entre distintas políticas y alternativas para evaluar de antemano y a tiempo las posibles consecuencias de sus decisiones. En última instancia el primer interesado en contar con esta información es la propia gerencia del país.

Según Scott Sink, la efectividad requiere al menos de tres criterios para ser evaluada:

1. Calidad: ¿Hicimos las cosas correctas y de acuerdo con las especificaciones?
2. Cantidad: ¿Hicimos todas las cosas que debimos haber hecho?
3. Tiempo: ¿Hicimos las cosas correctas en el tiempo apropiado? (30).

Para medir la efectividad se pueden utilizar diversos instrumentos y modalidades, ajustados a las características de cada programa. Es posible construir normas de evaluación para medir la efectividad de distintos programas y servicios. De manera general incluye las medidas de oportunidad y satisfacción del cliente. Además, es el criterio que mide de manera más directa los propósitos del sector público, e indirectamente evalúa también la calidad de los

servicios que suministra.

En esta etapa inicial, para la medición de la efectividad en el sector público venezolano, cada programa debe crear una matriz de evaluación de los servicios que provee. La misma debe contener una descripción detallada, por tipo de programa, del objetivo u objetivos que desea alcanzar, las características de calidad de cada uno de los objetivos, las formas en que se medirá o las mediciones específicas y los procedimientos para la recolección de información, tanto el procedimiento como la fuente.

La efectividad es un complemento básico del criterio de productividad, pues nos señala si la organización está logrando los impactos y resultados que se propone alcanzar, mientras que la productividad hace énfasis en la calidad de gestión para alcanzar los productos.

3 Relación Eficiencia-Productividad

La eficiencia como criterio de gestión y desempeño evalúa la relación entre los recursos que se espera utilizar y aquellos que realmente se utilizan. Se incluyen todos los recursos que consume la organización para cumplir con sus propósitos. Este criterio se centra en el aspecto de los insumos o entradas de la organización.

Es el grado en el cual se utilizan las cosas correctas y se representa con la siguiente relación:

RECURSOS QUE SE ESPERA CONSUMIR	RECURSOS CONSUMIDOS
--	----------------------------

El criterio evalúa el grado de utilización de los recursos incluyendo el tiempo de los miembros de la organización, máquinas y equipos. El uso de la eficiencia es factible en cuanto se refiere a la utilización de los insumos: equipos y espacio físico, para ello contamos con estándares o especificaciones de carácter técnico. Sin embargo, en las actuales circunstancias se dificulta, cuando lo referimos al recurso humano, pues deberíamos, en primer lugar, construir los estándares. Actualmente no existen, y construirlos significa una ardua labor que es preciso iniciar.

A partir de la determinación de la producción deseada y del nivel de productividad de la organización, se construyen los indicadores de eficiencia para los distintos recursos que ella utiliza. La mejora de los factores que afectan la productividad permitirá a su vez una mejora en los indicadores de eficiencia.

4 Relación Productividad-Cliente

La caracterización del cliente, sus demandas y necesidades, es una piedra angular, tanto en el sistema de planificación de los servicios como en el sistema

de información y control.

Incluyo al cliente como un criterio de gestión, aún cuando mucha gente se opondría a ello. Lo hago con el propósito de resaltar su rol en la gestión de los organismos públicos. Ciertamente, el cliente constituye el punto de partida y el objetivo final de cualquier organismo público y privado. Sin él las empresas y las organizaciones carecen de sentido. No obstante y quizá por constituir un dato fundamental, en muchas ocasiones ha sido olvidado. Si se reconociera la importancia que le otorgo podría aceptar que el cliente no constituye un criterio de gestión, sino que más bien por su intermedio (noción de mercado) se evalúa el desempeño de las organizaciones.

Para el sector público y para la sociedad en general es vital entender que los organismos públicos están para SERVIR a la sociedad, es decir, a todos los clientes o usuarios del país.

Comúnmente, la población objeto se agrupa de acuerdo a edad, sexo, nivel económico, necesidad característica, área geográfica, etc. Esto constituye una alternativa válida para reducir la variedad y diversidad de información. Debemos recoger información que permita diferenciar resultados de acuerdo a los diversos usuarios. Una información con este nivel de detalle permitirá detectar necesidades de servicio de acuerdo a distintas especificidades de los usuarios en un área determinada.

El objetivo de levantar información acerca del cliente es determinar y caracterizar el universo de necesidades de los distintos grupos sociales y familiares, con lo cual se facilitará la formulación y diseño de los objetivos de política y de los programas y servicios.

Para construir la base de datos de este aspecto en el sistema de información de la organización, existe una serie de técnicas de amplio uso. Además, como los servicios se proveen a un elevado número de usuarios, la posibilidad de obtener información directa se facilita.

5 Relación Productividad-Rentabilidad

(Ver diagramas número ocho (8) y nueve (9))

Aclarar la diferencia y relación entre estos dos criterios de gestión resulta prioritario. La confusión entre estos conceptos ha llegado a tal extremo que para muchos son sinónimos y por tanto intercambiables. En no pocas oportunidades también se confunde rentabilidad y eficiencia y se los hace sinónimos.

Muchos argumentos en contra de la implantación del criterio de productividad en el sector público se hacen a partir de esta confusión. Por tal razón, entender que se trata de conceptos relacionados pero diferentes es primordial para la propia introducción del concepto en el sector público.

Diagrama No. 8

RENTABILIDAD - PRODUCTIVIDAD

$$\text{RENTABILIDAD} = \frac{\text{INGRESOS}}{\text{GASTOS}}$$

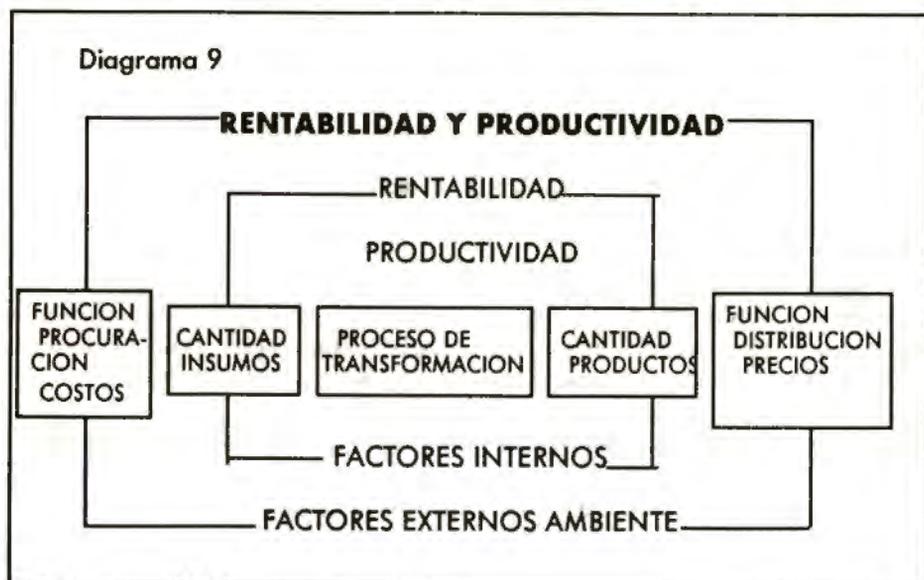
$$\frac{\text{PRECIOS} \times \text{CANTIDAD PRODUCIDA}}{\text{COSTOS} \times \text{CANTIDAD INSUMIDA}}$$

RECUPERACION
DE PRECIOS
FACTORES EXTERNOS

PRODUCTIVIDAD
FACTORES INTERNOS

Kazukiyo Kurosawa presta atención a la relación entre estos criterios y dedica todo un capítulo, de su texto sobre medición y análisis, a su discusión. Específicamente el capítulo VI, está dedicado íntegramente a los sistemas de índices agregados para el análisis de la productividad total y de la rentabilidad del sistema: el sistema A.I.P.R. Allí comienza por establecer la siguiente distinción:

Diagrama 9



"el mejoramiento de la productividad necesariamente resulta en una reducción del costo unitario real, y ocasionará un incremento de los beneficios si el resto de las condiciones permanece igual. Sería deseable, entonces establecer las relaciones que existen entre la rentabilidad y la productividad" (31).

El sistema de índices agregados para el análisis de productividad total y la rentabilidad (AIPR), expresa la rentabilidad mediante una relación entre los ingresos y los gastos, con ambos conceptos medidos a precios corrientes. Por su parte, la productividad está definida de una forma que puede ser expresada en precios constantes. Los principales factores que causan variaciones en estos índices son los siguientes: el uso de nuevas tecnologías y métodos, un mejor uso de las técnicas existentes y el mejoramiento de la organización de la producción y las operaciones. Su cambio refleja el efecto de todos los factores que influyen en la dinámica de la eficiencia en el proceso productivo (32).

Ingresos

Rentabilidad $\frac{\text{-----}}{\text{Costos}}$ que se puede expresar como:

$$\frac{\text{Precio Unitario del Producto X Cantidad de Productos}}{\text{Precio Unitario del Insumo X Cantidad de Insumos}}$$

La primera parte de la fórmula da cuenta del aspecto recuperación de precios. Como tal, es un índice en términos de precios corrientes; por lo tanto refleja no sólo el efecto de las fuerzas productivas, sino también el efecto de las condiciones de mercado. Es relativamente fácil de calcular, ya que sus valores están expresados en unidades monetarias corrientes y se derivan de datos de los que normalmente se dispone. La segunda parte de la ecuación da cuenta de la productividad, es decir, de los distintos aspectos que dentro de la organización contribuyen a mejorar la relación producto-insumo: aspectos tecno-ingenieriles, recursos humanos y ajuste de la organización.

De lo anterior se puede deducir la relación estrecha que existe entre productividad y rentabilidad: un incremento de la productividad se traduce en una mejor rentabilidad de la organización. Además, los factores de productividad se pueden manipular directamente, pues forman parte del proceso de gestión. Por su parte, la rentabilidad es afectada por una serie de factores que no se pueden controlar directamente: aparición de nuevas empresas, estrategias de los competidores, incrementos en los precios de los insumos, entre otros. Por ello, una vía directa para mejorar la rentabilidad es a través del incremento de la productividad.

V. INDICADOR DE PRODUCTIVIDAD - INDICE DE PRODUCTIVIDAD

El término Indicador de productividad se reserva para las expresiones que se han presentado anteriormente, esto es, para la relación entre la cantidad de producto y la cantidad gastada de un insumo o del total de ellos.

El término "índice" de una variable cualquiera se utiliza para expresar la comparación entre los valores que esa variable tiene en dos momentos diferentes.

Es preciso aclarar que cada uno de estos criterios mide cosas distintas. Hay que aceptar este hecho para construir el sistema de información gerencial y evitar confusiones, bastante frecuentes, que limitan su alcance. Esta premisa es clave para entrar en la discusión del sistema de medición y análisis de la productividad en el sector público.

VI. FACTORES DE PRODUCTIVIDAD

La mayor o menor productividad que muestre una organización es el resultado del efecto combinado de varios elementos a los que denominamos factores de productividad. En una organización, institución o empresa, los podemos clasificar en:

1. Tecnológicos
2. Tecno-organizativos
3. Humanos

1. Factor Tecnológico

Incluye, entre otros, los siguientes aspectos:

- Diseños de nuevos servicios
- Diseño de nuevos productos
- Diseño de nuevos procesos
- Diseño de herramientas y equipos
- Determinación de nuevos usos
- Diseño de nuevas metodologías de prestación y suministro de servicios.

El factor incluye los aspectos de software y los de hardware, y es válido para las empresas productoras de bienes, así como para las empresas de servicios. En estas últimas se evidencia este factor en la forma en que suministran los servicios y en la creación y desarrollo de nuevas metodologías para su prestación.

2. Factores Tecno-Organizativos

Este es un factor clave en cualquier estrategia para incrementar la

productividad. En Venezuela se ha evidenciado que parte importante de los problemas de las empresas se localiza en lo tecno-organizativo (33). Su importancia es clave, pues la mejora de los otros factores requiere de un adecuado nivel de ajuste de métodos, normas, flujos de comunicación y decisión del factor organizativo. Se incluyen aquí aspectos tales como:

- Sistemas de planificación estratégica o de organización estratégica.
- Sistemas de planificación y control de los servicios que se están prestando.
- Sistemas de mantenimiento.
- Sistema de administración del recurso humano.
- Métodos de trabajo.

El debate actual en torno a la planificación estratégica y, más específicamente, a sus limitaciones, vuelve a colocar en la organización el origen del problema. Se dice que la planificación estratégica ha olvidado crear organizaciones estratégicas y de allí su gran limitación. Por tal razón se ha tratado de desarrollar nuevos planteamientos que colocan como imperativo, para el fortalecimiento de la planificación estratégica, la creación de organizaciones estratégicas. El texto de Igor Ansoff y los de Russell Ackoff, abundan en detalles en torno a esta discusión (34).

3. Factor Humano

No es novedoso señalar que el factor humano es el recurso fundamental en cualquier organización, incluidas las más robotizadas. Gerentes, estudiosos del problema organizativo y analistas de personal, comparten la idea de que el recurso humano es lo más valioso de las organizaciones. Al menos dicen que ello es así, no obstante que la práctica gerencial diaria dista mucho de tales afirmaciones.

Considerar el recurso laboral como el más importante de la organización no debe conducir al equívoco, y esto quiero dejarlo sentado de manera enfática, de convertirlo en el principal y único responsable por la productividad de la empresa u organismo. Nada más lejos de la realidad y nada más lejos de la concepción de productividad que he expresado.

El equívoco original, parangonar productividad con esfuerzo del trabajador, deriva de una serie de confusiones que repercuten de manera negativa y obstaculizan la posibilidad de desarrollar el proceso de productividad. Si la productividad es entendida como el producto del mayor o menor esfuerzo del trabajador, será inevitable que los trabajadores la asocien con mayor trabajo. Si se asocia con desempleo, los trabajadores se resistirán a la implantación de programas de productividad en la empresa. Las evidencias de estas conclusiones se pueden hallar en muchos documentos de Fedecámaras y de la C.T.V. (organismos gremiales de los empresarios y los trabajadores de Venezuela,

respectivamente. N. del E.). No ahondaré aquí en este debate sino que me limitaré a precisar que el trabajador es sólo un factor de productividad más, no El factor de productividad (35).

Los empresarios y gerentes tienden a ver al recurso laboral como un insumo más, como un costo, y se lo remunera en función de sus habilidades y capacidades. No obstante, la visión es parcial. Cuando el recurso humano ingresa a la organización lo hace, en primer lugar, en calidad de ser humano con aspiraciones, necesidades, cultura y valores. Por tal razón debe entenderse y administrarse como un fin en sí mismo, además de considerarlo como un costo. Sé que no estoy proponiendo nada sencillo, pero una adecuada administración del recurso laboral traerá como consecuencia una mayor identificación de éste para con la empresa donde labora y posibilitará crear organizaciones más sólidas. Se evitarán elevados índices de rotación y ausentismo y confrontaciones que a la postre perjudican a las instituciones.

Hay que señalar de manera sucinta y esquemática cuáles son las confusiones existentes en torno al concepto de productividad pues éstas repercuten sobre los programas de productividad que se implantan en las empresas.

VII. CONFUSIONES MAS COMUNES SOBRE LA PRODUCTIVIDAD

La mejora de productividad ha sido abordada desde diversas ópticas y enfoques: muchos son parciales y otros equivocados. A ello han contribuido las frecuentes asociaciones y analogías de la productividad con otros criterios medidores del desempeño.

1 Confusión Productividad e Indicadores del Desempeño

En páginas anteriores se definieron criterios de gestión y evaluación del desempeño para determinar el alcance de cada uno y evitar las confusiones con productividad.

A la productividad se le confunde con los conceptos de eficiencia, efectividad y rentabilidad. Es importante tenerlo en consideración y justifica la necesidad de los sistemas de medición y análisis de productividad, para poder relacionarlo con los otros sistemas de evaluación del desempeño que utiliza la organización. Asimismo, la productividad tiene factores y causas que le son propios y que los sistemas mencionados anteriormente no incluyen dentro de su campo de análisis porque les son ajenos

2 Confusión de Productividad con Conceptos Opuestos

Este tipo de confusión es perjudicial para la productividad. A nivel nacional ha sido esta confusión la que ha imposibilitado el diálogo y, consecuen-

temente, impedido elaborar acuerdos para mejorarla.

La más común es asociar la productividad al mayor esfuerzo del trabajador, más explotación, más trabajo. Es perjudicial porque genera resistencias de los trabajadores e impide entender que la productividad no depende exclusivamente de ellos. Por el contrario, la premisa es que la productividad es, en primer lugar, responsabilidad de la gerencia.

3 Confusión con sus Aspectos y Disciplinas

También es común encontrar que la productividad se confunde con uno y sólo uno de sus aspectos, con tecnología, con motivación, con ingeniería industrial, con desarrollo organizacional o con clima de trabajo. Estas confusiones, aunque menos nocivas que las anteriores, limitan los resultados que pueden obtenerse e impiden un desarrollo integral y armónico, con solidez para llevar a cabo un programa de productividad a largo plazo.

VIII. ALTERNATIVAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

Creo oportuno señalar que la productividad puede mejorarse por distintas vías. Por lo general se considera sólo una: incrementar la cantidad de productos disminuyendo los insumos. Sin embargo, existen otras formas de asegurar el incremento de la productividad. La primera, mantener constantes los insumos e incrementar la cantidad de productos; la segunda, mantener constantes los productos disminuyendo los insumos; la tercera, incrementar los recursos aumentando en mayor medida la cantidad de productos; la cuarta, reducir la cantidad de productos disminuyendo en mayor medida la cantidad de insumos. Las cinco alternativas mencionadas constituyen posibilidades estratégicas para incrementar la productividad. Ver diagrama No. diez (10).

La selección o combinación de cada una de las alternativa permite orientar las decisiones gerenciales en direcciones específicas y asumirse dentro del contexto de una estrategia. Si el propósito es disminuir los productos o insumos las decisiones deben ser cónsonas con este objetivo, el cual es distinto a una estrategia cuyo fin es incrementar los productos y los recursos. Las alternativas que he mencionado no son excluyentes y pueden administrarse simultáneamente. Como se puede ver, tenemos a mano un conjunto de posibilidades y alternativas para garantizar el crecimiento de la productividad en las organizaciones.

IX. GERENCIA

Impulsar el proceso de crecimiento de la productividad es una responsabilidad de la gerencia; sobre sus hombros descansa la administración de los

factores que la afectan. Es ella quien decide sobre la estructura organizativa, el tipo de tecnología que ha de usarse en la organización y el estilo con el cual se administra el recurso humano de la misma.

La conformación de la organización, estructura, métodos, nivel de racionalización y normalización, entre otros que tanto afectan la productividad, son responsabilidad de quienes deciden. El estilo, cultura y criterios con los que se administra la organización, y cuyas repercusiones sobre el desenvolvimiento del recurso humano son decisivas, competen a la gerencia. En la situación y comportamiento de los indicadores de productividad, la responsabilidad de la gerencia es indudable.

Diagrama No. 10

1. CANTIDAD DE PRODUCTOS AUMENTA =
CANTIDAD DE INSUMOS DISMINUYE.
2. CANTIDAD DE PRODUCTOS AUMENTA =
CANTIDAD DE INSUMOS CONSTANTE.
3. CANTIDAD DE PRODUCTOS AUMENTA EN MAYOR PROPORCION
CANTIDAD DE INSUMOS AUMENTA EN MENOR PROPORCION.
4. CANTIDAD DE PRODUCTOS CONSTANTE =
CANTIDAD DE INSUMOS DISMINUYE.
5. CANTIDAD DE PRODUCTOS DISMINUYE EN MENOR PROPORCION =
CANTIDAD DE INSUMOS DISMINUYE EN MAYOR PROPORCION

$$\text{PRODUCTIVIDAD} = \frac{\text{PRODUCTO}}{\text{INSUMO}}$$

Deseo aclarar que cuando hablo de responsabilidad no quiero decir culpa ni aludo exclusivamente a la cúspide de la organización. Asocio responsabilidad al nivel de decisión de cualquier instancia de la organización y por ello entiendo por gerencia toda la estructura gerencial, incluyendo a los supervisores.

La gerencia administra las estrategias y políticas de la organización y, tal como he señalado, la productividad es un asunto estratégico. Como la productividad no ocurre al azar, la estructura gerencial debe administrar el proceso, asegurar los recursos adecuados, tomar decisiones que faciliten su desarrollo y liberar los obstáculos que la entorpecen. Tales decisiones sólo pueden ser asumidas por la estructura gerencial.

Considero pertinente tocar una serie de asuntos básicos relacionados con el rol gerencial en los programas de productividad.

La gerencia es la propulsora u obstáculo del proceso de incremento de la productividad. Obstaculiza al proceso cuando no tiene plena conciencia de la importancia de utilizar los nuevos criterios de gestión o cuando, poseyéndola, se pregunta acerca de los costos de inversión que supone un programa de esta

naturaleza. Es propulsora cuando decide iniciar, apoyar y otorgar recursos para implantar las mejoras: cuando está consciente de que no puede darse el lujo de dejar de invertir para garantizar que el proceso ocurra.

La gerencia debe tener plena conciencia de su rol decisivo en el proceso de incremento de la productividad y de que, para garantizar esto último, será necesario tomar decisiones políticas y de política, efectuar cambios y afectar intereses. No debe olvidar que estamos frente a un problema cuya solución no es sencilla.

Realizar cambios implica modificar la forma tradicional de hacer las cosas, con el fin de obtener nuevos y mejores resultados de los que con ella se han obtenido. Pero esto no es suficiente. Hay que pensar en los cambios con una visión que supere el corto plazo y priorizando áreas de acción; de no ser así es preferible no comenzar el proceso.

La estrategia debe iniciarse con la incorporación de todos los trabajadores y empleados para que ellos mismos puedan aportar elementos para producir mejoras, lo cual me parece más conveniente que incorporar tan sólo a unos pocos para que se encarguen de mejorar a los demás. Este es el reto al que se enfrenta la gerencia, cuya responsabilidad en el inicio de un programa de productividad es decisiva.

No pretendo con lo anterior instaurar un nuevo tipo de determinismo, en este caso el determinismo gerencial. Lo único que planteo es que dentro del proceso de mejora de la productividad es la gerencia la que tiene las mayores responsabilidades.

X. SINTESIS

He querido precisar el concepto de productividad y el de los otros criterios de desempeño con el propósito de establecer la base conceptual que atraviesa todo el estudio y evitar las diversas confusiones y mal entendidos que existen en torno al concepto.

El enfoque que propongo posee dos dimensiones: una conceptual y otra operacional. La primera lleva a un enfoque estratégico, global e integral que se puede resumir en la idea de una actitud permanente de mejoras. La segunda permite operacionalizar el concepto y establecer las mediciones correspondientes.

La medición es un aspecto crucial para la gerencia, pues lo que no se puede medir, difícilmente puede ser gerenciado. Sin embargo, es importante resaltar que la medición es, antes que todo, un problema conceptual y por tal motivo delimité conceptualmente los distintos criterios de gestión, cada uno de los cuales mide aspectos diferentes del desempeño organizativo.

La productividad ha emergido como un problema clave y promete estar en el centro del debate y de las agendas de la dirigencia empresarial, política

y laboral. Se trata de un tema de dimensiones políticas y económicas en torno al cual la alta gerencia del país y de las empresas deberá tomar decisiones.

He hecho referencia a la productividad como proceso y a los programas de productividad. Personalmente prefiero la noción de proceso, pues brinda la idea de continuidad, mientras que la palabra programa puede producir la confusión de que se trata de algo que comienza y finaliza. Utilizo ambos términos como sinónimos, pues la noción de proceso permite asociar productividad a creatividad: la posibilidad presente de hacer las cosas de mejor manera.

Asociar productividad a creatividad resalta su importancia e indica que la mejora de la productividad finalizará cuando la capacidad creativa de hombre desaparezca.

NOTAS Y REFERENCIAS

(1) La confusión existente en torno al concepto de productividad he podido constatarla en diversos materiales, documentos, exposiciones y discusiones. Muestra de la misma está plasmada en el ante-proyecto de Ley del Trabajo presentada por el Dr. Rafael Caldera. Las críticas al documento han sido recogidas en un documento enviado al Ministro de Fomento para ser presentado ante la Comisión Parlamentaria que discute dicho anteproyecto.

Asimismo, se evidencia la confusión en el documento en el que Fedecámaras expresa su oposición al bono compensatorio, a ser repartido a partir del 1ro. de mayo de 1987. También en las discusiones sostenidas en el Departamento de Productividad de la C.T.V.

a) FEDECAMARAS : Alerta de Fedecámaras ante la realidad inflacionaria. La inflación, la carrera de precios y salarios, la producción la productividad. **El Nacional**, Domingo 10 mayo de 1987, cuerpo D, pág. 5

(2) A.W. Klein: **La medición de la productividad y comparación entre empresas**. Editorial Arte. Caracas, Enero 1965, pág. 11.

(3) *Ibíd*em, pág. 12.

(4) David Bain: **The Productivity Prescription**, McGraw-Hill Company, U.S.A., 1982, pág. 3.

(5) Real Academia Española: **Diccionario de la Lengua Española**. Ed. Decimotava, Talleres Tipográficos de la Ed. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1956.

(6) Herbert Simon: **Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes In Administrative Organizations**. Third Edition, The Free Press, A division of Macmillan Publishing., Inc U.S.A., 1976, ver especialmente el capítulo IX, págs. 172-198.

(7) Klein, *op. cit.*, pág. 23

(8) Paul Mali: **Improving Total Productivity**. Editorial John Wiley and Sons, New York, 1978, Pág. 6.

(9) John W. Kendrick: **Improving Company Productivity**. The John Hopkins University Press, U.S.A., 1984, pág. 9

(10) Francisco Boch Font y Luis de Lázaro Sánchez: **Una Estrategia de Productividad**. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Servicio de Publicaciones, Madrid 1984, Págs. 17-19.

(11) James L. Riggs and Glenn H. Felix: **Productivity by Objectives**. Prentice-Hall, Inc. New Jersey, U.S.A. 1983, Pág. 3 y 4.

(12) *Ibíd*em, capítulo 7, págs. 138 y ss.

(13) Scott Sink; Seminario dictado en Venezuela al personal de FIM-Productividad en el año 1984 y recogido en el material de apoyo del mismo, y

en:

a) **Productivity Management: Planning, measurement and evaluation, control and improvement.** John Wiley and Sons, Inc., U.S.A. 1985, pág. 3.

(14) Robert M. Ralft: **Training Managers for High Productivity**, The Hughes Approach, Págs. 170-180, National Productivity Review, Spring 1984, Pág. 3.

b) George Sadler y Elliot S. Grossman: **Measuring your Productivity**, s.l., COVEP 1987, pág. 35

c) Marta Mooney: **La Organización para la Gerencia de Productividad**, s.l., COVEP, pág. 16.

d) Thomas Tuttle y John J. Romanowsky: **Assesing Performance and Productivity In White - Collar Organizations**, National Productivity Review, Summer 1985.

(15) Kasukiyo Kurosawa: Seminarios impartidos al personal de FIM-Productividad.

a) **Measuring productivity at the company level.** Mimeografiado, (tr. al español: José Guzmán y equipo técnico de Fim-Productividad, **Medición y Análisis de la Productividad en la Empresa**, Ediciones Comisión Venezolana para la Productividad, ed. Yrgoy, Caracas, 1983, Pág. 7-9).

(16) *Ibíd*em, pág. 11

(17) *Ibíd*em, pág. 10

(18) *Ibíd*em, pág. 3

(19) Peter Drucker: **Management: Tasks, Responsibilities, Practices.** Curtis Brown. Ltd., Londres, 1973, (tr. al español de Anibal Carlos Cul., Ed. El Ateneo, 5a.ed., Buenos Aires, Argentina, 1983, pág. 57).

(20) Kurosawa, op. cit. pág. 15.

(21) La definición estratégica integral que propongo ha sido expresada en diversos documentos y materiales elaborados por los distintos integrantes del equipo técnico de FIM-Productividad. Asimismo, está recogida en los materiales de apoyo de los seminarios que dicta la institución.

Ver Francisco Rodríguez: **Productividad y Calidad: un Enfoque Convergente**, FIM-Productividad, Caracas, 1986.

Tomás Páez: **Recursos Humanos y Productividad y la Participación: estrategia de motivación para mejorar la productividad.** FIM-Productividad, Caracas, 1987.

(22) Luis Gómez Bravo, José Guzmán, Tomás Páez y Francisco Rodríguez, **Productividad: Un Enfoque Integral. Lo que todo gerente debe saber**, ed. INCE y FIM-Productividad, Caracas, 1985, Pág. 15.

(23) *Ibíd*em, pág. 17

(24) *Ibíd*em, págs. 16-17

(25) *Ibíd*em, capítulos 3,4, 5 y 6

José Guzmán: **Seminario de Medición y Análisis de la Productividad**. material de apoyo al seminario, COVEP, 1986.

James L. Riggs & Glenn H. Felix, op.cit., especialmente el capítulo 4, págs, 85-92.

Además de los textos mencionados existe en el Centro de Documentación de FIM-Productividad una gran cantidad de material dedicado a la medición y análisis de la productividad así como también a su aplicación a casos prácticos.

(26) Francisco Rodríguez, op. cit., pág. 3

(27) Edward Deming: **Quality, Productivity and Competitive Position**, Capítulo 2, pág. 7.

(28) Ibídem, págs. 25-28

(29) Vernon, P.E. Mcbyrde : **In Today's Market, Quality is Best Focal Point for Upper Management** , en Quality Management, s.l., 1986, pág. 5.

(30) Scott Sink: op. cit., pág. 42

(31) Kurosawa: op. cit., pág. 133.

(32) Ibídem, pág. 137

(33) La Norma 1980 con la que se evalúan doce áreas de gestión y mide la calidad de administración y el potencial de productividad de la organización, ha sido aplicado en 150 empresas representativas de 9 ramas industriales. Ello se ha hecho a través de convenios directos con Cámaras y Asociaciones y por convenios con otras instituciones. Asimismo, se utiliza en aquellas empresas que van a implantar los programas de productividad.

Los resultados agregados que la Norma arroja indican que nuestras empresas tienen una amplia capacidad de aumentar la capacidad mejorando los sistema de administración más elementales. Los datos muestran, por ejemplo, que cerca del 90 % presenta deficientes sistemas de gestión de personal y más del 80% carece de adecuados sistemas de mantenimiento, diseño de procesos y productos, etc.

(34) Russell L. Ackoff: **Redesigning the Future**, John Wiley & Sons, Inc. New York (Tr. al español de Sergio Fernández Everest, **Rediseñando el Futuro**, Editorial Limusa S.A. México, 1984.

H.I. Ansoff, et al: **From Strategic Planning to Strategic Management**, John Wiley & Sons, New York, (tr. al Español de Emilio Toussaint M. **El Planteamiento Estratégico**, Editorial Trillas, S.A. México, 1983.

(35) Luis Gómez Bravo, et al, op. cit págs. 86-89.

b) Tomás Paéz, op. cit., págs 1-10

**LA EFICIENCIA DEL SECTOR PUBLICO:
ALGUNAS CUESTIONES CENTRALES***

Peter Jackson
Anna Palmer

* Corresponde al cap. 4 del libro "Performance measurement: getting the concepts right", Beeton, Danny, ed. La traducción fue realizada por la Lic. Yaadia Pérez Anzola, por encargo del CLAD.

Public Sector Efficiency
Public Sector Efficiency
Public Sector Efficiency
Public Sector Efficiency
Public Sector Efficiency

Public sector efficiency: some central issues/
Peter Jackson; Anna Palmer.- pp . 25-34 //
EN: Performance measurement: getting the
concepts right / Betton, Danny, ed..- London:
Public Finance Foundation; Public Sector Eco-
nomics Research Centre, 1988.- 42 p..- (Discus-
sion Papers; 18)

La búsqueda de la eficiencia en los sectores público y privado no termina y es interminable. La competencia internacional fuerza a las compañías del sector privado a prestar atención a sus costos unitarios, mientras el temor general de la sociedad a los precios ineficientes y a los niveles de rendimiento que surgen de las condiciones monopólicas, da origen a peticiones de regulación y de leyes anti-monopolio. Los esfuerzos para reducir los impuestos y para expandir la cantidad y calidad del rendimiento del sector público van a mano con una búsqueda del mejoramiento de la productividad y eficiencia del sector público. La eficiencia de los sectores público y privado está entrelazada. Un sector público ineficiente impondrá impuestos a las compañías del sector privado que reducirán su competitividad internacional e inhibirán su búsqueda de oportunidades de inversión. La ineficiencia del sector privado caerá sobre el gasto público porque los precios a los cuales los departamentos del sector público compran lo que necesitan, serán mayores de lo que deberían ser.

Durante los últimos años, se ha introducido un nuevo vocabulario en la administración pública del Reino Unido; Raynerismo, Valor para la Verificación del Dinero (VFMA), la Iniciativa de Gerencia Financiera (FMI), y medición del rendimiento. Estos han sido implementados con diferentes grados de entusiasmo a diferentes niveles del gobierno. Una cosa que está clara es que estas nuevas técnicas probablemente tengan una vida más larga que algunas técnicas más tempranas de gerencia y de contabilidad financiera que fueron introducidas en el sector público durante la década de los setenta. ¿Tienen estas nuevas técnicas bases sólidas?

LA NOCION DE EFICIENCIA DEL ECONOMISTA

El uso normal del término eficiencia hace énfasis en las relaciones entre gasto/rendimiento. Se cree que el mejoramiento de la eficiencia puede lograrse si se puede producir más rendimiento con un volúmen más pequeño de gastos o si el mismo nivel de rendimiento se puede lograr realizando menos gasto. Sin embargo, esto constituye una definición muy estrecha de eficiencia, pero parece ser que es lo que yace detrás de muchas de las discusiones recientes acerca de la eficiencia del sector público. Si uno de los objetivos del gobierno es reducir el gasto público, entonces, éste suscribirá una definición de eficiencia que reduzca los gastos mientras se mantiene constante la cantidad y calidad del rendimiento.

La definición de eficiencia del economista tiene una base muy amplia y a menudo dificulta el llegar a un acuerdo con quienes la manejan en la práctica. Se le da atención no sólo a la eficiencia en la producción sino también a la eficiencia en el consumo. Luego, estas son confrontadas con la idea principal de la eficiencia-Pareto.

EFICIENCIA EN LA PRODUCCION

La producción es eficiente si no es posible disponer los recursos en una forma alterna que produzca más de algo sin reducir el rendimiento de otro algo diferente. La eficiencia en la producción implica estar en la frontera productiva de la sociedad más que estar colocado en algún punto dentro de esa frontera. Al redistribuir los escasos recursos de la sociedad sería posible moverse de un punto dentro de la frontera productiva un punto en esa frontera y así mejorar el rendimiento de uno (o todos) los bienes producidos por la economía sin reducir el rendimiento de cualquier otro producto. Tal movimiento significaría un mejoramiento de la eficiencia. La ineficiencia es un costo de oportunidad - es el último rendimiento, y en consecuencia el bienestar, de una combinación de los recursos escasos de la sociedad comparado con una combinación alterna. ¿ Para un estado de tecnología dado cuál combinación es mejor (más eficiente)? Esta es la pregunta relevante cuando se considera la eficiencia en la producción.

Ahora considere la aplicación de la eficiencia de la producción al gasto público. Detrás de los datos del gasto público existe una mezcla de diferentes políticas públicas y de rendimientos del servicio público.

La producción de este rendimiento público requiere insumos. ¿ Es posible recombinar los insumos de la producción de resultados del sector público de tal manera que: (a) más de un resultado pueda ser producido sin producir menos de otro, (b) el mismo nivel de todos los resultados pueda ser producido con menos gasto ?

Si una autoridad local o una autoridad de salud se considera como ejemplo, un examen de la eficiencia productiva podría formular preguntas tales como: ¿ es posible reducir el monto de gastos de la administración central y reasignar estos recursos a una línea principal de productos terminales sin afectar el nivel de apoyo administrativo? ¿ Es factible reducir el volumen de recursos que se dedican al servicio educativo y reasignarlos al departamento de servicios sociales personales sin reducir el nivel educativo? ¿Hasta qué punto pueden reducirse los recursos de los servicios de albergue de los hospitales y reasignarlos al cuidado médico primario? Estas son preguntas generales y nuestro esfuerzo por encontrar respuestas y dar respuestas no es de ninguna manera fácil. Primero, el analista de políticas sale con el viejo asunto de ¿cuáles son los productos de estos servicios públicos que están siendo desplazados por otros? ¿ Son productos finales (resultados) que entran en las funciones de provecho de los consumidores individuales (clientes) ?; ¿ O son productos intermedios ? Hasta que exista información disponible para responder estas preguntas, es por supuesto muy difícil en la práctica, saber si cualquier reasignación de gastos es posible sin reducir la cantidad y/o la calidad de uno o más productos. Si los consumidores individuales quedan peor de lo que estaban, entonces no está

claro que se haya logrado un mejoramiento de la eficiencia. Segundo, este enfoque de examinar el panorama para reasignar gastos y lograr el mejoramiento de la eficiencia de la productividad corta a través de la estructura de poder existente en cualquier organización. También asume que existe una autoridad central con el deseo político para tumbar (reasignar) las coaliciones políticas que se forman dentro de la organización. Este no es un argumento contra la búsqueda de mejoras en la eficiencia. Por el contrario es un reconocimiento de que existirán dificultades al implementar los esquemas de mejoramiento de la eficiencia, los cuales necesitarán ser negociados.

A nivel de la sociedad, la eficiencia de la producción busca, si es posible, reasignar los recursos escasos de la sociedad para la producción de todos los productos, públicos y privados. La presunción del debate en gran parte es que el sector público, debido a la falta de disciplina proporcionada por el mercado, es relativamente menos eficiente que el sector privado. De aquí se sigue con que la expectativa es que mejores técnicas gerenciales adoptadas por el servicio público liberarán recursos que pueden ser empleados por el sector privado. Los productos del servicio público permanecerán constantes, la calidad de estos servicios no será afectada y el rendimiento del sector privado se expandirá. Sin embargo, hasta tanto el sector público no sea relativamente más ineficiente comparado con el sector privado, este resultado no se dará. Un mejoramiento en la eficiencia productiva de la sociedad puede requerir una expansión en el volumen de gastos que fluyen hacia el sector público. Esto se reflejaría en un aumento en el porcentaje del gasto público para el PTB. Tal política de rendimiento sería difícil de vender a algunos sectores del electorado a pesar del hecho de que suscriban la visión de que el gobierno podría estar mejorando la eficiencia de toda la economía. La paradoja política es que son incapaces de reconciliar su demanda de mayor eficiencia con su aversión por la producción del sector público y su temor a Leviatán.

EFICIENCIA EN EL CONSUMO

Además de discutir acerca de la eficiencia en la producción, los economistas discuten sobre la eficiencia en el consumo. Dadas las preferencias del consumidor y dado el rendimiento de los bienes de consumo, la eficiencia en el consumo significa que no es posible, en las condiciones de los consumidores existentes, producir oportunidades preferidas por un consumidor sin producir menos oportunidades preferidas por algún otro consumidor (es). En otras palabras, ¿es posible reasignar la suma de bienes de consumo de tal manera que sea posible hacer que algunos consumidores estén mejor sin hacer que otros estén peor? Un patrón de consumo podría ser menos eficiente que otro en el sentido de que los niveles existentes de consumo le darán a los consumidores (colectivamente) un menor nivel de utilidad comparado con aquel que se deriva del patrón

de consumo preferido. Siempre que se logre que un consumidor esté mejor, como resultado de la reasignación de bienes, y que ningún consumidor esté peor, se habrá conseguido un mejoramiento en la eficiencia.

Los economistas de mercado asumen que los mercados competitivos crearán ganancias en eficiencia en términos de producción y de consumo. Los individuos a los cuales se les permita comerciar libremente agotarán todos los mejoramientos en la eficiencia a través de intercambios de mercado. El comercio dejará de existir sólo cuando el mejoramiento de la eficiencia deje de existir. A este punto ningún consumidor puede aumentar su utilidad y ningún productor puede aumentar su beneficio. Se dice que la economía está en eficiencia-Pareto, es decir, que es imposible hacer que alguien esté mejor sin hacer que alguien esté peor. Los precios fijados, generados por el proceso de intercambio de mercado cuando la economía está en un estado de eficiencia-Pareto, son precios de eficiencia. La búsqueda de técnicas diseñadas para mejorar la eficiencia del sector público y del privado es para proveer información que asegure que las personas que tomen las decisiones basen éstas en los precios de eficiencia. En el caso del sector público, donde debido a la ausencia de mercados, planes y decisiones tienen que tomarse sin precios, la contabilidad financiera y otras técnicas buscan producir datos sustitutos de precios (algunas veces llamados "precios sombra"). Estos datos tratan de revelar a las personas que toman decisiones los costos de oportunidad de seguir un curso de acción comparado con otro. ¿Qué se deja de lado, en términos del rendimiento perdido y de la utilidad del consumidor, al otorgar recursos a un servicio público en vez de a otro? ¿Qué se deja de lado, en términos del rendimiento del sector privado, al expandir el gasto público? No importa cual técnica se considere al final del día, su utilidad debe ser juzgada en términos de la calidad de la información que genere para ayudar a responder estas preguntas fundamentales.

Que no se piense que este argumento lleva a la conclusión de que los aumentos de eficiencia serán obtenidos a través de una privatización al por mayor de los servicios públicos, que no es el caso. Primero, como será demostrado posteriormente, existen muchas instancias en las cuales los mercados no operan eficientemente al producir y asignar los recursos. Con esto nos referimos a los bienes públicos. Segundo, existen muchas instancias donde las estructuras de mercado evolucionan, las cuales varían con los requerimientos del rendimiento de un mercado eficiente. La fijación de precios eficientes, generados por los procesos de mercado y a los cuales nos referimos anteriormente, residen en suposiciones acerca de la estructura del mercado. En particular, la eficiencia requiere que los mercados sean perfectamente competitivos. Así, es ingenuo pensar, como parecen hacerlo muchos pro-mercado, que el mejoramiento de la eficiencia se logrará desmantelando el sector público a través de programas de privatización, devolviendo a los propietarios privados la producción de estos servicios y la distribución de los productos a los mercados. Sin duda alguna, el

mejoramiento de la eficiencia va a ser logrado a través de algunas privatizaciones, pero éstas probablemente tendrán que ser aseguradas por el gobierno, prestando más atención a su política de competencia. Si un monopolio privado reemplaza a uno público no existe garantía de que, recurriendo a las fuerzas del mercado, mejore la eficiencia. El rendimiento será por el contrario una redistribución del gasto y el bienestar entre los productores, los consumidores y los contribuyentes. Así, los programas de privatización necesitan ser apoyados por agencia reguladoras tales como OFTEL y OFGAS, si se quiere que éstos mejoren la eficiencia.

La eficiencia en el consumo del sector público genera un gran número de temas complejos. Debido a la ausencia de mercados, los consumidores del sector público encuentran difícil llevar a cabo sus demandas. La demanda se realiza a través de un proceso político. Esto está cargado de dificultades. Los políticos no representan las demandas de individuos específicos, por el contrario reflejan un punto de vista promedio. Por consiguiente, en una sociedad (local o nacional) que tiene una amplia diversidad de preferencias por diferentes niveles de calidad de servicios públicos, el nivel real de rendimiento del servicio público que se escoja satisfará pocas preferencias. Si se quiere que un nivel de servicio esté universalmente disponible para todos los miembros de la comunidad, la eficiencia requiere que la fijación de precios diferenciales sean cobrados a cada consumidor del servicio reflejando su buena voluntad de pagar. Si la implementación de precios según el consumidor del servicio público es o no posible, es un tema aparte. Por el momento, la eficiencia requiere la introducción de precios individualizados o personalizados y desviarse de esto da como resultado un cierto grado de ineficiencia.

Otro problema que existe con la eficiencia del consumo público es que los consumidores no están perfectamente informados acerca de la relación que existe entre el consumo de estos servicios y el mejoramiento de su bienestar. Aunque tal argumento puede ser aplicado a los bienes y servicios del sector privado, es mucho más agudo en el caso del sector público. Los profesionales están entre el consumidor y el proveedor de tales servicios. La tarea de estos profesionales es decidir, en nombre del consumidor, lo que el consumidor necesita. Sin embargo, a menudo el profesional que decide acerca del nivel de demanda (necesidad) es también el proveedor del servicio. Esto puede acarrear un conflicto de intereses y, de allí, la ineficiencia en el consumo. Se pueden encontrar ejemplos en el sector salud, en los servicios sociales y en la educación.

Para muchos servicios públicos no está claro quién es el consumidor del servicio público. Algunas políticas públicas no sirven a los intereses de ningún grupo de clientes sino que por el contrario son diseñadas para servir "al interés público". La búsqueda de actividades que sean racionales para un único individuo, puede no ser racional para un grupo de tales individuos. De esta manera, existe una demanda general para que las actividades de cada individuo

sean reguladas o constreñidas en interés de todo el grupo. Sin embargo, ningún individuo único podría registrar o pedir que su comportamiento sea regulado.

Entonces, el problema que enfrentan los proveedores de servicios públicos no es sólo asegurar que lo que sea que se produzca sea hecho al menor costo posible (eficiencia en producción); existe el problema adicional de decidir que los niveles y la combinación de los servicios públicos y la combinación del rendimiento público y privado sean, de hecho, las que el público consumidor quiere. En ausencia de procesos que articulen una adecuada demanda y en presencia de grupos de proveedores profesionales, lograr la eficiencia en el consumo de servicios públicos es problemático. Es ilógico producir servicios públicos al menor costo si los individuos no exigen el nivel y la combinación de servicios que se provee.

Otra noción de eficiencia que se encuentra frecuentemente en la literatura y que se concentra principalmente en el discernimiento que provee, es la de ineficiencia x . Esta contrasta con la eficiencia distributiva que fue discutida anteriormente y la cual se preocupa por asegurar que los gastos sean asignados para su mejor uso. Sin embargo, aunque la ineficiencia x está separada, sería un error pensar que ésta es una forma distinta de ineficiencia. Por el contrario, ofrece otra razón para creer que una firma, unidad de producción o la economía están operando dentro de su límite de producción. La ineficiencia surge de las circunstancias en las cuales los encargados de proveer los servicios tengan discrecionalidad para decidir acerca de cuánto se va a producir, cuánto van a pagar y las condiciones de su servicio. En estas situaciones el productor puede obtener una "renta" de los consumidores. El campo para la toma de decisiones discrecionales, y de esta manera, el grado de ineficiencia x , depende de la fuerza del poder de consumo. En el caso de los mercados de bienes privados, la ineficiencia x depende de la fuerza del accionista y del poder e interés del consumidor. Así, esta ineficiencia surgirá con mayor probabilidad en condiciones de monopolio. La ineficiencia x surgirá en las organizaciones del sector público si los grupos de proveedores profesionales sólo son débilmente contabilizables por el Parlamento. Los costos promedios serán mayores de lo que podrían haber sido si se presenta la ineficiencia x .

LA ECONOMIA POLITICA DE LA EFICIENCIA DEL SECTOR PUBLICO

Cualquier discusión acerca de la eficiencia del sector público no debería ser una discusión simplemente técnica. Las decisiones son tomadas dentro de un grupo complejo de instituciones políticas. ¿Cómo influyen estos procesos políticos en la eficiencia? Algunas personas pueden decir que hay poco que discutir. Los procesos políticos son legitimados a través de la Constitución u otros medios, y entonces, si las decisiones se toman dentro del contexto constitucional, la combinación y el nivel del rendimiento público deben ser apropiados (por

ejemplo, la ineficiencia en el consumo). Sin embargo, la eficiencia procedimental no necesita coincidir con la eficiencia distributiva. Además, no está claro cuán bien informados están los que toman las decisiones. Los políticos dependen de los burócratas y otros grupos especiales de interés para obtener información, la cual puede ser sesgada a su favor. En la práctica, las líneas de contabilidad parlamentarias pueden ser débiles debido al costo de la adquisición de la información apropiada para hacer los cheques. Esta debilidad puede posibilitar la presencia de la ineficiencia x.

En un sistema político pluralista, no se puede negar el papel de los grupos políticos de interés o de los grupos de presión. Los políticos, en su búsqueda por obtener o retener los cargos, tratarán de "comprar" el apoyo de uno o más grupos de presión. Una vez que lo hagan, el gobierno utilizará recursos o los desviará en el proceso. Esto es ineficiente.

MEDICION DE LA PRODUCCION Y EL RENDIMIENTO

En los recientes informes oficiales acerca del gasto público, el gobierno ha presentado indicadores de producción y rendimiento, en un esfuerzo por demostrar el mejoramiento en la eficiencia y en el valor del dinero. Se han presentado más de 1800 medidas de producción y rendimiento junto con declaraciones más detalladas y comprensivas sobre los objetivos de los programas del gasto público. También se han establecido objetivos de rendimiento para un período de tres años.

Las medidas de rendimiento y producción tales como las requeridas por la Iniciativa de Gerencia Financiera del gobierno (Financial Management Initiative, FMI) son utilizadas para (i) establecer objetivos para ayudar a los gerentes del sector público a planificar sus servicios y a asignar sus recursos; (ii) apoyar el monitoreo del rendimiento - comparando los resultantes con el plan; (iii) ayudar con la evaluación de las políticas en términos de su costo-eficiencia y (iv) aclarar los procesos de contabilidad. Esta lista es una elaboración del marco básico para la mejor práctica de la toma de decisiones gerenciales: defina sus objetivos; considere medios alternativos para lograr sus objetivos; compare los costos y los beneficios de cada alternativa; escoja una alternativa; supervise su rendimiento.

Como una forma de ayudar a los gerentes del sector público a buscar el valor del dinero, el concepto VFM ha sido dividido en tres componentes llamados las "3 Es":

(a) Eficiencia: rendimiento dividido entre recursos consumidos. Una medida de eficiencia alternativa es el costo unitario, el costo de los insumos dividido entre lo producido.

(b) Efectividad: Hasta qué punto el rendimiento alcanza los objetivos del gobierno. También la calidad del servicio puede ser medida y es considerada

como un indicador de efectividad.

(c) Economía: Cómo se comparan los costos reales de los insumos con los costos planificados o esperados.

Las "3 Es" dan una idea del rendimiento de una unidad o de un departamento del sector público. Si pueden ser medidas con cierto grado de precisión, son llamadas medidas de rendimiento; pero si, como es el caso generalmente, el rendimiento es ambiguo y difícil de medir o la efectividad no puede ser identificada, lo mejor que se puede hacer es producir indicadores de rendimiento más débiles.

Para asegurar el rendimiento en la "economía" se necesita prestar atención a los contratos que celebra el sector público con los proveedores de sus insumos (trabajo, capital y materia prima). Es por esta razón que se ha prestado más atención a la contratación externa y a las licitaciones competitivas. La reforma de los sindicatos y los límites de efectivo son pensados como una forma de mover a los negociadores de salarios del sector público más cerca del establecimiento de salarios de eficiencia para los empleados del sector público.

El elemento más débil de este enfoque es la obtención de información acerca de la efectividad. Se sabe poco sobre el rendimiento final de los servicios públicos y qué impacto tienen en el bienestar del cliente. Se han realizado esfuerzos limitados para medir la eficiencia, pero debería hacerse énfasis en que, en el mejor de los casos, las relaciones insumos/ productos han sido calculadas utilizando nociones simples de productos intermedios.

Las medidas de rendimiento y eficiencia que tiene el enfoque de las "3 Es" están casi exclusivamente dedicadas a la eficiencia en la producción. Parecería que no existen esfuerzos para medir la eficiencia del consumo o para encontrar, a través de técnicas de investigación de mercado, las evaluaciones que los consumidores hacen al rendimiento del sector público. ¿Cuál valor, el de quién, es tomado en cuenta en los estudios sobre el valor del dinero? Desgraciadamente, a menudo no se juzga ningún valor del dinero en términos de si el gasto público se puede reducir o no. Otro elemento al cual no se le presta mucha atención es a la calidad. En la práctica, es difícil separar la calidad de la cantidad del servicio, especialmente en el caso de los servicios en los que el producto es producido y consumido simultáneamente. Sin embargo, se pueden lograr mejoramientos en el índice de producto/insumo al cambiar rendimiento por calidad. En términos estrictos, esto no puede ser juzgado automáticamente como un mejoramiento de la eficiencia, a menos que los consumidores prefieran la baja calidad a la alta.

CONCLUSIONES

La eficiencia en el sector público es un concepto escurridizo cubierto de aceite de serpiente. Este trabajo ha tratado de aclararlo utilizando el lenguaje de la economía.

A menos que los conceptos estén claros, la medición no estará direccionada y se pueden malgastar los recursos tratando de medir algo irrelevante. Sin conceptos claros, la tarea de interpretar las medidas de rendimiento y los indicadores es difícil.

Aunque las medidas e indicadores existentes puedan ser considerados por los ultra-críticos como ingenuos y lejos del ideal, debe hacerse énfasis en que en los últimos años se han realizado grandes esfuerzos y que las medidas disponibles actualmente son un mejoramiento significativo con respecto a las que existían hace diez años. Además, no se debería menospreciar el costo de obtención y de análisis de la información necesaria para los estudios de efectividad.

REFERENCIAS

Brown, C.V. y Jackson, P.M. (1986) **Economía del Sector Público** (Public Sector Economics), Oxford; Basil Blackwell, tercera edición.

Jackson, P.M. (1982) **La Economía Política de la Burocracia** (The Political Economy of Bureaucracy), Oxford; Phillip Allan.

Musgrave, R.A. (1985) **La Teoría y la Práctica de las Finanzas Públicas** (The Theory and Practice of Public Finance), New York; McGraw-Hill.

LA PRODUCTIVIDAD DE LOS SERVICIOS PUBLICOS*

Robert Le Duff
Jean-Claude Papillon

* Corresponde al cap. 11 del libro "Gestion Publique", de los mismos autores.. La traducción fue realizada por el Dr. Carlos Sánchez por encargo del CLAD.

La productivité des services publics/R. Le Duff; J.C. Papillon.- pp. 353-386 // EN: Gestion Publique/R. Le Duff; J.C. Papillon.- Paris: Librairie Vuibert, 1988.- 430 p..- (Collection Vuibert Gestion).

El mejoramiento de la productividad de los servicios públicos ha sido un leit motiv de los debates políticos en el curso de la última década. Se han invocado dos explicaciones principales:

- La productividad se habría degradado en el curso de los últimos años.
- Las colectividades públicas que financian estos servicios públicos tienen cada vez más dificultades para encontrar los fondos necesarios, y en consecuencia, quieren asegurar un servicio constante a un costo menor. Cualquiera que sea la explicación dominante, su campo de aplicación se caracteriza por una gran diversidad, tanto desde un punto de vista general como desde el punto de vista de la calidad del funcionamiento.

Como ya se ha dicho ... , ciertos servicios equilibran su presupuesto únicamente gracias a los ingresos que obtienen de las tarifas pagadas por los usuarios (por ejemplo, electricidad de Francia, Sociedad Nacional de Ferrocarriles, correos y teléfonos), en tanto otros reciben subvenciones complementarias (museos, teatros, pensionados, restaurantes escolares y administrativos). Los ingresos propios de otros servicios provienen ciertamente de los "usuarios", pero éstos están sujetos a una contribución parafiscal cuyo monto es ampliamente independiente del consumo (televisión y radio públicos). Finalmente, algunos no tienen como ingresos más que los créditos presupuestarios. La producción de algunos servicios es de una calidad sumamente homogénea, mientras que la de otros varía sensiblemente en calidad de un lugar a otro o de un mes a otro (enseñanza, teatro, televisión). Si se entrecruzan estas dos distinciones (modo de financiamiento y naturaleza de la producción) se aprecia que la definición, la (s) medida(s) y la puesta en marcha de un programa de mejoramiento de la productividad, varían sensiblemente de un servicio público a otro.

SECCION 1. DEFINICION

De un modo general, la productividad de una organización se describe en términos de las relaciones que vinculan los medios (trabajo, equipamiento, materias, etc.) a la producción. Este abordaje sumario, ¿sería conveniente para apreciar la productividad de todos los servicios públicos? No lo parece. En efecto, más que para el caso de una organización privada, la distinción eficiencia/eficacia que precisa las concepciones de las diferentes partes intervinientes, es un requisito previo al análisis de la productividad.

1. EFICIENCIA O EFICACIA

1. La eficiencia

La eficiencia compara medios utilizados y producción real, independientemente de la satisfacción sentida por el usuario.

Una empresa privada que produce un bien privado puro (es decir, un bien cuya producción y su consumo se acompañen de escasos efectos externos, como puede ser la polución por ejemplo), no se interesa más que en la demanda solvente. Esto depende, obviamente, de la satisfacción del comprador, pero también de sus capacidades financieras y de la urgencia de sus necesidades. La empresa no puede producir más que bienes solicitados al precio ofrecido. Su eficiencia de producción y/o de distribución es una buena aproximación a su productividad, porque el precio pagado por el comprador permite establecer un puente entre el producto y la satisfacción: ésta última es por lo menos al precio.

El servicio público subvencionado en un 100% se encuentra en la situación inversa: su actividad no consiste en satisfacer una demanda solvente. En consecuencia, la eficiencia no vincula ya medios utilizados y satisfacción de los usuarios. Será preciso, por lo tanto, recurrir a otro concepto.

2. La eficacia

La eficacia compara medios utilizados y satisfacción de los usuarios.

Este segundo concepto, ¿habría de reemplazar al anterior para apreciar la productividad de un servicio público?. De hecho, la productividad es un concepto multiforme, que combina los dos precedentes en proporciones que varían según el punto de vista que se adopte.

2. LAS DIVERSAS CONCEPCIONES DE LA PRODUCTIVIDAD

“El ingeniero”, el “economista” y el “político” son, en distintas formas, gerentes del servicio público.

1. El ingeniero

“El ingeniero” es aquél cuya competencia técnica es esencial para el funcionamiento del servicio (ingeniero en Electricidad de Francia, La Sociedad Nacional de Ferrocarriles, los ministerios técnicos, profesor en la Educación Nacional, médicos en el hospital, etc.). Todos ponen el énfasis en el calidad del servicio brindado y, cuando tienen atribuciones de gestión, en el buen rendimiento de los factores (eficiencia). Es conveniente señalar que esta preocupación por

la calidad conduce a veces a un perfeccionamiento generador de un costo de producción elevado. Esta preocupación no debe ser confundida, aún cuando el motivo declarado sea el mismo, con la preocupación por la satisfacción de los usuarios. Estos buscan más la facilidad de utilización, la seguridad y la confiabilidad, que la ejecución técnica.

2. El economista

“El economista”, probablemente más próximo a estas últimas preocupaciones, tratará de minimizar el costo de producción para una calidad dada. “El ingeniero” se interesa en la eficiencia en términos físicos o reales, desestimando el precio pagado por tal o cual interviniente en particular por el trabajo. “El economista” define a la eficiencia en términos monetarios, introduciendo de este modo los precios relativos de los factores.

3. El político

“El político” posee la visión más amplia. Toma más en cuenta la satisfacción de los usuarios que los precedentes. Cuando no tiene ninguna responsabilidad de gestión del servicio, es además el representante legítimo de los usuarios. Si asume también la gestión, el político tratará de integrar a su visión la marcha del servicio, el clima social interno, las tradiciones, etc. Esta amplitud de miras tiene un costo que algunos no dudarían en calificar como exorbitante. Un horizonte así es efectivamente a la vez amplio y de corto alcance: el político deberá siempre atender lo más urgente, evitar los conflictos y actuar de modo que cada participante encuentre un motivo de satisfacción en las decisiones tomadas.

La noción de productividad es difusa y hasta secreta, dado que el éxito del político pasa por una cierta dosis de ilusión. El político desea una buena productividad del servicio público, pero no aprecia la necesidad de construir un indicador preciso, que mediría su evolución y permitiría emitir un juicio sobre la política.

SECCION 2. LA MEDIDA DE LA PRODUCTIVIDAD

La medida de la productividad supone que se haya adoptado una definición de entre las diferentes concepciones indicadas anteriormente. Habiendo hecho esta elección, es preciso construir un instrumento de medida adecuado: el indicador. Se denomina índice al resultado obtenido gracias a este instrumento. Tratándose de medidas físicas, la distinción indicador/índice es clara: no se podría confundir el peso que indica una balanza con la balanza. Tratándose de

la medida de productividad de un servicio, el instrumento de medida se distingue con dificultad de la propia medida.

El instrumento es a menudo una relación de magnitudes, en tanto que el índice lo es siempre: de acuerdo con el contexto y el uso, se empleará por lo tanto un término más que el otro.

Desde hace largo tiempo, los gerentes calculan índices de productividad. Sin embargo, antes de presentar algunos de estos índices, es conveniente plantearse el problema de la pertinencia de la unicidad del índice. Para una empresa privada, el problema se remite sin duda al dominio técnico; para un servicio público el problema es más serio, porque en ausencia de mercado, estos índices habrán de ser, o al menos deberían ser, los jueces del gestor. Los dos índices utilizados con mayor frecuencia no miden más que eficiencias parciales. Dos índices más recientes intentan medir, uno la eficiencia global y el otro la eficiencia total.

1. ¿INDICE UNICO O BATERIA DE INDICES?

Todo el mundo ha soñado con un índice único que integrase todas las facetas de la productividad. Tratándose de una empresa privada que evoluciona en un universo competitivo, el beneficio constituiría un índice indicador de productividad global de esas características: son productivas las empresas capaces de sobrevivir. Se aprecia que la estrechada eficacia del sistema competitivo está ligada al hecho de que lo indicado no tiene necesidad de ser calculado. La empresa en situación de pérdida persistente es automáticamente eliminada. La competencia es de este modo también agente de ejecución. Esta doble función trae aparejado que la equivalencia competencia/planificación no se encuentra tan establecida como se pensaba a comienzos de siglo. No solamente hace falta calcular un indicador (si se está en capacidad de construir uno), sino que seguidamente hace falta tener la voluntad de extraer las consecuencias, lo que representa un problema totalmente distinto.

La medida de la productividad es por consiguiente - al menos por esta razón - más imprescindible para un servicio público que para una empresa privada. La analogía con el beneficio podría extenderse al servicio público, pero hay múltiples razones que lo desaconsejan. En primer lugar, para muchos servicios públicos, los ingresos propios (por oposición a los créditos presupuestarios o a las contribuciones parafiscales) son escasos o nulos. Para otros, el equilibrio presupuestario constituye una obligación legal (por ejemplo correos, y telégrafos). Y para aquellos que podrían obtener beneficios (Electricidad de Francia, Sociedad Nacional de Ferrocarriles), esto con toda seguridad no sería un índice sintético de productividad. En efecto, para ello sería necesario hacer que el precio de venta, vale decir, la tarifa, resultase de la competencia. Pero, si las anteriores empresas se encuentran en situación de competencia en algunos

segmentos del mercado, ellas permanecen monopólicas para el caso de vastos sectores (electricidad de uso doméstico, transporte interurbano de pasajeros en distancias cortas y medianas), y el beneficio monopolístico no ha sido nunca un indicador de productividad.

A falta de un indicador único, es preciso conformarse con la medición de los diversos componentes o imágenes de la productividad: rendimiento físico de los factores, costo único unitario, duración promedio de la espera de los usuarios, tasa de fallas, tasa de éxitos, etc.

Tener un ponorama completo de la productividad corre el riesgo de traducirse en una multiplicación del número de índices. Lejos de constituir una garantía de mejor control y de mejoramiento de la situación, este gran número de índices puede desembocar rápidamente en la obtención de efectos indeseables. En efecto, el mejor gerente no puede mejorar todos los índices, ni siquiera es un sentido amplio: algunos índices disminuirán a pesar de sus esfuerzos, y quizás a causa de sus esfuerzos por mejorar alguno de ellos. Esta imposibilidad no disminuye su margen de maniobra, sino que aumenta. En efecto, el responsable puede escoger los índices que le son sugeridos o impuestos por su inclinación o por la presión del entorno.

Parece posible distinguir entre los diferentes índices, aquellos que son conocidos y utilizados desde larga data, y aquellos más recientes, que han procurado paliar ciertas insuficiencias comprobadas.

2. DOS INDICES TRADICIONALES

El rendimiento físico de un factor y el costo unitario de producción son los índices más frecuentemente calculados en los servicios públicos del mundo entero.

1. El rendimiento físico de un factor

Este índice refiere la producción a una unidad de tiempo determinada. El factor considerado más a menudo es el trabajo, pero puede también serlo cualquier "integrante" importante para el funcionamiento del servicio (por ejemplo, la energía, la tasa de utilización de las máquinas, etc.).

En la práctica, se determina el rendimiento del trabajo de un empleado, midiendo el tiempo que le es necesario para cumplir con determinada tarea. Una disminución en el tiempo observado, manteniéndose constante la calidad del servicio, traducirá un mejoramiento de la productividad. Estas medidas estarán a menudo en la base de las normas que deben cumplirse. Establecidas científicamente, es decir, a partir de observaciones numerosas a la vez que justificadas, ellas definirán una duración standard.

Un índice tal no es, sin embargo, calculable más que si la calidad de la

producción admite una verificación fácil y si el trabajo es lo suficientemente repetitivo.

Ciertamente, el cálculo del rendimiento de los empleados es llevado a cabo en circunstancias distintas a las planteadas en la definición anterior. No obstante, es conveniente precisar que su utilización como norma no podría ser individualizada. Así, el Ministerio de Educación Nacional calcula el rendimiento de los profesores de la enseñanza secundaria dividiendo, por ejemplo, el número de alumnos entre el número de docentes. Obtiene de este modo un índice del rendimiento medio, pero si un profesor se encuentra claramente por encima o por debajo de la norma, el resultado medio no puede serle imputado, porque esta relación no es de su responsabilidad. Esta norma debe de ser considerada como una simple herramienta de gestión lo mismo sucede con el costo unitario.

2. El costo unitario

El costo unitario se expresa bajo la forma de un cociente del costo total sobre el número de unidades producidas. El costo unitario es más completo que cualquier índice de rendimiento, dado que toma en cuenta todos los factores de producción y no uno solo. Más aún, incorpora el costo de compra de cada uno de ellos. Se puede así medir el costo medio de un liceísta para un año de estudio.

De todos modos, la utilización de este índice supone una homogeneidad del producto. Ciertamente, si la producción es diversa, es en principio posible calcular el costo unitario de cada producto, repartiendo adecuadamente los gastos comunes. Una distribución de este índice es tanto más fácil en la medida en que los diversos productos son de calidad homogénea. En caso contrario, lo que sucede con mayor frecuencia en los servicios públicos, el recorte en productos homogéneos y la clave para la distribución corren el riesgo de ser sumamente arbitrarios. (1).

Aún cuando puede ser calculado, el costo unitario no es más que un índice de eficiencia y no de eficacia.

3. DOS NUEVOS INDICES

Se ha mostrado anteriormente que el beneficio no podía ser un índice de productividad para un monopolio público. Sin embargo, se planteó la interrogante acerca de si el beneficio no podía ser reemplazado por otra magnitud. Así, los ingenieros-economistas, en particular los de la Electricidad de Francia, han propuesto la medición de la variación del excedente, especie de beneficio calculado con los precios de los factores de producción y con tarifas constantes. Esta variación expresaría la variación de la productividad global de los factores. Una línea de pensamiento completamente distinta es la de los controladores públicos norteamericanos, quienes pusieron a punto la gerencia

del desempeño total. En efecto, en este caso se trata menos de un cálculo que de un procedimiento cuyo propósito es el de controlar y estimular el desempeño global.

1. La productividad global de los factores

Este método es utilizado desde fines de los años 60 en la Electricidad de Francia. El artículo original en la materia es probablemente el de Ph. Nicolas (1969). Pero otros servicios públicos franceses lo han retomado desde entonces, en particular la Sociedad Nacional de Ferrocarriles. Como muestra el documento 3 (el sindicato mixto de los Transportes), la idea es también retomada para la estimulación de la productividad de los servicios públicos gerenciados por una empresa privada.

1.1 La medida de la producción global de los factores

La idea es la siguiente: se consideran dos períodos sucesivos t_0 y t_1 , para cada uno de ellos se calcula la productividad física de cada componente.

Sea un servicio que produce un solo bien mediante la utilización de tres factores solamente (M, K, y E). La producción en t se anota como P_t , la cantidad utilizada de M en t , m_t , etc.

Se definen entonces las productividades parciales de cada factor. Así r_{mt} , la productividad (o rendimiento) de M en t es igual a: $\frac{p_t}{m_t}$

El cuadro siguiente indica las productividades de cada factor:

Factor \ Períodos	t_0	t_1
	M	$r_{m0} = \frac{p_0}{m_0}$
K	$r_{k0} = \frac{p_0}{k_0}$	$r_{k1} = \frac{p_1}{k_1}$
E	$r_{e0} = \frac{p_0}{e_0}$	$r_{e1} = \frac{p_1}{e_1}$

Sean P_{mt} , P_{kt} y P_{et} los costos de compra unitarios de M, K y E en t y p_t el precio unitario de venta del servicio.

La ecuación contable del servicio en t se escribe:

$$r_t = p_t \times P_t - p_{mt} \times m_t - p_{kt} \times k_t - p_{et} \times e_t \quad (1)$$

Si para $t = 0$ se tiene exactamente $r_0 = 0$ y $P_0 = 1$ la ecuación se convierte en:

$$P_0 = p_{m0} \times m_0 + p_{k0} \times k_0 + p_{e0} \times e_0 \quad (1')$$

$$\text{Sean: } a_{m0} = \frac{p_{m0} \times m_0}{P_0}; \quad a_{k0} = \frac{p_{k0} \times k_0}{P_0}; \quad a_{e0} = \frac{p_{e0} \times e_0}{P_0}$$

$$\begin{aligned} \text{Se tiene entonces: } & a_{m0} + a_{k0} + a_{e0} = 1 \\ \text{y } & a_{m0} \times r_{m0} = p_{m0}; \quad a_{k0} \times r_{k0} = p_{k0}; \quad a_{e0} \times r_{e0} = p_{e0} \end{aligned} \quad (2)$$

Sea R_t la productividad global de los factores en t, definida como sigue:

$$R_t = r_{mt} \times a_{m0} + r_{kt} \times a_{k0} + r_{et} \times a_{e0} \quad \text{con } T = 0 \text{ ó } 1 \quad (3)$$

Dicho de otro modo, R_t es una media ponderada de las productividades parciales de los diferentes factores que conducen a la producción. Se hace notar que los coeficientes de ponderación son independientes de t, dado que ellos son los del período inicial, cualquiera sea t. Estos coeficientes no son otros que los pesos relativos de cada factor en el balance inicial.

Para $t = 0$ la ecuación 3 se simplifica dado que:

$$R_0 = r_{m0} \times a_{m0} + r_{k0} \times a_{k0} + r_{e0} \times a_{e0}$$

o todavía, teniendo en cuenta a (2),

$$R_0 = P_{m0} + P_{k0} + P_{e0}$$

Este valor de R_0 al igual que el de R_t no tiene sin embargo ninguna significación en sí, dado que depende únicamente de las hipótesis que hayan sido planteadas a propósito de las unidades. En contrapartida la tasa de crecimiento de R_t sí tiene significación. Sin demostración, se admitirá que:

$$\frac{R_t - R_0}{R_0} = r_m \times a_{m0} + r_k \times a_{k0} + r_e \times a_{e0} \quad (4)$$

en donde la notación significa que se considera la variación relativa por unidad de tiempo, vale decir que:

$$r_m = \frac{r_{m1} - r_{m0}}{r_{m0}}$$

La tasa de crecimiento de la productividad global de los factores no es otra cosa que la media ponderada de las tasas de crecimiento de las productividades parciales de los diferentes factores. La ecuación (4) no es la consecuencia de la definición contenida en la ecuación (3) más que para pequeñas variaciones de las productividades, como puede comprobar el lector calculado directamente (4) a partir de (3).

1.2 La utilización de la productividad global de los factores.

El interés de calcular la productividad global de los factores no resulta sólo de la obtención de una tasa de crecimiento única de la productividad (índice sintético). Un reordenamiento de los términos de la ecuación del balance (ecuación 1) para el período 1, permite efectivamente hacer aparecer cómo la variación del excedente producido por la empresa pública ha sido distribuida entre los diferentes factores de producción y los usuarios.

En efecto, si $r_{m1} = r_{m0} = 0$, como a menudo obligatorio, es necesario ponderar bien la claridad de la gestión de la empresa pública, en función de otros criterios distintos del monto del beneficio. El análisis del excedente permite determinar la manera según la cual el aumento de la productividad global fue distribuida entre los usuarios y el personal (bajo la forma de variación de precios voluntarios: alza del salario y baja del precio de venta), y los otros factores de producción (variaciones de precio sufridas más que deseadas).

Esta presentación es sin embargo demasiado contable y no lo suficientemente económica, al menos por dos razones:

- La distinción variación deseada/ variación sufrida es demasiado fuerte. En efecto, los aumentos de salarios a los empleados y la baja de los precios del servicio brindado a los usuarios, tienen en cuenta las restricciones económicas generales. El servicio público está sometido a una competencia que lo obliga a cuidar sus precios, y las alzas de salarios que otorga resultan de la variación general en el país y de la presiones sindicales.

A la inversa, las variaciones de los precios de los otros factores (favorables o desfavorables), son sufridas en corto plazo; pero, gerenciar bien es precisamente liberarse de ciertas restricciones, adaptando el proceso de producción a las nuevas condiciones tecnológicas, aunque también buscando las nuevas teno-

logías capaces de contrarrestar las evoluciones de precios desfavorables.

El análisis del desglose de las ganancias de productividad no permite decir si esta última es buena o no. Suponiendo que el servicio público haya obtenido un fuerte incremento de productividad, y que las variaciones sufridas hayan sido nulas o favorables, ¿quién debe heredar el "excedente propio", es decir el excedente que existiría si los precios permaneciesen constantes? los empleados, los usuarios o terceros?

La ecuación no hace más que constatar una variación y una distribución. La productividad global permanece siendo un índice de eficiencia más que de eficacia. No es aplicable a los servicios públicos que ofrecen su producción de modo gratuito a los usuarios.

2. La gestión del desempeño total

A decir verdad, no se trata de calcular un índice único, sino más bien de poner a punto un procedimiento de evaluación del servicio, utilizando medidas cualitativas y cuantitativas que implican giros retroactivos. Concretamente, la gestión del desempeño total comprende cinco fases, de las cuales algunas pueden ser concomitantes:

- Un peritaje del personal
- Una encuesta sobre las necesidades de los usuarios
- Una medida de los índices tradicionales de eficiencia, de eficacia y de calidad.
- Un vínculo informal retroactivo hacia el personal y los dirigentes.
- Planes de acción para corregir las insuficiencias. Este procedimiento es denominado gerencia del desempeño total (total performance management). (3).

Se percibe bien en este último caso (aunque es igualmente válido en diversos grados para todos los índices), la importancia del rol de la recolección de las informaciones para permitir una medición veraz.

4. LA RECOLECCION DE LAS INFORMACIONES REFERIDAS A LA PRODUCTIVIDAD.

Si el servicio público dispone de un sistema de información gerencial (S.I.G.), las informaciones necesarias para el cálculo de los índices de productividad estarán disponibles automáticamente. Si un sistema así no existe, será preciso preveer como mínimo una recolección continua de los datos concernientes a la productividad.

La recolección de las informaciones, y su interpretación, debe poseer tres

cualidades:

- Las informaciones deben ser pertinentes y claras. De ser preciso, no se tomará más que un número restringido de ellas, eligiendo las más significativas y las que se encuentren disponibles con mayor rapidez.

- El sistema de medida no puede ser demasiado costoso. Esta es una razón suplementaria para no tomar más que un pequeño número de información. El costo de la información suplementaria se debe comparar con las economías que el conocimiento de esas información permitiría lograr tal vez. Sin embargo, el costo de sistema de medida es rápidamente creciente, en tanto que las economías marginales disminuyen con la misma rapidez.

- La toma de datos y la redacción de los informes no deben entorpecer la marcha normal del servicio ni transformarse en un fin en sí mismas.

La medición de la productividad debe ser reconocida y organizada con el propósito principal de mejorar, en los distintos sentidos de términos, el servicio.

¿Cuáles son los prograas susceptibles de lograrlos?

SECCION 3. LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

Son numerosos y diversos, no obstante lo cual parecen tener al menos un punto en común: el de adaptar mejor el servicio público a la demanda. Se distinguirá, por una parte, la adaptación estructural, que puede llegar al cuestionamiento del carácter público de la producción, y por otra parte, la adaptación gerencial, efectuada en el seno de un servicio sin modificar su estatus jurídico.

1. LA ADAPTABILIDAD ESTRUCTURAL

La demanda de servicio colectivo es a menudo tan aleatoria e incierta como la de los otros bienes. Mantener una buena productividad implica, por consiguiente, una suficiente flexibilidad del aparato de producción del servicio público. Sin embargo, por diversas razones, las estructuras del servicio público son a menudo sumamente rígidas. El mejoramiento de la productividad pasa por lo tanto por su reestructuración, siempre que la finalidad del servicio público no sea cuestionada.

1. La insuficiente flexibilidad de los servicios públicos

Conviene en primer término definir la flexibilidad, y luego indicar los

medios para aumentarla.

1.1 Definición de flexibilidad

Se dice que una organización productiva es flexible, si luego de una modificación de la demanda ella es capaz de hacer variar su producción sin un aumento sensible de su costo unitario.

Esta definición plantea dos condiciones: la primera, que la producción debe poder variar, y la segunda, que el costo unitario debe permanecer estable.

a) La variabilidad de la producción

El servicio público a menudo tiene dificultades para enfrentar bruscos aumentos de las demandas; en efecto el gerente público percibe que le imponen largos procedimientos para respetar y hacer realidad los principios de igualdad de todos los ciudadanos. Así, el crecimiento brusco de la demanda escolar en el segundo ciclo de la enseñanza secundaria y en el primer ciclo de la enseñanza superior, se tradujo en una degradación del servicio en razón de la dificultad de construir rápidamente locales y reclutar personal calificado.

Esta lentitud de construcción o de adquisición de material pesado se ve a menudo acentuada por la insuficiencia de los capitales disponibles. Ciertamente, el Estado o una comunidad local, pueden, bajo ciertas condiciones, recurrir a préstamos al igual que una empresa privada, pero no existe la posibilidad de recurrir a los accionistas (viejos o nuevos).

Además, la segunda condición (el costo unitario estable) influye sobre la primera: la incapacidad del servicio público para reducir sus gastos si la demanda disminuye, conduce a los responsables del presupuesto, para minimizar los riesgos, a limitar el reclutamiento de personal y las construcciones nuevas, y a extender estas limitaciones lo más posible en el tiempo. Esta estrategia, es, si se puede decir, posible (y peligrosa) toda vez que la calidad del servicio brindada es variable (aumento del número de alumnos en las clases, rutas más congestionadas). Cuando la calidad es casi fija, la flexibilidad de la producción está mucho mejor asegurada, porque es un régimen de todo o nada. Es difícil imaginar la electricidad de Francia no enfrentando la demanda. Las fallas nacionales han sido célebres.

b) La estabilidad del costo unitario de producción

El dominio del costo unitario exige que el volumen de los factores de producción utilizados no sea rígido en la base. Sin embargo, en esta materia, los servicios públicos soportan numerosas restricciones. La mayoría entre ellos utilizan infraestructura cuya vida es de larga duración y de un uso específico. Los

cargos de amortización son por lo tanto difíciles de comprimir.

El estatus del personal público contribuye a esta rigidez. Es necesario esperar a menudo los retiros por jubilación para encarar la supresión de los empleos correspondientes. Ciertamente, la magnitud del número de funcionarios y agentes públicos ha llevado a que anualmente cada cuerpo disminuya aproximadamente sus efectivos en una treintava parte. Pero ese cálculo global es engañoso. La disminución de las necesidades no es homogénea; puede acompañarse de un crecimiento en algunas partes del territorio. Además, el proceso de reclutamiento del personal es muy largo: su duración incluye todas las etapas preliminares de preparación de los concursos y/o de la formación profesional.

En términos puramente contables, se diría que el "punto muerto" está ubicado muy arriba. Tal fue el caso de la Administración Nacional de Fábricas en los años 80. Todos sus gastos eran fijos (amortización, personal, cargas financieras) con excepción de los suministros exteriores. En 1980 esta empresa hizo dos mil millones de francos de beneficios sin haberlos previsto, luego de lo cual acumuló déficit enormes. Ciertamente, Renault no es un servicio público, pero el hecho de que estuviese obligado a equilibrar sus cuentas revela su rigidez. Para los servicios públicos que viven principalmente de créditos presupuestarios, esta rigidez igualmente tan real no aparece en las cuentas: para ser reveladas, ellas exigirían la construcción de herramientas específicas.

La estabilización del costo de producción y la variabilidad de la producción no son independientes, dado que el volumen de la producción aparece en el denominador de la fracción que determina el costo unitario. Pero esta definición de la flexibilidad implica también otras relaciones.

1.2 Flexibilidad de la producción y flexibilidad de la oferta.

El dominio del costo unitario pasa también, cuando disminuye la demanda, por la reducción del volumen de producción. Esta exigencia parece natural para los servicios que por naturaleza no son almacenables.

a) La oferta de servicio público

Tratándose de servicios públicos de infraestructura pesada, la expresión "volumen de producción" es ambigua. Si el número de pasajeros disminuye, quedando estable el número de líneas ofrecidas, la demanda disminuye en forma manifiesta. ¿Baja el volumen de la producción?. El número de pasajeros por kilómetros disminuye, pero el de los kilómetros recorridos por los ramales no cambia. Ante esta situación, un empresario privado reduciría el número de salidas. Un servicio público debe tener en cuenta los "derechos adquiridos" por

los usuarios. Estos son tanto más defendibles por cuanto están amenazados y porque la supresión de la línea completa será la última fase del proceso de adaptación de los servicios ofrecidos a la clientela. Además, la supresión de ciertos servicios colectivos acarrea efectos externos desfavorables, acumulativos y por lo tanto irreversibles ("desertificación"). Estas razones hacen que un servicio público pueda adaptarse con retardo, para evitar el desencadenamiento de este proceso y dar posibilidades a otras soluciones.

Esta argumentación no debe ser llevada demasiado lejos. En efecto, en un período largo, la adaptación a las nuevas técnicas es evidentemente inevitable.

b) Los derechos adquiridos

Es preciso agregar que si los "derechos adquiridos" ameritan un examen en profundidad antes de cuestionarlos, no hay que confundir dos acepciones de "servicios adquiridos". En la primera, el énfasis se pone en el mantenimiento del estado de ciertos servicios ofrecidos de acuerdo con un determinado proceso de producción. En la segunda, es el "servicio" o mejor dicho la "función" que se considera que debe ser mantenida.

Entonces, tal o cual necesidad de transporte, de atención o de educación, puede ser satisfecha de diversas formas según las necesidades y la densidad demográfica. Ya se ha dicho. ... que la centralización excesiva de las decisiones públicas en un país como Francia, pero también en muchos otros, "homogeniza" la manera de brindar el servicio público. Las ventajas derivadas de las economías de escala son a veces tales que la centralización reviste interés (p. ej.: la producción de electricidad hasta un cierto punto), pero en otros casos las economías de escala no operan sino hasta una población de 50.000 habitantes, o tal vez menos, si se admite la variabilidad de los medios de satisfacción de las necesidades colectivas.

Cualquiera que fuese la razón del cuestionamiento de los "derechos adquiridos" en la primera acepción del término, una reorganización del servicio debería ser tanto más fácil cuanto que la misión que cumple no sea más que parcialmente de orden público.

2. Flexibilidad y misión de servicios públicos

Si la flexibilidad de un servicio público es verosímilmente más débil que la de una empresa privada, ella es sin embargo indispensable, tanto para la satisfacción de los usuarios (cuando la demanda aumenta) como para el equilibrio de los usuarios de las finanzas públicas (cuando la demanda disminuye). Es conveniente entonces plantearse los medios para aumentar la flexibilidad.

Las primera medida a ser tomada sería probablemente la verificación de

que el servicio público sólo atiende las misiones que conciernen a su objeto. Así, la producción de electricidad por la Electricidad de Francia no es una misión de servicios públicos: esta producción podría perfectamente, y este es el caso de numerosos países, estar asegurada por varios productores que compiten.

Así, el gobierno británico decidió en febrero de 1988 privatizar la producción de electricidad, rompiendo la Sociedad inglesa en dos sociedades independientes competitivas (una que explota las centrales nucleares y la otra todas las demás centrales), y autorizando a las sociedades de distribución (una por región) para recurrir a una u otra, o aún a productores extranjeros (en particulares a la Electricidad de Francia).

En contrapartida, la distribución de electricidad se apoya en la teoría del monopolio natural (5). Es por esto que el legislador de 1945 habría atribuido sólo a la Electricidad de Francia el monopolio de la distribución, y es la misma por la cual las nuevas sociedades inglesas de distribución están en situación de monopolio.

Esta teoría no se aplica si el monopolio se acompaña de una situación de tipo monopsonico, por lo cual el Ministerio de la Industria en 1987 suprimió el monopolio de la Electricidad de Francia. Pero esta supresión sólo tiene consecuencias para los grandes consumidores, que ahora pueden dirigirse a productores independientes, como la Compañía Nacional de Ródano. La misma línea de pensamiento guió al Ministerio de Correos y Telecomunicaciones cuando suprimió el monopolio de la Dirección General de Telecomunicaciones en materia de conexiones telemáticas que no se referirían al servicio público.

Sin embargo, ¿no persiste el riesgo de que se deje a la competencia privada los ámbitos rentables, en tanto que el servicio público se ocupa estrictamente de lo que no lo es? Se puede responder a esta interrogante planteando que no se trata de que el servicio público se retire del sector rentable, sino de que si quiere permanecer, deberá hacerse competitivo.

Si uno se atiene solamente a las misiones de servicio público, ¿no pasa la búsqueda de la flexibilidad por una reestructuración del organismo como tal?

3. La reestructuración del servicio público

La meta esencial es la de asegurar el servicio al menor costo, al tiempo que se satisface la necesidad colectiva, lo que la autoridad pública considera como necesario. La estructura organizacional no es por consiguiente más que un medio y no un objetivo. Se trata de encontrar la mejor estructura para asegurar el servicio, sin prejuzgar acerca de los medios utilizados.

Desde el momento en que el problema se encara desde este ángulo, las soluciones son numerosas: ellas van desde simples arreglos de la estructura de la organización hasta la privatización del servicio público.

3.1 La reestructuración en el marco público

En el curso de los últimos años se han propuesto con mayor frecuencia resoluciones: la especialización de las organizaciones, el recurso a la subcontratación, el llamado al concurso del público.

a) La especialización de las organizaciones

Un servicio público atiende a menudo numerosas tareas, algunas muy antiguas, otras recientes. Esta concentración de actividades no necesariamente sinérgicas en el seno de una misma organización crea con frecuencia más inconvenientes que ventajas. Como ya lo mostraba tan bien A. Marshall, más allá de cierto tamaño, las deseconomías de escala prevalecen sobre las economías. La estructuración de las actividades permite hacer que aparezcan mejor las responsabilidades para poder sacar partido de la especialización.

La meta es la de obtener ventajas de las economías de escala sin tener que soportar los inconvenientes del gigantismo y sin perder el beneficio de las sinergias eventuales. La división, en 1974, de la ex Oficina de Radiodifusión y de Televisión Francesa en seis sociedades independientes, incluyendo a Tele Difusión de Francia, es una muestra de este razonamiento. Esta división obedeció también a razones políticas en su naturaleza. Al haberse atribuido a T.D.F. el monopolio de la difusión de imágenes por vías hertzianas, nada impedía la aparición de cadenas privadas, así como tampoco el recurso a la subcontratación, ya que ningún monopolio había sido atribuido a la Sociedad Francesa de Programas.

La división del ministerio de Correo, Telégrafos y Teléfonos en dos grandes direcciones (Correo y Telecomunicaciones) y la separación intentada durante el septenio de V. Giscard d'Estaing del Ministerio de Educación Nacional en dos ministerios distintos (Educación y Universidades), constituyen otros tantos ejemplos del mismo razonamiento. Pero a pesar de la enormidad de los efectivos en juego, los personales y sus representantes tuvieron éxito en limitar o impedir estas especializaciones.

De todos modos, cuando las tareas en sí mismas son especializadas el servicio público puede recurrir a la subcontratación.

b) El recurso o la subcontratación

Toda administración, todo servicio público, puede recurrir a productores exteriores: son los proveedores. Si ellos fabrican el producto o brindan el servicio según especificaciones precisas del comprador, se habla de subcontratación. De todos modos, la separación entre la provisión simple y la sub-

contratación es a veces difusa. Es posible que el sub-contratado sea un productor importante, y el término "sub-contratado" evoca una relación de dependencia económica.

Este recurso a la sub-contratación no es exclusivo de los organismos públicos (las empresas privadas la utilizan mucho), pero la óptica es original. La empresa privada calcula permanentemente el costo de las diversas modalidades de producción, y la sub-contratación es una de ellas. En la medida en que la empresa puede fácilmente invertir, reclutar, licenciar, ceder, etc, puede encarar numerosas variables, ya que el marco estructural es cada vez menos rígido a medida que el horizonte se ensancha. La sub-contratación no es una variable privilegiada a largo plazo en cuanto a flexibilidad y adaptabilidad, sino que es más bien el medio para abaratar los costos gracias a las especializaciones que ella hace posibles.

Tratándose de servicios públicos, la estructura productiva, aún a largo plazo, es mucho más rígida: no se plantea licenciar ni reclutar, adquirir o ceder actividades. La sub-contratación es por consiguiente el medio privilegiado para la flexibilización de la oferta, más que para el abaratamiento de costos, aún cuando el mejoramiento de la primera permite la realización del segundo.

El servicio público recurre por lo tanto a los sub-contratados por las siguientes razones:

- El nivel técnico de los equipamientos del subcontratado es más eficaz que el de servicio público. En efecto, este último puede tener más que un uso ocasional que acarrea pesadas cargas de amortización.

- El costo se reduce igualmente cuando el sub-contratado ayuda al servicio público a satisfacer la demanda de punta, es decir la demanda excepcional cuya satisfacción no puede ser postergada. Así, la Electricidad de Francia recurre a los sub-contratados cuando la interperie daña la red. La reducción del costo proviene del hecho de que el servicio público no emplea a permanencia más que un personal reducido: la sub-contratación asegura su flexibilidad.

De toda maneras, la sub-contratación acarrea también inconvenientes. En primer lugar, la reducción de los costos no se concreta sino se cumplen estas dos condiciones: es preciso que el sub-contratado no se encuentre en situación de monopolio y que no tengan las mismas restricciones de utilización de las técnicas y del personal que tiene el servicio público. Son las diferencias las que son creadoras de ventajas recíprocas.

Por otra parte, la empresa privada no está sometida a la restricción de continuidad del servicio, al contrario de lo que sucede con la administración. El sub-contratado privado correría el riesgo de imponer una gran variación en la actividad del servicio público, por causa de rupturas de origen diverso, pero esto no quiere decir que en ausencia de sub-contratación la variabilidad no pudiese ser más grande.

Finalmente, la sub-contratación es a menudo percibida negativamente por los empleados del servicio público. En efecto, sub-contratar significa frecuentemente recurrir a un personal peor pagado y/o de menor calificación. A la molestia que puede significar la cohabitación de personal con estatus y salarios diferentes, se agrega el temor de una presión hacia la disminución de las prerrogativas. Las reticencias del personal no desaparecen cuando por el contrario, las remuneraciones pagadas a los asalariados del sub-contratado son más altas. Los sindicatos del sector público aprovechan para poner en el tapete la argumentación acerca del costo resultante, aún cuando éste se ve compensado por otros elementos.

c) *El recurso a los usuarios*

La productividad del servicio público, y más específicamente su eficacia, depende a veces grandemente del concurso de los propios usuarios. Así, la seguridad de las personas y la protección de los bienes reposan en el celo de los servicios de policía, pero también en las precauciones tomadas por los habitantes y en su colaboración. Esta última puede ser más o menos activa.

Según los casos, los autores norteamericanos hablan de "participación" o de "coproducción". En ocasiones, se trata solamente de la indicación de comportamientos dudosos, en ocasiones se trata de la vigilancia de la calle o del barrio.

Se presienten, sin embargo, los límites y el peligro de esta "participación": los particulares no tienen la competencia de los profesionales para actuar oportunamente y en el respeto de los derechos de cada quien. Se corre el riesgo de que se formen verdaderas milicias privadas en un campo eminentemente público: la participación puede aproximarse a la denuncia. Sin embargo, la privatización de los servicios cuyo carácter público no sea tan pronunciado, ¿no sería un medio para aumentar la productividad?

3.2 La privatización de los servicios públicos

La ola de privatización del ministro E. Balladur (1987) ha conocido fluctuaciones en la opinión pública. Es conveniente precisar el sentido del término antes de ilustrarlo. Seguidamente, se mostrará según cuáles modalidades la privatización puede aumentar la productividad. Finalmente, se indica cuáles precauciones deben tomar los poderes públicos para que la productividad aumente en forma duradera.

a) *Algunas precisiones semánticas*

A partir de 1980, un movimiento de privatización de los servicios públicos se desarrolló en el seno del mundo occidental. Este movimiento participa de la

misma ideología que la desnacionalización de las empresas públicas, pero ambos términos no son sinónimos. Se reserva el término privatización para la venta de un servicio que hasta ese momento había sido siempre público, en tanto que desnacionalización se aplica a la venta de establecimientos industriales y comerciales que, en su mayoría, habían sido privados en uno u otro momento. Según esta distinción, las "privatizaciones" francesas de 1987 son desnacionalizaciones, con la excepción quizás de T.F.1. Por el contrario, en el nivel local las privatizaciones han sido numerosas: servicio de aguas, recolección de los residuos domiciliarios, restaurantes escolares... En el extranjero, el ejemplo más sorprendente fue la privatización de British Telecom.

Queda sin embargo por demostrar que la privatización aumenta la productividad.

b) Privatización y productividad

Es posible admitir que los dirigentes de un servicio privatizado se muestren interesados por la rentabilidad de los capitales invertidos. En razón de su posición monopólica, ellos podrían aumentar los beneficios aumentando los precios; pero esta razón práctica sería contraria al óptimo económico, por lo que el servicio, aún privatizado, debe respetar un pliego de condiciones en el cual las modalidades de revisión de los precios y las condiciones de satisfacción de la demanda se encuentran precisadas. Bajo estas restricciones, los beneficios no pueden efectivamente aumentar si no es como consecuencia de un mejoramiento de la productividad. Este mejoramiento puede provenir ya sea de un incremento en la eficacia del equipamiento, ya sea de la utilización de un personal más motivado y más calificado, o de una búsqueda de nuevos servicios para ofrecer. En suma, de una adaptabilidad gerencial.

Si las capacidades gerenciales privadas no son puestas en duda a priori, uno debe sin embargo interrogarse sobre la vigencia del pliego de condiciones. En efecto, la evolución de las técnicas modifica las necesidades y las condiciones de producción a tal punto que las modalidades de revisión corren el riesgo de tornarse rápidamente ineficaces e inadaptables. Ciertamente, es posible preveer una instancia arbitral que, a intervalos regulares, imponga un nuevo pliego de condiciones. Sin embargo, esta instancia no estará nunca en una situación estratégicamente tan favorable como estaban los poderes públicos en el momento de la privatización. De alguna manera, las posiciones se invierten: en el momento de la privatización, el vendedor conocía la función de costo en tanto que el candidato o comprador no tenía acceso más que al balance y a la cuenta de resultados, es decir, a un punto de esta función. En el momento de la revisión, es el empresario privado quien está en posición favorable, porque se encuentra mejor informado.

A falta de poder zanjar desde el punto de vista teórico la superioridad

eventual del servicio privado, ¿qué dicen los hechos?

c) *Servicios públicos y servicios privatizados*

Las condiciones para un experimento raramente se consiguen. Sin embargo, la producción de gas y de electricidad del Reino Unido durante los años 20 y 30 han sido objeto de un estudio econométrico reciente. Sus conclusiones muestran que las empresas públicas emplearían más personal que las privadas, lo que induciría a una menor productividad. Pero las diferencias no quedan en esto: la proporción de personal ejecutivo es mayor en las empresas privadas y, una cosa tal vez explica la otra, el salario medio es más alto. La satisfacción de los usuarios, en concreto, es idéntica, aunque es verdad que la homogeneidad del producto hace más fácil la especificación del pliego de condiciones. Finalmente, la competencia existe en cierto sentido y ejerce sus efectos. Ciertamente, el abonado no tiene la posibilidad de elegir su proveedor, pero la información circula: el precio del kilowatio/hora no podría ser demasiado diferente entre una ciudad y otra, dado que ellas son suficientemente cercanas desde el punto de vista de las condiciones de producción.

La extrapolación de estas conclusiones a otros sectores requieren mucha prudencia. A pesar de estas ventajas significativas, la privatización conoce, en particular en Francia, numerosos adversarios. Algunas críticas son producto de la idea, a veces imprecisa, de que se estaría cuestionando la igualdad de todos ante el servicio público. Pero otras críticas más constructivas, se basan en la idea de que el servicio público es capaz de alcanzar el mismo nivel de desempeño si pudiese dar prueba de adaptabilidad gerencial.

2. LA ADAPTABILIDAD GERENCIAL

El gerente público actúa sobre los dos principales instrumentos que están a su disposición la gestión de las cosas y la de los hombres.

1. La gestión material

Se distinguirá, por una parte, la revisión de los procedimientos y los métodos, y por otra parte, la utilización de equipamientos "labor-saving". inglés, en original N. del E..

1.1 La revisión de los procedimientos y los métodos

El taylorismo acompañó la productividad de la producción industrial moderna. Más recientemente, nuevos métodos de organización del trabajo, en el

mismo campo, han paliado las insuficiencias comprobadas. El principio de base ha evolucionando poco: evitar las pérdidas de tiempo y las fatigas inútiles sin deshumanizar el trabajo. Así, la organización científica del trabajo se aplica a todos los sectores de la producción, y, por lo tanto, a las administraciones públicas. La organización de las relaciones y de la comunicación se ha convertido hoy en día en un problema crucial para la buena marcha de una administración. En efecto, es frecuente que un servicio que antes ocupaba a diez empleados, cuente hoy con cincuenta o cien colaboradores. El riesgo de ver a una organización segregar trabajo y así justificar su existencia, en vez de ser creadora de verdaderas utilidades, es grande. En cierto sentido, la revisión de los procedimientos y de los métodos es menos prescindible hoy para una administración que lo que pudo haberlo sido en otro tiempo para la industria, en razón de los dobles empleos, más fácilmente discernibles en ésta que en aquella.

Las resistencias a la revisión de los procedimientos son fuertes en las administraciones públicas. Estas resistencias provienen tanto del personal de línea como de los directivos. El personal piensa que una racionalización de este tipo pondrá en evidencia los despilfarros de tiempo (lo que no es inexacto, puesto que tal es su propósito) y que la búsqueda de la rentabilidad conduciría a un cuestionamiento de las ventajas a menudo adquiridas paralelamente a los procedimientos rigurosos. Los directivos quienes desean la paz social y no tienen un interés personal en esta revisión, no se muestran nada favorables por una razón fundamental: la racionalización de los procedimientos implica que ellos mismos deberán plegarse. Por lo tanto, sienten la revisión de procedimientos como una disminución de su autonomía y de su libertad.

Si disponen de los medios financieros, ellos preferirán más bien recurrir a equipamientos modernos para economizar el trabajo.

1.2 Un empleo acrecentado de equipamiento que economizan el trabajo

Durante largo tiempo, la actividad administrativa fue una actividad especializada por excelencia. Esta apreciación se aplicaba por otra parte a las funciones públicas no administrativas: educación y ejército en particular. La revolución industrial del siglo XX afectó escasamente este proceso de producción, pero a partir del siglo XX algunos sectores de la administración fueron afectados, provocando frecuentemente la reticencia por parte de los responsables (cf. el debate sobre el ejército, acerca de si debería ser un ejército de masas o un ejército de especialistas perfectamente equipados). La revolución informática del último tercio del siglo XX golpea todavía más fuerte, ya que son las tareas administrativas las que se ven directamente afectadas. Sin embargo, las administraciones continúan reclutando cada vez más agentes: el aumento ha sido tan marcado en el curso de los últimos veinte años, que en diferentes sectores se observan

tentativas para detener esta tendencia. Es sin embargo demasiado temprano para decir si estas tentativas serán o no exitosas.

a) *Los efectos de la mecanización*

El empleo de los equipamientos modernos (informáticos o no) debería aumentar la productividad de los servicios públicos. El costo de producción unitario disminuiría, la calidad del servicio brindado sería mejor en la medida en que la capacidad de memorización, repetición, disponibilidad, rapidez, de la máquina es superior a la del hombre. En ciertos casos la innovación pudiese ser de tal grado que los servicios serían totalmente nuevos.

b) *Las implicaciones de la mecanización de las tareas administrativas*

La realización efectiva de estas ventajas supone un cierto número de condiciones que quizás sean más difíciles de satisfacer en un servicio público que en una empresa privada.

Una reducción del personal

Una primera condición se refiere a que el volumen y la estructuración del personal se adapten al nuevo proceso de producción. La reducción del costo proviene de la sustitución del hombre por la máquina para una producción constante, el empleo debe por consiguiente disminuir. Si esto no se cumpliera, el costo aumentaría en lugar de disminuir.

Es posible ilustrar esto con un ejemplo extranjero pero no por ello menos significativo. Hace algunos años, una empresa soviética compró un equipamiento occidental mediante el cual se multiplicaba por ocho la productividad del trabajo. Pero como la producción no podía aumentar en virtud de la inelasticidad de la demanda y porque la empresa no podría desplazar a sus obreros, un número de ellos fueron empleados para hacer tareas casi inútiles (en particular limpieza). La cuenta en lo que se refiere a la explotación se desequilibró en lugar de mejorarse.

Nuevas calificaciones

El nuevo equipamiento debe ser utilizado por personal con una nueva calificación. En una empresa privada se procurará, en la medida de lo posible, formar a las personas afectadas por la modernización. Estas personas se verán tanto más estimuladas para hacerlo, por cuanto el rehusarse acarrearía su desplazamiento hacia otros sectores, y eventualmente su despido. Por otra parte,

y este argumento es más positivo, la adquisición de una nueva calificación puede representar la ocasión para una promoción tanto en responsabilidad como en ingreso.

En los servicios y más aún en aquellos cuyo estatus es administrativo, el personal se distribuye en cuerpos estancos en los cuales a cada agente está seguro de su empleo. En consecuencia, ninguna amenaza ni ningún estímulo afectan al funcionario protegido sindicalmente. Sólo se puede contar con voluntarios para la formación. Estos son poco numerosos, sus motivaciones son sumamente diversas, y la uniformidad de situaciones enmascara la diversidad de la calidad.

Como ya se han dicho ... esta dificultad para conseguir personal con nuevas calificaciones han conducido a que se recurra a contratados bien pagados, que se adaptan mejor a las nuevas formas de producir o de distribuir.

El dominio de las nuevas tecnologías

La tercera condición es que el servicio público sea capaz de dominar el nuevo equipamiento en beneficio de todos y de cada uno. En efecto, el mejoramiento mecánico de la calidad del servicio brindado no es real más que en cierto sentido y en particular para algunos usuarios. Para los demás, es necesario el mantenimiento de una relación humana poco estandarizable. La apreciación de la reducción de costos engendrada por el recurso a los procesos tecnológicos deberá tomar en cuenta estos gastos suplementarios de mantenimiento de servicios especializados.

En tales circunstancias, la principal oposición de los dirigentes y del personal no será mitigada sino a través de una política voluntaria de gestión de los recursos humanos.

2. La gestión de los recursos humanos

La gestión del personal, en sentido amplio, juega un papel crucial en la obtención de una mayor productividad, principalmente en las actividades altamente especializadas.

No se trata de repetir aquí lo que ya se ha dicho anteriormente ... Se considerarán solamente dos problemas específicos de la búsqueda del mejoramiento de la productividad la formación y la motivación.

2.1 La formación

El nivel de formación general de los agentes de los servicios públicos era más alto que el de los empleados del sector privado, en razón del modo de reclutamiento (esencialmente el concurso). Esto era así porque durante mucho tiempo la administración cumplió misiones de orden general, en tanto que la

formación corriente se dirigía a lo especializado en detrimento de la formación general.

En la actualidad, las tareas que una administración debe llevar a cabo exigen el concurso de agentes cada vez más especializados. Si se mantiene el antiguo modo de reclutamiento, la administración deberá asegurar una formación continua para su personal.

Cuando las tareas implican un alto grado de tecnicismo o cuando el servicio público en cuestión se encuentra próximo al sector comercial, el contenido de la formación no se presta a discusiones, así como tampoco se presta a discusión el modo de financiamiento. Corresponde al servicio asegurar esta formación de manera integral, y ella debe formar parte del tiempo de trabajo normal. En ciertos casos, el agente que se rehusase a realizar su formación, podría ser considerado como en falta desde el punto de vista profesional. A la inversa, dado que las tareas son poco especializadas y que los servicios públicos son poco comerciales, el contenido y las modalidades de financiamiento de la formación continúa no son claros. El contenido es poco preciso y la utilidad para la productividad del servicio es difícil de apreciar. La participación del servicio en el financiamiento de la formación y el tiempo "libre" otorgado al agente para que participe son más que el resultado de negociaciones con los sindicatos que la expresión de la voluntad deliberada de la dirección.

La superación de estas reticencias es indispensable para el mejoramiento a largo plazo de la productividad de los servicios públicos. Un punto de partida obligatorio de una política voluntaria es la adhesión de la gente, hecha de interés, de participación y de motivación.

2.2 La motivación del personal público

La motivación del personal, que no debe confundirse con la simple estimulación material, es difícil de crear y de mantener en cualquier organización. Probablemente lo sea más en un servicio público, en la medida en que lo difuso de la misión del servicio permite a cada empleado tener su propia concepción. Una afirmación como ésta no implica que la estimulación material debe faltar en los servicios públicos.

- a) *El incentivo material de los funcionarios en el aumento de la productividad*

Obviamente, la función pública ha conocido, en el curso de las últimas décadas, una evolución comparable a la de los otros sectores: el salario se ha convertido cada vez más en un derecho para ajustarse a un nivel de vida y cada vez menos en la contrapartida de una contribución a la producción nacional. Es así como la progresión por antigüedad ha ganado terreno, al punto que la

mayoría de los funcionarios franceses estiman que es legítimo esperar con toda seguridad que llegarán al escalón superior. El ideal sindical reina en los servicios que controlan los sindicatos, tales como las cajas de asignaciones familiares y de seguro por enfermedad, en donde todos los salarios aumentan únicamente por antigüedad.

Esta evolución no es exclusiva de Francia; se la puede observar en todos los países occidentales. De todos modos, se percibe a partir de 1980, un movimiento contrario en Italia, Gran Bretaña y los Estados Unidos. Así, numerosos estados norteamericanos han puesto en práctica en la enseñanza secundaria el "pay merit system" (en inglés en el original N. del E.) mediante el cual el director de un establecimiento dispone de un presupuesto para ser distribuido en forma de primas a los docentes que hayan hecho esfuerzos especiales. El gobierno federal, por su parte, estableció un sistema de remuneraciones vinculadas a los resultados obtenidos para los niveles más altos (los 4 niveles más altos del "General Schedule", que comprende 18). Este movimiento no existe en Francia, a pesar de las reiteradas demandas de ciertos partidos políticos. La razón de esto radica sin duda en que el nivelamiento había alcanzado en esos países un umbral más elevado que en Francia.

Sin embargo, las objeciones a una remuneración de los funcionarios fundada en el mérito no son desdeñables y se escuchan en los lugares en que existe este tipo de remuneración.

b) Las objeciones al incentivo material

Por una parte, la medición de la contribución de cada quien es a menudo más difícil en el caso de un funcionario que, por ejemplo, en el de un representante de comercio. Las notas que están en la base de una progresión rápida en la carrera o a un ascenso de grado, dependen de las apreciaciones subjetivas y poco numerosas del superior jerárquico o de miembros de un cuerpo de inspección. Además de la mala voluntad o las eventuales incompresiones, las comparaciones interpersonales de las calificaciones son extremadamente delicadas dado que los "evaluadores" no tienen en absoluto las mismas escalas de preferencia. La experiencia reciente del "merit pay system" muestra que el director intenta "objetivizar" al máximo sus decisiones, remunerando a fin de cuentas las horas suplementarias necesarias para la actividades extra o peripedagógicas. Pero, la "productividad" del docente no es en lo fundamental una cuestión de cantidad, sino más bien de calidad.

Por otra parte, la estimulación de la actividad del funcionario no debe desembocar en un exceso de celo. Los funcionarios de la policía no podrían ser recompensados de acuerdo con el número de multas que apliquen. En todos los ámbitos en que hay referencias a la protección, el concepto de productividad es mucho más cualitativo que cuantitativo, aún cuando el segundo aspecto incide

sobre el primero. La productividad de un trabajo cualitativo será difícil de medir, y la estimulación material exigirá una especial precaución para ser aplicada.

El énfasis puesto en la estimulación para motivar a los funcionarios, no dejaría de sorprender a un hombre como Akio Morita, cofundador y actual presidente de Sony. En su libro "Made in Japan" (1987), él recuerda que todos sus colaboradores perciben el mismo salario por igual antigüedad. A los extranjeros que le preguntan cómo todos los empleados pueden sentirse motivados por este sistema, él les responde que si un empleado parece no estar a gusto con el equipo, se trata de determinar qué es lo que le molesta. En caso de que rehuse a integrarse, se le aconseja que renuncie para incorporarse a otro equipo más adecuado para motivarlo.

Esta anécdota hace sonreír a un francés. Ella tiene, no obstante, un fondo de verdad: la estimulación no se confunde jamás con la motivación, y en especial no se confunde cuando la calidad prevalece con frecuencia sobre la cantidad y lo impreciso sobre la medida. Pero Akio Morita hace referencia a sus colaboradores, a los investigadores, los altos responsables de la empresa. Es precisamente en estos niveles en donde los resultados, y por lo tanto la productividad, son particularmente aleatorios. Motivar a los hombres en los servicios públicos supone una adhesión a las misiones del servicio público, lo que es más un problema de cultura que de gobierno, y que requiere por lo tanto de dirigentes relativamente independientes del poder político.

Estos dirigentes deben, sin embargo, ser juzgados; pero deben serlo sobre bases sólidas. La evaluación de los programas que ellos gerencian, ¿no es una guía susceptibles de ayudarlos a mejorar la productividad?

ANEXOS

DOCUMENTO 1 - ENTREVISTA DE J. BOUSQUET, ALCALDE DE NIMES

Gerenciar una municipalidad como una empresa, es lógico es una evidencia. Una ciudad "saca" un producto - el servicio público - tiene obligaciones, recibe ingresos. Es necesario por lo tanto, que ella produzca lo mejor posible al menor costo. Al llegar a la alcaldía, yo abordé primero las cantinas escolares, que eran municipales. Actualmente, la comida cuesta 22 francos, contra 44 francos que costaba entonces. Yo confié esta tarea a una empresa privada eficaz, la "Generale de Restauración" del grupo A.C.C.O.R., que prepara 7000 comidas diarias ¿Por qué privarse de los servicios de sociedades que son las mejores en su especialidad?

Después de las cantinas, le tocó el turno a los transportes urbanos...

Sí. Y la ciudad ya va economizar este año alrededor de 5 millones de francos. Pero cuidado: el concesionario está obligado a respetar estrictamente un pliego de condiciones muy preciso. Privatizar no quiere decir que dejemos que la empresa decida por sí sola las tarifas, los horarios, o el traslado de la líneas.

Se puede privatizar casi todo, delegar, conceder, "liquidar" dicen algunos...

La limpieza de las calles, la recolección de la basura, pueden ser privatizadas. La políticas de promoción económica también. Acabo de cerrar un trato con el gabinete inmobiliario de la empresa August Thouard, que se encargará de hacer venir inversionistas y jefes de empresa a Nimes. Este tipo de gabinete conoce el mercado, lo que es siempre el caso de los funcionarios municipales. Mi orientación es la misma: es necesario recurrir a profesionales.

A la cabeza de la Alcaldía, usted actúa como un jefe de empresa, cosa que usted es por otra parte... Pero entonces, ¿qué es lo que debe quedar como núcleo duro del servicio público municipal para gerenciar directamente, aparte del estado civil?

¡Hay mucho que hacer!. Pero el núcleo duro, como usted dice, es el deporte, la cultura y la acción social. Antes de 1983, la gestación de los escenarios y de los espectáculos se concedían al sector privado. Y bien, la alcaldía ha retomado su explotación, porque yo pienso que esta joya de nuestro patrimonio es, para la imagen de la ciudad, para su promoción, la mejor de las herramientas.

Enseguida, el ámbito social. Hemos establecido un mínimo social garantizado, en el cual la ciudad complementa las asignaciones del Estado para que un soltero desempleado no reciba menos de 2950 F y una familia de tres niños no menos de 4500 F por mes. Además, se ha puesto en marcha un servicio de reintegración profesional particular con la Agencia Nacional para el Empleo. El costo para la ciudad es de 8 a 10 millones este año. Pero yo no me quejo; al contrario.

COMENTARIOS DEL DOCUMENTO I

Este texto muestra que es posible privatizar ciertas actividades (cantinas, recolección de basura, etc.), y obtener precios más ventajosos. El argumento relativo al costo elevado de la privatización aparece por consiguiente como inexacto. Pero el problema de la reclasificación del personal no fue tocado. ¿El personal fue retomado por la sociedad privada o fue asignado a otras tareas?

Los costos indicados en el texto (22F en lugar de 44F) son los del contrato. Pero no toman en cuenta los costos eventuales generados por el cambio.

El problema no se plantea para los autobuses urbanos, cuyo personal en su totalidad ha debido ser retomado por la sociedad concensionaria, al igual que el material. Lo que plantea un problema es la definición del pliego de condiciones: los servicios ¿son los mismos que antes?; las condiciones de trabajo. ¿Son tan buenas como antes?. La cifra de cinco millones de francos de economía que se anuncia, debe corresponder a alguna disminución de gastos. Nos gustaría saber de qué gastos, dado que el estatuto jurídico de la empresa no tiene efecto sobre el consumo por kilómetro de los autobuses ni sobre el salario de los empleados. La verdadera explicación está ausente. Ciertamente, en lo que se refiere a las cantinas la razón tampoco está más explícita, pero se puede suponer que las economías de escala y de organización son tales en las empresas privadas, que la disminución de los costos es plausible.

El tercer párrafo muestra que las privatizaciones no se limitan a las tareas subalternas. Después de todo, la privatización de las cantinas escolares no constituye una revolución. Durante mucho tiempo, los poderes públicos, no emplearon más que ejecutivos y personal administrativo. En numerosos países o en numerosas colectividades francesas, las tareas subalternas han sido concedidas al sector privado bajo el control público. Lo que es nuevo, por el contrario, es recurrir a un gabinete privado para la promoción económica de la ciudad. Pareciera que esta tarea debiera ser conducida por funcionarios municipales. J. Bousquet pone en el tapete el tema de la competencia (en el sentido técnico del término) y sobre todo, el del estado de ánimo. Es de hacer notar, ante todo, que el recurso a gabinetes privados no es tan nuevo como se cree. Aún el Estado, que si le cremos a M. Schiffres (L. Enaklatura, 1987), posee un excedente de enarcas hasta el punto en que todo el mundo parece fascinado con la disminución del número de cargos abiertos a concurso, encarga los estatutos y los informes para mejorar el funcionamiento de sus servicios a personal externo. Obviamente, si el recurso es puntual, la preocupación por la economía conduce frecuentemente a esta solución; pero si se trata de una promoción de largo alcance, la cuestión es menos segura. El estatuto del funcionario no es muy flexible y tal vez no se adecuó a este tipo de actividades, pero es posible crear, como lo hacen numerosas colectividades públicas (solas o en cooperación), una agencia o comité que recibe sus fondos en forma de subvenciones y cuyo presidente es designado por el alcalde o por el presidente del Consejo General. El personal se inscribe en el derecho privado, pero la colectividad pública conserva un control total sobre la agencia. En el sistema elegido por el alcalde de Nimes todo es privado. En consecuencia, su único poder es el de un gran cliente ante su proveedor. Este puede romper el acuerdo en cualquier momento, de acuerdo con las modalidades previstas en el contrato. Además, las eventuales actividades fraudulentas serán más difíciles de evidenciar, dado que la Corte de Cuentas no

tiene competencias para controlar las empresas privadas que ejecutan contratos con una colectividad pública. A lo más, en ocasión del examen del contrato, la Corte de Cuentas no tiene competencia para controlar las empresas privadas que ejecutan contratos con una colectividad pública. A lo más, en ocasión del examen del contrato, la Corte puede sorprenderse por el precio pagado en relación con las prestaciones brindados.

Este ejemplo conduce a preguntarse qué es lo que debe ser hecho obligatoriamente por los funcionarios municipales. La respuesta es ofrecida en el cuarto párrafo. Es poco clara puesto que el alcalde da dos ejemplos:

- La gestión de las salas de espectáculos que antes era privado y que se ha hecho pública.

- La acción social

Pero, si una actividad puede cambiar tan fácilmente de estatus, esto es una prueba de que ella no forma parte del "núcleo" de la administración municipal. En el mejor de los casos, este cambio de estatus muestra el interés del alcalde en esta actividad, y su deseo de que ella sea mejor conducida.

Este retorno al sector público puede también explicarse por el hecho de que, en ocasión de un cambio en la mayoría municipal, el nuevo alcalde se da cuenta a menudo de que numerosos medios de acción se le escapan, porque ciertas actividades han sido en alguna forma "filializadas" por la mayoría precedente, para perdurar luego de un resultado electoral desfavorable. El único medio de presión del que dispone el nuevo alcalde es el de cortar los recursos (cosa no siempre fácil) o hacer público el servicio. Esto puede ser lo que ha sucedido en este caso. Sin embargo, no tenemos suficientes elementos como para sustentar lo que sigue siendo una hipótesis.

En cuanto a la acción social, se trata más de una transferencia de fondos, muy necesaria, en favor de los más desposeídos, que de una verdadera acción administrativa. Esta transferencia debe realizarse con el mínimo costo de gestión.

Conclusión

El alcalde de Nimes probablemente ha tenido razón al privatizar ciertos servicios; pero no se ve cuál es la razón teórica que hace que se privatice tal servicio y no tal otro. Puede ser que sea un asunto de circunstancias. Si un servicio público marcha bien, ¿Por qué privatizarlo? Si funciona a un costo demasiado elevado, la privatización puede encararse.

Notas

- (1) Ya se ha dicho que esta arbitrariedad permitiría al organismo público recuperar libertad en la fijación de las tarifas. En la medida en que el propósito es la medición de la productividad y no la fijación de las tarifas, el proceso es diferente. En una primera etapa se procurará, en la medida de lo posible, repartir las cargas comunes de una forma razonada. Si una parte importante de ellas permanece no desglosable, en lugar de buscar el costo completo unitario, será preciso conformarse con un costo parcial. En tanto índice de productividad, su variación en la mayor parte de los casos es significativa. Es preciso sin embargo plantear una reserva: hay que verificar que una disminución del costo parcial con el transcurso del tiempo no se acompañó de un crecimiento paralelo de las cargas no desglosables.
- (2) Si produce varios, o bien se divide el servicio en departamentos autónomos, o bien se crea un bien compuesto.
- (3) Este modo de gestión se aplica en la actualidad en algunos servicios públicos franceses.
- (4) Inglesa y no británica, puesto que Escocia tiene su propio sistema
- (5) Se dice que existe un monopolio cuando las cargas fijas son tales que el costo unitario mínimo sólo puede ser alcanzado por un monopolio.

EVALUACION Y MEJORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD ORGANIZACIONAL*

Michael R. Dulworth
Robert C. Taylor

* Corresponde al cap. 9 del libro "Improving government performance: evaluation strategies for strengthening public agencies and programs", Joseph S. Wholey; Kathryn E. Newcomer (eds). La traducción fue realizada por la Lic. Yaadia Pérez Anzola, por encargo del CLAD.

ASSESSING AND IMPROVING ORGANIZATIONAL PRODUCTIVITY

Assesing and improving organizational productivity / Michael R. Dulworth; Robert C. Taylor.- pp. 143-161 // EN: Improving government performance: evaluation strategies for strengthening public agencies and programs/Joseph S. Wholey; Kathryn E. Newcomer, eds.- San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1989.- 216 p. (The Jossey-Bass Public Administration Series and The Jossey-Bass Management Series).

El desarrollo e implementación de una metodología eficiente y efectiva para la evaluación y mejoramiento del rendimiento de las agencias del gobierno es una tarea difícil y compleja. Los criterios de efectividad y eficiencia son objetivos gerenciales comunes, pero existe poco acuerdo sobre los medios para medirlos en un programa de rendimiento. Los gerentes son por lo general muy precavidos con los esfuerzos que realizan para desarrollar tales medidas porque los datos resultantes pueden ser utilizados en su contra y en contra de sus programas. Debido a la naturaleza bastante diversa de los productos y servicios provistos por las agencias públicas, también existe cierta resistencia a la imposición de sistemas de medición para ser aplicados universalmente.

Los gerentes y evaluadores preocupados por desarrollar medios para mejorar la efectividad y eficiencia del programa, o los valores más inclusivos de la productividad, pueden encontrar resistencia política e historias poco exitosas que emular. Diseñar un sistema de medición para investigar el rendimiento del programa es una actividad que tiene su recompensa potencial en el mejoramiento del programa, y la guía para tales esfuerzos es ampliamente necesaria en las agencias públicas.

El Grupo de Productividad Nacional de la Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos (OGC) ha estado desarrollando estrategias de medición para la evaluación de la efectividad y eficiencia del programa de acuerdo con su misión de mejorar la productividad de las agencias del gobierno federal. El objetivo de este grupo es desarrollar herramientas que los gerentes puedan utilizar para identificar las oportunidades de mejoramiento del rendimiento técnico de sus organizaciones.

El Grupo de Productividad ha diseñado y aplicado una metodología que puede ser utilizada para analizar tres elementos claves de productividad: eficiencia, oportunidad y calidad. La metodología incluye (1) el desarrollo y análisis organizativo y los niveles de productividad de la unidad, (2) el examen de los procesos de trabajo, (3) la estimación de la gerencia de productividad, y (4) la identificación y aprovechamiento de las oportunidades para mejorar la productividad. La metodología está representada en el modelo del cuadro 7.

Este trabajo describe la importancia de la gerencia de productividad como elemento clave para la gerencia del rendimiento de toda la organización y la metodología utilizada por el Grupo de Productividad de la OGC para conducir las supervisiones gerenciales de productividad de las agencias del gobierno. Se utilizan ejemplos de aplicaciones reales para describir el proceso de evaluación y los resultados posibles en el mejoramiento del programa.

IMPORTANCIA DE LA GERENCIA DE PRODUCTIVIDAD

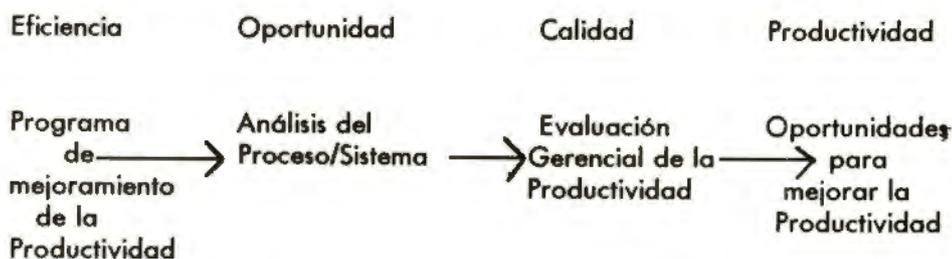
La productividad constituye un factor clave de cómo se transforman los recursos eficientemente en bienes y servicios. Dentro del gobierno, la producti-

vidad se ha convertido en algo cada vez más importante a medida que las reducciones de presupuesto fuerzan a los administradores públicos, a proveer los mismos servicios o más con menos recursos. El mejoramiento de la productividad permite que los gerentes provean mayores niveles de servicio con presupuestos reducidos. Una vez que los presupuestos aumentan, los análisis de productividad pueden ayudar a asegurar que los fondos sean utilizados de la manera más económica posible.

Definición de Productividad. Dicho simplemente, la productividad es la relación que se establece entre la producción de bienes y servicios y el insumo de esos recursos: rendimiento o resultados, dividido entre insumos. El Grupo de Productividad define la productividad como la eficiencia con la cual son utilizados los recursos para producir y proveer servicios o productos a niveles específicos de calidad y de manera oportuna. Este criterio nos lleva a una definición de productividad que tiene 3 elementos: eficiencia, calidad y oportunidad. De esta manera, una organización puede aumentar su eficiencia de 3 formas: (1) reducir los insumos mientras se mantiene el rendimiento constante; (2) aumentar el rendimiento manteniendo los insumos constantes, o (3) una combinación de las otras dos.

Es importante recordar que si la calidad o la oportunidad disminuyen a expensas del mejoramiento de la eficiencia, la productividad no ha mejorado.

Cuadro 7: Modelo de Revisión Gerencial de la Productividad.



Mejoramiento de la Productividad y Evaluación del Programa. El análisis de la productividad y de los esfuerzos de mejoramiento, deberían ser parte integral de los procesos de evaluación del programa de una agencia. Como la evaluación del programa, en general, el análisis y el mejoramiento de la productividad requieren del uso de metodologías sistemáticas de investigación para analizar el diseño, la implementación y los resultados de los programas con el objeto de descubrir las oportunidades para mejorar los resultados programáticos a través de mejoras en el diseño y en la implementa-

ción. De esta manera, los programas pueden ser evaluados en términos de su efectividad y de la calidad de los productos y servicios prestados al público, comparados con la oportunidad con la cual se logra la provisión de los mismos.

La integración del análisis de productividad con la evaluación del programa es un medio particularmente importante con el cual los gerentes del programa pueden evaluar los efectos de decisiones pasadas con respecto al diseño y la implementación del programa y para determinar las acciones futuras apropiadas para el mejoramiento del rendimiento del programa. Generalmente, los gerentes de programas no poseen indicadores apropiados de la efectividad y eficiencia de sus operaciones en el tiempo o en comparación con otras operaciones similares de su organización. Sin embargo, la medición de la eficiencia, la calidad y la oportunidad pueden ayudar a los gerentes del programa a tomar mejores decisiones acerca de la cantidad y calidad del insumo utilizado y del resultado producido y para transformar estos insumos en resultados, particularmente mientras estas medidas son rastreadas en el tiempo y son comparadas con las de unidades organizativas similares.

Junto con la evaluación del programa, un requisito básico para el análisis y mejoramiento de la productividad, existe un grupo razonablemente completo de medidas de rendimiento. Las medidas relevantes de rendimiento deben satisfacer diferentes requisitos. Los indicadores de rendimiento, por ejemplo, deben estar basados en los productos y servicios finales provistos a los receptores fuera de la organización. Hasta donde sea posible, los productos y servicios que tengan diferente contenido o calidad deberían ser medidos separadamente.

Cuando la calidad del servicio del gobierno no puede ser incorporada dentro de los indicadores de resultados, a menudo puede ser medida con indicadores separados. De esta manera, los cambios en la eficiencia podrán ser relacionados con los cambios de calidad para determinar si las mejoras en la eficiencia se obtienen a expensas de la calidad del servicio al público.

Los insumos también deberían ser medidos en términos de unidades comparables y deberían estar vinculados, tanto como sea posible, a los indicadores de resultados correspondientes. En la mayoría de las organizaciones de gobierno, el mayor insumo/recurso son las personas. Sin embargo, como el personal no es el único recurso, deberían desarrollarse medidas más comprensivas para los insumos, donde sea posible, para proporcionar información más completa acerca de la eficiencia con la cual todos los insumos significativos se convierten en resultados.

El análisis de la productividad y los esfuerzos de mejoramiento que utilizan medidas completas y efectivas de productividad proporcionarán a los gerentes y evaluadores, evaluaciones periódicas de sus programas y enfocarán la atención hacia el rendimiento actual en comparación con las tendencias pasadas, planes, objetivos y programas similares.

La Necesidad del Mejoramiento de la Productividad. El mejoramiento de la productividad ha sido el combustible del crecimiento económico de nuestra nación. Recientemente, sin embargo, la reducción de la productividad ha creado serios retos a nuestra economía y a nuestro nivel de vida. Además, ha existido una preocupación creciente acerca del aumento de los costos de las operaciones gubernamentales. Un medio importante para enfrentar estos problemas es el mejoramiento de la productividad.

El mejoramiento de la productividad es siempre un objetivo nacional, pero su énfasis parece ascender y descender con la fortuna económica del país. Desde principios de 1900, los Estados Unidos han aumentado su productividad casi geométricamente, convirtiéndose en la potencia industrial del mundo. Sin embargo, desde finales de los sesenta, la productividad ha estado reduciéndose hasta un punto en que, en 1979 y 1980, la productividad realmente se redujo por 2 años consecutivos. De 1964 a 1984 el crecimiento promedio anual de la productividad fue de 1,2% comparado con el 3,5% de los 20 años anteriores a este período. De 1979 a 1986, el crecimiento de la productividad en los Estados Unidos fue de menos del 1% anual. Como comparación, durante este período la productividad del trabajo en Japón creció en una tasa promedio del 3,1%, cinco veces más rápido que la de los Estados Unidos (Centro Americano de Productividad, 1986).

La productividad del gobierno federal (medida en gasto por empleado por año) aumentó en un promedio del 1,5% anual de 1967 a 1985 (Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, 1986). La Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos recopila datos anuales acerca de la productividad en las agencias federales, las cuales cubren el 69% de la fuerza de trabajo federal. Esta oficina rastrea los niveles de productividad en 28 funciones que están categorizadas según la similaridad de tareas realizadas. En 1985, la productividad aumentó en 20 funciones, disminuyó en siete y se mantuvo igual en una.

Recientemente, el gobierno federal ha convertido otra vez al mejoramiento de la productividad en una prioridad, debido a que una buena parte del gobierno federal se encuentra en un período restricciones financieras. Los presupuestos operativos de muchas agencias no están aumentando y los gerentes federales están siendo forzados a cambiar profundamente la manera como manejan los recursos de sus agencias. Este cambio, de gerenciar en un período de crecimiento constante a gerenciar en una espiral que aparentemente decrece de forma constante, probará rigurosamente las habilidades de los gerentes federales. Si las agencias quieren mantener sus niveles de servicio al público, cuyas demandas siempre están creciendo, con presupuestos operativos estancados o decrecientes, tendrán que aprender nuevas filosofías y técnicas gerenciales (Dulworth y Usilaner, 1986).

Un indicador de que el mejoramiento de la productividad se ha convertido

en una prioridad para el gobierno federal es la emisión de la Orden Ejecutiva 12552 del Presidente Reagan, el Programa de Mejoramiento de la Productividad para el Gobierno Federal (26 de febrero de 1986). El objetivo principal del programa del Presidente Reagan es alcanzar un 20% de mejoramiento de la productividad federal para 1992. La Orden Ejecutiva 12552 está dirigida a cada departamento ejecutivo y a cada agencia para que desarrollen planes de mejoramiento de la productividad a corto y a largo plazo, que aumenten la eficiencia, la calidad y la oportunidad de sus operaciones. La responsabilidad de supervisar el programa queda en manos de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (Office of Management and Budget, OMB) en la Oficina Ejecutiva del Presidente. El Boletín 86-8 de la OMB (28 de febrero de 1986) señala que cada agencia debe designar un funcionario de alto nivel para coordinar los esfuerzos; desarrollar un plan de mejoramiento de la productividad, para cada año fiscal; especificar 4 ó 5 áreas que posean el mayor potencial de aumento de su productividad; desarrollar un sistema apropiado de medición de la productividad; animar a los empleados para que participen en el proceso de mejoramiento de la productividad e informar anualmente a la OMB acerca de los progresos alcanzados en el mejoramiento de la productividad durante el año fiscal anterior.

Gerencia de Productividad. Los esfuerzos previos para mejorar la productividad en el gobierno federal han sido limitados y esporádicos debido a 4 razones básicas: (1) La falta de apreciación por parte de los gerentes gubernamentales de que las reducciones significativas de costos pueden lograrse a través del mejoramiento de la productividad; (2) La falta de comprensión acerca de la mejor manera de alcanzar el mejoramiento de la productividad; (3) La falta de integración de la gerencia de productividad dentro de otros procesos de toma de decisiones. Estos problemas gerenciales fueron descritos y analizados en 1983 en un informe de la Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos, OGC, el cual proveyó el marco de referencia para el programa de mejoramiento de la productividad del Presidente Reagan.

En 1984 la OGC publicó un informe llamado "El uso creciente de la gerencia de productividad puede ayudar a controlar los costos gubernamentales", el cual describe el análisis hecho por el Grupo de Productividad a 6 sectores privados, 7 estados y gobiernos locales, y los esfuerzos de mejoramiento de la productividad de 9 agencias federales (Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos, 1984). Cuando por primera vez trataron de desarrollar estrategias para el mejoramiento de la productividad, estas organizaciones destacaron la importancia de eliminar los enfoques "programáticos" o de rápida fijación. Ellas establecieron que el mayor disuasor del aumento sostenido de la productividad, era la tendencia a ver el mejoramiento de la productividad como un "programa" - algo añadido temporalmente a las actividades regulares. Una alternativa sugerida frente al enfoque de "programa" fue considerar al

mejoramiento productivo como un proceso gerencial: un elemento integral y permanente del funcionamiento organizativo. Si un proceso de mejoramiento de la productividad se integra dentro de los procedimientos de una organización, a los sistemas de evaluación, a las prácticas de fijación de objetivos, al proceso presupuestario, a los sistemas gerenciales de información y a los sistemas de recursos humanos, éste influye en el comportamiento de la organización y finalmente forma parte de la cultura de ésta. El Grupo de Productividad identificó 7 elementos que necesitan ser incorporados a cualquier proceso de mejoramiento de la productividad:

1. Apoyo y compromiso de la alta gerencia.
2. Participación del empleado como un medio para identificar continuamente las oportunidades de mejoramiento de la productividad.
3. Una dedicada entidad de alto nivel como punto focal.
4. Objetivos y metas de productividad escritos y un plan de productividad para toda la organización.
5. Medidas de productividad que sean útiles y significativas para la organización.
6. Uso de un plan de productividad y de sistemas de medición para apoyar a los gerentes responsables.
7. Concientización y comprensión de la importancia de la productividad a través de la educación y el entrenamiento.

La integración de estos 7 elementos dentro de las estructuras organizativas distingue al enfoque "sistemático" para el mejoramiento de la productividad del enfoque "programático" y tiene como resultado un poderoso proceso de mejoramiento de la productividad. Los estudios citados en el informe de la OGC con respecto a la falla de los esfuerzos por mejorar la productividad, en lograr mejoras sostenidas y comprensivas, revelan algunas trampas que parecen presentarse regularmente. La mayoría se debe simplemente a la ausencia de uno o más de los elementos claves del mejoramiento productivo identificados por el informe de la OGC (1984a).

REVISION GERENCIAL DE LA PRODUCTIVIDAD

En esta sección se describe el modelo del Grupo de Productividad para mejorar la productividad de una agencia, con ejemplos de su aplicación en agencias federales. El primer ejemplo explica el programa de medición de la productividad diseñado para desarrollar datos de línea base acerca del rendimiento de una organización y describe cómo el Grupo de Productividad evalúa las estructuras de una organización, sus procedimientos y tecnologías. El segundo ejemplo es la evaluación de los sistemas gerenciales de una organización

utilizando los 7 elementos de la gerencia productividad.

El Grupo de Productividad ha utilizado su proceso de revisión gerencial de la productividad, para evaluar el potencial de mejoramiento de la productividad en varias agencias, incluyendo la Administración del Seguro Social (ASS), la Comisión Reguladora Federal de Energía (CFRE), el Servicio de Ingreso Interno y los Cuerpos de Ingenieros de la Armada. Aunque este modelo ha sido desarrollado como una herramienta de evaluación efectiva para la OGC, su potencial real yace en su adopción por parte de las mismas agencias. Pocas agencias han adoptado esta herramienta como resultado de sus evaluaciones realizadas por el Grupo de Productividad. La Comisión Reguladora Federal de Energía está utilizando el modelo del Grupo de Productividad para rastrear, evaluar y mejorar su productividad continuamente.

Proceso Gerencial de Revisión de Productividad. La metodología de revisión Gerencial de la Productividad tiene 3 elementos principales. Primero, un programa de medición de productividad computarizado que se utiliza para calcular las tasas de eficiencia de la organización. Los indicadores de calidad y oportunidad son factorizados dentro de este programa para asegurar que las diferencias de eficiencia no se deban a variaciones significativas en otras medidas de productividad. El programa puede calcular los datos de eficiencia por funciones o sub unidades en una organización y convertir los datos en indicadores comunes de rendimiento, permitiendo así comparar elementos organizativos diferentes. Los elementos de alto y bajo rendimiento son identificados y utilizados como puntos iniciales para determinar las áreas en las cuales se puede lograr el mejoramiento más sustancial de la productividad.

Segundo, se evalúan los elementos estructurales, de procedimiento y tecnológicos y se trata de identificar los problemas de productividad o los impedimentos para lograr el mejoramiento de la productividad. En este punto, el Grupo de Productividad utiliza una variedad de técnicas que incluyen diagramas de flujo, análisis de control estadístico de calidad, evaluación de los requisitos tecnológicos y el diagnóstico de la estructura organizativa.

Tercero, el Grupo de Productividad analiza los sistemas gerenciales de la organización utilizando como criterio los 7 elementos de gerencia de productividad exitosa. Se utilizan entrevistas estructuradas con la gerencia y el personal para evaluar hasta qué grado la organización posee estos elementos.

Luego, el Grupo de Productividad desarrolla las recomendaciones que las agencias pueden seguir para comenzar a mejorar su rendimiento. Estas recomendaciones pueden incluir cambios estructurales, cambios en los recursos humanos, cambios técnicos y cambios de procedimientos. A menudo, se recomiendan las técnicas de mejoramiento de la productividad tales como los sistemas estadísticos de control de calidad y los sistemas que involucren a los empleados. El Grupo de Productividad trabaja con las agencias para desarrollar

estos planes y, a través de este proceso, hace hincapié en que la institucionalización de la gerencia de productividad dentro de los procedimientos establecidos es primordial para el mejoramiento sostenido y exitoso de la productividad.

Programa de Medición de la Productividad. Un concepto fundamental subyace en el programa de medición de la productividad: Cuando elementos organizativos similares difieren ampliamente en productividad, los elementos de mejor rendimiento de la organización pueden indicar el potencial para mejorar los elementos de bajo rendimiento. De esta manera, este programa identifica las variaciones de productividad (eficiencia) con respecto a diferentes unidades organizativas, tipos de funciones, o empleados directos/indirectos. Hasta las unidades organizativas de mejor rendimiento tienen funciones que son desempeñadas pobremente.

El programa de medición determina con precisión las áreas que ofrecen el mayor potencial de mejoramiento al aislar estas unidades y las cuotas de trabajo que cuentan para el mayor número de horas de trabajo por encima del promedio (esperado). Las razones de estas variaciones están determinadas y, cuando es apropiado, se planea una acción correctiva. Sin embargo, es bueno notar que las variaciones en sí mismas no necesariamente indican la existencia de problemas o la posibilidad de mejoramiento de la productividad. Al diferir los factores entre unidades o funciones, tales como carga de trabajo, calidad y oportunidad, pueden contar para algunas de las variaciones en la eficiencia. Los factores que influyen a la productividad de la unidad o de la función son determinados en la segunda parte del modelo de mejoramiento de productividad, el cual es discutido en la próxima sección.

El siguiente ejemplo describe el uso del programa de medición de la productividad para calcular y comparar la eficiencia de diferentes Centros de Servicio del Programa de la Administración de Seguridad Social (Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos, 1987). Aunque los centros de servicio realizan esencialmente el mismo tipo de trabajo, el Grupo de Productividad encontró que existían grandes variaciones en la productividad entre los 6 centros. En 1985, la productividad de un centro de servicio variaba entre un límite superior de 116 por ciento en el Centro del Sureste y un límite inferior 90 por ciento en el Centro del Atlántico Medio (100 por ciento es un nivel factorizado de productividad media), como se ilustra en el cuadro 8.

Utilizando datos provistos por los centros de servicio, el Grupo de Productividad realizó un análisis de nueve pasos, permitiendo comparar la eficiencia de los centros. Los nueve pasos incluyeron el cálculo de los siguientes aspectos:

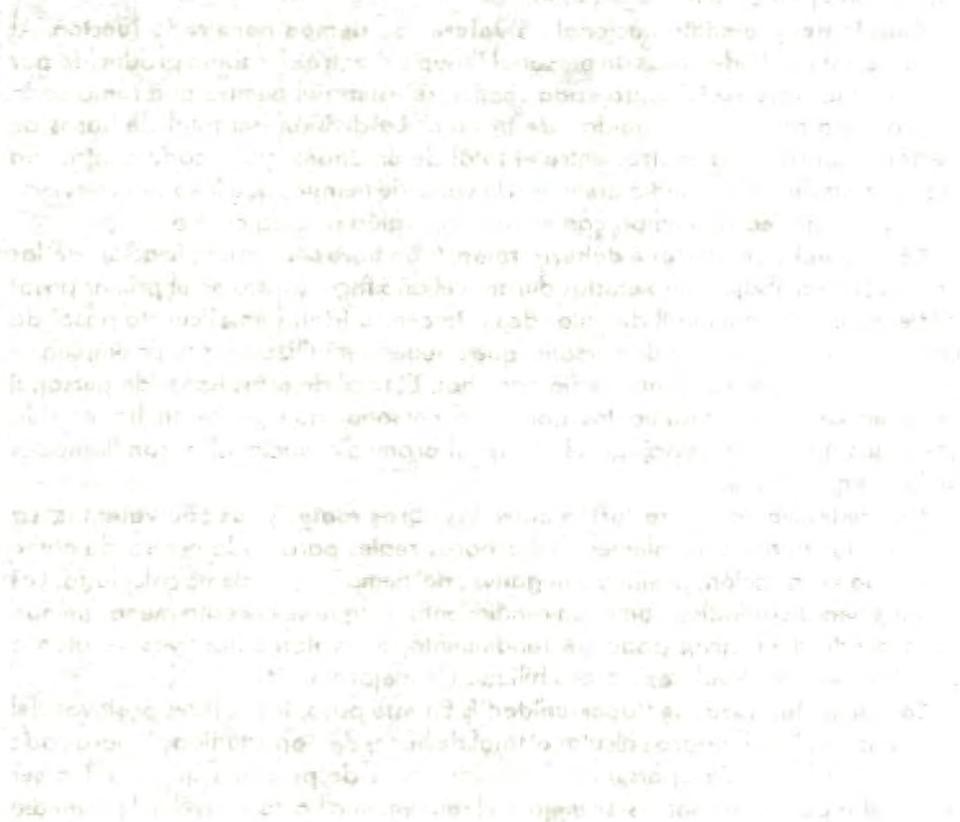
1. **Documentación de las unidades de trabajo completadas en el año fiscal 1985.** Datos de la unidad de trabajo (por ejemplo, unidades o servicios producidos) para cada centro son introducidos en el programa.
2. **Distribución de los recursos de personal para las funciones de trabajo.** Los años del personal invertidos por cada centro, son distribuidos entre las funciones de trabajo comunes.
3. **Conversión de los años del personal en horas de personal estimadas.** Se obtienen distinciones más claras entre los elementos de insumos de datos a través de la conversión de la distribución de los años de personal a horas de personal para cada centro. Para hacer esto, los años de personal son multiplicados por el estimado de horas de personal (por ejemplo, 2.00 horas de personal /por año de personal) en un año de personal.
4. **Cálculo del promedio nacional de valores de tiempo para cada función.** Al dividir el estimado de horas de personal (insumos) entre el trabajo producido por las unidades (producto) para cada centro, se estima el tiempo que toma cada centro para realizar una unidad de trabajo. La división del total de horas de personal, para cada centro, entre el total de unidades, para cada centro, da como resultado el promedio nacional de valor de tiempo, que luego se convierte en el valor básico de tiempo con el cual se evalúa a cada centro.
5. **Cálculo del tiempo "que debería tomar" en horas.** La multiplicación de las unidades de trabajo completadas durante el año fiscal (datos en el primer paso) por el promedio nacional de valor de cada centro (datos en el cuarto paso) da como resultado las horas de personal que pueden ser utilizadas por un empleado que trabaje a la tasa de promedio nacional. El total de estas horas de personal para un centro representa las horas de personal que pudieron haber sido utilizadas habiendo trabajado el centro al promedio nacional, y son llamadas horas "equivalentes".
6. **Determinación de la variación entre las horas reales y las equivalentes.** La resta de las horas equivalentes de las horas reales para cada centro da como resultado la variación, positiva o negativa, del tiempo equivalente calculado. Los valores negativos indican un buen rendimiento porque se necesita menos tiempo para producir un nivel dado de rendimiento; los valores positivos señalan a aquellos centros donde existe posibilidad de mejoramiento.
7. **Cálculo de las horas de "oportunidad".** En este paso, los valores positivos del paso 6 son utilizados para calcular el total de horas de "oportunidad" para cada centro. Las horas de oportunidad son las horas de personal que pueden ser ahorradas por cada centro si se mejora el rendimiento hasta el nivel del promedio nacional.
8. **Determinación de la tasa de eficiencia.** Asumiendo que el promedio nacional representa para todos los centros el 100 por ciento, las horas equivalentes de personal son divididas entre las horas reales de personal y el cociente se multiplica por 100 para determinar la tasa de eficiencia de cada centro respecto a la tasa

nacional promedio de eficiencia.

9. Comparación de la eficiencia. El orden de los centros según sus niveles relativos de eficiencia, de mayor a menor, indica el total de horas de oportunidad requerido para que cada centro con bajo rendimiento, eleve su eficiencia al promedio nacional.

Cuadro 8

Productividad en la Administración de Seguridad Social Programa de los Centros de Servicio



Como se puede ver en esta representación paso por paso del programa de medición de la productividad, la eficiencia en una unidad organizativa, un centro de servicio en este caso, puede ser comparada con la de otras unidades con funciones similares. Además, las funciones comunes, tales como el procesamiento de reclamos, pueden ser comparadas en todas las unidades organizativas. Las horas de oportunidad representan sólo lo que es posible si cada unidad o función con bajo rendimiento, eleva su eficiencia al nivel nacional, no lo que es posible si el promedio, como un todo, es mejorado. Lo que hace este programa es desarrollar una línea base con la cual se puede comparar el rendimiento de varias unidades/funciones de una organización. Como se dijo anteriormente, este programa no determina el por qué una unidad/función está rindiendo de forma menos eficiente que otra unidad/función similar.

En su evaluación de la Administración de Seguridad Social, el Grupo de Productividad encontró diferencias sustanciales en la eficiencia de los 6 centros de servicio. En general, los centros de servicio necesitaban reforzar sus esfuerzos gerenciales para mejorar la productividad. Para lograr esto, el Grupo de Productividad recomendó que los gerentes de los centros de servicio (1) fuesen tomados en cuenta para establecer y lograr los objetivos de mejoramiento de la productividad, (2) desarrollasen medidas significativas del factor total de productividad (eficiencia, calidad y oportunidad), y (3) desarrollasen procedimientos para identificar las maneras de reducir los costos y mejorar la productividad.

EVALUACION TECNICA, ESTRUCTURAL Y DE PROCEDIMIENTOS

En la segunda parte de este modelo, el Grupo de Productividad identifica las causas técnicas, estructurales y de procedimiento del rendimiento pobre. El objetivo de la evaluación es mostrar cómo las organizaciones pueden utilizar más ampliamente los datos existentes sobre productividad para identificar las oportunidades de mejoramiento. La metodología incluye (1) el uso de datos generados por el programa de medición para identificar las unidades organizativas de alto y bajo rendimiento y las funciones comunes, (2) un examen de los usos de las prácticas operativas de los empleados, y (3) la identificación de las prácticas operativas que dan como resultado una baja productividad.

La metodología utilizada para evaluar a los centros de servicio incluía una comparación de las prácticas operativas de los centros de servicio de más alto y más bajo rendimiento, la cual fue utilizada para identificar las prácticas que mejoraban la productividad y que podían ser transferidas de un centro a otro; un análisis del proceso de flujo para identificar los procesos de trabajo innecesarios; y un análisis del horario de trabajo y control de los procedimientos de las unidades/funciones de bajo rendimiento para identificar los obstáculos

para el flujo equilibrado de trabajo y, así minimizar la acumulación de trabajo. Se identificó un número de áreas para mejorar la gerencia de productividad:

- * Unir directamente el mejoramiento de la productividad con los contratos de rendimiento de los directores de los centros. Este paso podría ayudar a prestar atención a la necesidad del mejoramiento productivo y a asegurar que la alta gerencia esté comprometida con los procesos de mejoramiento de la productividad.

- * Hacer que el equipo de la sede de la Administración de Seguridad Social realice revisiones in situ a los centros de servicio para identificar las oportunidades de mejoramiento operativo, de calidad y de los procedimientos administrativos.

- * Aumentar el uso de actividades que involucren al empleado, tales como los sistemas de sugerencias y los círculos de calidad, para alentar a los empleados a identificar las barreras que obstaculizan el mejoramiento de la productividad.

- * Aumentar el entrenamiento gerencial en las operaciones de los centros de servicio, conceptos de supervisión básicos, y técnicas grupales de resolución de problemas.

El estudio concluyó que se podía hacer más para utilizar efectivamente los datos de productividad en la gerencia de los centros de servicio. Además, las recomendaciones específicas tuvieron como objetivo la institucionalización de la gerencia de productividad en cada organización. Sólo con un esfuerzo concentrado para identificar las deficiencias en la productividad y para analizar los obstáculos del mejoramiento de la productividad se puede desarrollar una estrategia efectiva.

ANALISIS DE LOS SISTEMAS GERENCIALES DE PRODUCTIVIDAD

En la tercera parte de la revisión gerencial de la productividad son evaluados los sistemas de gerencia de la organización para identificar los obstáculos del mejoramiento efectivo de la productividad. Los 7 elementos de la gerencia de productividad exitosa son utilizados como criterios para comparar a los sistemas gerenciales. La metodología incluye entrevistas estructuradas con los gerentes y el personal, así como cuestionarios específicos para la organización. La evaluación de la CFRE llevada a cabo por el Grupo de Productividad ejemplifica el enfoque de esta evaluación (Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos, 1984b).

En la evaluación de la CFRE, el objetivo del Grupo de Productividad fue evaluar todo el rendimiento operativo, pero, más específicamente, cómo manejaba la organización su productividad y las oportunidades identificadas para el mejoramiento del rendimiento. La metodología implementada en la evaluación de la CFRE tenía 3 componentes: (1) desarrollo y análisis de medidas cuantitativas de productividad, (2) identificación de oportunidades para el

mejoramiento del rendimiento, y (3) evaluación de las estrategias utilizadas por la gerencia para asegurar un buen rendimiento operativo.

El Grupo de Productividad encontró que la CFRE no tenía buenos datos de rendimiento sobre lo oportuno de sus operaciones. Había mejorado sustancialmente su puntualidad de 1980 a 1983. Los niveles de eficiencia también habían mejorado de 1980 a 1983, pero la CFRE no estaba usando los datos de eficiencia para desarrollar las estrategias de mejoramiento. Además, la CFRE no monitoreaba su calidad, un elemento clave de la ecuación de productividad. El cuadro 9 ilustra las variaciones de productividad entre los años fiscales 1980 y 1983.

Después de calcular los niveles de productividad de la CFRE por un período de tres años, el próximo paso del Grupo de Productividad fue identificar las oportunidades de mejoramiento de productividad. Se realizaron entrevistas estructuradas a profundidad con los gerentes de la CFRE para determinar las razones para los cambios de rendimiento, los obstáculos del mejoramiento y las oportunidades de mejoramiento. Las preguntas de la entrevista cubrieron tres áreas:

1. Datos de rendimiento. ¿ Son válidas las tendencias medidas y por qué el rendimiento aumenta o disminuye?

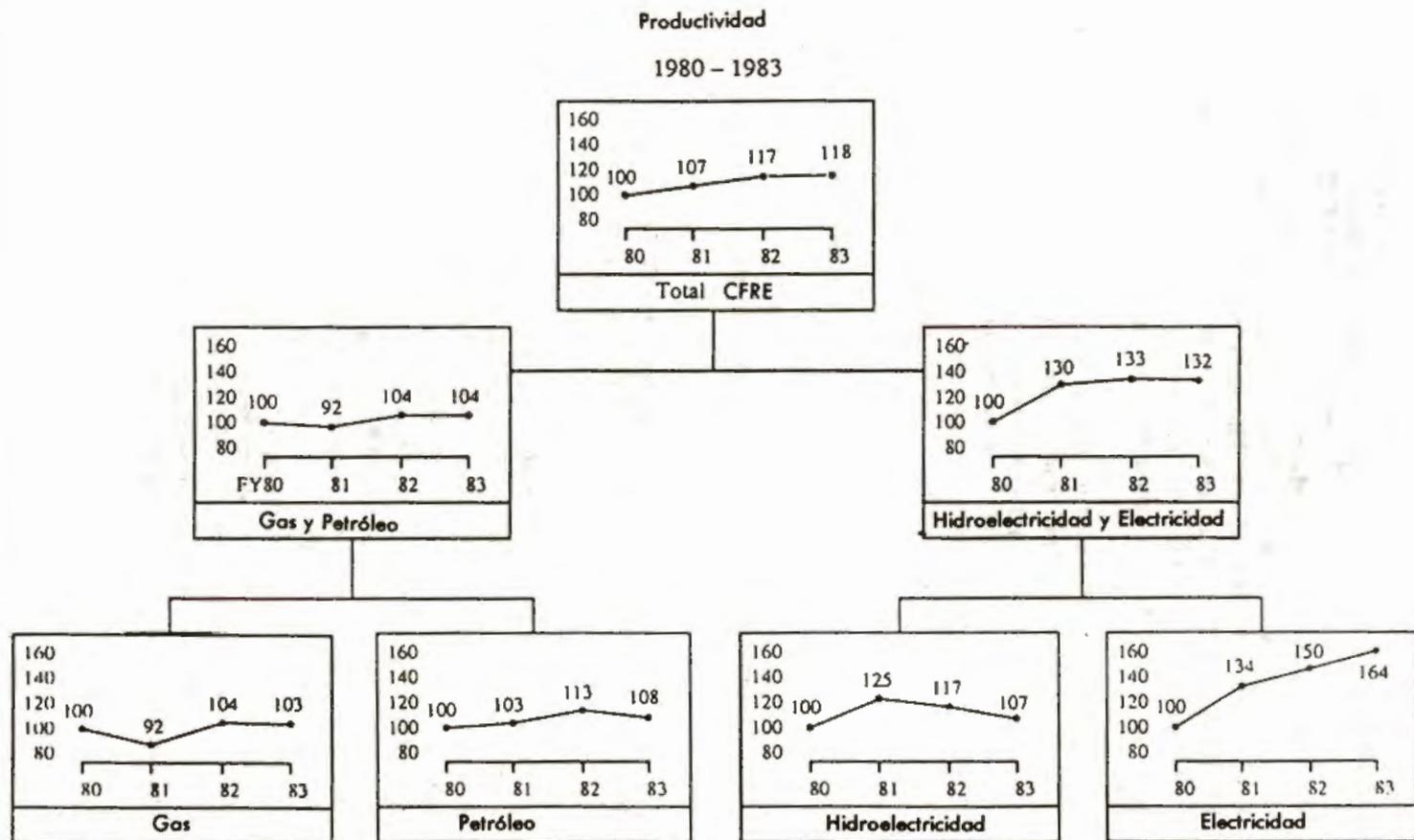
2. Obstáculos al mejoramiento del rendimiento. ¿ Qué obstáculos afectan negativamente al rendimiento del personal?

3. Oportunidades para el mejoramiento del rendimiento. ¿Qué cambios gerenciales, técnicos, y de recursos humanos podrían mejorar el rendimiento?

El análisis de estas entrevistas estructuradas identificó 26 oportunidades potenciales para mejorar el rendimiento. Para reducir esta lista hasta llegar a las mejoras de más impacto, el Grupo de Productividad llevó a cabo análisis más detallados. Este trabajo adicional eliminó las oportunidades que podían haber tenido sólo una utilidad marginal y documentó de mejor manera aquellas oportunidades con utilidades potencialmente mayores. Este análisis incluyó dos pasos: (1) entrevistas más específicas de final abierto con la gerencia para darle más peso a las oportunidades de mejoramiento identificadas en las entrevistas estructuradas; y (2) análisis detallado de las oportunidades para eliminar a aquellas con poco potencial de utilidad, que fuesen poco realistas, que ya hubiesen sido logradas, o que estuviesen siendo llevadas a cabo actualmente. Durante este análisis, casi la mitad de las 26 oportunidades fue eliminada.

A continuación presentamos algunas estrategias específicas de productividad que fueron recomendadas a la CFRE:

Cuadro 9 - La Productividad en la Comisión Federal Reguladora de Energía, 1980-1983



- **Desarrollar un sistema de información gerencial para las oficinas legales de la CFRE.** La gerencia no recibía información acerca de la productividad de sus tres oficinas legales. Sin esta información, la gerencia no podía asignar responsabilidades y contabilidad para el trabajo. El Grupo de Productividad propuso que se desarrollara un sistema de información gerencial legal para evaluar el rendimiento, hacer seguimiento y coordinar el flujo de trabajo, y distribuir el trabajo.

- **Desarrollar un plan para la automatización integrada de la oficina.** La CFRE no tenía planes para integrar la automatización de su oficina. En vez de un sistema integrado, se mantenían sistemas separados para el personal administrativo, profesional y gerencial. El Grupo de Productividad propuso que la CFRE (1) ampliara sus esfuerzos en la automatización de la oficina, desarrollando un plan en toda la agencia para un sistema completamente integrado; y (2) buscar el apoyo de sus empleados al desarrollar, implementar y operar el nuevo sistema de automatización de la oficina.

- **Reinstituir un programa de entrenamiento.** Debido a la reducción del presupuesto, la CFRE restringió la cantidad de entrenamiento de sus empleados. Esta situación tuvo un impacto negativo en las operaciones. El Grupo de Productividad recomendó que (1) el entrenamiento informal interno aumentara para compensar la falta de fondos necesarios para el entrenamiento formal; (2) los fondos deberían ser utilizado a medida que estuvieran disponibles mediante la reducción de personal, asignaciones suplementarias, y la reprogramación de las acciones, para restablecer y mantener un programa de entrenamiento formal; y (3) darle al entrenamiento alta prioridad en la próxima petición de presupuesto presentada a la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

Además, el Grupo de Productividad recomendó a la CFRE que desarrollara medidas de productividad - eficiencia, calidad y oportunidad - utilizando los datos de su sistema de información gerencial; estableciera objetivos de mejoramiento de productividad para todos los niveles organizativos y exigiera a los gerentes en cada nivel que informasen acerca de sus planes para el logro de tales objetivos, y que acometiera los propósitos específicos para mejorar la productividad esbozadas en el informe.

La CFRE coincidió plenamente con las recomendaciones del Grupo de Productividad. Los funcionarios de la CEFRE como consecuencia utilizaron el modelo de mejoramiento de la productividad del Grupo de Productividad para evaluar sus progresos en el mejoramiento del rendimiento operativo.

CONCLUSION

El Grupo de Productividad Nacional de la OGC ha desarrollado un enfoque para evaluar y mejorar la productividad que no solamente hace énfasis en la eficiencia con la cual son prestados los servicios del gobierno, sino que

también considera la calidad y la oportunidad de sus resultados . El Grupo de Productividad ha utilizado este modelo para evaluar de forma efectiva, y para estimar el potencial de mejoramiento de la productividad en muy diferentes agencias federales. Un resultado positivo de las evaluaciones conducidas hasta ahora es que a las organizaciones se les ha dotado con medidas de productividad y sistemas gerenciales para la evaluación y mejoramiento constantes de su productividad.

Sin embargo, el impacto de este modelo es insignificante a menos que las agencias lo apliquen para medir su productividad, evalúen sus problemas de productividad y desarrollen estrategias para mejorar su rendimiento. El modelo provee un marco para este proceso de evaluación, pero depende de cada agencia decidir si el proceso resultará en mejoramientos sostenidos y sustanciales.

El proceso gerencial de revisión de la productividad desarrollado por el Grupo de Productividad constituye un paso hacia una metodología comprensiva de evaluación organizacional. Sin embargo, éste no provee un modelo comprensivo debido al énfasis que hace en la medición y en el análisis sistémico del proceso a expensas del sistema gerencial de recursos humanos. Además, falla totalmente al evaluar y factorizar las circunstancias ambientales externas. El fracaso en la evaluación adecuada de estas áreas, da como resultado una metodología incompleta y podría llevar a formular recomendaciones inexactas o engañosas.

Nosotros consideramos que la metodología de evaluación organizativa debe incorporar análisis sólidos de los sistemas de gerencia de recursos humanos y de las condiciones externas. Así como el Grupo de Productividad consiguió equilibrar los tres elementos de la productividad, la metodología de evaluación organizativa debe equilibrar los componentes del proceso de evaluación: medición del rendimiento, análisis del sistema/proceso, evaluación gerencial de recursos humanos, y análisis de condiciones externas.

REFERENCIAS

Centro Americano de Productividad. **Informe del Décimo Aniversario del Centro Americano de Productividad**. Houston: Centro Americano de Productividad, 1986.

Departamento del Trabajo de los Estados Unidos. **Resumen de Datos de la Productividad del Gobierno Federal, Años Fiscales 1967-1985**. Washington, D.C.: Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Estadísticas Laborales, 1986.

Dulworth, M.R.K., y Usilaner, B.L. **"Mejoramiento de la Productividad en el Gobierno Federal: ¿Una realidad que emerge?"** Revista de la DGC, 1986, 21 (4), 26-29.

Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos. **"El uso incrementado de la gerencia de productividad puede ayudar a controlar los gastos gubernamentales"**. (OGC/AFMD-84-11) Washington, D.C.: Oficina General de Contabilidad, 1984a.

Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos. **"La CFRE puede incrementar su rendimiento operativo ampliando y profundizando sus actuales esfuerzos gerenciales"**. (OGC/AFMD 84 8) Washington, D.C.: Oficina General de Contabilidad, 1984b.

Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos. **"Seguridad Social: Oportunidades para mejorar la productividad en los centros de servicio"**. (OGC/GGD 87-54) Washington, D.C.: Oficina General de Contabilidad, 1987.

**EVALUACION DE LOS INCENTIVOS DE PRODUCTIVIDAD
PARA EL SECTOR PUBLICO: una revisión***

Gary W. Florkowsky
Donald E. Lifton

* Artículo publicado originalmente en inglés en "Public Productivity Review", No. 43, 1987. La traducción fue realizada por el Lic. Eduardo Martínez, por encargo del CLAD

EVALUATING THE EFFECTS OF PRODUCTIVITY
INCENTIVES IN THE PUBLIC SECTOR

Gary W. Florkowsky
Donald E. Lifton

Assesing public-sector productivity incentives: a
review / Gary W. Florkowsky; Donald E. Lifton
// EN: Public Productivity Review.- San Francis-
co.- No. 43 (Fall 1987).- pp. 53-70.

La preocupación acerca de la naturaleza intensiva en trabajo del sector público, ha impulsado a legisladores, administradores públicos y a los académicos, a focalizar su atención en la factibilidad de aumentar la productividad del empleado público. Los empleados públicos han sido repetidas veces acusados de utilizar más dinero y más fuerza de trabajo de lo que requieren objetivamente las misiones, programas y servicios que tienen establecidos. Los promedios anuales de sueldos y salarios entre 1979 y 1982 fueron el 16.3, 28.1, 40.9 y 37.6 por ciento de los gastos generales directos realizados por los gobiernos federal, estatal de los condados y municipales, respectivamente (Oficina del Censo EE.UU., 1982a, 1982b, 1981a, 1981b). ¿Son muy elevadas estas proporciones? Un sondeo de veinte ciudades californianas encontró que las municipalidades que utilizan sus propios empleados, tienen una proporción mayor de trabajo directo en relación a los costos totales, vacaciones más largas, menores sistemas de incentivos, menos personal y más niveles administrativos entre los jefes de departamento y los empleados, que los contratistas privados que proveen los mismos servicios (Stevens, 1984). Dado que no existen diferencias en la calidad que sean estadísticamente significativas, el costo promedio de los servicios municipales fue entre 37 y 96 por ciento mayor para siete de ocho servicios gubernamentales. Entre 1967 y 1979, la productividad para el sector privado y para una muestra de agencias federales, creció a una tasa nacional promedio de 1.4 por ciento (Productivity Data, 1975, 1980; Labor Month in Review, 1981), lo cual sugiere que las entidades federales han alcanzado las ganancias de productividad del sector privado, más exitosamente de lo que lo han hecho los más bajo niveles de gobierno. No obstante, esta cita no muestra los niveles actuales de productividad que ostenta cada sector.

En este artículo se evalúa críticamente la necesidad de incentivos de productividad para el sector público. Los críticos de las actividades gubernamentales asumen que la baja productividad surge, principalmente, de la excesiva cantidad de personal utilizado; que los modelos de mejoramiento de la productividad del sector privado, son fácilmente transferibles al sector público y que gobiernos con una orientación más empresarial, demostrarían automáticamente mayor productividad (Mann, 1980). La baja productividad del sector público representa un problema multidimensional. En consecuencia, primero, exploraremos los elementos primordiales de carácter estructural y comportamental que ocasionan que los empleados públicos sean menos efectivos y eficientes. Después, revisaremos los abordajes más importantes que han sido implementados para estimular la productividad. Esta sección resumirá los rasgos, los resultados reportados y las limitaciones inherentes para cada abordaje. Por último, formularemos algunas recomendaciones respecto a incentivos de productividad que resultan sensatos tanto para los gerentes como para los empleados públicos.

BARRERAS CONTRA LA PRODUCTIVIDAD

Las unidades gubernamentales que se esfuerzan por aumentar su productividad, pueden encontrarse con uno o varios de los problemas siguientes: sistemas inadecuados de medición de la productividad, definiciones inapropiadas de poder y de estatus, despilfarro y fraude.

Sistemas Inadecuados de Medición de la Productividad. La productividad del sector público, es un constructo amorfo. Burkhead y Hennigan (1978) señalan que los principales obstáculos para analizar la productividad en el gobierno, son la ausencia de unidades discretas y medibles de resultados públicos, la incapacidad para definir una función de producción para los bienes públicos, el grado elevado de interdependencia entre los departamentos públicos, y la falla en la recolección y mantenimiento de bases de datos apropiadas y operacionales. Aún y cuando es posible auditar los servicios prestados por las entidades públicas, el valor relativo de muchos de estos servicios es oscurecido por la ausencia de una determinación - vía mercado - del precio al cual son consumidos (Sudit, 1984). Además, las decisiones organizacionales en el sector público están dominadas con frecuencia, por la negociación política más que por un estilo racional-económico, lo que hace que los indicadores tradicionales de eficiencia de la industria privada, resulten inapropiados para el sector público (Allison, 1971; Balk, 1978).

Es difícil proponer mejoras en el proceso de conducción de los asuntos públicos, cuando hay falta de confianza en los instrumentos analíticos disponibles para medir y evaluar ese proceso. Sólo el 53.1 por ciento de los funcionarios estatales de presupuesto, entrevistados durante un estudio, consideró que los indicadores existentes de eficiencia eran, al menos, meramente adecuados (Hatry, 1978). Mientras que 34.4 por ciento de los que respondieron la encuesta describieron los indicadores disponibles de eficiencia como sólo adecuados, nadie respondió que tales indicadores eran muy adecuados o adecuados. Los indicadores de eficiencia y de efectividad fueron evaluados más favorablemente cuando fueron referidos a transporte, asistencia pública, y parques y recreación, pero menos favorablemente en permisería y regulación, correccionales y otros servicios públicos. En ningún caso la mayoría de quienes fueron entrevistados consideró a estos indicadores buenos o excelentes para un programa determinado.

Estos problemas podrían, al menos parcialmente, explicar la falla general que presentan los empleadores públicos para evaluar el impacto de los incentivos dirigidos a los empleados sobre las operaciones. La Comisión Nacional de Productividad y Calidad del Trabajo (1975), informó que sólo el 17 por ciento de 131 programas de incentivos provistos por los gobiernos estatales, había sido evaluado. A los gobiernos locales les fue peor respecto a sus esfuerzos de

evaluación. Solamente el 7 por ciento de 1.431 programas municipales de incentivos, había tenido algún tipo de evaluación.

Se han hecho intentos de mejorar los sistemas de medición y de evaluación de la productividad del sector público. Por ejemplo, Roos y Burkhead (1974), llevaron a cabo un análisis fiscal de la productividad de los gobiernos locales. Los gastos municipales fueron conceptualizados como una función de los costos de los insumos y de la carga de trabajo subyacente a la provisión municipal de servicios. En la primera etapa del análisis, se comparan los gastos presentes y los gastos proyectados durante el presente año. Los gastos proyectados se calculan ajustando los gastos actuales realizados durante un año base anterior, de modo de introducir cambios en los costos de los insumos y en la carga de trabajo. Si los gastos actuales exceden los predichos con base en las proyecciones, ello implica que la calidad del servicio ha mejorado, la productividad ha empeorado o ha ocurrido una mezcla de ambas cosas. Los gastos menores a los proyectados, supuestamente representan lo contrario. Si los gastos actuales difieren de los proyectados, se desarrollan y se someten a prueba, indicadores sustitutos de productividad y calidad para tomar en consideración la discrepancia. Este abordaje tiene dos insuficiencias principales: primera, una vez que han sido identificadas las diferencias entre los reales desembolsos de dinero y los esperados, Ross y Burkhead (1974) no ofrecen ninguna guía significativa para la selección de los criterios de productividad y de calidad. Segundo, el modelo no provee ninguna sugerencia concreta para mejorar la eficiencia.

Hatry (1978) delineó una alternativa, el Sistema Total de Medición del Desempeño, (STMD), que ha sido usada por el gobierno federal y por otros gobiernos locales y estatales seleccionados. Este enfoque multidimensional combina datos organizacionales de insumo-producto, retroinformación de los clientes y encuestas actitudinales a los empleados, a fin de evaluar los niveles y los problemas de productividad. Un rasgo destacado del STMD lo constituye su articulación de datos concretos de carácter operacional y de desempeño, que pueden ser usados para monitorear la productividad gubernamental. Los empleadores públicos y los empleados conocen las áreas particulares que serán sometidas a escrutinio cuando se evalúe la eficiencia operacional. La debilidad primordial del STMD, reside en nuestra incapacidad para transformar la información cualitativa incorporada en la retroinformación desde los clientes y en las entrevistas a los empleados, en datos financieros. Dado que las variaciones de precios podrían reflejar cambios en la calidad de los bienes o servicios producidos en el sector privado, la ausencia de un mecanismo legítimo de mercado para los servicios del sector público, oscurece la interpretación de los niveles de calidad.

Definiciones Inapropiadas de Poder y de Estatus. El clima organizacional prevaleciente en la mayoría de las organizaciones públicas, puede

constituir otra barrera a los esfuerzos por mejorar la productividad. Cuando el prestigio se basa en consideraciones distintas al desempeño laboral, se puede esperar que los miembros racionales de la organización adopten patrones de comportamiento disfuncionales puesto que éstos les proveen la ruta más rápida hacia el estatus (Rich, 1982). El poder es, con frecuencia, informalmente definido a partir del tamaño del presupuesto y del personal que un gerente controla (Natchetz & Bupp, 1973). Por el contrario, históricamente, los gerentes públicos le han asignado poco estatus y prestigio a los esfuerzos destinados a mejorar la productividad (Uslander, 1981). Puesto que hay muy poca relación entre desempeño y recompensa, los empleados públicos no reciben ninguna sanción cuando acumulan recursos humanos o distribuyen recursos financieros innecesariamente. De esta manera, los empleadores dejan de premiar a los empleados eficientes mientras que sus pares pueden estar informalmente premiando a los ineficientes, otorgándoles estatus, debido a su habilidad en el juego presupuestario. Si estas percepciones fueran asimiladas dentro del clima organizacional, podrían ser un fuerte desestímulo para las políticas y las acciones que promueven la prestación de servicios con el menor uso de recursos humanos y de dinero.

Las actuales interrelaciones jerárquicas dentro de las organizaciones públicas, pueden también provocar resistencia ante, los de otra manera, enfoques beneficiosos de productividad. Para asegurarse de que los partidos sigan reconociendo las prerrogativas gerenciales tradicionales, los acuerdos logrados mediante negociación colectiva frecuentemente contienen cláusulas relativas a los derechos de la gerencia (por ejemplo, Departamento del Trabajo de los EE.UU., 1966). Estas cláusulas, por lo general, o hacen valer el derecho de la gerencia de dirigir al personal, controlar la producción y supervisar la marcha de la empresa, o delimitan específicamente un rango amplio de áreas de toma unilateral de decisiones. A medida que el conjunto de decisiones exclusivamente reservadas a la gerencia se hace mayor, los empleados tienen menores oportunidades de incidir de manera significativa sobre la productividad. Los empleadores públicos que buscan - y obtienen - agresivamente una provisión ampliada de derechos gerenciales, parecen percibir a los trabajadores organizados como demasiado ingenuos, aislados, o hambrientos de poder, como para hacer contribuciones significativas a la eficiencia y la efectividad de la organización. Sugerimos que tales percepciones por parte de los altos gerentes, pueden resultar en profecías autocumplidas respecto al personal. Al sentirse negados como legítimos e interesados participantes en la consecución de las metas de la organización o del departamento, los sindicatos de empleados públicos pueden adoptar una postura adversa durante las negociaciones, como una manera de protegerse frente a los intentos de sojuzgamiento de los patronos.

Fraudes y Despilfarro. La productividad pública también puede ser limitada debido a ineficiencias estructurales y del personal. Aproximadamente el 25% de

los altos ejecutivos y gerentes medios entrevistados durante una investigación, reconoció la existencia de un alto potencial para incrementar la cantidad o la calidad de las tareas realizadas dentro de sus grupos de trabajo (Comisión de Protección de los Sistemas de Mérito de EE.UU., 1982). El Centro Nacional para la Productividad y la Calidad de la Vida Laboral (1978) encontró que los gerentes y los empleados públicos reportaron más duplicaciones de esfuerzos en los sitios de trabajo y se pusieron de acuerdo con menos frecuencia que sus contrapartes privadas, cuyas organizaciones fueron, por lo general, más efectivas, mejor gerenciadas, y produjeron trabajos de gran calidad. De manera similar, el 57% de los profesionales de la administración federal que fueron supervisados, utilizaron entre el 10 y el 20% de sus tiempo en tareas delegables, porque el personal paraprofesional y de apoyo no se encontraba disponible (Oficina General de Contabilidad EE.UU., 1980). Este grupo señaló que el tiempo dedicado a tareas para las cuales no requería ni sus habilidades ni sus destrezas profesionales, sólo producía menos satisfacción laboral, mayor carga de trabajo pendiente y trabajos de poca calidad.

Los criterios disfuncionales o inconsistentes para la selección de gerentes y altos administradores constituyen un obstáculo para la reducción del despilfarro y del fraude. Usilander (1981) afirma que los candidatos escogidos políticamente para ocupar altas posiciones administrativas, a menudo son seleccionados debido a sus habilidades para aumentar la imagen pública de una administración, para confirmar un triunfo, para atraer a los grupos de interés y para aportar un liderazgo político más que por su familiaridad con las leyes, regulaciones y programas de los cuales han sido encargados. Los gerentes de carrera que tienen años de experiencia de servicios competentes se encuentran, de esa manera, ejerciendo roles subordinados frente a los nominados, quienes quizá sólo tengan breves carreras públicas. Esta práctica no solamente desmoraliza los cuadros gerenciales de carrera sino que también perpetúa la impotencia de los ejecutivos debido al tiempo que les toma a los nuevos funcionarios de dirección aprender acerca de las entidades que les han sido asignada para dirigir. Un liderazgo decidido, innovador, resulta altamente improbable durante tales periodos.

Las prácticas presupuestarias actuales representan un segundo obstáculo para la reducción de la ineficiencia y la ineffectividad. Las políticas de financiamiento para un sólo año, últimamente han estimulado a las entidades gubernamentales a gastar los fondos recibidos independientemente de las necesidades que debieron atender, debido a que los fondos remanentes son devueltos a la entidad que los suministró y a que no hay recompensa para la frugalidad. De hecho, en realidad las unidades eficientes pueden resentirse, si las decisiones presupuestarias subsecuentes ajustan proporcionalmente hacia la baja, los recursos distribuidos. De esta forma, las unidades gubernamentales altamente productivas pueden sentirse aprehensivas de desempeñarse significativamente

mejor que sus menos eficientes rivales presupuestarios.

Además, debido al sistema inadecuado de recolección y evaluación de datos de productividad pública, las unidades ineficientes pueden utilizar el poder de la información para encubrir sus faltas operacionales hasta haberse efectivamente inmunizado a sí mismas, contra las restricciones presupuestarias. Esta clase de miopía está ejemplificada en la resistencia que la Oficina de Gerencia y Presupuesto encontró cuando comenzó a recopilar datos sobre la productividad federal. La cooperación administrativa fue limitada hasta que se aseguró, explícitamente, que los datos sobre índices de aumento de la productividad no serían utilizados en las decisiones presupuestarias para justificar reducciones de personal (Swiss, 1983). Esta prácticas de ocultamiento de la ineficiencia impiden a los legisladores usar el proceso de revisión presupuestaria para establecer vínculos entre desempeño y recompensa.

Los fraudes profundos que atraviesen varios niveles organizacionales, representan el tercer obstáculo para lograr operaciones gubernamentales más eficaces. Las ilegalidades cometidas contra los patrones públicos erosionan continuamente la eficiencia y la efectividad. Entre 1976 y 1979, 77.211 incidentes relacionados con fraudes en 21 agencias federales, tuvieron un costo entre 150 y 200 millones de dólares en pérdidas (Oficina General de Contabilidad de EE.UU., 1981a). Una investigación reciente, sugiere fuertemente que los empleados públicos perpetraron una proporción significativa de los hechos ilegales. Entre 1979 y 1984, el 45.5 por ciento de las acusaciones recopiladas por una oficina gubernamental contra el fraude, implicaba a empleados federales, fuera actuando solos o en combinación con individuos de otras organizaciones (Oficina General de Contabilidad de EE.UU., 1984a).

El fraude y el despilfarro pueden ser significativamente reducidos mediante los "pitazos" que vengan de los propios miembros del personal público. La expresión "dar el pitazo" (whistle-blower) se utiliza normalmente para describir el comportamiento de un empleado que señala las acciones ineficientes, despilfarradoras o ilegales que dañan la salud, la seguridad o la libertad públicas (Bowman, 1980). Dar el pitazo puede estar justificado como una forma de control institucional que protege los mejores intereses de una organización contra los intereses individuales de sus miembros, como una conducta principista basada en preceptos éticos o como un medio de defender la integridad de la rama legislativa y de preservar la separación de poderes en el gobierno (Vaughn, 1982). En el estudio de la Oficina General de Contabilidad de EE.UU. (1981a), citado anteriormente, el 54 por ciento de los incidentes fraudulentos fueron descubiertos por empleados federales durante sus actividades cotidianas o durante revisiones voluntarias.

A pesar de estas laudables contribuciones sociales, los individuos que evitan riesgos quizá no revelen las acciones negativas que descubran, porque perciben que los costos personales de tal acción sobrepasan significativamente

los beneficios potenciales. Riesgos importantes para sus carreras podrían acompañar la acción individual de "dar un pitazo". Los altos directivos podrían concluir que dar pitazos pone en tela de juicio la autoridad jerárquica dentro de la organización y trastorna el balance de las relaciones de poder-dependencia sobre el que ésta se apoya para funcionar autónomamente (Harshbarger, 1973; Hickson et al., 1971). Los que suelen dar pitazos han experimentado reales o potenciales amenazas de sanciones que van desde acciones disciplinarias y evaluaciones de desempeño negativas, hasta negación de promociones, de recompensas económicas y de capacitación (Comisión para la Protección de los Sistemas de Mérito de EE.UU., 1981; Cámara de Representantes de EE.UU., 1978; Senado de EE.UU., 1978). Parmerlee, Near y Jensen (1982), encontraron que formas múltiples de retaliación fueron percibidas con más frecuencia entre empleados antiguos, más formados y ubicados en niveles bajos de posición, en los cuales eran más vulnerables a las reacciones organizacionales.

Vaughn (1982) ha vinculado el reconocimiento organizacional de la legitimidad de dar el pitazo, con la efectividad de la protección legal para tales comportamientos. En 1978, el Congreso buscó proteger a los empleados federales que legalmente revelaran información, pasando una legislación específica para crear salvaguardas del servicio civil. Bajo la Ley de Reforma del Servicio Civil (LRSC), las sanciones establecen prácticas prohibidas para los empleados cuya inobservancia puede ocasionar a los infractores la remoción, reducciones en la ubicación laboral, suspensión o exclusión de empleos federales por un máximo de cinco años. Además, se estableció una Oficina de Consejería Especial dentro de la Comisión de Protección de los Sistemas de Mérito destinada a investigar los cargos que impliquen el ejercicio de retaliaciones y otras prácticas impropias. Los empleados que finalmente resultaren reivindicados, podrían obtener un reembolso por parte de la agencia responsable para cubrir los gastos de abogados en que hayan incurrido.

A pesar del atractivo superficial de estas medidas, ellas no protegen adecuadamente a los individuos que den pitazos, de un tratamiento negativo. Primero, los cargos desde donde se elaboran y se defienden políticas, implican confianza personal y discrecionalidad están excluidas de la protección de la Ley de Reforma del Servicio Civil. Esta exclusión desestimula la revelación de información por parte de los empleados de los niveles más elevados, quienes estarían en mejor posición para detectar fraudes extensos. Segundo, las provisiones a favor de dar el pitazo son de aplicación discrecional y no obligatoria para la Oficina Especial de Consejería. El informe de la Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos (1985), encontró que los solicitantes raras veces calificaban para ser objeto de la protección de la Oficina Especial de Consejería. En ese informe, esta Oficina sostiene su creencia acerca de que su rol no implica la representación de los intereses de los empleados que dan pitazos. Tercero, apoyos financieros insuficiente han estorbado constante-

mente los esfuerzos de protección que han sido intentados. En 1980, la Oficina Especial de Consejería sufrió extensos cortes de presupuesto que redujeron en dos tercios su personal (Bowman, 1980). Después de eso la situación no parece haber mejorado apreciablemente (Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos, 1981b). Cuarto, esta protección estatutaria, tan escasa como es, no se extiende a los empleados públicos de los niveles estatales, municipales o de los condados. Los empleados de cada uno de estos niveles permanecen completamente vulnerables a las retaliaciones a menos que se impongan legislaciones u órdenes administrativas suplementarias. Hasta la fecha, sólo trece estados: California, Colorado, Connecticut, Delaware, Illinois, Indiana, Iowa, Louisiana, Maine, Maryland, Michigan, Texas y Washington, ha promulgado estatutos para proteger a los empleados públicos que decidan informar de las prácticas ilegales mediante pitazos.

De esta manera, las organizaciones del sector público son típicamente vulnerables a la baja productividad debido a que faltan medidas y criterios de evaluación relevantes; los esfuerzos dirigidos hacia la productividad se apoyan poco en las recompensas individuales; la gerencia insiste en las estructuras de autoridad y comunicación verticales que limitan la participación de los empleados en la toma de decisiones; se siguen utilizando prácticas disfuncionales para seleccionar al personal para las posiciones de más alto nivel; las decisiones presupuestarias no fomentan las contingencias relativas al desempeño y las actividades de los miembros de las organizaciones que dan el pitazo, permanecen ampliamente desprotegidas. La siguiente sección considera estos problemas dentro del contexto de los enfoques actuales para mejorar la productividad.

ENFOQUES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

Evidencias contradictorias hacen difícil determinar si los empleadores públicos han atacado con agresividad la baja productividad mediante programas innovativos o si se han limitado meramente a reconocer el problema. Quinn (1978) descubrió que los administradores estatales percibían una correlación positiva entre los cambios en los métodos de trabajo y de operaciones, y la habilidad para conservar los recursos económicos. De manera similar, el 72 por ciento los empleados de los departamentos de personal del Oeste, creía que los programas de incentivos podían aumentar la satisfacción laboral y la productividad de los empleados. Sin embargo, menos del 20 por ciento informó que en sus ciudades se habían adoptado tales programas en aquellos departamentos o áreas generadoras de ingresos (Clark, 1983). Otras encuestas sugieren que los gerentes locales y estatales están poco familiarizados con las jurisdicciones, individuos o instituciones que intentan aumentar la productividad pública (Ammons y King, 1983; Comisión Nacional de Productividad y Calidad del

Trabajo, 1975). Pero, McGowan y Poister (1983), compararon los resultados de una encuesta nacional de gerentes locales con los resultados de una investigación anterior, e informaron de hallazgos diferentes. Ellos revelaron que los enfoques orientados hacia la productividad no sólo tenían más presencia durante la década de los 70 de lo que indicaban anteriores investigaciones, sino que durante los años 80, estaban haciéndose cada vez más penetrantes.

A pesar de que no se conoce el número exacto, se han puesto en práctica enfoques estructuralmente diversos para mejorar la productividad, tanto en organizaciones sindicalizadas como en las no sindicalizadas. Estas intervenciones van desde los estímulos ofrecidos por medio de recompensar las sugerencias hasta las iniciativas unilaterales de la gerencia media, pasando por el terreno intermedio de los procesos de negociación. Sistemas individuales de sugerencias o ideas para mejorar la productividad, círculos de calidad, programas de pagos por méritos y negociación de la productividad, tienen desde hace mucho su contraparte en el sector privado. En forma análoga a las directrices de los altos directivos de las empresas privadas, las órdenes ejecutivas son especies de decretos del sector público diseñadas para generar cambios en las prácticas y en las políticas administrativas.

Sistemas Individuales de Incentivos. Los sistemas de sugerencias tienen una rica tradición en el sector privado, la cual se remonta hasta 1880. El uso de tal sistema en el sector público tiene un desarrollo mucho más reciente. Por ejemplo, la ciudad de Baltimore, introdujo un plan durante los años 70 que recompensaba las sugerencias que hicieran los empleados y que resultaran en ahorros (Oficina de Gerencia de Personal de Estados Unidos, 1979). Un mil empleados designados "observadores de despilfarro", distribuyeron formatos para sugerencias a sus compañeros de trabajo. Todas las respuestas fueron procesadas mediante un proceso formal y detallado de revisión que incluyó experimentación de la idea in situ, determinación de su practicidad y estimación de los probables ahorros que implicaría. Las recompensas iban desde 25 dólares para ideas con aplicabilidad limitada a una sólo oficina hasta 500 dólares para ideas que tuvieran aplicabilidad en toda la ciudad. De las 316 sugerencias recogidas entre setiembre de 1975 y 1978, el 10 por ciento de ellas fue considerado lo suficientemente valiosas como para ser puestas en práctica. Una, por ejemplo, sugería elaborar trapos de limpieza con las toallas y uniformes viejos, y permitió ahorrar 25.000 dólares. En total, durante el periodo considerado, se llegó a los 150.000 dólares en ahorros contabilizados, además de otras mejoras a las que los administradores encontraron difícil asignar un valor monetario. En suma, el uso de las recompensas monetarias para estimular la producción de sugerencias hace muy poco para resolver las tres principales barreras para el mejoramiento de la productividad que hemos señalado. En tanto tales medidas pueden ser efectivas para mejorar actividades específicas, en una

organización grande tal vez los empleados individuales carecen de la suficiente comprensión acerca de cómo es medida la productividad, comprensión que es necesaria para ofrecer sugerencias aplicables a todo el sistema. Por ejemplo, hemos aprendido que dos dificultades con las que tiene que habérselas el programa de Baltimore actualmente, implican cómo obtener oportunamente los buzones con las evaluaciones del departamento apropiado cuando las sugerencias provienen de empleados en diferentes divisiones y cómo descartar diplomáticamente las sugerencias de poca calidad sin reducir el volumen futuro de sugerencias de todos los empleados, sin darles la impresión de que la gerencia es irresponsable. Aún más, las sugerencias son evaluadas por un equipo supervisor que no se va a sentir obligado a adoptar aquellas sugerencias que puedan alterar el poder y las ventajas de estatus que disfruta, o que puedan revelar cualquier despilfarro o fraude que estuvieran encubriendo.

Círculos de Calidad. Los círculos de calidad, que comenzaron en Japón, involucran en su forma típica a grupos voluntarios de empleados que convienen en discutir periódicamente las formas de mejorar la calidad de los productos que están manufacturando. Mientras en el sector privado el uso de los círculos de calidad se ha incrementado, este método no parece ser bien trasladable a las aplicaciones propias del sector público. Históricamente, los círculos de calidad se han aplicado más en ambientes de trabajadores de oficina. Un alto porcentaje de empleados gubernamentales desempeña por propia iniciativa tareas de oficina para las cuales hay pocos indicadores de desempeño establecidos, que pudieran servir como línea base. No obstante, hay algunas instancias del sector público que han informado de la utilización de los círculos de calidad.

La Armada de Estados Unidos estableció círculos de calidad en su base de Norfolk, en 1979. Los oficiales creen que, ese año, dicho programa contribuyó significativamente al ahorro de cerca de 7 millones de dólares en reducción de costos (Bryant y Kearns, 1982). La Fuerza Aérea, la Administración de Veteranos y el Servicio de Salud Pública también instituyeron círculos de calidad, aunque todavía no han reportado ningún resultado (Blair et al, 1982).

Empleados municipales y de los condados también han tenido experiencias con los círculos de calidad. Los condados de Santa Bárbara y Ventura en California, iniciaron juntos un programa de círculos de calidad en sus agencias de servicio público. De las 285 proposiciones que fueron remitidas, se pusieron en práctica 143. Los primeros noventa y seis proyectos que se completaron, produjeron ahorros por 280.000 dólares (Roll & Roll, 1983). En 1982, Biloxi, Mississippi, convocó a cinco Consejos de Mérito para incorporar los conceptos de los círculos de calidad y desarrollar indicadores de evaluación del desempeño en su recientemente instalado sistema de personal con base en el mérito (Gabris y Mitchell, 1985) Desafortunadamente, dichos Consejos no fueron nuevamente convocados para evaluar la eficacia de las recomendaciones que se pusieron en

práctica.

Pensamos que los círculos de calidad tienen el potencial para enfrentar la más importante barrera a la productividad, a saber, los sistemas inadecuados de medición de la productividad. Cuando dichos círculos están bien implementados, cada uno de sus integrantes es entrenado para aplicar análisis estadísticos a aspectos de la producción y de la provisión de servicios, y para producir sugerencias para mejorarlos. Dada esta orientación, los círculos de calidad parecerían estar pobremente equipados para enfrentar la barrera que representan los fraudes y los despilfarros de recursos debido a patrones inapropiados de gerencia de personal, a insuficiencias burocráticas y a la ausencia de medidas de protección para quienes acuden a "dar pitazos". A medida que se distribuyan más extensamente, los círculos de calidad podrían afectar la distribución del poder y del estatus al demandar gerentes de primera línea para desarrollar destrezas de liderazgo no tradicionales. Mientras los gerentes medios y de alto nivel no participen directamente, como hasta ahora, en los círculos de calidad, su impacto sobre el poder y el estatus no será sentido en los más elevados niveles de la organización.

Pagos por Méritos. El pago según los méritos, el terreno intermedio en nuestro rango de enfoques para el mejoramiento de la productividad, es el sistema que sustituye los aumentos basados en ajustes por inflación o incremento del costo de vida por aumentos fijados con base en el rendimiento reciente. En tanto hay una llamativa simplicidad en la, aparentemente rígida, lógica de recompensar el rendimiento mediante paga, una revisión de la literatura especializada llevada a cabo por Gabris y Mitchell (1985), encontró que en el sector público existe poca evidencia empírica para sustentar esta relación.

Hacia 1975, la mayoría de los estados había adoptado sistemas de pago basados en el mérito (Comisión Nacional para la Productividad y la Calidad de Vida Laboral, 1975). Los sistemas de pago basados en el mérito se convirtieron en un enfoque federal de personal, aplicado a gerentes y supervisores. Para 1982, aproximadamente 108.000 empleados federales estaban bajo este sistema de pago. A medida que se fue poniendo en práctica, estos empleados tenían garantizados sólo la mitad de los ajustes salariales anuales que recibía la mayoría de los otros empleados. La diferencia pasaba a formar parte de un "fondo de méritos", y distribuido a los trabajadores según sus escalas de rendimiento (Nigro, 1981; Pearce y Perry, 1983; Schroedrer 1980).

En 1984, la Oficina General de Contabilidad evaluó los sistemas de pago por mérito de la Oficina de Gerencia de Personal y de los ministerios de Armada, Agricultura y Desarrollo y Vivienda Urbana. La revisión efectuada por la OGC destacó varias insuficiencias en tales programas: no todos los empleados estaban en conocimiento de los estándares de rendimiento, en 1982; menos de la mitad de éstos incluían indicadores objetivos y se notaron inconsistencias entre los

evaluadores. Dadas estas fallas, no es sorprendente encontrar que la actitud general de los empleados frente al sistema de pago por mérito, sea negativa. De hecho, más o menos el 80 por ciento del total de empleados en los ministerios de Armada, Agricultura y Desarrollo y Vivienda Urbana, no creía que el sistema aumentaba su motivación o su rendimiento (Oficina General de Contabilidad de EE. UU., 1984b).

En los gobiernos estatales, Finn y Fontaine (1984), encontraron profundas actitudes negativas por parte de los empleados públicos, frente al sistema de pago según méritos. Su estudio reveló actitudes que consideraban al proceso como una pérdida de tiempo, que incluía entrevistas y demasiado largas y papeleo pero que prestaba poca atención a la naturaleza de las tareas que estaban siendo sometidas a evaluación.

A nivel local, Greiner et al. (1978) describieron un sistema de pago por mérito utilizado en Daytona, Ohio, que combinaba el concepto del sistema de pago según méritos, con el enfoque de la gerencia por objetivos, GPO. Los altos ejecutivos cuyos departamentos alcanzaran metas cuantificables de eficiencia o efectividad, obtenían una recompensa. De una manera muy típica de la gerencia por objetivos, el alcalde de la ciudad se reunía con los veinticinco jefes de departamentos para negociar metas de rendimiento para el siguiente año. Se firmaba un "contrato de rendimiento", en el cual el alcalde de Daytona especificaba los aumentos en los niveles de rendimiento. Al cabo de un año, los resultados reales de los departamentos se comparaban con las metas contratadas, y se ajustaba el salario del gerente de departamento en función del rendimiento. Se definieron cinco niveles de rendimiento: distinguido, aceptable, competente, bueno y marginal. Las ordenanzas de la ciudad limitaban el otorgamiento de reconocimientos, por parte del alcalde, a un "distinguido" y tres "recomendables" por año. Al limitar el aumento por méritos, a un promedio de 16 por ciento del salario del ejecutivo jefe de la ciudad, se aseguraba que los resultados de la evaluación no fueran inflados. De hecho, el sistema ha llevado a reducciones de sueldos, eliminación de responsabilidades en ciertos casos, e incluso despido de algunos directores de departamentos. Algunas investigaciones realizadas por los autores del estudio, indican que el sistema sigue operando con ligeras modificaciones. Por ejemplo, los cinco niveles de evaluación han sido reducidos a cuatro: excepcional, destacado, bueno e insatisfactorio, y una meta informal restringe la categoría "excepcional" a menos del 20 por ciento de los evaluados. La duración del sistema indica que la gente está satisfecha con él, aunque se han producido ciertas insatisfacciones cuando sus indicadores han sido aplicados al personal de nivel medio o bajo, excluido del sistema. Los efectos de la práctica del sistema de mérito sobre los supervisores medios, han sido tergiversados por los porcentajes de aumentos logrados por once departamentos sindicalizados. Se duda acerca de minimizar los aumentos salariales de los supervisores de línea con pobres rendimientos, en tanto ello quizá crearía

situaciones según las cuales, los empleados "rasos" podrían llegar a ganar más dinero que sus gerentes inmediatos.

Teóricamente, los sistemas de pago según mérito, podría ser efectivos contra la primera barrera de la productividad que fue identificada, a saber, los sistemas de medición inadecuados, si se entrena a los evaluadores para que desarrollen objetivos factibles aunque difíciles basados en criterios apropiados de cuantificación del rendimiento. De cualquier manera, una investigación reciente en Biloxi, Mississippi, sugiere que el compromiso de los trabajadores con tales sistemas, depende de un involucramiento intenso de los empleados de todos los niveles de la organización en el desarrollo de los estándares (Gabris y Mitchell, 1985). En tanto ese proceso de participación puede suavizar las divisiones relativas al poder y al estatus dentro de una organización, los sistemas de evaluación basados en el mérito no conllevan como propósito fundamental reducir nuestra segunda barrera contra la productividad, mediante una distribución más apropiada del poder y del estatus. Más bien, el sistema de pago según mérito puede ayudar a fortalecer las dinámicas del poder existentes al otorgar mayor poder formal a la estructura gerencial encargada de evaluar a los subordinados. Finalmente, es irrazonable esperar que un sistema de mérito revele el comportamiento fraudulento de los empleados mentirosos.

Negociación de la Productividad. La negociación de la productividad es un proceso en el cual los trabajadores sindicalizados acuerdan cambios en algunas reglas que, según la gerencia, producirán aumentos de productividad a cambio de un salario mayor. Por ejemplo, Detroit negoció contratos de incentivos de productividad con sus recolectores de basura para resolver una disputa acerca del uso de unos camiones recolectores nuevos y más grandes (Hayes, 1978).

A mediados de los años 70, sólo 35 de los 2.548 contratos colectivos negociados a nivel federal, incluían provisiones respecto a la productividad. Hacia finales de la década, ningún gobierno estatal estaba aplicando enfoques de productividad y apenas el 5 por ciento de los gobiernos locales, había adoptado esta técnica (Pollack, 1978). Las experiencias en Flint, Michigan; Orange City, California y en el condado Nassau, en Nueva York, indican que los contratos con cláusulas basadas en la productividad, han sido difíciles de realizar y de sostener (Hayes, 1978).

La negociación de la productividad en la ciudad de Nueva York a principios de los años 70 también fue desestimulante. Un patrón de gerencia de personal de "respuesta adaptativa", teóricamente, debió haber brindado mayor flexibilidad al departamento de bomberos de la ciudad en caso de ocurrencia de dos alarmas por separado. Pero, cosa típica, sólo una alarma sonaba. Por eso, la carga de trabajo para los bomberos se redujo mientras sus salarios fueron incrementados en 31 por ciento. En el departamento de policía,

las horas de trabajo se redujeron de 261 a 243, con guardias de 8 horas y media. Pero la media hora adicional que sería dedicada a capacitación en productividad, nunca se materializó. De esta manera un incremento del 40 por ciento en los costos unitarios fue acompañado de una reducción del 7 por ciento en el rendimiento policial, medido en horas reales de trabajo. En relación al personal de saneamiento de la ciudad, un contrato de productividad negociado sí condujo a un incremento del 1.4 por ciento en la carga de basura por camión, pero los salarios subieron en 5.7 por ciento (Horton, 1976).

Los resultados a nivel federal fueron similarmente desalentadores. Entre 1967 y 1973, apenas 2 de los 35 contratos federales produjeron aumentos en la productividad por encima del promedio, en tanto otros dos en realidad sufrieron un decremento de productividad (Pollack, 1978).

Dado que históricamente los sindicatos han sido reacios a comprometerse con cláusulas de productividad, a menos que éstas se hallen vinculadas a indicadores objetivos, verificables (Balk, 1976; Kleingartner y Azevedo, 1975), la negociación de la productividad sí ofrece soluciones contra la primera barrera de la productividad representada por los sistemas inadecuados de medición y evaluación. Pero, la distribución del poder y del estatus quizá esté demasiado constreñida por la ley laboral en el sector público como para ser afectada por la negociación de la productividad, a menos que esta negociación desde un comienzo, lleve a los altos gerentes a creer que los empleados públicos pueden de verdad, ofrecer valiosas contribuciones a decisiones previamente reservadas a los niveles más altos. Además, la negociación de la productividad no enfrenta cuestiones tales como los patrones de personal inapropiados, las ineficiencias presupuestarias y la pobre protección para los empleados que den pitazos, las cuales hemos identificados como los grandes insumos del despilfarro y del fraude.

Ordenes Ejecutivas. Finalmente, así como un alto gerente de una compañía puede tratar de imponer mejoras en la productividad de su organización, los funcionarios elegidos para un cargo ejecutivo (por ejemplo, gobernadores, alcaldes, jefes de condados) pueden intentar emitir órdenes similares en el sector público (Ryan, 1978; Schmertz, 1981). El ex-gobernador Patrick Lucey inició tales esfuerzos a mediados de los 70 en Wisconsin (Lucey, 1976). Lucey ordenó a cada agencia estatal efectuar una reducción de 7.5 por ciento en los costos, en dos años de 1972 a 1973, sin reducir la prestación del servicio. La primera reducción mínima tenía que ser equivalente por lo menos al 2.5 del presupuesto total. Cada agencia debía remitir su plan al Departamento de Administración del gobernador para su aprobación. Uno de los temas de las órdenes se refería a la centralización de los sistemas de apoyo, tales como secretaría, pago de nómina y administración. Aunque su evaluación ofrece pocos detalles específicos, Lucey escribió en 1978 que "...desde 1972, Wisconsin ha enfrentado y superado, los más importantes obstáculos organizacionales, presupuestarios y gerenciales que

atentan contra el aumento de la productividad" (Lucey, 1978).

Las órdenes ejecutivas por lo general producen políticas. Cualquier política dirigida a remover las barreras a la productividad creadas por las técnicas de evaluación y de medición pobres, podría ser diluida por los burócratas a cuyo cargo esté la implementación de la política, si ésta es percibida como amenaza para su poder y estatus actuales. Es por medio de su autoridad delegada para emitir reglas, regulaciones y procedimientos, que los gerentes atemorizados ponen sus propios "giros" interpretivos, en las órdenes ejecutivas y protegen sus cómodos status quo. Sin embargo, las órdenes ejecutivas pueden ser útiles para la reducción de la tercera barrera contra la productividad al proteger a los futuros dadores de pitazos o reduciendo los patrones ineficientes de personal causados por el padrinazgo.

IMPLICACIONES

Los gerentes públicos en todos los niveles del gobierno han experimentado con una variedad de enfoques de productividad que van desde las recompensas a empleados que individualmente hacen proposiciones hasta la imposición de órdenes ejecutivas. En tanto todos estos enfoques son importantes para alcanzar la meta de aumentar la baja productividad gubernamental, ninguno ha demostrado ser capaz de atacar simultáneamente, las barreras conductuales y estructurales que han sido revisadas en este artículo. Para tener éxito, las prácticas incentivadoras deben producir varios cambios fundamentales en las operaciones gubernamentales. Primero, hay que introducir fuertes vinculaciones entre rendimiento y recompensas, que estimulen a los gerentes y a los empleados públicos a aumentar su productividad. Además, habría que reformular los incentivos no económicos tales como la distribución del poder y el estatus organizacional, para penalizar a los individuos que sean ineficientes e inefectivos. Es necesario otorgar alta prioridad al establecimiento de un compromiso continuo respecto al desarrollo e implementación de sistemas de medición y evaluación de la productividad pública. Tercero, hay que dar a los empleados públicos amplias oportunidades para que se aventuren en áreas que por tradición, por ley o por normas de privilegio gerencial excesivamente amplias, han sido reservadas para los gerentes públicos en los contratos y acuerdos colectivos. Cuarto, es necesario aumentar de forma significativa, la protección de que actualmente disponen los empleados públicos que se atreven a dar pitazos.

La compartición de beneficios es una esquema alternativo de incentivo que ha sido largamente ignorado por el sector público. El Proyecto Multimunicipal de Productividad, del condado de Nassau, es el único ejemplo público de compartición de ganancias discutido en la literatura (Hayes, 1978). Este proyecto tenía muchos rasgos estructurales relacionados con los

planes Scanlon para el sector privado. Un equipo deliberante, conformado en partes iguales por los empleados y por los empleadores, actuaba como comité filtro. El comité se reunía semanalmente para revisar y aprobar todas las fases del proyecto. Los comités departamentales asumían las funciones de los comités de producción. Estos grupos de gerentes y empleados tenían la responsabilidad de iniciar los esfuerzos dirigidos a aumentar la productividad y de desarrollar los planes, los cuales estaban sometidos a una última aprobación por parte del comité deliberante. La productividad era medida en relación a un índice de eficiencia de un periodo base. Cincuenta por ciento del total de las ganancias en productividad (valoradas en dólares) se repartía entre los empleados participantes. El bono del primer año alcanzó a 400 dólares por empleado, en los ocho esfuerzos piloto de productividad (Herrick, 1982).

A pesar de su atractivo inicial, el Proyecto Nassau estaba lleno de problemas y fue rápidamente abandonado. Primero, los participantes no entendían la fórmula de la productividad y ésta no era fácilmente cuantificable (Hayes, 1978). Segundo, la comisión de supervisores del condado intentó sustituir los bonos basados en la productividad, por aumentos regulares de salarios con base en el costo de la vida, una práctica que los empleados organizados no aceptaron (Oswald, 1975). Tercero, a los comités conjuntos departamentales le fue delegada muy poca autoridad como para que la mayoría de los empleados sintiera que su influencia en la toma de decisiones, había aumentado de manera significativa. Los comités de producción tradicionales tienen competencia para aprobar recomendaciones relativamente poco costosas, surgidas de sus propios departamentos. En el caso del Proyecto Nassau, el comité de deliberaciones retenía el control total respecto a cualquier decisión relativa a la productividad. Cuarto, el Proyecto estableció un esquema diferido para la distribución de las ganancias por incentivo, en lugar de uno inmediato. A diferencia de los cheques de bonificación mensuales y anuales entregados a los participantes exitosos de los planes Scanlon, el Proyecto Nassau pretendió utilizar una confianza diferida a cuatro años para repartir las bonificaciones. A medida que los incentivos suplementarios de los empleados públicos, basados en la ganancia, se iban acumulando, la tardanza en la distribución y recepción de tales incentivos podría estar debilitando el vínculo percibido entre rendimiento y recompensa.

A diferencia de otros programas de incentivos, la compartición de los beneficios tiene el potencial para responder de manera adecuada a los problemas que presentan la evaluación y la medición de la productividad, las ineficiencias de las dinámicas de poder y estatus, el fraude y el despilfarro. Una de las fortalezas evidentes de la compartición de ganancias es que obliga a los participantes a examinar, especificar y llegar a acuerdos sobre costos precisos de insumos y de resultados, los cuales son usados para determinar los pagos de incentivos y el crecimiento de la productividad. En la medida en que

haya una participación vertical en el plan a través de todos los niveles organizacionales, los desestímulos financieros asociados con los presupuestos y personal inflados, pueden llevar a los participantes a redefinir los criterios utilizados para distribuir poder y estatus. En tanto el concepto de recompensas basadas en el rendimiento grupal es una característica particular del esquema de compartición de beneficios, los participantes podrían desestimar colectivamente la conducta de aquellos individuos que arriesgaran el tamaño del monto del bono, por omisión o comisión de fraudes. Además, las dinámicas grupales que son centrales en el esquema de beneficios compartidos, quizá estimulen la conducta de dar pitazos, debido a que los individuos pueden llevar sus preocupaciones a un comité conjunto para que las revisen, en lugar de confrontarlas aisladamente con los ejecutivos de más alto nivel.

Por todas estas razones, creemos que el refinamiento y la implementación del esquema de beneficios compartidos en el sector público, merece más atención. Herrick (1982) empezó este esfuerzo al proponer una adaptación rudimentaria pero adecuada de los principios Scanlon. Entre los enfoques de incentivos actualmente disponibles, el de beneficios compartidos es el que mejor se acomoda a la tarea de enfrentar el complejo entorno que da forma a las relaciones entre empleadores y empleados públicos.

REFERENCIAS

- Allison, G. T. *Essence of Decision*. Boston: Little, Brown, 1971.
- Ammons, D. N., and King, J. C. "Productivity Improvement in Local Government: Its Place Among Competing Priorities." *Public Administration Review*, 1983, 43 (2), 113-120.
- Balk, W. L. "Decision Constructs and the Politics of Productivity." In M. Holzer (ed.), *Productivity in Public Organizations*. Port Washington, N.Y.: Kennikat Press, 1976.
- Balk, W. L. "Toward a Government Productivity Ethic." *Public Administration Review*, 1978, 38 (1), 46-50.
- Blair, J. D., and others. "Quality Circles." *Public Administration Review*, 1982, 6, 9-18.
- Bowman, J. S. "Whistle-Blowing in the Public Service: An Overview of the Issues." *Review of Public Personnel Administration*, 1980, 1 (1), 15-28.
- Bryant, S., and Kearns, J. "Workers' Brains as Well as Their Bodies: Quality Circles in a Federal Facility." *Public Administration Review*, 1982, 42 (2), 144-150.
- Burkhead, J., and Hennigan, P. J. "Productivity Analysis: A Search for Definition and Order." *Public Administration Review*, 1978, 38 (1), 34-40.
- Clark, N. W. "Incentive Programs in Government: Why Aren't They Being Used?" *Public Personnel Management*, 1983, 12, 181-185.
- Finn, R. H., and Fontaine, P. A. "Performance Appraisal: Some Dynamics and Dilemmas." *Public Personnel Management*, 1984, 13, 335-345.
- Gabris, G. T., and Mitchell, K. "Merit-Based Performance Appraisal and Productivity: Do Employees Perceive the Connection?" *Public Productivity Review*, 1985, 9, 311-327.
- Greiner, J., and others. *Monetary Incentives for State and Local Government Employees: An Examination of Current Usage, Impacts, and Implementation Factors*. Washington, D.C.: The Urban Institute, 1978.
- Harshbarger, D. "The Individual and the Social Order: Notes on the Management of Heresy and Deviance in Complex Organizations." *Human Relations*, 1973, 26, 251-269.
- Hatry, H. P. "The Status of Productivity Improvement in the Public Sector." *Public Administration Review*, 1978, 38, 28-33.
- Hayes, F. "City and County Productivity Programs." *Public Administration Review*, 1978, 38 (1), 15-18.
- Herrick, N. Q. "Cooperative Self-Interest: Learning from Joe Scanlon." *Public Administration Review*, 1982, 6 (1-2), 19-34.
- Hickson, D. J., Hinings, C. R., Lee, C. A., Schneck, R. W., and Pennings, J. M. "A Strategic Contingencies Theory of Intraorganizational Power." *Administrative Science Quarterly*, 1971, 16, 216-229.
- Horton, R. D. "Productivity and Productivity Bargaining in Government: A Critical Analysis." *Public Administration Review*, 1976, 36, 407-414.
- Kleingartner, A., and Azevedo, R. E. "Productivity Bargaining and Organizational Behavior." In G. Somers, A. Anderson, D. Denise, and L. Sayles (eds.), *Collective Bargaining and Productivity*. Madison, Wis.: Industrial Relations Research Association, 1975.
- "Labor Month in Review." *Monthly Labor Review*, 1981, 104 (1), 2.
- Lucey, P. J. "Wisconsin's Productivity Policy." In M. Holzer (ed.), *Productivity in Public Organizations*. Port Washington, N.Y.: Kennikat Press, 1976.
- Lucey, P. J. "Wisconsin's Progress with Productivity Improvements." *Public Administration Review*, 1978, 38 (1), 9-12.

- McGowan, R. P., and Poister, T. H. "Personnel-Related Management Tools in Municipal Administration." *Review of Public Personnel Administration*, 1983, 4 (1), 78-96.
- Mann, S. Z. "The Politics of Productivity." *Public Productivity Review*, 1980, 4 (4), 352-367.
- Natchez, P., and Bupp, I. "Policy and Priority in the Budgetary Process." *American Political Science Review*, 1973, 67, 951-963.
- National Center for Productivity and Quality of Working Life. *Employee Attitudes and Productivity Differences Between the Public and Private Sectors*. Washington, D.C.: National Center for Productivity and Quality of Working Life, 1978.
- National Commission on Productivity and Work Quality. *Employee Incentives to Improve State and Local Government Productivity*. Washington, D.C.: National Commission on Productivity and Work Quality, 1975.
- Nigro, L. G. "Attitudes of Federal Employees Toward Performance Appraisal and Merit Pay: Implications for CSRA Implementation." *Public Administration Review*, 1981, 41 (1), 84-86.
- Oswald, R. A. "Bargaining and Productivity in the Public Sector: A Union View." In G. Somers, A. Anderson, D. Denise, and L. Sayles (eds.), *Collective Bargaining and Productivity*. Madison, Wis.: Industrial Relations Research Association, 1975.
- Parmerlee, M. A., Near, J. P., and Jensen, T. C. "Correlates of Whistle-Blowers' Perception of Organizational Retaliation." *Administrative Science Quarterly*, 1982, 27, 17-34.
- Pearce, J. L., and Perry, J. L. "Federal Merit Pay: A Longitudinal Analysis." *Public Administration Review*, 1983, 43 (4), 315-325.
- Pollack, N. F. "Productivity in the Public Sector: The Impact of Collective Bargaining and Other Considerations." *Public Productivity Review*, 1978, 3, 4-16.
- "Productivity Data." *Monthly Labor Review*, 1975, 98 (12), 109.
- "Productivity Data." *Monthly Labor Review*, 1980, 103 (12), 111.
- Quinn, P. E. "Productivity and the Process of Organizational Improvement: Why We Cannot Talk to Each Other." *Public Administration Review*, 1978, 38 (1), 41-45.
- Rich, W. C. "The Effect of Status Conflicts on Productivity and Communication in Public Organizations." *Public Productivity Review*, 1982, 6 (1-2), 93-101.
- Roll, J., and Roll, D. "The Potential for Application of Quality Circles in the American Public Sector." *Public Productivity Review*, 1983, 7, 122-142.
- Ross, J. P., and Burkhead, J. *Productivity in the Local Government Sector*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1974.
- Ryan, R. "The Impact of Three Years of Experience and a New Governor on the State of Washington's Productivity Program." *Public Administration Review*, 1978, 28, 12-14.
- Schmerz, E. J. "Public-Sector Productivity and Collective Bargaining: The Case of New York City." In N. R. Adam and A. Dogramaci (eds.), *Productivity Analysis at the Organizational Level*. Boston: Martinus Nijhoff, 1981.
- Schroeder, P. "The Politics of Productivity." *Public Personnel Management*, 1980, 9, 236-243.
- Stevens, B. J. "Comparing Public- and Private-Sector Productive Efficiency: An Analysis of Eight Activities." *National Productivity Review*, 1984, 3, 395-406.
- Sudit, E. F. *Productivity-Based Management*. Boston: Kluwer-Mijhoff, 1984.
- Swiss, J. E. "Unbalanced Incentives in Government Productivity Systems." *Public*

- Productivity Review*, 1983, 7 (1), 26-37.
- U.S. Bureau of the Census. *City Government Finances in 1980-81*. Series GF81, No. 4. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1981a.
- U.S. Bureau of the Census. *County Government Finances in 1980-81*. Series GF81, No. 8. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1981b.
- U.S. Bureau of the Census. *Governmental Finances in 1980-1981*. Series GF81, No. 5. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1982a.
- U.S. Bureau of the Census. *State Government Finances in 1981*. Series GF81, No. 3. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1982b.
- U.S. Department of Labor. *Management Rights and Union-Management Cooperation*. Bulletin 1425-5. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1966.
- U.S. General Accounting Office. *Better Use Can Be Made of Federal Professional Staff*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1980.
- U.S. General Accounting Office. *Fraud in Government Programs: How Extensive Is It, and How Can It Be Controlled?* Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1981a.
- U.S. General Accounting Office. *Observations on the Office of Special Counsel's Operations*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1981b.
- U.S. General Accounting Office. *Five-Year Summary of Results of the Government Accounting Office Fraud Hotline*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1984a.
- U.S. General Accounting Office. *A Two-Year Appraisal of Merit Pay in Three Agencies*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1984b.
- U.S. General Accounting Office. *Whistle-Blower Complainants Rarely Qualify for Office of Special Counsel Protection*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985.
- U.S. House of Representatives. *Hearing on Civil Service Reform Before the House Committee on the Post Office and Civil Service, 95th Congress, 2d Session*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1978.
- U.S. Merit Systems Protection Board. *Whistle-Blowing and the Federal Employee*. Washington, D.C.: Office of Merit Systems Review and Studies, 1981.
- U.S. Merit Systems Protection Board. *The Elusive Bottom Line: Productivity in the Federal Workforce*. Washington, D.C.: Office of Merit Systems Review and Studies, 1982.
- U.S. Office of Personnel Management. *Productivity 2: Improving Productivity in the Public Sector*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1979.
- U.S. Senate. *Hearing on Civil Service Reform Before the Senate Committee on Governmental Affairs, 95th Congress, 2d Session*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1978.
- Usilaner, B. L. "Can We Expect Productivity Improvement in the Federal Government?" *Public Productivity Review*, 1981, 5 (3), 237-246.
- Vaughn, R. G. "Statutory Protection of Whistle-Blowers in the Federal Executive Branch." *University of Illinois Law Review*, 1982, 615-667.

**ESTABLECIMIENTO Y USO DE UN SISTEMA DE MEDICION DE
LA PRODUCTIVIDAD ***

Elaine Morley

* Corresponde al cap. 6 de libro "A practitioner's guide to public sector productivity improvement", de la misma autora. La traducción fue realizada por el Lic. Eduardo Martínez, por encargo del CLAD.

Establishing and using a productivity measurement system/Elaine Morley.- pp. 55-72 // EN: A practitioner's guide to public sector productivity improvement /Elaine Morley.- Malabar: Robert E. Krieger Publishing Company, 1988.-255 p.

Una de las primeras actividades que deben ser abordadas durante la etapa introductoria de un Programa de Aumento de la Productividad (PAP), es el establecimiento de un sistema de medición de la productividad para evaluar los esfuerzos de mejoramiento realizados. Este trabajo explicará cómo organizar un sistema de medición que cumpla esta función, comenzando con una explicación del por qué se necesita medir la productividad y siguiendo con la descripción del modo de seleccionar los indicadores pertinentes para monitorear el aumento de la productividad y el control de calidad.

LA NECESIDAD DE UN SISTEMA DE MEDICION

Medir no debe considerarse nunca un fin en sí mismo. Un sistema de medición debe ayudar a lograr la meta del aumento de la productividad, y tal ayuda puede ser prestada de tres maneras:

- identificando las áreas que requieren mejoramiento de la productividad
- proveyendo retroinformación acerca de las actividades destinadas a aumentar la productividad
- ayudando a motivar a los gerentes y a los trabajadores

Identificación de Areas que Requieren Mejoramiento de su Productividad. El sistema de medición se utiliza con este propósito antes de operacionalizar, dentro de un departamento particular o en toda la organización, los métodos para el mejoramiento de la productividad. Para esto es necesario conocer los niveles actuales de productividad (y, si es posible, los del pasado reciente). El equipo responsable del Programa de Aumento de la Productividad puede analizar esta información para localizar los departamentos y agencias, o sus unidades internas, que parezcan tener niveles particularmente bajos de productividad. Estas áreas pueden ser puntos de implementación de los esfuerzos iniciales para aumentar la productividad, asumiendo que otros factores también son favorables.

Retroinformación. Una utilidad todavía más importante del sistema de medición, es el suministro de retroinformación acerca del grado de éxito de los esfuerzos por aumentar la productividad que estén siendo puestos en práctica. La evaluación de los niveles de productividad después de la implementación total de un método para mejorarla, indica si éste está funcionando de manera satisfactoria o no.

Decrementos iniciales o índices estables en la productividad, no significan necesariamente que el método no está funcionando. Estas situaciones están asociadas, con frecuencia, a los procesos de ruptura que introduce un nuevo método de trabajo (1). Ello ocurre por una variedad de razones, la más obvia de las cuales es que la gente trabaja más lentamente cuando está

aprendiendo nuevas técnicas. Factores psicológicos, tales como el estrés, insatisfacción debida a los cambios en los métodos o grupos de trabajo, pueden influir también. La pérdida e incluso, el deterioro de la productividad que se produce cuando se introduce un método nuevo, debe ser vista como algo normal. No obstante, si ellas continúan durante un periodo largo (cuya extensión puede variar, como se explicará después) el personal del PAP y la gerencia del departamento deben verificar si los métodos están siendo utilizados correctamente, si se necesita más entrenamiento o si es necesario hacer modificaciones a la metodología. La evaluación debe continuar después de poner en práctica estos cambios.

Si la productividad todavía no mejora, hay que considerar la puesta en práctica de otro método, pero antes, los integrantes del equipo del PAP y otros involucrados en éste, deben asegurarse de haber hecho una evaluación adecuada del primer método. Este periodo puede variar en su extensión, de acuerdo a la importancia del trabajo de que se trate; del grado de deterioro experimentado; de la complejidad del nuevo método, del número de personas involucradas y de cuán intensa sea la convicción de que el nuevo método seleccionado aumentará la productividad dentro de este ambiente.

Lo relativo a la retroinformación que proporciona el sistema de medición no finaliza cuando se determina que el método de mejoramiento de la productividad funciona satisfactoriamente. Hay que continuar monitoreando la productividad para asegurarse que su aumento se mantenga a un nivel satisfactorio. Si la productividad decae en cualquier momento posterior, le corresponde al equipo del PAP y a la gerencia del departamento, determinar las causas y tomar las acciones correctivas pertinentes.

Motivación. La retroinformación ayuda a motivar a los gerentes y trabajadores involucrados en el PAP. El análisis de la productividad ayuda a crear expectativas y puede ser utilizado para definir parámetros de evaluación o metas, si aquellas son usadas dentro del PAP. Estas expectativas o metas tienen poder motivacional por sí mismas. Además, la retroinformación es necesaria para los sistemas formales de recompensas, tales como los sistemas de incentivos o premios por emulación, y para la negociación en torno a la productividad (2). Un sistema de medición también ayuda a proveer reforzamiento positivo al permitirle a la gente conocer, mediante la retroinformación acerca de su rendimiento, cómo es su desempeño (3).

En síntesis, si se quiere que los gerentes y los empleados mejoren su productividad, es necesario que ellos conozcan sus niveles presentes de rendimiento y si sus métodos para aumentar la productividad están funcionando. El conocimiento de los esfuerzos exitosos refuerza sus deseos de mantener los logros y los motiva a mejorarlos. El conocimiento de los esfuerzos no exitosos conduce a acciones correctivas. De esta manera, el sistema de medición juega un papel

importante en el logro del aumento de la productividad y no solamente en su monitoreo.

Diseño de Sistemas Útiles de Medición. Los tres usos de un sistema de medición de la productividad acaban de ser descritos. Hay además tres criterios que definen la utilidad de tal sistema, ellos son (4):

Oportunidad Exactitud Relevancia

La oportunidad y la exactitud se refieren a la recopilación y al procesamiento de los datos. La importancia de estos dos criterios para los sistemas de medición no necesita explicación. Las formas de alcanzar estas metas serán descritas más adelante. La relevancia está referida, por su parte, a la selección de indicadores que reflejen confiablemente los cambios producidos en la productividad.

LA SELECCION DE INDICADORES DE RESULTADOS

El sistema de medición de la productividad debe incluir indicadores relativos a los insumos y resultados del proceso. Dado que las horas/hombre del equipo directivo o de los trabajadores son usadas generalmente como indicadores de insumos, la selección de los indicadores de resultados es una de las fases de mayor envergadura presentes en el proceso de establecer un sistema de medición de la productividad. Los indicadores de resultados deben ser seleccionados para todos los trabajos o servicios comprendidos dentro del programa de mejoramiento de la productividad.

Las mismas personas que tomaron parte en otros aspectos de la introducción del PAP, deben participar en la selección de los indicadores de resultados, proceso que debe ser conducido por el equipo técnico del PAP. Los empleados y los gerentes responsables de trabajos o servicios particulares (y los representantes sindicales, si correspondiera), deberían participar en esta parte del proceso. Por dos razones. Primero, su familiaridad con el proceso de suministro del servicio y con los esfuerzos de recopilación de datos, puede ser extremadamente útil. Ellos pueden incorporar sus intuiciones acerca de cuáles son los indicadores de resultados más apropiados y/o señalar si, los que han sido seleccionados, pudieran resultar problemáticos a la hora de recopilar los datos. Esto puede aumentar la precisión y la relevancia. Segundo, el estar involucrados ayudará a empleados y gerentes a tener confianza en el proceso de medición de la productividad, pues antes de poder sustentar un programa de aumento de ésta, aquellos deben estar convencidos de que sus esfuerzos en ese sentido serán evaluados correctamente. Ese convencimiento y la consecuente reducción de las resistencias, se logra incorporando a los empleados y a los gerentes en el diseño

del programa.

Indicadores Múltiples de Resultados. La consideración más importante a la hora de seleccionar los indicadores de resultados, es que éstos deben reflejar las variaciones en la productividad tan precisamente como sea posible. Esto significa que los indicadores también tienen que reflejar acertadamente, el trabajo realizado. Los indicadores que cumplan esta condición, igualmente satisfarán por completo el criterio de relevancia antes discutido. Cuando se miden los resultados del sector público, a menudo es necesario utilizar indicadores múltiples para alcanzar estos objetivos. La terminación de las actividades de un servicio, tales como número de clientes servidos, millas de calles limpiadas, etc., podría usarse como indicador de resultados, en tanto sean considerados productos del servicio (5). Cualquiera de las actividades internas que sea objeto de esfuerzos para mejorarla, tales como trabajos de mantenimiento o de reparación, también deberían tener identificados sus indicadores de resultados. Dado que muchos departamentos y unidades administrativas realizan varios tipos de servicios, debería usarse al menos un indicador de resultados para cada servicio sujeto al programa de aumento de la productividad. De todos modos, aun la prestación de un sólo servicio, a menudo implica la ejecución de diferentes clases de actividades laborales, que pueden estar a cargo de personas diferentes. Cada clase principal de trabajo que sea realizado regularmente, debería estar representado por su propio indicador de resultados.

Por ejemplo, una agencia de servicios sociales podría desempeñar las siguientes clases de trabajo como parte del servicio que presta:

- monitoreo de los clientes para identificación de problemas, elegibilidad y referencias de otros servicios
- brindar asesoramiento
- preparar y distribuir cheques de ayuda de subsistencia

Cada una de estas actividades debería estar respresentada por su correspondiente indicador de resultados:

- número de clientes monitoreados
- número de clientes asesorados
- número de cheques preparados

Para reflejar exactamente el trabajo realizado, las categorías de resultados sólo deberían incluir las actividades que requieren grados uniformes de esfuerzo o dificultad. Una categoría amplia de resultados, por ejemplo, asesoría, podría comprender actividades disímiles como las relacionadas con la asesoría acerca de problemas familiares, y la asesoría laboral. El asesoramiento familiar quizá requiera capacidades y técnicas diferentes y ser llevada a cabo por distintas personas, más que el asesoramiento laboral. En tal caso no sería apropiado usar un único indicador de resultados para ambas actividades, pues cada forma de asesoría debería tener su propio indicador:

- número de clientes que reciben asesoría familiar
- número de clientes que reciben asesoría laboral

Aún las actividades que caen dentro de la misma categoría laboral, pueden ameritar niveles significativamente diferentes de esfuerzo para producir los resultados deseados. Esto ocurre porque la carga de trabajo que representa el insumo, (v.g. clientes o casos) no es uniforme en sus niveles de dificultad. Por ejemplo, usualmente lleva mucho tiempo calcular un indicador particular (p. e. colocaciones en un hogar asistencial, entrenamiento laboral) para clientes con problemas severos. Los servicios de esta clase deberían ser agrupados según su dificultad y/o naturaleza del problema del cliente, de manera de poder reflejar las variaciones en la dificultad aún cuando los servicios sean suministrados a todo tipo de clientes (6).

Esta clase de variación en la dificultad de los trabajos no se restringe a los servicios sociales. Existe una amplia gama de servicios que pueden requerir indicadores múltiples de resultados. Las actividades policiales, por ejemplo, podrían ser agrupadas por tipo de delito y/o por la cantidad de información disponible (7). La recolección de basura podría clasificarse según sea residencial o comercial; la limpieza de las calles podría categorizarse por tipo de terreno; los incendios combatidos, según el tipo de estructura que afecten; los trabajos de reparación o de mantenimiento, según el tipo de equipo usado y/o el problema a resolver, y así sucesivamente. Como indican estos ejemplos, el tipo y el número de indicadores de resultados utilizados, deben ser "individualizados" para cada servicio, puesto que la dificultad de los trabajos está afectada por diferentes factores según diferentes servicios. No obstante, esta individualización no debe ser asumida como un ejercicio de categorización. Las categorías múltiples de resultados solamente deben ser utilizadas cuando se requieren cantidades significativamente diferentes de esfuerzo para alcanzar un nivel de resultados iguales. De esta manera, si el hecho de que la basura sea residencial en lugar de comercial **no afecta significativamente** el nivel de productividad de la actividad "recolección", no hay ninguna necesidad de usar esas categorías. Pero si existe una diferencia significativa, entonces deberían ser utilizadas.

Indicadores Ponderados de Resultados. En algunos casos, es posible utilizar ponderaciones para reflejar las diferencias de los esfuerzos laborales en lugar de indicadores múltiples de resultados, sobre todo cuando las diferencias siguen un patrón regular. Por ejemplo, el departamento local de salud podría tener la responsabilidad de realizar inspecciones tanto a los restaurantes como a las ventas de comida rápida. Sin embargo, las inspecciones a estas últimas podrían, consistentemente, requerir sólo un 20% del tiempo que requieren las inspecciones a los restaurantes (8). En tanto que las inspecciones pueden ser agrupadas en dos categorías, en un caso como el del ejemplo,

sería posible aplicar un procedimiento de ponderación, de manera que ambas clases de inspecciones queden reflejadas en el indicador de resultados. A fin de utilizar dicho procedimiento, habría que determinar la cantidad de tiempo requerida para cada tipo de trabajo, lo cual podría hacerse poniendo algunas personas durante cierto período a llevar registros de la cantidad de tiempo ocupado para cada tipo de inspección. Durante cierto periodo. Incluso, lo mismo podría hacerse a partir de la información disponible en los archivos del departamento.

Un ejemplo de cómo se aplicaría el procedimiento de ponderación viene dado en el Cuadro 1.

El número de inspecciones a los expendios de comida rápida se multiplica por 0.20 en cada periodo de tiempo antes de sumarlo al número de inspecciones a los restaurantes, para conformar así el resultado total de inspecciones. No se hace ningún ajuste al número de inspecciones a los restaurantes (sus ponderaciones se expresan como 1.0). Las ponderaciones ajustadas se utilizan después para calcular el índice final de productividad.

Cuadro 1 Ejemplo de Aplicación de un Procedimiento de Ponderación a Indicadores de Resultados.
(para las inspecciones de alimentos del Departamento de Salud)

INFORMACION BASICA

	Año 1	Año 2
Horas/hombres (insumo)	4.200	4.200
Inspecciones a expendios de comida rápida	6.000	5.000
Inspecciones a restaurantes	2.400	3.400
Total de inspecciones	8.400	8.400

APLICACION DE LAS PONDERACIONES

Resultados X Ponderación = Indicador ponderado

Año 1	Comida rápida	6.000	X	0.20	=	1.200
	Restaurantes	2.400	X	1.00	=	<u>2.400</u>
	Total					3.600
Año 2	Comida rápida	5.000	X	0.20	=	1.000
	Restaurantes	3.400	X	1.00	=	<u>3.400</u>
	Total					4.400

INDICE DE PRODUCTIVIDAD

$$\text{Año 2 } \frac{4.400}{4.200} = 1.047$$

$$\frac{1.047}{.857} = 1.22$$

$$\text{Año 1 } \frac{3.600}{4.200} = .857$$

Fuente: National Center for Productivity and Quality of Working Life, **Total Performance Management: some pointers for action** (Washington, D.C.; National Center for Productivity and Quality of Working Life, Fall 1978), pp. 14-15

Este ejemplo ilustra claramente que la utilización de indicadores no ponderados en una situación de esta clase podría conducir a errores. Ni las horas/hombre del equipo directivo ni el total no ponderado de inspecciones, cambiaron entre los dos años considerados en el Cuadro. Esto podría ser interpretado como que no hubo cambios en la productividad de servicio, sin embargo, sí hubo cambio en la **composición** del resultado. Hubo un incremento en la cantidad de inspecciones a restaurantes - que consumen más tiempo - y un decremento del número de inspecciones a las ventas de comida rápida. La combinación de los indicadores ponderados de resultados con los indicadores de entrada (insumos) más estables, refleja la situación en forma bastante certera. Hubo, en efecto, un aumento del 22% en la productividad de las inspecciones a los expendios de comida rápida en general. Sin embargo, como antes se indicó, el procedimiento de ponderación sólo se puede aplicar si existe una relación consistente entre las actividades sometidas a medición (por ejemplo, si la realización de una de ellas dura **siempre** el doble de tiempo que la otra). Si este no es el caso, las variaciones en la dificultad de las actividades deberán reflejarse por medio del uso de indicadores múltiples de resultados.

Uso de los Datos Existentes. La mayoría de las agencias o departamentos gubernamentales recopila y mantiene información acerca de sus actividades. Los registros son utilizados para mostrar el número y el tipo de servicios prestados al público o a otras entidades del gobierno, para planificar la carga de trabajo y los patrones de gasto, etc. Muchos de estos datos incluyen indicadores de resultados que podrían utilizarse para medir la productividad.

Igualmente, se puede obtener información acerca de los datos de insumos en términos de horas/hombre del personal asociado al suministro de servicios específicos, a partir de las hojas de control de tiempo y de registros similares.

El uso de indicadores ya disponibles facilita enormemente el proceso de medición. Esto significa que no es necesario instalar un sistema de recolección de datos enteramente nuevo (aunque podrían ser necesarias algunas adiciones al existente). Significa también que es posible hacer comparaciones entre niveles de productividad más rápidamente que si se tuviera que montar un nuevo sistema de medición de la productividad. A los fines de determinar si ésta ha mejorado, hay que disponer, antes y después, de indicadores de insumos y de resultados para realizar mediciones previas y posteriores a la introducción del método para aumentar la productividad. Si no existe información previa será necesario recopilar datos acerca de los niveles de productividad anteriores a dicha introducción para poder determinar el impacto de los métodos seleccionados. Por esta razón, la falta de datos disponibles puede retardar la implementación de las mejoras. Es posible, sin embargo, que por alguna razón, la información existente no sea del todo satisfactoria. Todos los indicadores, (de insumos y de resultados) requeridos podrían no estar disponibles o los indicadores de resultados podrían no estar agrupados en categorías homogéneas, etc. En estos casos, es preferible demorar la introducción del programa de mejoramiento de la productividad y recopilar indicadores para construir una línea base relevante, en lugar de usar indicadores insatisfactorios sólo porque están disponibles. Es posible implementar métodos de aumento de la productividad en una entidad o departamento específico mientras se recoge información para construir la línea base en otros. Este tipo de situación representa una demora solamente para el departamento que carece de información, no para todos los departamentos de la entidad en cuestión.

Los datos de los indicadores que conforman la línea base podrían representar adecuadamente los periodos típicos de prestación de servicios. Algunos servicios tienen, regularmente, periodos de alta o baja actividad. Por ejemplo, los resultados de la recolección de desechos son mayores en diciembre debido a la temporada navideña. Las actividades policiales relativas a la lucha contra la delincuencia tienden a seguir patrones estacionales. Las condiciones extremas del clima pueden afectar la prestación de una variedad de servicios. El uso de una línea base anormalmente alta o baja para calcular el índice de productividad, distorsiona la información resultante y no permite conocer el impacto real del método utilizado para aumentar la productividad. Usar el resultado promedio de horas/hombre del personal, basándose en un periodo de un año o seis meses de provisión del servicio puede ser, suficiente para estar seguros de que la línea base refleja la situación normal. Los servicios que no varían mucho usualmente, podrían utilizar un periodo más corto, quizá de

tres o cuatro meses.

Otra razón para cerciorarse de que la información disponible refleja la un periodo normal de trabajo, es que esta información podría ser útil para fijar metas o identificar unidades para el aumento de la productividad. Si los indicadores seleccionados corresponden a un periodo atípico, las metas serán fijadas irrealmente altas o bajas, lo cual puede crearle un problema de credibilidad al programa de aumento de la productividad.

MONITOREO DE LA CALIDAD

Además de servir para monitorear el aumento de la productividad, el sistema de medición puede ser utilizado para ayudar en la realización del control de calidad. Esto implica la necesidad de seleccionar un conjunto de indicadores de calidad y recopilar y analizar información relativa a ellos. Este sistema puede ser considerado como una parte del sistema de medición de resultados, y sería manejado por las mismas personas que tienen la responsabilidad del sistema global. Los puntos señalados anteriormente acerca del uso de información disponible y la necesidad de pre-información y post-información, son igualmente válidos para la medición de la calidad.

La Necesidad del Control de Calidad. En un programa de mejoramiento de la productividad se requiere controlar la calidad para garantizar que en los servicios, ésta no va a ser negativamente afectada por los esfuerzos para mejorar la productividad. El monitoreo de la calidad de los servicios brinda la retroinformación que permite corregir los propósitos. Se entiende que dentro de la calidad del servicio se incluye algunos o todos los siguientes aspectos: (9)

- Efectividad
- Ausencia de efectos colaterales negativos
- Prontitud en la prestación del servicio
- Adecuación y equidad en la provisión del servicio
- Satisfacción de los clientes (ciudadanía)
- Trato cortés hacia los ciudadanos

Uno de los argumentos primordiales a favor del monitoreo de la calidad es el convencimiento de que no se puede sacrificar calidad a fin de mejorar la eficiencia. El ejemplo típico es el del cambio del procedimiento de recolección de desechos, realizada en las puertas de las casas, a otro donde la basura es recogida en las aceras. Este cambio incrementa la eficiencia del servicio pero reduce su calidad porque pone a los vecinos a hacer la parte de acarreo de los desechos que antes era realizada por los trabajadores del servicio de aseo. En consecuencia, alguien podría decir que este aumento de la productividad

no es aceptable porque reduce la calidad del servicio prestado (10).

Sin embargo, nos parece que algunas pérdidas en la calidad del servicio, como en el ejemplo anterior, podrían ser aceptable, especialmente en épocas de restricciones fiscales. Es más, reducciones de servicios más severas que las mencionadas antes, son frecuentemente la norma en muchas ciudades a lo largo del país que son administradas en condiciones de "gerencia de escasez" o de "rebelión de los contribuyentes". Esto no significa sugerir que cualquiera o todas las disminuciones de calidad son aceptables. No obstante, algunas lo son y corresponde a los administradores de la ciudad, de los departamentos o del programa de mejoramiento de la productividad, determinarlas y definir o fijar los rangos de calidad que se considerarán aceptables para los servicios incorporados al programa de aumento de la productividad.

La otra razón para estar interesados en la calidad de los servicios es que las personas prestan especial atención a los aspectos del trabajo que son evaluados. Si sólo se evaluara la productividad, entonces el foco de atención de los empleados estaría allí exclusivamente, mientras se deja deteriorar la calidad. Si junto con la productividad se monitorea la calidad, los trabajadores prestarán atención a ambos aspectos del trabajo, manteniendo aceptables niveles de calidad mientras incrementan la productividad.

Un Sistema Separado de Monitoreo de la Calidad. Una manera de manejar la función control de calidad es estableciendo un conjunto separado de indicadores de calidad que sean monitoreados a la par de los indicadores de productividad. Esto implica seleccionar uno o más indicadores de calidad para cada servicio incorporado al programa de productividad, lo que permitiría producir un listado importante de indicadores de calidad para cada servicio. Un Instituto de Estudios Urbanos, identificó de 15 a 25 indicadores de calidad para cada servicio básico (11). De todas formas, una lista larga de indicadores de calidad significa considerablemente mucho tiempo y los esfuerzos hay que dedicarlos a las funciones de evaluación. Por eso, es preferible dejar la lista de indicadores tan corta como sea posible, mientras estos reflejen los aspectos más significativos relacionados con la calidad. Si la ciudad se encuentra evaluando la efectividad del servicio y/o otros atributos cualitativos, la evaluación del programa de productividad puede reducirse al confiar en el sistema de evaluación existente para algunos (o todos, si es posible) de los indicadores de calidad.

Si la ciudad no tiene tal sistema de evaluación, el personal del PAP, trabajando junto a los gerentes de departamentos y con los empleados, puede seleccionar los indicadores apropiados para cada servicio. Los conceptos de efectividad y de efectos colaterales indeseables pueden variar sustancialmente

según cada servicio. Una lista que muestra algunos de estos indicadores para los servicios más importantes, aparece en el Cuadro 2. Otros aspectos de la calidad del servicio, tales como prontitud, cortesía hacia los usuarios, extensión de la provisión del servicio y satisfacción de la ciudadanía, no varían en significación aunque sí varían en cuanto a su importancia relativa. Por ejemplo, la pronta provisión del servicio es un indicador de calidad crítico para la policía, los bomberos y los servicios asistenciales de emergencia. Igualmente, una cobertura adecuada de todos los vecindarios por parte de los servicios sanitarios, de policía y de bomberos es más importante que la cobertura de servicios de biblioteca y recreación.

La lista de indicadores de calidad para un servicio específico debería incluir solamente aquellos que son más importantes para ese servicio. Esto es preferible a recopilar una lista general de indicadores de calidad a ser usados por todos los servicios, independientemente de si los ítems que componen la lista son relevantes para todos ellos. Tal lista podría representar una carga de evaluación excesiva para algunos servicios y una evaluación inadecuada para otros, si sus ítems relevantes no aparecen en el listado general.

Otra manera de aproximarse a la calidad de los servicios es mediante el monitoreo del número y de la proporción de resultados que no pasan algunas pruebas o estándares de calidad. En efecto, ellos representan resultados "defectuosos" (12), y pueden incluir indicadores tales como los siguientes: clientes que no alcanzan metas específicas de mejoramiento; papeles de trabajo que deben ser reprocesados debido a errores; clientes inapropiadamente clasificados o mal ubicados; arrestos que no superan las audiencias preliminares, y así sucesivamente. Los indicadores de resultados defectuosos podrían ser recopilados y monitoreados en lugar de, o además de, los indicadores positivos de calidad. Si éstos son usados conjuntamente los indicadores positivos de calidad, sólo deberían incluirse aquellos "indicadores de defectos" que suministren información adicional significativa, a fin de evitar que el proceso de monitoreo se convierta en una sobrecarga.

Indicadores Compuestos. En lugar de analizar los indicadores de Cuadro calidad por separado, algunas veces se sugiere agregarlos con los resultados en el índice de productividad y crear así un indicador compuesto. Hay dos maneras de hacerlo. Uno es definir el indicador de resultados en términos específicos de calidad, tales como: (13)

- Reparaciones realizadas en "x" días laborables
- Planillas procesadas con menos de "x" errores
- Clientes asesorados que alcanzaron niveles específicos de funcionamiento
- Arrestos que superaron las audiencias preliminares

A pesar de que tiene sus méritos, este enfoque presenta algunos problemas a la hora de efectuar las mediciones. Hay muchos indicadores de calidad que no pueden ser determinados al momento en que se está

**Cuadro 2. Ejemplos de Indicadores de Calidad de Servicios:
Efectividad/Efectos colaterales indeseables**

Salubridad - recolección de desechos sólidos

Indicador	Medido mediante
Pulcritud de calles, veredas, etc.	% considerado satisfactorio
Riesgos de salud e incendios	N° y % de manzanas riesgosas
Ausencia de olores o ruidos ofen- sivos	Quejas recibidas
Ausencia de daños durante la reco- lección de la basura	idem

Protección policial

Tasa de delitos reportados	Delitos reportados p/1000 hab.
Heridas físicas y pérdida de propiedades	N°/valor reportado en dólares
Delitos resueltos	Porcentaje de casos aclarados
Propiedad robada recuperada	Porcentaje recuperado

Protección contra incendios

Pérdida de propiedades	Promedio de dólares perdidos por incendio
Tardanza en apagar incendios	Tiempo p/control del incendio
Víctimas	Heridos y muertos reportados
Efectividad en el rescate	N° de personas salvadas

Servicios de recreación

Uso	Registros de asistencia (est.)
Asistencia totales	Asistencia pico dividida entre capacidad
Pulcritud y condición del equipo	Encuesta de uso u observación

Servicios de bibliotecas

Uso-visitas	N° de visitas
Uso-consultas	Datos de consultas
Calidad del servicio de referencias	Encuesta a usuarios

Fuente: Harry P. Hatry et al. **How effective are your community services? Procedures for monitoring the effectiveness of municipal services** (Washington, D.C.; The Urban Institute, 1977), pp. 9-124 *passim*.

produciendo el resultado de la tarea o actividad, por ejemplo. El enfoque que se recomienda aquí (incluir en el índice de productividad solamente los resultados no defectuosos, y monitorear la calidad por separado) parece servir para el mismo propósito de una forma más simple.

Una segunda manera de incorporar el factor calidad dentro del índice de productividad es ajustando los resultados de modo que reflejen los cambios ocurridos en relación a la calidad. En la práctica, esto significa medir uno o más atributos cualitativos y combinarlos con el indicador de resultados, en el índice de productividad. Este enfoque, por lo general es favorecido por quienes prefieren definir la productividad en términos amplios. Es algo similar a la Medida Total de Desempeño, que intenta monitorear los atributos mayores de un servicio. Desgraciadamente, hay algunos problemas asociados a la interpretación de los indicadores compuestos, por lo que su uso no es recomendable dentro de un Programa de Aumento de la Productividad. No obstante, dado que tales indicadores son con frecuencia mencionados en relación a la medición de la productividad, vale la pena entender cómo funcionan.

Desde la perspectiva del sistema de medición de la productividad, los indicadores compuestos no reducen la cantidad de información que se requiere, dado que hay que recopilar indicadores tanto de calidad como de resultados; en consecuencia, en aras de la claridad y la simplicidad, parece preferible reportar por separado ambos tipos de indicadores.

Disponibilidad de los Datos. La mayoría de los departamentos y de las agencias recogen información relativa a la calidad y/o efectividad de los servicios que prestan. Con frecuencia se llevan registros del grado hasta el cual las situaciones problemáticas han sido aliviadas. Las agencias que suministran servicios directos a los clientes deben conservar registros del progreso de éstos y/o de sus logros (los cuales a veces se reflejan en puntajes

obtenidos en determinadas pruebas). Algunos departamentos mantienen informaciones acerca de la prontitud en la prestación del servicio, de su completitud, de su precisión y de otros atributos similares. Los registros de las quejas de la ciudadanía - las cuales pueden estar referidas a algunos de los indicadores de calidad - son comúnmente conservados por los departamentos o por las oficinas municipales.

Otras maneras de agrupar datos acerca de la calidad, han sido propuestas y llevadas a efecto en algunos sitios. Uno de estos métodos es la evaluación por medio de escalas de puntuación, asignadas por observadores entrenados para evaluar condiciones específicas, tales como la pulcritud de las calles. Se han desarrollado mediciones fotográficas que representan escenas de calles con variados grados de pulcritud. Estas mediciones han sido usadas en un buen número de ciudades y también han sido desarrolladas para evaluar la condición del pavimento y la visibilidad de las señales de tránsito; además pueden aplicarse a otras variables de calidad del servicio que podrían ser observadas y monitoreadas de la misma manera (14).

Otra forma de medir la calidad de los servicios es mediante las encuestas a toda la ciudadanía (o grupos específicos de usuarios de determinados servicios) o a la comunidad de comerciantes. Estas encuestas suministran información acerca de las percepciones respecto a la calidad de los servicios. Esto es especialmente útil para ciertos aspectos cualitativos que de otra manera serían de muy difícil acceso, por ejemplo, la cortesía de los empleados públicos. Las encuestas también pueden proveer información acerca de las tendencias participativas. Una encuesta individual puede aportar información acerca de una variedad de servicios. Estas encuestas de una muestra multiservicios podrían ser realizadas a intervalos regulares (por lo general, una vez al año) para permitir efectuar comparaciones. Las encuestas pueden ser realizadas a modo de entrevistas personales o impersonalmente, mediante el correo. Este tipo de encuesta ha sido utilizado por un gran número de comunidades (15).

Estos métodos, a la par que aumentan la información acerca de la calidad de los servicios, requieren recursos adicionales principalmente tiempo del personal. Las comunidades que tienen recursos propios limitados, probablemente tendrán que contratar empresas encuestadoras. Los costos adicionales involucrados (tiempo del personal y dinero) pueden valer la pena si no se dispone de información cualitativa o si un método en particular es la mejor alternativa para evaluar algunas condiciones (por ejemplo, pulcritud de las calles). Los datos generados a partir de tales encuestas también pueden utilizarse para planificar mejoras en la calidad/efectividad. Sin embargo, si ya existen suficientes indicadores de calidad o si es posible generarlos con facilidad, para monitorear el control de calidad no serían necesarios ni las encuestas ni las escalas de puntajes asignados por observadores

especiales.

Un aspecto importante del PAP es asegurarse que la calidad del servicio no se deteriore. No obstante, esto se añade a la complejidad del sistema de medición y al proceso de evaluación. Puesto que es posible monitorear muchos aspectos de la calidad, debe tenerse presente que la productividad es el objeto primordial del PAP, por lo tanto, la calidad debería ser monitoreada hasta el grado en que fuera necesario para asegurarse que sus aspectos principales, se mantienen en niveles satisfactorios.

LA INSTALACION DE UN SISTEMA DE RECOLECCION DE DATOS

Hasta aquí, este artículo se ha concentrado en la identificación de indicadores de resultados y de calidad para ser usados en el sistema de medición de la productividad. En las restantes secciones, se explicará cómo recopilar los datos necesarios acerca de ellos.

¿ Quién recoge la información ? La recolección de información es uno de los aspectos descentralizados del PAP. De esta manera, cada agencia o departamento -o unidad dentro de ellas- puede recolectar sus propios datos (16). La recopilación de datos puede ser vista como un proceso de abajo hacia arriba. La mayoría de los datos se originan en o cerca del punto donde se realiza el trabajo, con registros que los empleados llevan en forma individual. Eventualmente, estos datos se agregan a datos similares de otras unidades de trabajo del mismo departamento. En cada uno de éstos o en cada agencia, debería haber alguien responsable de la supervisión de la recolección de datos. Esta misma persona debería, igualmente, estar encargada de la compilación y del procesamiento de datos si tal función es responsabilidad de una unidad descentralizada del PAP. Si no es así, el o ella es responsable de enviar la información a la unidad central. La recopilación inicial de los datos podría ser realizada por:

- empleados individuales
- grupos de trabajo
- supervisores de primera línea

La Recopilación de los Datos. Hay dos tipos básicos de información necesarios para monitorear la productividad: los resultados producidos y los insumos necesarios para producirlos. Suministrar estos dos tipos de datos es complicado debido a la naturaleza del trabajo en el sector público. La mayoría de los empleados distribuye su tiempo entre una variedad de servicios, cada uno con sus propios resultados. Un sistema de monitoreo de los tiempos es, probablemente, la forma más sencilla de seguirle la huella tanto a los resultados como al tiempo invertido en producirlos.

El monitoreo del tiempo es factible de ser operacionalizado mediante tablas de tiempo diario para cada empleado. Las filas de la hoja de control podrían representar intervalos de 15 ó 30 minutos. Los encabezados de las columnas reflejarían cada uno de los resultados principales de una tarea, que a su vez, pueden subdividirse en cualesquiera subcategorías o niveles de carga de trabajo, como sea necesario para reflejar acertadamente la tarea realizada. (Estas tareas han debido ser identificadas al momento de solicitar los indicadores de resultados).

Para usar las tablas de tiempo, los empleados sencillamente ingresan en la hoja de datos el número de resultados (o productos) de determinado tipo, producido en un periodo de tiempo dado. Esto no significa que los trabajadores deben interrumpir su actividad cada 15 ó 30 minutos para registrar los datos de producción. Si han estado trabajando continuamente en un tipo determinado de actividad durante un periodo de tiempo extenso, los datos relativos a los resultados pueden ser registrados al terminar la tarea, indicando cuántos periodos de tiempo invirtieron en ello. Para asignar tiempo a un resultado particular, debe considerarse todas las actividades necesarias para la producción de dicho resultado. De esta manera el tiempo utilizado recolectando, preparando (o desechando) materiales, recibiendo/dando instrucciones o información, o esperando, debe ser imputado al resultado general del servicio. Las interrupciones menores, por ejemplo, contestar un llamada telefónica, no deben ser sustraídas al cálculo. Una columna de "misceláneas" puede destinarse para registrar las interrupciones o las actividades que se realizan con poca regularidad o que no están incluidas en el programa de productividad.

Alternativamente, esta clase de monitoreo intensivo del tiempo puede ser puesta en práctica durante un periodo limitado, quizá pocas semanas, para establecer estándares que serían aplicados para realizar futuras mediciones de insumos. Si esta clase de monitoreo indica que, por ejemplo, 50% del tiempo de trabajo de casos está dedicado a entrevistas de admisión, por ejemplo, entonces cuando en el futuro se calcule la productividad de las entrevistas, habrá que usar 20 horas por semana p/caso (para una semana de 40 horas) como referencia en el cuadro de insumos. Esta norma sólo debe ser utilizada en servicios en los que, con regularidad, se utilice aproximadamente la misma cantidad de tiempo en una actividad dada. Esta regularidad puede deberse a las regulaciones o a las descripciones del cargo, y puesto que esos estándares pueden hacerse anacrónicos, hay que repetir periódicamente los registros de tiempo para estar seguros de que siguen reflejando los patrones actuales del trabajo. Otra alternativa consiste en usar técnicas de muestreo para reunir información acerca de la utilización del tiempo por parte de los trabajadores seleccionados en la muestra. Esta estrategia podría servir para estimar la proporción de tiempo utilizado por trabajadores similares en cada

tipo de trabajo (17).

En algunos casos, las tablas de tiempo no son necesarias debido a que un empleado (o grupo de empleados) produce una sólo clase de resultados que no varía significativamente en lo que respecta a la dificultad de la carga de trabajo (por ejemplo, los empleados de una oficina de registro de vehículos, 18). Aunque cada persona desempeña una variedad de tareas distintas, hay solamente una clase de resultados: los registros de vehículos completados. El total diario de registros puede ser tabulado por un supervisor y dividido entre la cantidad de horas trabajadas por el grupo, para estimar el promedio de registros por hora del equipo. Esta manera de monitorear el resultado grupal es aplicable a las funciones gubernamentales de procesamiento estandarizado de documentos, en las que hay poca variación en cuanto a grados de dificultad de las tareas.

Como se indicó previamente, los resultados defectuosos o incompletos, no deben ser incluidos en el índice de productividad. De esta forma, las páginas que hay que reescribir, las planillas que deben ser reprocesadas, las reparaciones que es necesario repetir, etc., no deberían formar parte de las tablas de trabajo. Desafortunadamente, a veces es difícil identificar las fallas al momento en que se producen. Esto es particularmente cierto para los servicios que implican interacción con el público o con los clientes (por ejemplo, arrestos, sesiones de entrenamiento, etc.). Es difícil, si no imposible, determinar a corto plazo la completitud o la adecuación de tales servicios. En estos casos, hay que contar todos los resultados del servicio.

El sistema de medición de la productividad debe registrar información acerca del control de calidad al igual que datos de resultados. Si se dispone de indicadores de calidad cuando se realiza el trabajo, ellos deben ser recogidos simultáneamente con los datos de resultados. El tipo de información cualitativa que es apropiada para esta descripción puede incluir la velocidad de respuesta, la completitud y la adecuación del servicio. Otros indicadores de calidad, como por ejemplo, efectividad, presencia o ausencia de efectos colaterales negativos y satisfacción de la ciudadanía, por lo general no son observables inmediatamente. Por ello hay que monitorearlos por separado, en especial, aquellos que ameritan técnicas como las escalas de puntos o encuestas a los ciudadanos. Este monitoreo generalmente lo realizan mejor los miembros del equipo central del PAP o el personal del departamento.

La decisión acerca de quién recoge los datos debe estar basada en lo que sea más sensato y simple de poner en práctica. Muchos trabajadores, particularmente aquellos que tienen contacto directo con el público, deben de hecho reportar alguna o algunas de sus actividades (por ejemplo, arrestos, investigaciones, clientes servidos, etc.) De esta manera, la idea de registrar su propio trabajo no debe serles particularmente inusual a ellos ni a otros empleados públicos. Si esta actividad parece difícil o recarga demasiado a

algunos tipos de empleados, la responsabilidad de realizarla debe ser asignada a los supervisores de línea. El equipo del PAP debe efectuar breves sesiones de orientación para familiarizar a todo el personal vinculado a las tareas de recolección de datos, con los formatos seleccionados y con la forma como deben recoger la información. La importancia de la precisión en la conservación de los datos, debe ser destacada.

Frecuencia de la Recolección de Datos. En realidad hay dos aspectos relativos a la frecuencia de la recolección de datos: ¿ con qué frecuencia hay que recoger datos originales acerca de los resultados de un servicio y con qué frecuencia hay que compilarlos en un informe, a efectos de organizar un proceso de retroinformación ? Al igual que es válido para otros aspectos del PAP, hay que tener en cuenta las circunstancias particulares a la hora de tomar este tipo de decisiones. La capacidad del personal para recoger, agregar y registrar la información es el factor clave que afecta la frecuencia de la recopilación de datos. La disponibilidad de recursos informáticos ayuda, pero no es absolutamente indispensable, salvo para las entidades gubernamentales muy grandes o desagregadas. De todas maneras, tales recursos pueden facilitar y hacer más rápido el proceso de recolección de datos en las jurisdicciones pequeñas.

En general, los datos relativos a sus propios resultados, recogidos por los mismos empleados, por grupos de empleados o por los supervisores acerca de los resultados grupales deben ser registrados diariamente y recopilados por los supervisores con una frecuencia diaria o semanal. Los datos deben ser compilados semanalmente, si es posible, para estar seguros de que los registros originales no fueron colocados erróneamente. Este nivel de compilación será, probablemente, responsabilidad del equipo descentralizado del PAP.

En su mayor parte, los gráficos de productividad deberían ser elaborados sobre una base mensual (por ejemplo, toneladas de basura recogida por hora trabajada durante el mes de enero). Este reporte podría ser compilado por el equipo central o por el descentralizado, dependiendo de la distribución inicial de responsabilidades. De todos modos, cuando el método de mejoramiento de la productividad está recién puesto en práctica, es preferible reportar indicadores de resultados semanal o quincenalmente. De esta manera se dispone de una retroinformación más rápida, independientemente de que el método funcione o no en forma satisfactoria. Después del periodo inicial, los reportes mensuales serán suficientes. Estos reportes deben mostrar los gráficos de productividad para los primeros meses del año y para el periodo base, además de los porcentajes de aumento o decremento para el primer mes. También podrían incluir los cambios porcentuales respecto al promedio del primer año y del periodo base.

Los indicadores de calidad que requieran esfuerzos especiales para

la recolección de los datos que le sean pertinentes, podrían ser monitoreados lo menos frecuentemente posible, quizá cada tres meses. Aquellos que estén disponibles desde un comienzo, serían reportados mensualmente junto con los indicadores de productividad.

Hay que tener siempre en cuenta que el propósito primordial de la recolección de datos es brindar retroinformación. Cuando un método ha sido recientemente implementado, los integrantes del equipo central tienen que revisar, junto con los gerentes de departamentos o de las unidades, los reportes producidos para verificar si los datos indican que el método en cuestión funciona en forma apropiada. Después que un método ha estado funcionando apropiadamente durante un tiempo, es posible darle a los reportes un trato más rutinario. En principio, es responsabilidad del personal descentralizado del PAP chequear los reportes para detectar y resolver cualquier problema que se presentara, sin embargo, el equipo central también debería revisarlos.

Monitoreo para Lograr Precisión. Como ya se ha dicho antes, es importante que un sistema de medición de la productividad sea preciso. La manera de asegurar esta condición, es diseñando un dispositivo de monitoreo de la exactitud, el cual supone chequear regularmente los diferentes aspectos del sistema para lograr que sea preciso. Por ejemplo, los datos compilados pueden ser comparados con los números de las tablas de tiempo individuales, a su vez, éstos podrían ser chequeados contra los productos tangibles del trabajo (tales como planillas terminadas). Si la naturaleza del trabajo no permite este chequeo, podría recurrirse a la realización de entrevistas a una muestra de empleados para verificar el grado de confiabilidad del sistema de cómputos de tiempo.

El monitoreo de la exactitud debe ser un componente funcional del sistema de medición de la productividad. Una parte, o todo, del monitoreo debe ser hecha en forma aleatoria para aumentar la precisión de todos los registros de información y no solamente de aquellos que son objeto de seguimiento y control. El conocimiento de la posibilidad de que los datos serán chequeados y verificados, induce a las personas a ser más cuidadosas, que es precisamente uno de los principales objetivos del sistema de seguimiento. Las sanciones contra el falseamiento deliberado de los reportes, debe ser parte integral del sistema de monitoreo, de modo de desincentivar las trampas (19).

El personal encargado de realizar el monitoreo de la productividad, puede provenir del equipo central del PAP, del equipo descentralizado o de una combinación de ambos. El personal descentralizado podría tener la responsabilidad de efectuar verificaciones regulares y aleatorias dentro de los departamentos mientras que el personal central del PAP haría chequeos menos frecuentes. Los trabajadores estarían informados de que estos chequeos forman parte del sistema de productividad, de manera que no sean tomados completa-

mente por sorpresa, aclarándoles además, que la intención no es acosar ni intimidar a nadie sino que este es un procedimiento normal para asegurarse que la información necesaria para el sistema de productividad, está siendo registrada con suficiente precisión.

RESUMEN

El propósito del sistema de medición dentro del Programa de Aumento de la Productividad es suministrar información que ayude a alcanzar la meta de mejorar la productividad. La función clave de la medición es proveer retroinformación respecto a si los métodos para aumentar la productividad trabajan adecuadamente, a fin de poder efectuar las acciones correctivas pertinentes en el caso de que no sea así. El monitoreo del control de calidad cumple una función de retroinformación similar al permitir corregir la disminución de calidad que pudiera ocurrir.

Prestar atención a los detalles del establecimiento de un sistema de medición de la productividad, permite estar seguros de que dicho sistema suministra información relevante en forma oportuna y precisa. Entre los aspectos importantes del establecimiento de un sistema de medición figuran:

- El involucramiento de las personas que serían afectadas por el sistema
- La selección de los indicadores de resultados que reflejen las actividades más importantes que realiza la organización o el servicio
- El agrupamiento de los resultados según categorías homogéneas o efectuar su ponderación cuando éste sea pertinente
- La selección de los indicadores de control de calidad para todos los servicios que abarque el sistema de productividad
- El uso de datos disponibles siempre que sea posible
- La capacitación del equipo descentralizado para que realice la recolección de los datos
- Hacer seguimiento para lograr mayor precisión de la información
- El uso de los datos en función de la retroinformación, la corrección y el control

El establecimiento del sistema de medición es uno de los aspectos finales de la fase introductoria de un Programa de Aumento de la Productividad. El paso siguiente es comenzar a seleccionar y a poner en funcionamiento los métodos para, efectivamente, aumentarla.

NOTAS

1. Walter L. Balk, "Toward a government productivity ethic", *Public Administration Review* 38(January/February 1978):48
2. Walter L. Balk, "Improving government productivity: some policy perspectives", Sage Professional Papers in Administrative and Policy Studies, vol. 1, series 03-025 Beverly Hills, Ca.; Sage Publications, 1975, p. 13
3. Ibid. , p. 25
4. Samuel A. Finz, "Productivity measurement systems and their implementation", in: ed. George J. Washnis, *Productivity improvement handbook for state and local government* (New York: John Wiley & Sons, 1980), p. 143
5. James F. Budde, *Measuring performance in human services systems*, (New York,; AMACOM, 1979) p. 47
6. Harry P. Hatry et al., *Efficiency measurement for local government services* (Washington, D.C.; The Urban Institute, 1979) p. 143
7. Ibid. p. 77
8. El ejemplo utilizado aquí ha sido tomado de: National Center for Productivity and Quality of Working Life, *Total Performance Management: some pointers for action* (Washington, D.C.; National Center for Productivity and Quality of Working Life, Fall 1978), pp. 12-15
9. Harry P. Hatry "Measuring the quality of public services", in eds. Willis D. Hawley and David Rogers, *Improving urban management* (Beverly Hills, Sage Publications, 1976) p. 7
10. Ibid. p. 13
11. Harry P. Hatry et al. *How effective are your community services? Procedures for monitoring the effectiveness of municipal services* (Washington, D.C.; The urban Institute, 1977), p. 5
12. Hatry, *Efficiency measurement*, pp. 37-38
13. Ibid., pp. 36
14. Para más información respecto al uso y funcionamiento las escalas de observadores, veáse Hatry, *How effective are services ?*, pp. 207-213
15. Ibid., pp. 215-225
16. Para una discusión acerca de la recolección de datos, ver National Center For Productivity and Quality of Working Life, *Improving productivity: a self-audit and guide for federal executives and managers* (Washington, D.C.; National Center For Productivity and Quality of Working Life, 1978), pp. 23-24

17. Para una discusión acerca del muestreo, veáse Hatry et al., **Efficiency measurement**, pp. 164 y 179

18. Balk, **"Improving government productivity"**, p. 29

19. Para una discusión sobre esta materia, veáse: James E. Swiss, **"Unbalanced Incentives in government productivity systems: misreporting as a case in point"** *Public Productivity Review*, (March 1983); pp. 26-37

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO (CLAD)

CENTRO DE DOCUMENTACION E INFORMACION

Apartado Postal 4181 - Caracas 1010-A - Venezuela
Teléfonos: 922395/925953 - Fax: 918427

FORMULARIO DE SUSCRIPCION AÑO 1991

Nombre: _____
Dirección: _____
Apartado Postal: _____
Ciudad: _____ País: _____
Teléfono: _____ Fax: _____ Télex: _____

Para cancelar, favor remitir un cheque no endosable a nombre del CLAD, y enviar a nuestra dirección junto con el formulario.

Suscripción:

- | | |
|--|---------------------|
| <input type="checkbox"/> Boletín de Resúmenes | (4 números al año) |
| <input type="checkbox"/> Información al Día en Gestión Pública | (10 números al año) |
| <input type="checkbox"/> Selección de Documentos Clave | (2 números al año) |
| <input type="checkbox"/> Serie Temas de Coyuntura | (2 números al año) |
| <input type="checkbox"/> Serie Legislación | (2 números al año) |

TARIFAS (Incluye importe de correo aéreo).

	BOLETIN RESUMENES	INFORMACION AL DIA	SELECCION DOC. CLAVE	SERIE TEMAS COYUNTURA	SERIE LEGISLACION
América Latina y el Caribe US\$.	19	14	15	19	7
Otros Países US\$.	25	20	20	26	14
Venezuela Bs.	760	400	360	400	150

Tarifa rebajada para la suscripción de todos los títulos:

América Latina y el Caribe	US\$. 60
Otros Países	US\$. 90
Venezuela	Bs. 1700

Las tarifas señaladas sólo cubren una parte del costo total de las publicaciones, dado que el interés fundamental del CLAD es difundirlas ampliamente.

TITULOS PUBLICADOS

	VOL.	No.	TEMAS
(*)	1	1	ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD
(*)	1	2	EMPRESAS PUBLICAS
(*)	2	1	ESTRATEGIAS INNOVATIVAS DE INTERVENCION ORGANIZACIONAL
	2	2	GOBIERNO LOCAL Y DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA
	3	1	POLITICAS PUBLICAS : METODOLOGIAS DE ANALISIS Y PROBLEMAS DE IMPLEMENTACION
	3	2	CARRERA ADMINISTRATIVA Y SISTEMAS DE PERSONAL : EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS
(*)	4	1	DESBUROCRATIZACION Y SIMPLIFICACION EN AMERICA LATINA - RECIENTES FUNDAMENTOS JURIDICOS-ADMINISTRATIVOS
(*)	4	2	AVANCES DE LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA Y ESPAÑA
(*)	5	1	GESTION DE PROGRAMAS SOCIALES EN AMERICA LATINA
(*)	5	2	SISTEMAS DE INFORMACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA - ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS
	6	1	SISTEMAS DE INFORMACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA : APLICACIONES
	6	2	PRIVATIZACION : EVALUACIONES TEORICAS RECIENTES
	7	1	LA REFORMA DEL ESTADO : ASPECTOS TEORICOS Y EXPERIENCIAS
	7	2	AVANCES RECIENTES EN LA TRANSFORMACION, REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA Y ESPAÑA

(*) Agotado

Nota: El valor de cada ejemplar es de US\$ 7,50 ó Bs. 180,00