



# INDES



## Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales

### MÓDULO 5 Gestión de programas y proyectos



### Módulo 5

#### Gestión de programas y proyectos

##### **Autores:**

Marco Varea (unidad 1)

Albert Serra (unidades 2 y 3)

##### **Equipo INDES:**

Juan Cristóbal Bonnefoy, Jefe INDES

Edgar González, Coordinador General del curso GpRD

Nydia Díaz, Coordinadora Académica

Cynthia Smith, Coordinadora del aula virtual

Josué Mendoza y Diego Belaván, administración y apoyo operativo del aula virtual

##### **Equipo PRODEV**

Roberto García López, Coordinador PRODEV

Mauricio García Moreno, Coordinador del curso GpRD

##### **Colaboradores**

Cecilia Ortiz B., edición y corrección orto-tipográfica

##### **Diseño gráfico:**

Manthra Editores · info@manthra.net

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando crédito al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



## ÍNDICE

Presentación.....	8
Objetivos del módulo.....	8
Preguntas orientadoras del aprendizaje.....	8
<b>Unidad 1. Sistemas nacionales de inversión pública.....</b>	<b>10</b>
1.1 Conceptos básicos.....	10
1.2 Los determinantes de la inversión .....	18
1.3 ¿Qué es un sistema nacional de inversión pública o SNIP?.....	19
1.4 Banco de proyectos de inversión (BPI).....	24
1.5 Ciclo de proyectos de IP.....	25
1.6 Síntesis de la unidad .....	37
1.7 Bibliografía de la unidad .....	40
<b>Unidad 2. Gestión de servicios públicos .....</b>	<b>42</b>
2.1 Servicios públicos y creación de valor público .....	42
2.2 Integración de la política y la producción de servicios.....	43
2.3 Niveles de trabajo en la gestión de servicios.....	44
2.4 La estructuración de servicios y productos.....	47
2.5 La gestión de los servicios públicos.....	51
2.6 Conceptualización del servicio.....	53
2.7 Planificación del servicio.....	59
2.8 Posicionamiento y segmentación.....	64
2.9 Estructuración: <i>mix</i> del servicio.....	68
2.10 Evaluación y control de gestión.....	72
2.11 Componentes del servicio: el <i>mix</i> de servicio.....	76
2.12 Síntesis de la unidad.....	87
2.13 Bibliografía de la unidad .....	89

<b>Unidad 3. Herramientas de gestión .....</b>	<b>91</b>
3.1 Modelo de gestión unitaria del servicio.....	91
3.2 Ficha básica del servicio.....	92
3.3 Manual de gestión operativa.....	94
3.4 La integración de la oferta: la cartera de servicios públicos .....	96
3.5 La gestión de la calidad en los servicios públicos .....	106
3.6 Estado, mercado y cooperación público-privada en la producción de servicios públicos.....	116
3.7 Requerimientos para una cooperación público-privada de calidad .....	125
3.8 Sistemas de información y gestión de servicios y productos.....	128
3.9 Síntesis de la unidad .....	128
3.10 Bibliografía de la unidad .....	129
<b>Índice de gráficos</b>	
5.1 Correlación simple entre inversión y crecimiento.....	11
5.2 Formación bruta de capital fijo/PIB, 1980-2006 (%).....	12
5.3 Integración del SNIP con los otros sistemas de información .....	24
5.4 Ciclo de proyecto en el marco del SNIP.....	29
5.5 Creación del valor público .....	43
5.6 Aportación de los servicios a la creación de valor .....	44
5.7 Niveles de trabajo.....	45
5.8 Componentes del ciclo de la gestión del servicio.....	51
5.9 La gestión de servicio.....	52
5.10 Etapas del proceso de conceptualización.....	55
5.11 La cartera de servicios y ciclo de vida - Boston Consulting Group.....	58
5.12 Fases de la planificación del servicio .....	60
5.13 Posicionamiento y segmentación.....	66
5.14 El <i>mix</i> de los servicios públicos .....	76
5.15 Posibles situaciones derivadas de la asignación de recursos.....	81
5.16 Elementos clave en el equipamiento y entorno de la prestación de servicios públicos.....	84
5.17 El Manual de procedimientos del servicio .....	92
5.18 Integración de la gestión de servicios .....	105

## Índice de recuadros

5.1	Componentes de un sistema nacional de inversión pública .....	20
5.2	Funciones de un sistema nacional de inversión pública .....	21
5.3	Objetivos de un sistema nacional de inversión pública .....	22
5.4	Metodologías de evaluación de proyectos.....	23
5.5	Fase de ejecución de la inversión .....	27
5.6	Niveles de integración de los presupuestos corrientes y de capital.....	30
5.7	Estado de los sistemas nacionales de inversión pública en América Latina al finalizar el Siglo XX.....	31
5.8	Consideraciones de los proyectos de capital.....	36
5.9	Restricciones inherentes a los servicios.....	50
5.10	Componentes de la gestión de servicio y su respectiva función.....	53
5.11	Principales elementos de gestión que aporta el ciclo de vida .....	57
5.12	Implicaciones de la matriz del Boston Consulting Group para la gestión .....	58
5.13	Objetivos básicos del análisis de demanda.....	61
5.14	Escenarios que definen la acción política .....	64
5.15	Elementos fundamentales para la gestión de la segmentación .....	68
5.16	Las cuatro "P" .....	70
5.17	Aspectos que se tendrán en cuenta al considerarse los servicios públicos.....	70
5.18	Indicadores para los objetivos operativos.....	72
5.19	Requisitos para llevar a cabo el proceso de evaluación .....	73
5.20	Elementos que se tendrán en cuenta al desarrollar indicadores de evaluación....	75
5.21	Razones para el establecimiento de precios en los servicios públicos.....	83
5.22	Elementos de la comunicación del servicio .....	86
5.23	Elementos necesarios para la buena gestión de un servicio .....	92
5.24	Elementos constitutivos del Manual de gestión del servicio .....	95
5.25	Las ventajas de tener pocos niveles de agregación entre los ámbitos corporativo y de servicio .....	101
5.26	Principales niveles en la cadena de agregación .....	102
5.27	Elementos que se deben resaltar en la gestión de la calidad en los servicios públicos .....	106
5.28	Características básicas en las que se han apoyado los sistemas de calidad .....	110

5.29	Consideraciones para la elaboración de una estrategia de calidad total en el campo de los servicios públicos .....	111
5.30	Los principios de Deming.....	113
5.31	Pasos para promover la calidad propuestos por J. Juran.....	113
5.32	Principios de Feigenbaum.....	114
5.33	Fuentes de la no calidad.....	115
5.34	¿Qué elementos se necesitan para la provisión de servicios públicos? .....	119
5.35	Definición de producción de servicios públicos.....	120
5.36	Principales objetivos de la cooperación público-privada.....	121
5.37	Elementos que se tendrán en cuenta para lograr una mayor eficiencia en la cooperación público-privada .....	122
5.38	Beneficios aportados por la cooperación público-privada .....	122
5.39	Costes asociados a la cooperación público-privada .....	123
5.40	Factores de riesgo de la cooperación público-privada.....	124
5.41	Consideraciones para la gestión de la cooperación público-privada .....	126
<b>Índice de cuadros</b>		
5.1	Evolución del gasto público subnacional como % del gasto del SPNF.....	14
5.2	Avances en los problemas de los SNIP identificados hace 10 años y perspectivas futuras .....	33
5.3	Matriz de niveles de trabajo en la oferta de servicios públicos.....	46
5.4	Ficha básica del servicio.....	93
5.5	Modelo de cartera de servicios.....	104

## GLOSARIO DE SIGLAS

<b>BCG</b>	Boston Consulting Group
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BPI</b>	Banco de Proyectos de Inversión
<b>CPP</b>	Cooperación público-privada
<b>GpR</b>	Gestión por/para resultados
<b>GpRD</b>	Gestión para resultados en el desarrollo
<b>GPS</b>	Global Positioning System
<b>ICF</b>	Departamento de Capacidad Institucional y Financiamiento
<b>IP</b>	Inversión pública
<b>ISO</b>	International Organization for Standardization
<b>MFMP</b>	Marcos fiscales de mediano plazo
<b>MGMP</b>	Marco de gasto a mediano plazo
<b>MH</b>	Ministerio de Hacienda
<b>MP</b>	Ministerio de Planificación
<b>MEPYD</b>	Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo (República Dominicana)
<b>PD</b>	Planes de desarrollo
<b>PIP</b>	Plan o programa de inversiones públicas
<b>PPP</b>	Public Private Partnership (Asociación Público-Privada)
<b>PpR</b>	Presupuesto por resultados
<b>SENPLADES</b>	Secretaría de Planificación (Ecuador)
<b>SEP</b>	Sistema de Evaluación PRODEV
<b>SIF</b>	Sistema de información financiera
<b>SIP</b>	Sistema de inversión pública
<b>SIPL</b>	Sistema de inversión pública local
<b>SNIP</b>	Sistema nacional de inversión pública
<b>SPNF</b>	Sector público no financiero
<b>TIC</b>	Tecnología de la Información y la Comunicación
<b>TIR</b>	Tasa interna de retorno
<b>VAN</b>	Valor actual neto

## Presentación

Este Módulo se orienta a revisar, entre otros temas, los principios básicos de los procesos de decisión de los proyectos de inversión pública en el contexto de las finanzas públicas del Estado y, más concretamente, en el contexto de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) a nivel de gobierno central, pero con mayor énfasis en el ámbito de gobiernos locales. Asimismo, aborda los elementos conceptuales, operativos e instrumentales adecuados a la gestión de los bienes y servicios de naturaleza pública.

El módulo está estructurado en tres grandes unidades de aprendizaje. La primera se centra en una revisión de los diferentes componentes que forman parte de todo el ciclo de proyectos: vigencia de los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP), procesos de identificación en los bancos de proyectos y filtros de selección, formulación y evaluación. Asimismo, revisa la institucionalidad y gobernabilidad que deben sustentar los procesos de decisión. Al finalizar, la unidad expone los principios básicos de la gestión por resultados (GpR) en el sector público en el contexto de las finanzas públicas, teniendo como base la creación de valor público de los proyectos de inversión pública.

La segunda unidad establece la naturaleza específica de los servicios públicos y su función en los procesos de creación de valor público para lo cual se apoya en los aportes conceptuales y metodológicos provenientes de distintas áreas de conocimiento, entre otras, las de gestión pública, gestión y *Management* (administración) generales, gestión por resultados en el sector público, gestión de servicios, *marketing* (mercadeo) general y *marketing* de servicios, gestión de procesos y calidad. En este marco de conocimiento, la unidad se articula alrededor de los elementos de capacitación para la gestión eficiente de los servicios públicos.

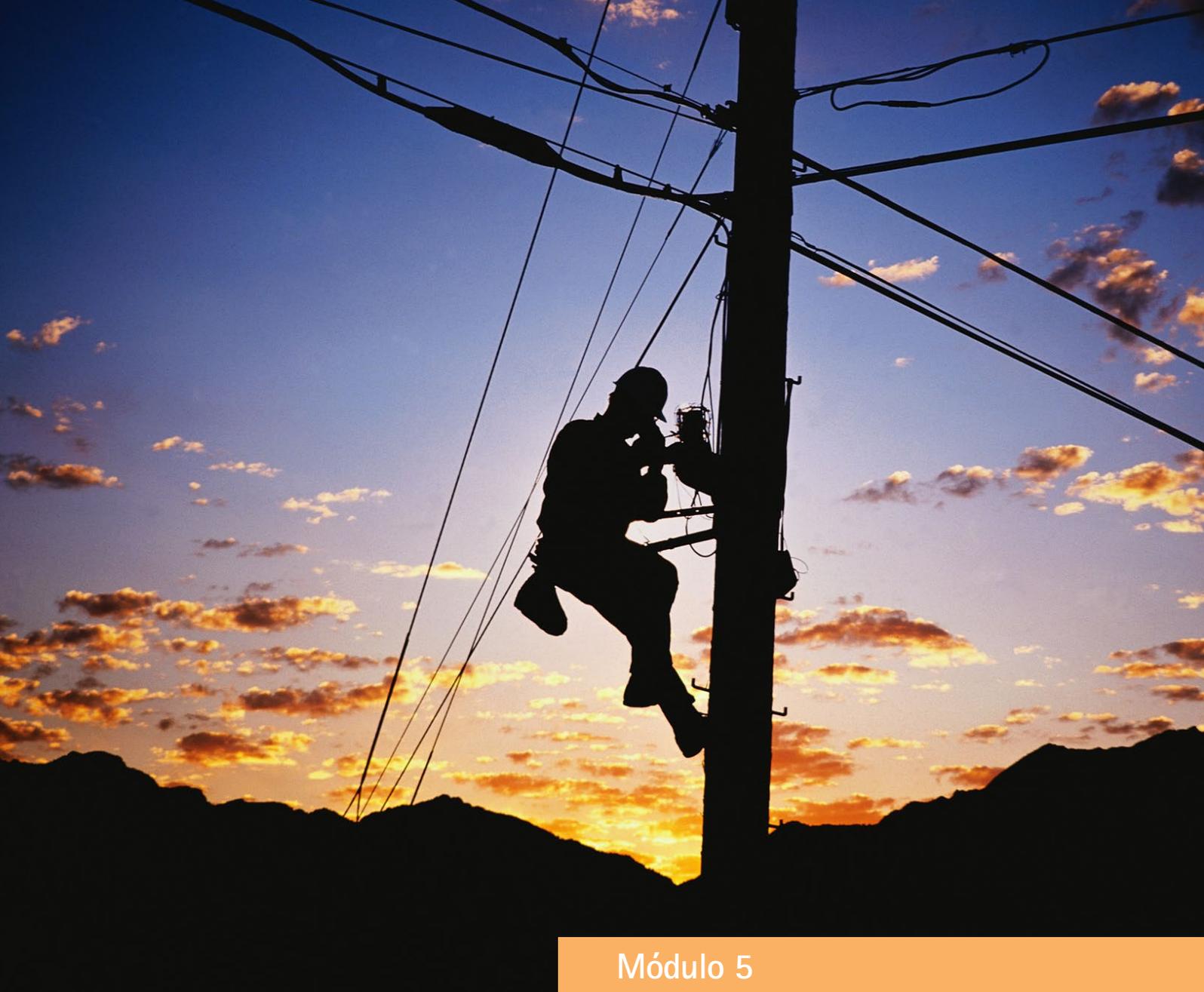
La tercera unidad se centra en el tema de las herramientas de gestión que facilitan procesos y procedimientos apropiados para la gestión de servicios con calidad y oportunidad, orientada a la generación de valor público y a la GpRD.

## Objetivo del módulo

Analizar e investigar en torno a procesos de decisión en el marco de proyectos de inversión pública (IP), a partir del conocimiento de los principios y metodologías que regulan dichos procesos. Con ello se busca comprender que los proyectos de inversión son rentables en términos sociales y económicos a través de la gestión de servicios públicos con herramientas, procesos y procedimientos apropiados en términos de la mejor calidad, y orientados a la generación de valor público, en el marco de la GpRD.

## Preguntas orientadoras del aprendizaje

- ¿En dónde radica la importancia de la IP y su relación con la creación de valor público?
- ¿Por qué la IP constituye uno de los pilares fundamentales de la gobernabilidad democrática?
- ¿A qué contribuye tener un sistema de IP? ¿Cuáles son los mecanismos para evaluar las prioridades de IP? ¿Es viable un SIP local separado del SIP nacional?
- ¿Es posible establecer objetivos para los servicios públicos sin consideración explícita de los cambios sociales (*outcomes*) que se pretenden realizar?
- ¿Qué alternativas se podrían utilizar para la definición de los objetivos de gestión de los servicios públicos en situación de dificultad de identificación y medición del *outcome*?
- ¿Son aplicables y necesarios la segmentación y el posicionamiento en la gestión de los servicios públicos?
- ¿Qué aportes y qué riesgos puede representar la utilización del concepto de posicionamiento en la gestión de los servicios públicos?



## Módulo 5

### Gestión de programas y proyectos

- Unidad 1. Sistemas nacionales de inversión pública
- Unidad 2. Gestión de servicios públicos
- Unidad 3. Herramientas de gestión

## Unidad 1. Sistemas nacionales de inversión pública

### Objetivos del aprendizaje

- Conocer el marco institucional del proceso de toma de decisiones y de la ejecución de la IP a partir de los SNIP, para ofrecer a los ejecutores de políticas públicas locales, elementos que faciliten la construcción de SNIP local o de bancos de proyectos.
- Comprender la dinámica y los requisitos para la sostenibilidad de proyectos de IP.
- Conocer, en el marco de la gestión por resultados, la interrelación de la evaluación de proyectos como eslabón de la planificación económica y la elaboración del presupuesto por resultados (PpR), en un contexto de priorización en la asignación de gastos

### 1.1. Conceptos básicos

#### 1.1.1. Justificación del debate sobre la importancia de la IP en los niveles nacional y subnacional<sup>1</sup>

A raíz de la crisis de la deuda de la década de 1980 y de las reformas propuestas por el denominado Consenso de Washington (1989), durante la

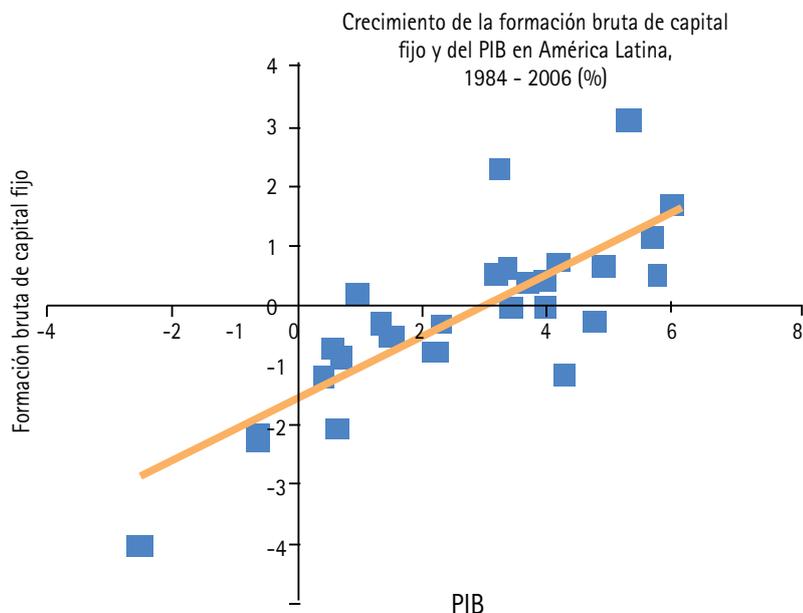
---

<sup>1</sup> A lo largo del texto, se utilizará indistintamente los términos subnacional, local o seccional, para expresar el siguiente nivel de gobierno, después del gobierno central. En estos niveles de gobierno entran tanto los estados de Brasil y México, las provincias de Argentina, como las provincias o gobernaciones y alcaldías o municipios de cualquier otro país de América Latina, no federal.

década de 1990, la discusión del rol de las finanzas del sector público –y en particular de la IP– ha tomado mayor relevancia en los últimos años en todos los países de la región, con respecto a lo sucedido en la década de 1980. En general, existe un consenso sobre la necesidad de fortalecer todos los procesos alrededor de la IP, puesto que juega un papel determinante cuando de asegurar la estabilidad económica se trata. De la misma forma, por medio del presupuesto, se persigue que la IP refleje una asignación eficiente de recursos para mejorar la calidad del gasto público. Esto es acertado para todos los niveles de gobierno, es decir, tanto central, como local.

La importancia de la IP radica en que es el principal elemento de creación de valor público y es determinante del crecimiento económico. Como se conoce, más allá de la perspectiva coyuntural, en el mediano plazo, la reflexión sobre el comportamiento del crecimiento económico de los países está altamente correlacionada con el comportamiento de la inversión pública, como se puede ver en el caso de países emergentes y en particular los de América Latina en las últimas dos décadas y media (gráfico 5.1).

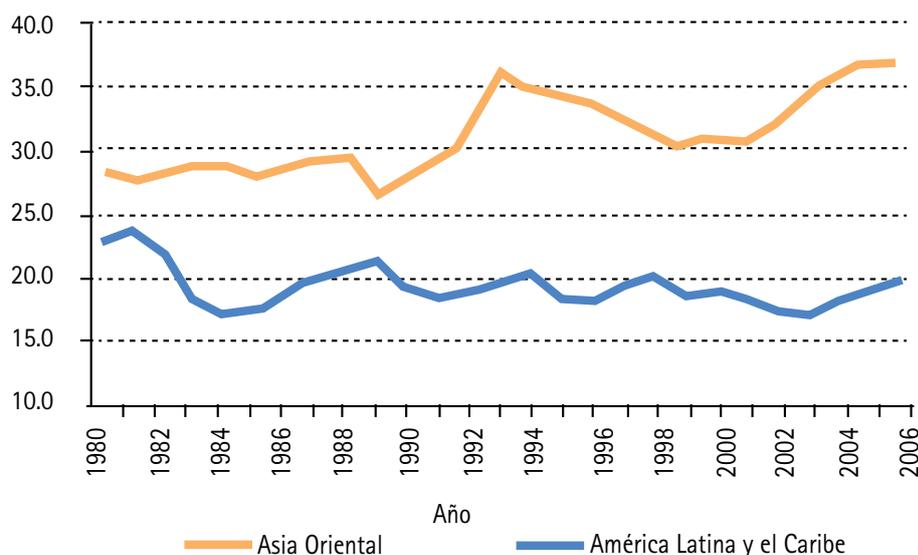
**Gráfico 5.1. Correlación simple entre inversión y crecimiento**



Fuente: Jaramillo, F., 2009

Por otro lado, y como se conoce, cuando existen problemas de iliquidez o estrechez fiscal, la IP actúa en el financiamiento del presupuesto y en su ejecución, como variable residual o de ajuste. Esto significa que es la variable que primero se recorta en casos de choques internos o externos en la economía. Es decir, esto implica que el debate vaya más allá de lo puramente técnico, ya que al momento de realizar ajustes en la economía (léase en los proyectos de inversión), en lugar de tomar en cuenta las consideraciones de impacto en el crecimiento o en la pobreza, en muchos casos las decisiones son puramente políticas. Esto podría explicar, en parte, los cambios permanentes de la participación de la IP en el producto, y de la volatilidad del crecimiento económico en América Latina y Asia (gráfico 5.2).

**Gráfico 5.2. Formación bruta de capital fijo/PIB, 1980-2006 (%)**



Fuente: World Development Indicators (WDI)

Elaboración del el autor con base en Jaramillo, F. (2009)

Por este motivo, se puede decir que el funcionamiento de la inversión pública constituye uno de los pilares fundamentales de la gobernabilidad democrática, no sólo porque este proceso define las prioridades y asignación de recursos públicos, sino también porque permite entender una parte de sus restricciones económicas y políticas.

En América Latina se plantea como un desafío la interrogante de cómo deben definir sus prioridades de inversión las provincias y las alcaldías, no se diga las prioridades de gasto. Varios países llevan años avanzando por la senda de la descentralización, de desconcentrar y delegar un conjunto de competencias a los niveles seccionales. Este avance no ha sido consistente con la demanda de recursos que la asunción de las nuevas competencias requiere, ni con la capacidad institucional que exigen estos procesos. Por tanto, el desafío se plantea en lo institucional en todo el conjunto de fases del ciclo del proyecto, desde cómo formular proyectos, evaluar ex ante, ejecutar y evaluar ex post.

En teoría, en el nivel subnacional, las decisiones de proyectos de IP se someten, en la mayoría de países, a la política nacional; es decir, al SNIP que radica en el sistema del gobierno central según la cantidad que este financie, el grado de descentralización del país y el nivel de autonomía financiera que tenga cada región. Lo ideal sería que existan SNIP acordes con la capacidad de autofinanciamiento que tienen las provincias y los municipios. En este campo, los gobiernos nacionales tienen la gran responsabilidad de dotar a los gobiernos locales de políticas y herramientas para que éstos puedan definir el orden de prioridades de los proyectos por sus propios medios, y determinar las inversiones que resulten de calidad y prioridad de acuerdo a "principios de subsidiariedad". Por lo tanto, se puede decir que definir la calidad del gasto en el nivel local, comienza por contar con la capacidad de priorizar proyectos.

Existe evidencia suficiente para justificar el avance de construir sistemas de inversión pública local (SIPL), ya que la participación en la toma de decisiones de inversión de los gobiernos locales y regionales es cada vez mayor. Por ejemplo, en el Perú en el 2001, el gobierno nacional decidía sobre el 71% de los recursos de inversión; en el 2009 lo hizo sobre el 26%, lo cual constituye un claro indicador de los avances en la descentralización. El siguiente cuadro muestra la evolución del gasto público subnacional en las últimas dos décadas, como porcentaje del gasto del sector público no financiero (SPNF).

**Cuadro 5.1. Evolución del gasto público subnacional como porcentaje del gasto del sector público no financiero**

	1991 - 1995	1996 - 2000	2011 - 2005
Argentina	44.7	44.8	44.6
Bolivia	15.6	21.6	26.7
Chile*	7.5	9.5	9.0
Colombia	23.3	22.6	22.5
Costa Rica**		3.0	2.9
Ecuador	8.2	10.3	16.8
México	24.0	28.1	32.8
Paraguay	1.0	0.9	1.1
Perú		10.0	11.3

\*Promedio 1991 - 1995 corresponde a 1992 - 1995

\*\* Promedio 1996 - 2000 corresponde a 1997 - 2000

Fuente: Jiménez, 2007: 17

Con todo lo indicado, se puede llegar a las siguientes conclusiones: en primer lugar, la importancia de la inversión para el crecimiento económico en los niveles tanto nacional como subnacional, y en segundo lugar, la relevancia de construir una estructura institucional para dotar de capacidad de evaluación de proyectos de inversión a los gobiernos locales. Se puede lanzar una hipótesis no comprobada, cual es la de asumir que mientras más descentralizado es un país, los gobiernos locales tienen más autonomía y mayor capacidad de autofinanciamiento; de esta forma, la mayor descentralización tendería a dotar a estos organismos de mayor capacidad de priorización, evaluación y gestión del gasto público local. De una revisión somera de los marcos legales de la inversión pública, esta hipótesis es comprobable en los países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela), y en países que han avanzado en sus procesos de desconcentración fiscal y política como Colombia y Perú, donde inclusive a nivel departamental pueden recurrir al endeudamiento externo sin garantía soberana<sup>2,3</sup>. Por este evento, estos gobiernos locales están

2 Como ejemplo, se pueden ver los artículos 214 y 216 del Código de Régimen Departamental de Colombia que establecen la autonomía de los gobiernos locales para adelantar operaciones de endeudamiento sin el aval de la nación.

3 En el caso de Perú, los municipios tienen autonomía para endeudarse sin garantía del gobierno central de acuerdo al Título IV de la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento 28563 de 2005.

sujetos a someterse a una evaluación de riesgo, local o internacional, lo que implica una revisión exhaustiva, no solamente de sus cuentas para evaluar su capacidad de pago, sino también de su capacidad institucional. Como se puede observar, la tarea relevante de construir una estructura institucional para dotar de capacidad de evaluación de proyectos de inversión a gobiernos locales, es compleja y está relacionada con el contexto institucional del país<sup>4</sup>.

### 1.1.2. Evolución de la institucionalidad de la IP

Para entender el funcionamiento de la institucionalidad de la IP es importante realizar primeramente una breve revisión de la evolución histórica que ha tenido el tratamiento del tema. En los años cincuenta y sesenta inician los intentos de planificación con la elaboración de planes para los sectores clave (transporte, energía). A finales de la década de los cincuenta, comenzaron a crearse entes planificadores con el objetivo de programar y administrar la IP.

Luego, en los años setenta y ochenta, se observó en varios países de la región que las responsabilidades asignadas a la planificación eran desmedidas; que la política económica y social estaba basada en intenciones, donde el diagnóstico prevalecía sobre las medidas, los instrumentos y los recursos. Esto fue resultado, en cierta forma, de un desprestigio de la planificación. Posteriormente, durante la década de 1980 hasta mediados de los años noventa, se redujeron funciones o se eliminaron los Ministerios de Planificación (MP) y los SNIP se debilitaron. Además, el concepto de Bancos de Proyectos de Inversión (BPI) perdió su alcance respecto al ciclo completo de la inversión; desapareció el horizonte de mediano y largo plazo, por la crisis de la deuda y la cultura del corto plazo.

Hacia fines de los años noventa se revalorizaron los SNIP, adquirieron más protagonismo en la programación de la inversión pública, con mayor control por los Ministerios de Hacienda (MH) o de los MP. No obstante lo señalado, el seguimiento y evaluación ex post continuó siendo débil. Entrado el milenio, la IP comenzó a ser el eje integrador del Plan de Desarrollo (PD) y del presupuesto; los programas de inversión pública (PIP) iniciaron la

---

4 Para entender mejor la realidad financiera de los gobiernos generales, se puede referir a la serie "Public Sector Governance and Accountability Series" del Banco Mundial, editada por Anwar Shah. En particular se sugiere "Macro Federalism and Local Finance" y "Local Public Financial Management".

"pelea" por espacios fiscales y resurgió el debate en el marco de las leyes de responsabilidad fiscal, la incorporación de los marcos de gasto de mediano plazo (MGMP) y los sistemas integrados de administración financiera (SIAF). Concomitantemente, se prestó más atención a la inversión de los gobiernos subnacionales, y a la participación de ésta en la IP total. También se incorporaron elementos de costos, se realizó mayor análisis institucional y el análisis de riesgo se refinó al contar con fuerte apoyo de las plataformas tecnológicas.

A estos breves antecedentes hay que sumar el avance importante registrado entre los diferentes niveles de gobierno, con la introducción entre ellos de la gestión por resultados (GpR). Lo que hizo la GpR fue agregar, consolidar todo lo señalado en el párrafo anterior y dar consistencia a lo que se puede denominar "el sistema operativo" de la economía. En otras palabras, mediante un conjunto de principios y mecanismos, la GpR vincula los diferentes pilares de la gestión pública de forma relacionada con el ciclo del proyecto, para que el proceso de toma de decisiones se fundamente en la evidencia. De ahí el término acuñado del inglés, "proceso de toma de decisiones basado en evidencia" (o en realidades, *evidence-decision making process*). *Lo que sugiere directamente la GpR es asignar recursos a los programas que rinden los resultados esperados, y no hacerlo con respecto a aquellos que no han funcionado. Con la GpR el dilema no radica en gastar más sino en gastar mejor. La GpR gesta la Nueva Gestión Pública (NGP), que es una corriente que se inicia en los países desarrollados en la década de los años setenta que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado. Propone remplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, planificación, centralización y control directo, por una gerencia pública cimentada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia. En otras palabras, promueve ir de la administración pública a la gerencia pública (García López y García Moreno, 2010).*

*Por tanto, estos principios de aplicación de la gerencia pública a nivel de los gobiernos centrales también son aplicables en el ámbito de los gobiernos locales. Así, por medio de mecanismos gerenciales de capacitación y ges-*

*ción de conocimiento, se pretende instruir a los tecnócratas de gobiernos locales, para asegurar que la demanda de los ciudadanos sea ejecutada de la mejor manera posible. Es decir, que los recursos de la provincia, departamento, estado o municipio, se inviertan con base en criterios de priorización; de ahí la importancia de poner en marcha tanto sistemas de gerencia como procesos que conduzcan a resultados. Los SIP se inscriben en estos procesos.*

*Con estos antecedentes, se revisan a continuación los conceptos básicos de IP y todo lo relativo a la composición de los sistemas de IP. Se busca ofrecer los elementos para que los tecnócratas de gobiernos locales que estén en proceso de capacitación, cuenten con los elementos conceptuales básicos para replicar lo revisado y puedan implementarlos en sus circunscripciones.*

### 1.1.3. ¿Qué es inversión pública?

Es lo que se conoce en la jerga económica como "la formación bruta de capital fijo", que no es otra cosa que el conjunto de gastos (erogaciones) que se realizan del presupuesto hacia los sectores económicos como obra vial, educación, salud, entre otros, para la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas y en general, a todos aquellos gastos destinados a aumentar, conservar y mejorar el patrimonio nacional.

También es un concepto que se puede definir como la actividad económica por la cual se renuncia a consumir hoy con la idea de aumentar la producción a futuro. Está formada por bienes previamente elaborados que se utilizan para obtener nuevos productos y comprende equipos como los telares eléctricos, las estructuras, las viviendas o las fábricas y la existencia, como los automóviles que tienen los concesionarios en exposición.

## 1.2. Los determinantes de la inversión

Las empresas públicas y privadas invierten cuando esperan que la construcción de una nueva fábrica o la compra de una nueva máquina les reporte un beneficio, es decir, unos ingresos mayores que los costos de la inversión. Esta sencilla afirmación contiene tres elementos esenciales para comprender la inversión:

**Los ingresos:** una inversión genera a la empresa unos ingresos adicionales sólo si le permite vender más. La inversión depende de los ingresos que genere la situación de la actividad económica global.

**Los costos.** Cuando se examinan los costos de la inversión, se evidencia que éstos son más complicados que los costos de otras mercancías. Esta mayor complejidad se debe a que los bienes de inversión duran muchos años.

**Las expectativas.** La inversión es sobre todo una apuesta por el futuro, una apuesta porque los ingresos actuales y futuros sean mayores que los costos actuales y futuros.

Hasta aquí se han descrito la lógica y la racionalidad básica para decidir la ejecución de un proyecto de inversión, cualquiera sea el origen de los fondos para su financiamiento. Ahora bien, existen dos discusiones al respecto: i) ¿Debe la racionalidad pública ser la misma, en virtud de que los proyectos de inversión son para el mantenimiento del bienestar de toda la población de un país? En realidad, los proyectos de inversión pública deben seguir los mismos principios, ya que de no hacerlo, el financiamiento queda comprometido y se deben buscar recursos de otros sectores para conseguir su sostenibilidad. ii) ¿Deben los proyectos sociales seguir esta lógica de recuperación de costos y beneficios? En los últimos 20 años, la evaluación de proyectos se ha sofisticado mucho, pasando de lo que se concebía como proyectos de prestación de servicios sociales al desarrollo de sofisticadas técnicas de evaluación de proyectos sociales, que buscan explicar el retorno socioeconómico que éstos provocan.

Si se entiende que los proyectos de inversión pública surgen de la necesidad de los ciudadanos, se puede concebir que, en los niveles tanto nacional como local, la decisión de impulsar un proyecto de inversión es esencialmente política. Sin embargo, pese a ser una decisión de este tipo, igualmente debe justificarse técnicamente, para su puesta en marcha.

Por tanto, si bien las decisiones de proyectos de inversión privada deben ser totalmente técnicas, la decisión de impulsar un proyecto público no es necesaria ni totalmente técnica. En consecuencia, con la revisión de los conceptos básicos, se cuenta con los elementos para entender cómo se crea toda una institucionalidad alrededor de lo que se denomina sistema de inversión pública (SIP), que sirve para minimizar la discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones –de una decisión política– y al mismo tiempo, emplear un conjunto de filtros que garanticen cierta calidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

### 1.3 ¿Qué es un sistema nacional de inversión pública o SNIP?

Un SNIP es un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos para preparar, evaluar, priorizar, financiar, ejecutar y dar seguimiento a los proyectos de inversión pública en el marco de las políticas, programas y planes de desarrollo y crecimiento. Un SNIP también es un conjunto de principios, objetivos, procesos y metodologías, todos relacionados con las diversas fases del ciclo de proyectos de IP, que los países establecen con el objeto de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión<sup>5</sup>.

#### 1.3.1. Estructura de un SNIP:

Los sistemas nacionales de inversión pública generalmente se componen de los siguientes elementos (recuadro 5.1.)

---

5 El Mideplan de Chile lo define de la siguiente manera: "El Sistema Nacional de Inversiones es la entidad que norma y rige el proceso de inversión pública de Chile. Reúne todos los principios, metodologías, normas, instrucciones y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de los estudios básicos, los programas y proyectos de inversión que postulan a fondos públicos, con el objeto de impulsar aquellos que sean más rentables para la sociedad y que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social de la nación". [http://www.mideplan.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14&Itemid=18](http://www.mideplan.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=18). Fecha de acceso: junio 29, 2011.

### Recuadro 5.1. Componentes de un sistema nacional de inversión pública

- a. Normas, lineamientos y procedimientos de inversión pública.
- b. Metodologías de evaluación de proyectos.
- c. Un plan o programa de inversión pública (PIP).
- d. Un Banco de Proyectos de Inversión (BPI) y un sistema de información que lo materializa.
- e. Un sistema de capacitación en evaluación y gestión de proyectos.

#### 1.3.2. Principios de un SNIP

La Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú, define estos principios como "Todos los proyectos que se ejecutan en el marco de un SNIP se rigen por las prioridades que establecen los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales y locales, por los principios de economía, eficacia y eficiencia durante todas sus fases y por el adecuado mantenimiento en el caso de la infraestructura física para asegurar su utilidad en el tiempo"<sup>6</sup>.

#### 1.3.3. ¿Quién lo utiliza y debe aplicarlo?

Normalmente en los países latinoamericanos, los tres niveles de gobierno que ejecutan proyectos de inversión con recursos públicos son las entidades del gobierno central, empresas públicas y gobiernos locales o subnacionales. Son éstos los que deben aplicar el SNIP.

Como se señala, los gobiernos locales también someten sus proyectos de inversión pública a los sistemas nacionales. Este proceso es común y no varía mayormente entre los distintos países de la región. Se podría pensar que elementos como el sistema político de los países, el nivel de descentralización y el grado de autonomía financiera del gobierno local, podrían ser determinantes en la capacidad de evaluación. Sin embargo, de acuerdo a

---

<sup>6</sup> Ley No. 27293, en [http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/normas/normasv/snip/ley\\_SNIP\\_julio08.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/snip/ley_SNIP_julio08.pdf). Fecha de acceso: junio 29, 2011

una primera observación tomada de los sistemas de evaluación del PRODEV (SEP), se observa que, a excepción de Brasil<sup>7</sup> y otros países federales, el resto de países está obligado por la normativa nacional a someter los proyectos de inversión pública al respectivo sistema nacional, en tanto cuentan con financiamiento del gobierno central. Sin embargo, lo que es notorio es que, en algunos casos, como en el de Lima (Perú) o en el de México (D.F.), se refuerzan la formulación y evaluación de los proyectos locales como paso previo a someterlos al nivel nacional.

Como anexo, se adjunta un listado de las principales normas que rigen en algunos países y en algunos estados, como es el caso de países federales, en los que se puede observar el proceso que siguen los gobiernos subnacionales para someter proyectos de IP a la normativa nacional.

### 1.3.4. Funciones y objetivos de un SNIP

#### Recuadro 5.2. Funciones de un sistema nacional de inversión pública

- **Producción:** consiste básicamente en transformar "ideas" en "proyectos". En todos los niveles de gobierno hay desconocimiento de cómo se debe presentar y formular un proyecto para que éste sea financiado y luego ejecutado.
- **Dirección y coordinación:** esta función tiene como propósito dictar normas, establecer procedimientos, definir metodologías, capacitar, asesorar, centralizar la información.
- **Control:** tiene por objeto verificar que la inversión se ajuste a las políticas de gobierno y se ejecute según lo planeado.
- **Evaluación:** consiste en verificar ex ante que los proyectos de inversión cumplan con las directrices dictadas, y verificar ex post que la inversión esté produciendo (o hubiera producido) los beneficios que se esperaban, al costo proyectado.
- **Información:** busca crear un inventario de proyectos (vía los bancos de proyectos) para apoyar el proceso de análisis y toma de decisiones.

---

7 Para el caso de Brasil, se puede ver la - Lei Nº 12.237/1996, y la Lei nº 49/2003

La aplicación adecuada y oportuna de estas funciones, debidamente normadas, sirve para buscar y lograr los siguientes objetivos (recuadro 5.3.):

### Recuadro 5.3. Objetivos de un sistema nacional de inversión pública

- Apoyar la toma de decisiones sobre los proyectos de inversión pública.
- Salvaguardar la asignación eficiente de recursos del presupuesto en forma anual y plurianual.
- Transparentar el proceso de IP y servir de instrumento para la rendición de cuentas.
- Ordenar y fortalecer la capacidad de planificación del sector público, a través de los planes de inversión pública (PIP) por períodos multianuales no menores a tres años.

Finalmente, se considera de manera más amplia que un SNIP deberá propiciar la aplicación del ciclo del proyecto de IP: perfil prefactibilidad - factibilidad expediente técnico - ejecución - evaluación ex post.

### 1.3.5. Marco legal e institucional

Se puede observar que en la región existen tres tendencias respecto a la institucionalización y funcionamiento de los SIP. La primera, en la que la normativa de la IP hace parte de la Ley de Administración Financiera o de la Ley Orgánica de Presupuesto. En este caso se encuentra un importante número de países de la región.

Una segunda tendencia se observa en varios países en los que el desarrollo de marcos legales específicos incluye conceptos básicos, ámbito de aplicación, objetivos, funciones y entidad rectora. Este es el caso del Perú, por ejemplo, que acaba de celebrar en julio pasado diez años del SNIP. Tanto de Perú como también Colombia, Chile, Brasil y México, se podría decir que se encuentran ya en una etapa de consolidación del uso del sistema como mecanismo de priorización de proyectos para el proceso de programación presupuestaria.

Y, finalmente, una tercera tendencia incluye países que cuentan con arreglos institucionales ad hoc para seleccionar, financiar e implementar los proyectos de IP. Este es el caso de Honduras, cuyas decisiones se toman en secretarías adscritas a las oficinas de la Presidencia, o hasta hace unos tres años, el de República Dominicana.

### 1.3.6. Metodologías

Las metodologías son uno de los principales aspectos del sistema de IP. Constituyen el mecanismo a través del cual se generan los indicadores, que luego permiten filtrar y priorizar la selección de los proyectos que entran a la programación anual o plurianual de financiamiento de proyectos. Existe un conjunto de metodologías para evaluar proyectos. Inclusive se ha llegado a desarrollar una metodología para evaluar proyectos en conjunto. Algunas de ellas se enumeran en el siguiente recuadro:

#### Recuadro 5.4. Metodologías de evaluación de proyectos

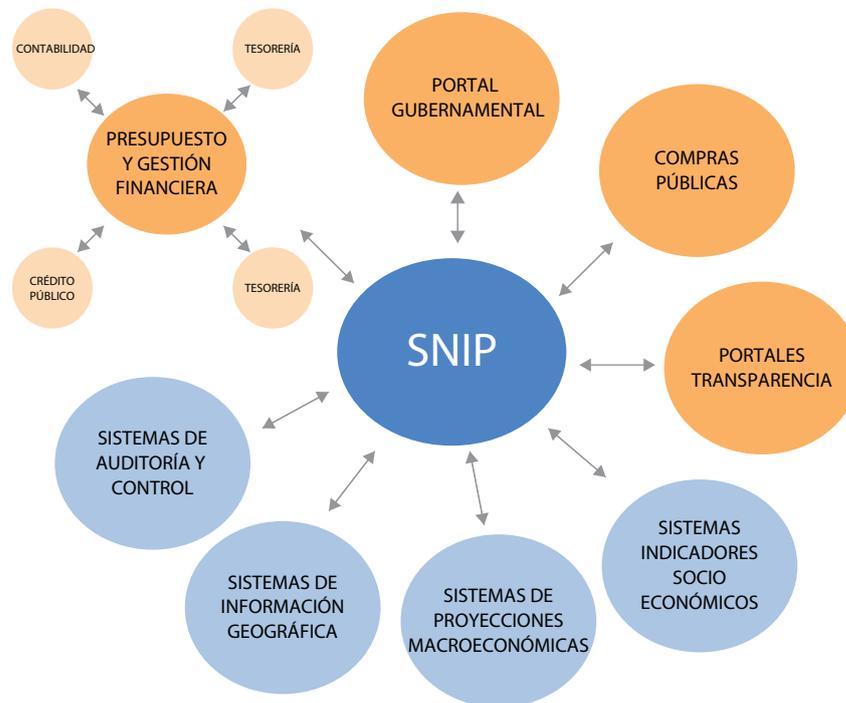
- Análisis costo – beneficio (en sus versiones tradicional y ampliada).
- Análisis económico de proyectos en los que se obtiene una tasa de rendimiento o retorno económico-social del proyecto.
- Las siguientes metodologías clásicas de evaluación de proyectos se implementan en países en los que el Estado entra a competir en áreas atendidas generalmente por el sector privado: valor actual neto (VAN); tasa interna de retorno (TIR).
- De existir un conjunto de proyectos por analizar, en lugar de hacerlo uno por uno, en algunos casos se ha aplicado análisis de grupos de proyectos (IIRSA, 2009: 9).

No está por demás señalar que para evaluar proyectos, según su escala y complejidad, todos requieren ser presentados con un perfil, un análisis de prefactibilidad, con la metodología aplicada para evaluar la factibilidad y, por ende, para valorar en forma cuantificada los beneficios sociales y económicos de cada proyecto.

### 1.4. Banco de proyectos de inversión

El banco de proyectos de inversión (BPI) es un registro de todos los proyectos de IP que tienen un perfil, un estudio de prefactibilidad o de factibilidad y disponen de los mecanismos de calificación requeridos en la fase de preinversión. Es importante mencionar que en el debate sobre la forma de mejorar los BPI se considera de manera más acentuada, su incorporación a los sistemas integrados de administración financiera, una vez que los proyectos son aprobados y pasan a la fase de ejecución dentro del presupuesto. Lo indicado significa que los SIAF tienen un mecanismo de transferencia de información con los BPI y SNIP, para capturar en forma electrónica los datos de los proyectos que ya contienen una evaluación, un número y un registro para entrar a la programación presupuestaria. El siguiente gráfico describe cómo la información que genera un SNIP puede integrarse, y lo hará con el tiempo, con todos los otros sistemas de información pública:

Gráfico 5.3 Integración del SNIP con los otros sistemas de información



Es de fundamental importancia señalar la necesidad de establecer diferentes niveles de BPI. Para un diseño óptimo de BPI, debe existir uno en cada sector y un banco consolidado en la oficina de IP del ministerio encargado (sea éste de Economía y Finanzas, o de Planificación) que agrupe a los bancos sectoriales. Sobre éstos, cada sector implementa y debe mantener actualizado el banco sectorial de proyectos, a través de un sistema de registro y calificación de proyectos.

En la actualidad, los BPI cuentan con un banco de costos unitarios, con el objeto de diseñar, construir y evaluar sobre una base homogénea de costos. Adicionalmente, casi ningún BPI ofrece información sobre los costos totales del proyecto para cada año. Hoy en día, estos dos factores son determinantes de la calidad de BPI. Brasil, Chile y México tienen información respecto a costos unitarios. Colombia, por su parte, está en proceso de construcción de bancos de costos unitarios. El resto de países se encuentran rezagados respecto a la implementación de esta variable en la evaluación de proyectos.

## 1.5. Ciclo de proyectos de inversión pública

Existe consenso respecto a que los PIP se sujetan a dos grandes etapas, la primera de preinversión y luego la de inversión propiamente dicha, cada una compuesta por un conjunto de subetapas.

### 1.5.1. Fase de preinversión y evaluación ex ante

En los niveles tanto del gobierno central como del gobierno local, un proyecto inicia su ciclo con su proceso de identificación luego de detectar las necesidades de la comunidad. La diferencia entre los dos niveles de gobierno radica en la velocidad más que en el mecanismo a través del cual los políticos, en cada nivel de gobierno, transmiten o traducen esa necesidad en proyectos de inversión; luego viene la justificación técnica de la decisión política. Ésta se traduce en la preinversión que comprende las siguientes etapas: i) elaboración del perfil, ii) estudio de prefactibilidad y iii) estudio de factibilidad. Este conjunto de etapas comprende la preparación y formulación de un proyecto. En este nivel se pueden evaluar las diferencias de capacidad institucional en las entidades de gobierno central, pero también entre los distintos niveles de gobierno.

En muchos casos, a nivel de gobierno central (por ejemplo ministerios de línea) y en particular en el ámbito de los gobiernos locales o subnacionales, esta fase requiere de mucha capacitación para el cumplimiento de las formalidades en la formulación de proyectos, y su adecuada presentación a la instancia de aprobación respectiva, generalmente una institución del gobierno central. En otras palabras, esta fase requiere de una destreza particular o curva de aprendizaje para su aprobación y registro respectivos. Este proceso de preparación debe incluir exámenes independientes (o *checks and balances*). *De ahí la importancia de que los SNIP cuenten con programas de capacitación formales para todas las fases del ciclo del proyecto.*

*Todo lo anterior se conoce también como la etapa de evaluación ex ante. En esta etapa se recomienda disponer, además, de metodologías por sectores, como por ejemplo aquellas que sirven para evaluar proyectos de riesgo -de educación, de salud, entre otros-. De acuerdo con la escala del proyecto, en particular cuando son programas que involucran ingentes montos de recursos, es recomendable definir cómo se van a establecer los beneficios difíciles de cuantificar como, por ejemplo, el caso de proyectos que consisten en no extraer el petróleo a cambio de recibir recursos de países contribuyentes. En general, en esta línea se inscriben un conjunto de proyectos relacionados con el cambio climático. En esta tendencia se deben tomar en cuenta asimismo las incertidumbres que involucran este tipo de programas en el largo plazo, tal como la estabilidad jurídica de los países en los que se realizan las inversiones. En muchos casos, es necesario cuantificar o corregir el "sesgo de optimismo", es decir, cuando la tasa de descuento del proyecto no captura todos los riesgos inmersos en él.*

*En suma, en esta etapa se aplica la metodología adecuada para cada tipo de proyecto, con el apoyo de los siguientes análisis: costo-beneficio (ACB en sus versiones tradicional y ampliada); VAN y TIR, si el Estado participa en proyectos que pueden ser ejecutados por el sector privado; económico; y, uno último, referente a los grupos de proyectos (IIRSA, 2008). Existe, además, un conjunto de metodologías para la evaluación de proyectos sociales<sup>8</sup>.*

---

8 Para mayor detalle se puede ver la página del Sistema Nacional de Inversiones del MIDEPLAN de Chile, que contiene un acápite completo de Metodologías de Evaluación Social de Proyectos en [http://sni.mideplan.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4&Itemid=9](http://sni.mideplan.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=4&Itemid=9)

Es importante mencionar que desde hace varios años, en la evaluación ex ante ha ganado espacio la idea de que los proyectos deben también tener una evaluación del impacto ambiental del proyecto, realizada justamente por los "estudios de impacto ambiental"; éstos realizan aproximaciones para determinar el deterioro del medio ambiente. Esto se aplica hoy en día a todos los proyectos, tanto a los de infraestructura, como a los de provisión de servicios públicos.

### 1.5.2. Fase de inversión y evaluación ex post

Una vez evaluado el diseño del proyecto, declarado elegible e identificado el financiamiento que requiere, viene la fase de ejecución de la inversión. Ésta comprende la elaboración del expediente técnico detallado y la puesta en marcha o ejecución del proyecto. En esta fase, ha cobrado vigencia la práctica de incluir una mejor gestión de riesgos, la cual puede ser parte del seguimiento o monitoreo del proyecto. Consiste en ir evaluando la ejecución física y financiera del proyecto, pero con una medición de los factores externos positivos y negativos que puedan afectar dicha ejecución. El recuadro 5.5. muestra en qué consiste la fase de ejecución.

#### Recuadro 5.5. Fase de ejecución de la inversión

- Diseñar un mecanismo de sano equilibrio entre el apoyo de capital humano y de tecnología para el control y seguimiento de proyectos.
- Establecer tableros de control y mecanismos de alertas tempranas.
- Hacer un seguimiento físico de los proyectos que vaya a la par con el control financiero.
- Corregir los desvíos en forma oportuna.
- Elaborar y justificar reportes de corrección o reformulación.
- Finalmente, cabe mencionar que antes se hablaba de seguimiento y evaluación como un todo, hoy en día, existe una tendencia a poner más énfasis en el control.

La evaluación o post inversión, comprende la evaluación ex post, es decir, aquella que se realiza una vez finalizada la fase de ejecución. En ella se diferencia la evaluación de resultados, de la evaluación de impactos (una vez cerrado el proyecto). Es interesante señalar algunos elementos que se desprenden de la evidencia empírica en varios países, tales como la inclusión de la evaluación ex post en las normas legales, pese a que ha prevalecido la tendencia a no implementarla. Esto se produce básicamente por los elevados costos que implica la realización de las evaluaciones ex post. Asimismo, no se han considerado las lecciones aprendidas de proyectos previos; por ejemplo, los temas transversales, como el análisis de riesgos que debe formar parte de todas las fases de proyecto, así como los aspectos de orden regulatorio, institucional y político.

Finalmente, cabe anotar que en la mayoría de ministerios sectoriales se organizan constantemente programas de capacitación para la evaluación de proyectos, pero ellos descuidan la capacitación en gestión y seguimiento. Hoy en día, la capacitación productiva se especializa sobre cada fase del ciclo de proyecto y trabaja con ejemplos prácticos.

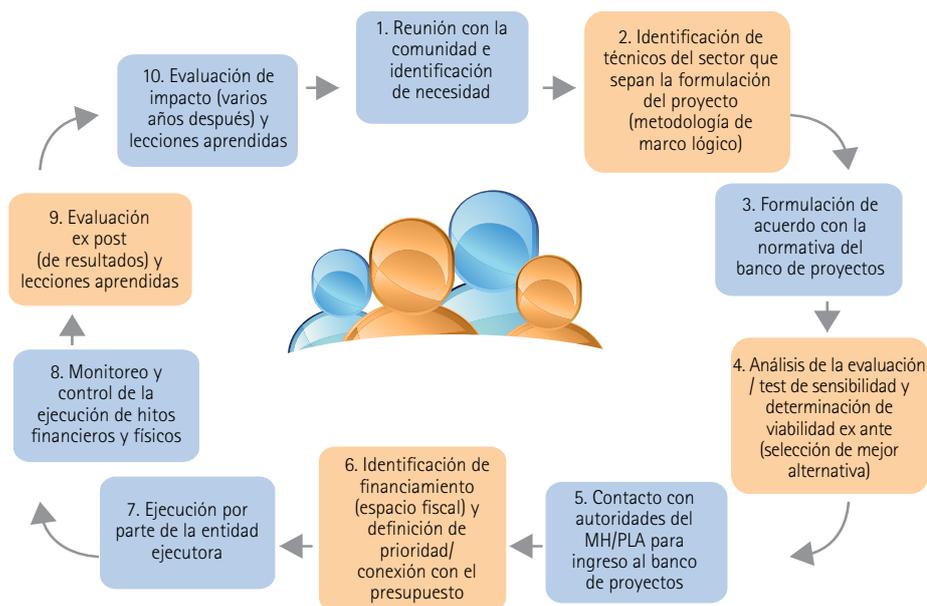
### 1.5.3. Fuentes de financiamiento de la IP

El financiamiento de los proyectos debe dividirse en dos partes: aquella que contempla los recursos para la preinversión y la que lo hace con los de la inversión. La disponibilidad de fondos de preinversión es útil, pues las actividades para esta etapa generalmente son costosas, de manera que estos fondos permiten afrontarlo. Hasta la década anterior se prescindió de este tipo de recursos, bajo el supuesto de que al ejecutar un proyecto, su importe incluía los recursos para preinversión. Hoy en día, se considera que es una "regla de oro" para financiar inversiones públicas y que además es beneficiosa para preservar la estabilidad fiscal y contrarrestar el sesgo anti-inversión de los ajustes. En todos los casos, estos recursos son de origen público y, si los proyectos que se van evaluar son grandes proyectos de infraestructura, como centrales hidroeléctricas de más de mil megavatios, o tramos de carreteras intercontinentales o interoceánicas, se puede recurrir al endeudamiento público debido a los elevados costos que implica la evaluación de proyectos de estas dimensiones.

Existen modalidades de financiamiento que cuentan con la participación del sector privado. Estos modelos van desde la concesión, hasta la participación directa, con acciones, de este sector. Se podría decir que la expansión de los servicios públicos y su financiamiento dependen de tres variables: la orientación política del gobierno, la capacidad de financiamiento u holgura fiscal y la economía política del país en cuestión. Es decir, puede ser que un gobierno de orientación liberal o de mercado, teniendo capacidad financiera, deba asumir la expansión de proyectos de inversión pública por presiones políticas. Otro caso puede ser el de un gobierno de tendencia estatista que, sin tener capacidad financiera, recurra a la participación privada. Todas las combinaciones son posibles, sin embargo, la viabilidad de la decisión política final, depende del manejo de la economía política. Esto es válido para los gobiernos tanto centrales como locales. En suma, la distribución de incentivos entre reparto de beneficios y una buena regulación, garantizan la sostenibilidad de los proyectos.

No obstante todo lo indicado, el financiamiento del sector privado alivia la presión fiscal. Por ejemplo, en Chile y varios países desarrollados, se está llegando a concesionar las cárceles, lo cual está, sin duda, dando alivio fiscal a las tesorerías de estos países. El siguiente gráfico describe en forma detallada cada una de las etapas del ciclo de proyectos:

**Gráfico 5.4. Ciclo de proyecto en el marco del sistema nacional de inversión pública**



#### 1.5.4. Arreglos institucionales para la gestión de la IP

Es relevante contar con un sistema de filtros o salvaguardas para que los ministerios de Hacienda, Economía o Planificación, puedan frenar un proyecto que no satisfaga requisitos de factibilidad y de sostenibilidad en ciertos momentos del proceso. Cada vez hay mayor consenso respecto a que las IP deban desarrollarse dentro de marcos macroeconómicos y fiscales comprensivos y de mediano plazo, y por tanto que las inversiones tan sólo se puedan analizar de forma significativa en una perspectiva de mediano plazo; quiere decir, entonces, que el calendario presupuestal debe ajustarse para permitir la incorporación de la perspectiva plurianual.

Por otra parte, se debate acerca de que los presupuestos corriente y de capital deben integrarse. Ello se requiere en al menos cuatro niveles, tal como lo muestra el recuadro 5.6.

#### Recuadro 5.6. Niveles de integración de los presupuestos corrientes y de capital

- Organizacional/institucional
- En la preparación del presupuesto
- Documentación y presentación unificada
- Ejecución, contabilidad y reporte unificado (Sharraf, 2005)

Después de observar la evolución de la inversión a lo largo de algunas décadas, se reconoce que el establecimiento de techos de gasto de inversión asegura que los proyectos compitan entre sí y genera incentivos para preparar propuestas de alta calidad (techos por sector, ministerio y para gastos de capital y gasto corriente).

Desde una perspectiva más institucional, y comparando la práctica de los procesos, se puede observar que en Nicaragua y Guatemala, el SNIP tiene como entidad rectora al organismo de planificación de la Presidencia, mientras que en países con sistemas más recientes, la entidad rectora es el MH. Cuando las responsabilidades respecto a una parte del presupuesto (la inversión) están asignadas a un ente diferente al MH, la coordinación debe ser muy estrecha (por ejemplo en Colombia. Ecuador es un país con cambios institucionales recientes en IP).

Hay países que tienen unificados el presupuesto y la planificación con lo cual no se plantea el dilema de cómo se decide, quién decide ni de dónde se financia la IP. Todo está concentrado en una institución (es el caso de Brasil y, entre los países asiáticos, Corea).

Un documento de la CEPAL (Pacheco et. al., 2009) da cuenta de la evaluación del estado de los SNIP hace una década y en la actualidad, a la luz del fin de los primeros diez años del milenio. Hace una década, la situación se definía por cuatro etapas, señaladas en el recuadro 5.7.:

### Recuadro 5.7. Estado de los sistemas nacionales de inversión pública en América Latina al finalizar el Siglo XX

- En proceso de diseño: Argentina y México.
- Recientemente implementados: Guatemala, Nicaragua y Perú.
- En funcionamiento, pero aún en desarrollo: Honduras, Panamá y República Dominicana.
- Con experiencia más avanzada y mayor consolidación: Colombia, Chile y Costa Rica.

En la actualidad, la CEPAL caracteriza el estado de los SNIP en América Latina como heterogéneo. Según las condiciones propias de sus distintos desarrollos, define tres estados: refundación, consolidación/profundización y, un último, de estabilidad con ajustes. El proceso de refundación se caracteriza porque en algún momento se abandonó, al menos parcialmente, la función y el rol del SNIP, generalmente en relación con un proceso también de abandono de la planificación y esquemas de participación del Estado. Al analizar los casos de países que la CEPAL incluye en esta categoría, República Dominicana y Ecuador, este enfoque también podría estar asociado con procesos de disrupción de la democracia, al menos en el caso del último de ellos<sup>9</sup>.

---

9 El análisis es consistente con la realidad. República Dominicana ha creado el Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo (MEPYD) y, dentro de éste, está revalorizando el SNIP y difundiendo su función con programas de capacitación. En Ecuador, se trasladó la Subsecretaría de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas a la Secretaría de Planificación (SENPLADES), órgano rector de la planificación económica.

El proceso de consolidación es aquel propio de países en búsqueda de consolidar sus sistemas, valiéndose para ello del apoyo político y de elementos que se alinean en una nueva concepción de hacer políticas públicas, como por lo son: estructuras que propician la participación ciudadana; elementos de seguimiento físico y financiero; iniciativas -y en algunos casos recursos- para hacer evaluaciones ex post; estructuras y un marco normativo generalmente aprobados por ley (por ejemplo Perú). En algunos casos, son países que han llegado a consolidar programas de capacitación permanente dirigidos a funcionarios públicos, como es el caso de Perú y Argentina.

El proceso definido como de estabilidad, concierne al caso de países como Chile y Colombia que tienen los sistemas más antiguos y estables de la región, cuyos SNIP han ido incorporando nuevas tareas, orientadas fundamentalmente a avanzar en la capacitación y en la tecnología. De la misma forma se puede considerar a países como México y Brasil, aunque en éstos el debate ha avanzado para fortalecer los sistema de evaluación a nivel local.

El caso colombiano es destacable por el hecho de incorporar modalidades de descentralización y asignación de recursos hasta el nivel local, con sistemas transparentes y de rendición de cuentas. Lo es también Chile por integrar la evaluación ex post de programas públicos y rendición de cuentas al Congreso.

Para que un gobierno local pueda tomar la decisión de implementar su propio sistema de IP local o bancos de proyectos, a continuación se presenta un cuadro que resume los principales problemas que se detectaban hace una década, según lo enuncia el documento de CEPAL, y los avances alcanzados en la actualidad. Hemos agregado una categoría adicional: los retos que las políticas públicas deben enfrentar en la siguiente década del milenio. Esta categoría se basará en las observaciones realizadas con el SEP y proyectos de préstamo de administración financiera que están demandando los países.

En general, se observan avances sustanciales en varios campos como el de la capacitación, uso y conexión con otros sistemas como el de planificación y adquisiciones. Sin embargo, todavía persiste la necesidad de avanzar en tres ámbitos que son medulares de la GpR: la evaluación ex post, la conexión con la programación presupuestaria multianual y en el proceso de toma de decisiones que favorezca los resultados y limite las decisiones discrecionales y clientelares.

**Cuadro 5.2. Avances en los problemas de los SNIP identificados hace diez años y perspectivas futuras**

POLÍTICA O PROCESO	Características / problemas identificados hace 10 años (fines 1999) -1era. generación-	Situación actual (año 2009/10) -2da. generación-	Retos y temas futuros por implementarse -3era. generación-
<b>ARTICULACIÓN CON POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<p>Poca o ninguna articulación con planes de desarrollo (PD) y otros sectores complementarios, como programación presupuestaria.</p> <p>Articulación público-privada incipiente.</p> <p>Articulación intersectorial e interinstitucional deficiente.</p>	<p>Se ha avanzado en evaluación de políticas, pero todavía subsiste la falta de una instancia que vele por la articulación de prioridades nacionales.</p> <p>Subsiste la necesidad de mayor interacción entre la planificación y el presupuesto, con el SNIP de por medio, tanto entre los entes respectivos, como con otros ministerios.</p>	<p>Existe suficiente espacio en varios países por vincular/ conectar los SNIP con los PD y con los presupuestos. Se avanza lentamente en entender el fondo y la forma de cómo estructurar alianzas público-privadas.</p>
<b>FINANCIAMIENTO DE LA PREINVERSIÓN</b>	<p>Prácticamente inexistente.</p> <p>En el caso de proyectos de infraestructura, financiados por instituciones multilaterales, éstas proveían los fondos para hacer la prefactibilidad vía cooperaciones técnicas reembolsables o no reembolsables.</p>	<p>Resurgimiento de fondos de preinversión, y/o de recursos para hacer los estudios de prefactibilidad y factibilidad.</p>	<p>Deberá consolidarse la constitución de fondos específicos a nivel de presupuestos institucionales para implementar prefactibilidad y factibilidad de calidad.</p>
<b>EXISTENCIA DE SISTEMAS DE SEGUIMIENTO</b>	<p>No existían sistemas formales de seguimiento físico ni financiero.</p>	<p>En general, los nuevos diseños de los SNIP incluyen sistemas de seguimiento a la ejecución física y financiera de proyectos.</p>	<p>Vincular la información de seguimiento con interfaces electrónicas, al banco de datos, y generar información en tiempo real.</p>

<p><b>NIVELES DE CAPACITACIÓN</b></p>	<p>Inexistencia de procesos y metodologías técnicas en todos los niveles y etapas del ciclo de proyecto. Por ejemplo, cómo presentar proyectos para ser evaluados ex ante.</p> <p>Escasez de personal capacitado. La capacitación y difusión del concepto integral, incluyendo la institucionalidad, no era parte de la agenda de inversión pública.</p> <p>Funcionarios capacitados eran del gobierno central, y básicamente de los ministerios de Economía, Finanzas o Planificación.</p> <p>Capacidad de funcionarios para diseñar y formular proyectos deficiente.</p>	<p>Capacidad para presentar proyectos debidamente formulados para su evaluación ex ante.</p> <p>Bastantes SNIP en la región han incorporado programas de capacitación y existe conciencia de su importancia como proceso continuo.</p> <p>Se ha incorporado en la capacitación a funcionarios de los ministerios en línea.</p> <p>Funcionarios capacitados para formular (léase presentar) proyectos, siguiendo una metodología.</p>	<p>Se ampliará la base de capacitación para integrar a funcionarios de todo el gobierno central, a más de los pertenecientes a los gobiernos locales.</p> <p>Se incorporará la capacitación virtual.</p>
<p><b>TECNOLOGÍA Y PENETRACIÓN DE GOBIERNO ELECTRÓNICO</b></p>	<p>Se iniciaba el uso de Internet como plataforma de operación de sistemas.</p> <p>En general, la penetración del gobierno electrónico en varios países de la región era todavía débil.</p> <p>No estaba vinculado a los SIAF.</p> <p>Inexistencia de SIAF municipales.</p>	<p>Se observa: avance de proyectos <i>on-line</i>.</p> <p>En algunos países, uso de información geo-referenciada (GIS) de proyectos.</p> <p>Uso de TIC (tecnología de la información y la comunicación) para el tema de adquisiciones.</p> <p>Va de la mano con los avances del gobierno electrónico.</p> <p>En pocos países, algún grado de conexión SNIP-SIAF y de SIAF-municipios.</p>	<p>Uso de plataformas electrónicas interconectadas a todos los sistemas: de planificación, presupuesto, adquisiciones, monitoreo y seguimiento, auditoría, pero, fundamentalmente, a los SIAF nacionales y municipales (o locales).</p>

<p><b>TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS</b></p>	<p>La ciudadanía no se interesaba por acceder a la cartera de proyectos del Estado.</p> <p>Por ejemplo, no se publicaban las evaluaciones ex ante de los proyectos; no se conocían las metodologías utilizadas para la evaluación; los evaluadores, etc.</p>	<p>Existen los veedores públicos que demandan mayor interacción con la política pública, por tanto, hay mayor demanda de acceso a esta información.</p> <p>México y Brasil son los únicos países que publican en su web los resultados de las evaluaciones ex ante.</p>	<p>Se deberá publicar en línea toda la información relativa a cada etapa de cada proyecto de inversión, desde la evaluación ex ante de un proyecto nacional, hasta la evaluación ex post de un proyecto de desarrollo local.</p>
<p><b>USO DEL SIP EN CRISIS Y MANEJO DEL MEDIANO PLAZO</b></p>	<p>La política tradicional durante crisis, consistía en recortar proyectos de inversión y sacrificar crecimiento económico.</p> <p>Prácticamente no se debatía ni discutía sobre PpR, ni Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP). Recién se empezaron a aprobar leyes de responsabilidad fiscal.</p>	<p>En la última crisis se observó una tendencia a proteger la IP, como mecanismo contracíclico para enfrentar la crisis.</p> <p>Se ha tendido a salvaguardar los programas de protección social.</p> <p>Las leyes de responsabilidad fiscal están aprobadas prácticamente en todos los países de la región.</p> <p>Se empieza a plantear la necesidad de avanzar en PpR, MFMP a nivel de gobierno central y, en menor grado, a nivel de gobiernos locales.</p>	<p>Debería haber plena conexión electrónica, operativa y política, entre los SIP, PD, PpR y MFMP en todos los niveles de gobierno.</p>
<p><b>EXISTENCIA DE EVALUACIÓN EX POST</b></p>	<p>Escaso nivel de profundidad.</p> <p>Evaluaciones de resultados y de impacto, son objeto de escaso debate y son de costo elevado.</p>	<p>En general no se ha avanzado mucho y, en los países que se ha hecho evaluación ex post, no está claro que la información generada sea utilizada para la toma de decisiones.</p>	<p>En general, se avanza hacia una GpR, donde la evaluación ex post es un insumo básico para la toma de decisiones.</p>

Fuente: PRODEV (BID, 2010) y CEPAL (2009).

Elaboración del autor.

### 1.5.5. Consideraciones macro para la gestión de la IP y marco de gasto de mediano plazo

Los objetivos de la gestión de la IP no deben ser diferentes de los de un sistema de gestión financiera pública en general, y tampoco de un marco de gasto de mediano plazo (MGMP). Esto significa que para la disciplina fiscal, se considera que el nivel de IP debe ser consistente con la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo. Significa, además, que debe existir eficiencia en la asignación, o sea en la selección y financiamiento de proyectos individuales y que éstos deben ser consistentes con las prioridades del gobierno para el sector y el gobierno local.

Así mismo, se enfatiza cada vez más en la eficiencia técnica (productiva), en el marco de la GpR y en la integración entre la planificación y el presupuesto; todo ello contribuirá a que los proyectos que se implementen provean los productos/resultados esperados.

Sin embargo, y de acuerdo con lo anterior, los proyectos de capital plantean desafíos únicos. Veamos algunos casos en el recuadro 5.8:

#### Recuadro 5.8. Consideraciones de los proyectos de capital

- Son plurianuales: es decir, requieren recursos presupuestales plurianuales; sus costos deben ser planeados y gestionados bajo un horizonte largo (como lo proponen los MGMP).
- Requieren capacidades técnicas especiales para evaluar y gestionar los proyectos.
- En muchas ocasiones, las responsabilidades institucionales están más fragmentadas que en la gestión del gasto corriente. Ello demanda un ente coordinador fuerte e incentivos para el cumplimiento de sus directrices.
- Implican un aumento de gastos corrientes presentes o futuros, y por tanto deben ser planeados de forma integrada con el resto del presupuesto.

En otras palabras, lo que se sostiene en forma explícita es que los SNIP y los MGMP deben ser totalmente congruentes. Los SNIP, cuando son bien utilizados, pueden constituirse en apoyo y componente de los MGMP. En algunos países, una forma de facilitar este análisis consiste en tomar al PIP como punto de partida de un MGMP. No obstante, debido a su carácter específico, puede ser conveniente contar con SNIP por sectores, y un sistema de coordinación a nivel del MH para asegurar la consistencia de las decisiones.

## 1.6. Síntesis de la unidad

A lo largo del trabajo realizado por el Departamento de Capacidad Institucional y Financiamiento (ICF), con el programa PRODEV del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante los años 2005-2010, y otros estudios realizados principalmente por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se han podido observar algunos avances positivos en el tratamiento de la IP en América Latina y el Caribe. Por ejemplo, en la región hay varios SNIP bien reglamentados con normas que cubren todo el ciclo del proyecto, como son los casos de Argentina, Brasil, Chile, México y Colombia; no obstante, en la mayoría de países, el avance en el tratamiento de la IP, es reciente (última década).

Se han desarrollado manuales metodológicos por sector y otros materiales de apoyo y BPI. Cada vez hay una tendencia mayor a asegurar la integración entre los gastos recurrentes y de capital y a adoptar una perspectiva de mediano plazo; se está considerando, así mismo, hacer el seguimiento físico de los proyectos para mejorar su ejecución.

En varios países hay programas de capacitación en evaluación de proyectos; sin embargo, éstos requieren actualizarse permanentemente, conforme se producen los cambios en los marcos normativos e institucionales. A pesar de los elementos positivos indicados anteriormente, también se debe recordar que muchos países concentran las actividades de su SNIP en las dos primeras etapas del ciclo de los proyectos, suponiendo implícitamente que, con formular y seleccionar adecuadamente un proyecto, se garantiza su correcta implementación.

Desde el punto de vista de GpR o sin ella, la relación entre las estrategias nacionales y sectoriales debe ser muy estrecha; las estrategias sectoriales deben reflejarse en las propuestas presupuestales y ser consistentes con ellas. En este ámbito, todavía son tibios los avances. La planeación sectorial no puede convertirse en una lista de deseos, sino que debe ser un conjunto definido de prioridades que refleje la interdependencia entre las diferentes áreas de política y entre los proyectos individuales dentro de la misma área de política, bajo restricciones fiscales.

Los planes sectoriales deben vincularse al presupuesto y al MGMP a fin de proveer una guía creíble de lo que se puede lograr, y proporcionar una idea clara de la mejor secuencia. Adicionalmente, se deben incorporar análisis de las opciones (de economía política), es decir, de las consecuencias económicas y sociales de optar por una y no por otra, para lograr los objetivos.

A continuación, y a partir de observaciones realizadas en varios países reflejadas en la literatura sobre la materia, se detallan puntualmente algunas reflexiones generales, propias de las etapas del ciclo de proyecto en el marco de la GpR que pueden constituirse elementos de reflexión para la implementación de mejores prácticas:

- Desde el punto de vista de la planificación, los BPI deben ser concebidos como un conjunto disperso de proyectos que responden a intereses, preferencias y voluntades del más diverso orden.
- Pocos PIP se actualizan (generalmente para el año que son presupuestados).
- Los costos anuales durante el ciclo completo (etapas de identificación, evaluación, selección, construcción y operación) se desconocen, o no se calculan.
- Respecto a los controles de calidad, la revisión de la calidad de los planes sectoriales y de los análisis costo/beneficio por entes independientes, no es común. En general, no se aplican los esquemas de revisión independiente en las etapas clave de los proyectos de mayor tamaño.
- En cuanto a directrices sectoriales, se ha podido observar que, por lo general, los proyectos no se sujetan a directrices sectoriales de inversión de mediano plazo; por ello no se incentiva la priorización y la sostenibilidad no viene dada por defecto.

- En muchos países, la selección de proyectos se basa en la persistencia de las reglas discrecionales de asignación de recursos a los proyectos de inversión: se desconoce la rentabilidad de los proyectos, los criterios de selección de proyectos no son homogéneos. No se entiende la selección de proyectos como un proceso continuo, sino como un proceso que ocurre cuando se prepara el presupuesto.
- La conexión con el presupuesto todavía es vaga. En varios países, los SNIP todavía son concebidos como procesos aislados y la conexión mecánica con el presupuesto, todavía es compleja.
- En la gestión de proyectos, poco se consideran las estrategias de contratación pública y las medidas para mitigar riesgos de los proyectos, en los SNIP.
- En seguimiento y evaluación ex post, los SNIP están muy centrados en las primeras fases del ciclo de los proyectos (identificación, preinversión, evaluación y selección) y todavía se otorga poca importancia a la evaluación ex post.
- En capacitación, se requiere fortalecer la implementación de los proyectos (*Project Management*), *mediante capacidades técnicas especiales*.

Finalmente, y como se ha observado a lo largo de este documento, la efectividad en el desarrollo de un país o una nación, se da en gran parte por la intervención de los gobiernos locales. Esto está demostrado por varios eventos que demuestran que gradualmente han ido adquiriendo mayor ponderación en esta agenda de progreso de las naciones. Esta intervención efectiva se da por medio de la generación de recursos tanto propios, como de otros transferidos por el gobierno central para diseñar y ejecutar proyectos de inversión que satisfagan las necesidades de sus distritos y constituyentes. El futuro del nivel y calidad de vida de los ciudadanos resultará, finalmente, de la elección que realicen sus gobernantes sobre el destino de los recursos y la calidad de gasto. En tanto esta elección esté apegada a resultados y evidencias de proyectos pasados y a sistemas de priorización, su futuro tendrá mejores augurios.

## 1.7. Bibliografía de la unidad

**BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2007).** *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington, D.C.: BID.

**Caicedo, Carlos (2008).** *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia*. Serie Desarrollo Territorial N° 3. Santiago de Chile: ILPES.

**CEPAL (2003).** *Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas*. Documentos de trabajo de la CEPAL, Serie Manuales No. 24. Santiago de Chile: CEPAL.

**Filc, Gabriel y Carlos Scartascini (2008).** *Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en América Latina*. Trabajo presentado en la IV Reunión de Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria para Resultados. México, D.F.

**García López, R., y M. García Moreno (2010).** *La gestión por resultados para el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID (en prensa).

**IIRSA (Iniciativa para la Infraestructura Regional Suramericana) (2009).** Análisis de la Cartera de Proyectos, p. 9. En <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03860a03.pdf> - Fecha de acceso: mayo 16, 2011

**ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2002).** *La modernización de los sistemas nacional de inversión pública: análisis crítico y perspectiva*. Series CEPAL. Santiago de Chile: Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES. [En línea] disponible en <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/11864/P11864.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xslt>: Fecha de acceso: mayo 9, 2011.

**Jaramillo, F. (2009).** *Desafíos del Crecimiento en Colombia: ¿Políticas deficientes o insuficientes?* Fedesarrollo, BID.

**Jiménez, Juan Pablo (2007).** *Presentación: Relaciones fiscales entre niveles de gobierno en América Latina: temas pendientes y desafíos*. México: CEPAL

**Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú**, p. 16. consultado en: [http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/normas/normasv/snip/ley\\_SNIP\\_julio08.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/snip/ley_SNIP_julio08.pdf) - Fecha de acceso: junio 29, 2011

**Ortegon, E., J.F. Pacheco, H. Roura (2005).** *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública.* Series CEPAL. Santiago de Chile: ILPES. [En línea] disponible en <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/22622/P22622.xml&txsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xslt>: Fecha de acceso: mayo 17, 2011

**Ortegon, E. y D. Dorado (2005).** *National Public Investment Systems in Barbados, Guyana, Jamaica and Trinidad and Tobago.* ECLAC Series. Santiago de Chile: ILPES. [En línea] disponible en <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/25733/P25733.xml&txsl=/ilpes/tpl-i/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xslt>: fecha de acceso: mayo 18, 2011.

**Ortegon, E., J.F. Pacheco y A. Prieto, (2005).** *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.* Series CEPAL. Santiago de Chile: ILPES.

**Ortegon, E., y J.F. Pacheco, (2004).** *Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado.* Series CEPAL. Santiago de Chile: ILPES.

**Rosales, M. y S. Valencia (2008).** *La descentralización y la democracia local en el mundo.* Primer Informe Mundial. Barcelona: United Cities and Local Governments.

**Sapag, Nassir (1995).** *Preparación y evaluación de proyectos.* México D.F.: McGraw-Hill.

[http://www.mideplan.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=18](http://www.mideplan.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=18). Fecha de acceso: Junio 29, 2011

## Unidad 2. Gestión de servicios públicos

### Objetivos del aprendizaje

- Conocer el marco general para la gestión de los servicios públicos e identificar los niveles de trabajo.
- Desarrollar el concepto de servicio público, sus componentes y el ciclo de gestión para su producción.
- Identificar los principales instrumentos conceptuales y operativos para la gestión de servicios públicos y proponer una metodología de trabajo para el diseño, planificación producción y evaluación de los servicios públicos.

### 2.1. Servicios públicos y creación de valor público

La creación de valor público es el objetivo final de la actuación de las administraciones públicas. La especificidad de la gestión pública se concreta y se diferencia de la acción privada en este punto. Para el sector público, el objetivo y el resultado de su actuación, por tanto, se definen por la voluntad de producir cambios en la realidad social, económica, política y territorial.

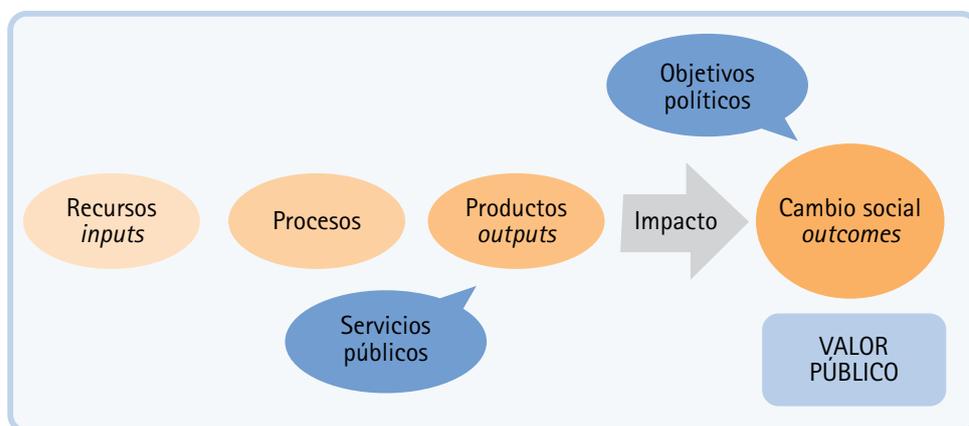
En la actual administración pública, pueden identificarse dos fuentes principales de creación de valor público: garantizar la gobernanza global del sistema económico y social y proveer de servicios públicos a la sociedad, al sistema productivo y a la ciudadanía. La producción de servicios, normas, valores, modelos de comportamiento, culturas sociales y políticas sólo adquiere valor público en la medida en la que impacte en la realidad social (*outcome*), *provocando cambios en la dirección correcta*.

*La cadena de creación de valor público llega a la sociedad en forma de servicio público de modo muy significativo. El conjunto de los servicios públicos estructura la línea de contacto entre sociedad y la administración.*

*La sociedad y la ciudadanía perciben la acción pública a través del comportamiento y la actuación de sus dirigentes públicos en el ejercicio de la gobernanza y a través de los servicios públicos.*

*Los servicios públicos se convierten en la concreción y el mecanismo de entrega a la sociedad del proceso de creación de valor público. Cabe señalar que en el contexto de este desarrollo, entendemos al servicio público como la versión más amplia de dicho concepto; por tanto, se trata de servicios de fomento y bienestar, tangibles e intangibles.*

### Gráfico 5.5. Creación del valor público



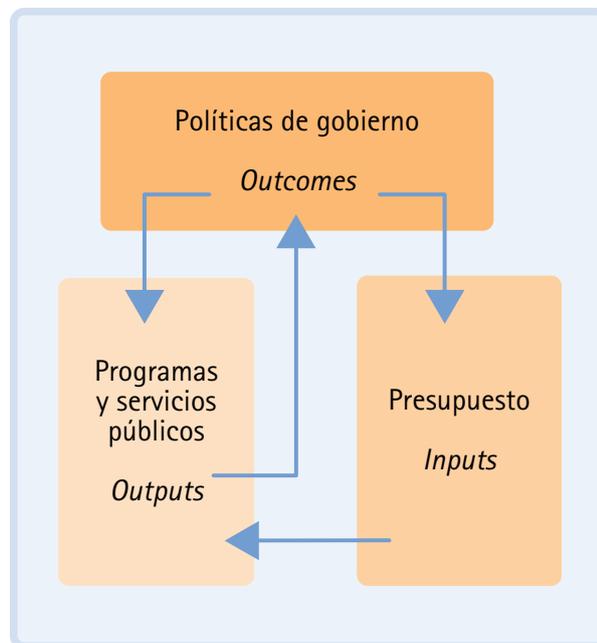
Esta pieza clave para la definición del proceso de creación de valor público tiene una repercusión inmediata en el ciclo de gestión. La relevancia de la producción de bienes y servicios públicos no reside en esta producción (*output*), sino en la capacidad de esta producción para llevar la situación social en la dirección establecida por el programa de gobierno. La valoración final de la acción de gobierno no se sitúa en el nivel de la producción de *outputs* (bienes y servicios), sino en el grado de modificación conseguido en determinadas variables sociales (*outcomes*).

## 2.2. Integración de la política y la producción de servicios

El segundo aspecto a considerar en la formulación de la gestión por resultados en el ámbito de la gestión pública, es la decisiva relevancia de la

dimensión colectiva, es decir, política de la acción pública de gobierno y la imprescindible integración consistente y coherente, entre esta dimensión política y programática y su despliegue organizacional, estratégico y operativo. En esa exigencia es donde la gestión por resultados encuentra su razón de ser: al aportar elementos que permitan la plena integración coherente del ciclo de gestión y creación de valor público, desde el programa de gobierno hasta la producción operativa de servicios, la entrega de estos servicios a la ciudadanía y la consecución de los resultados de cambio social establecidos.

Gráfico 5.6. Aportación de los servicios a la creación de valor

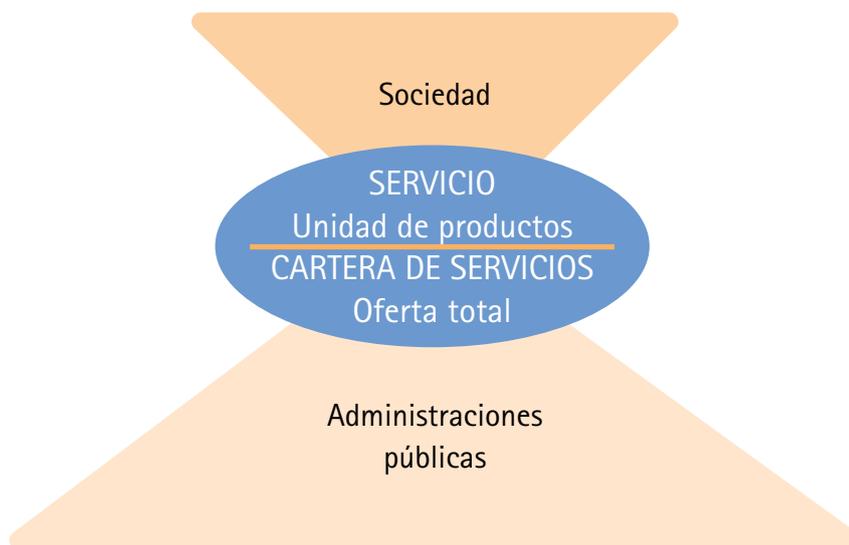


## 2.3. Niveles de trabajo en la gestión de servicios

### 2.3.1. La estructura de la oferta de servicios públicos

La estructura de la oferta de servicios de una administración pública, tal como se refleja en el siguiente gráfico, se articula en dos niveles diferentes: la unidad de servicio y el conjunto agregado de estos servicios, la cartera de servicios o portafolio.

### Gráfico 5.7. Niveles de trabajo



Esta primera aproximación al concepto de oferta de servicios públicos sitúa los dos apartados principales que deberemos tratar en este bloque temático. Por una parte, la unidad de producto, el servicio. Por otra parte, el conjunto de la oferta de una administración pública, su cartera de servicios.

Esta estructura básica puede organizarse mediante niveles intermedios de articulación y agregación de diferente naturaleza: estructuras organizativas (áreas, departamentos, secciones, servicios orgánicos, etc.), articulaciones sectoriales (cultura, salud, desarrollo económico, servicios sociales, educación, urbanismo, hacienda, áreas funcionales, etc.) o criterios de política pública (áreas, políticas, programas, subprogramas, etc.). Esta necesidad de disponer de escalas de agregación no debería hacernos perder de vista que lo que da sentido al sistema es la oferta global, por un lado, y la unidad de producto o servicio, por otro. El resto del sistema es una mera estructuración y ordenación de continuidad y de necesidad operativa. Aquella realidad significa, entre otras cosas, que probablemente el número de niveles intermedios de enlace entre la oferta global y la unidad de servicio tendría que reducirse para conseguir una mejor y más nítida visión de la actuación y aportes de la institución pública.

### 2.3.2. Los niveles básicos de trabajo

Esta primera aproximación nos permite acercarnos con mayor detalle a los retos que plantea la gestión de la oferta de servicios públicos, ya que nos permite identificar los dos niveles básicos de trabajo en los que deberemos movernos: el nivel servicio y el nivel corporativo o institucional. Este último se puede analizar a través del agregado que denominamos *cartera de servicios*.

*Para ofrecernos una visión amplia del escenario de gestión en el que deberemos movernos, estos dos niveles de trabajo se combinan con otra variable. La variable adicional determina las perspectivas de gestión en las que debemos situarnos: las dimensiones estratégica y operativa. A diferencia de lo que podría parecer en una primera aproximación, no se puede establecer una correlación entre nivel operativo y unidad de servicio ni entre cartera de servicios y nivel estratégico.*

**Cuadro 5.3. Matriz de niveles de trabajo en la oferta de servicios públicos**

	Corporativo	Servicio / Producto
Estratégico	Largo plazo Estrategias básicas corporativas Diseño de portafolio / Cartera	Largo plazo Estrategias básicas de servicio Ciclo de vida
Operativo	Corto plazo Planes ejecutados anuales Gestión de portafolio / Cartera	Corto plazo Gestión productiva "Service management"

Como se puede observar en la matriz propuesta, es necesario considerar la dimensión estratégica del nivel corporativo, pero también la dimensión estratégica del nivel servicio. Sin embargo, estos dos ámbitos básicos de trabajo y articulación de la acción productiva de la administración pública, el corporativo y el de servicio o producto, requieren dos niveles de tratamiento: el estratégico y el operativo.

A menudo, se tiende a identificar el nivel estratégico con la dimensión corporativa y el operativo con el de servicio/producto. Es importante reconocer la relevancia de la dimensión operativa de la cartera de servicios (su ajuste continuo y su revisión anual), así como también la relevancia de la visión estratégica aplicada a todos y cada uno de los servicios. Un servicio necesita también una perspectiva estratégica, una identificación de su misión y de su relevancia y un proyecto de desarrollo a mediano y largo plazo.

## 2.4. Estructuración de servicios y productos

### 2.4.1. Gestión del servicio: conceptos y herramientas

El elemento clave en el nivel de concreción del proceso de creación de valor público es el concepto de servicio. El concepto de *servicio*, tal como se utiliza en el contexto de la gestión de servicios, públicos o privados, es identificable con el concepto de *bien*, tal como se utiliza en el ámbito de la producción de bienes físicos.

El concepto de servicio, tal como se utiliza en el contexto de la gestión de servicios públicos o privados, es identificable con el concepto de bien, tal como se utiliza en el ámbito de la producción de bienes físicos

En el ámbito público, la utilización del concepto de servicio tiende a generar algunas confusiones. La más importante surge de la tradición en la administración pública de utilizar el término *servicio como un concepto organizativo*. *En las administraciones públicas, el servicio es, habitualmente, una unidad organizativa.*

*No es ésta la acepción que se utiliza en el contexto de la gestión de servicios. Incluso resulta, cuando menos curioso, que el "servicio" público se haya convertido en una parte interna de la organización, con la no menos curiosa tendencia a convertir al "jefe del servicio" en una figura de responsabilidad orgánica nítidamente definida en función de sus responsabilidades internas, y no en una figura orientada hacia el exterior, hacia el ciudadano y el usuario.*

*En la definición del término servicio, desde el punto de vista de la cultura de la gestión, orientada al ciudadano o al usuario de los servicios públicos, se plantea el reto del cambio cultural clave que debe realizarse en el ámbito de la gestión pública. Sin duda, la producción de cualquier servicio tiene una ubicación organizativa dentro de la institución responsable de garantizar su provisión, que puede identificarse con cualquiera de los términos organizativos existentes (ministerio, sector, división, área, departamento, unidad, programa, subprograma, sección...), pero debe evitarse la confusión entre la dimensión organizativa, de carácter interno, y la dimensión social y externa, que determina la actuación concreta que se desarrolle con respecto a los destinatarios de la prestación de servicios.*

*Visto el arraigo de la utilización organizativa del término servicio, acaso resultaría más fácil buscar otra expresión para identificar la unidad de producción propia de las organizaciones proveedoras de servicios. Esta opción, además de mantener una tendencia organizativa y endogámica de la idea de servicio en las administraciones públicas, plantea varios problemas conceptuales. El principal de ellos es que toda la teoría desarrollada en el ámbito de la gestión de servicios se basa en el uso conceptual anteriormente indicado del término servicio. La razón de este uso específico de esta expresión se deriva de la diferencia sustancial existente entre la producción de servicios y la producción de bienes físicos.*

### 2.4.2. Especificidad de la producción de servicios

El análisis económico contempla un esquema muy claro en lo referente al resultado de los procesos de creación de valor. El resultado de toda producción es un *producto*, y éstos pueden diferenciarse en dos tipos: *bienes (productos tangibles)* y *servicios (productos intangibles)*. Recientemente, se observa una tendencia creciente a la producción de productos (valga la redundancia) que implican una combinación de bienes y servicios. Esta combinación o *mix* de productos se orienta a incorporar servicios a bienes, o a incorporar bienes a servicios, que es lo que se conoce como *estrategia de tangibilización de los servicios*.

*Esta distinción entre bien físico y tangible, y servicio, es muy relevante porque el proceso de producción del servicio, desarrollado más recientemente que la producción industrial, presenta características específicas que lo diferencian significativamente de la producción de bienes físicos. Garantizar una producción eficiente y de calidad en el ámbito de la producción de servicios exige tener en cuenta estas especificidades. Si los servicios a producir tienen, además, carácter público, todavía son más las variables que se tendrán en cuenta. Las especificidades más relevantes que se considerarán son:*

### Los servicios son bienes inmateriales e intangibles

A diferencia de los bienes, los servicios son bienes inmateriales basados en la realización de actividades y no en soportes de materialidad física.

### Los servicios se producen y se consumen simultáneamente

Esta dependencia entre las actividades y la inmaterialidad física hace que los servicios no puedan producirse con antelación a su uso y consumo por parte del usuario. El proceso de producción puede prepararse, pero no realizarse anticipadamente y separadamente del proceso de consumo, al menos en una parte muy sustancial.

### Los servicios se producen con la participación activa del usuario

En la producción y provisión de servicios, el usuario participa activamente en el proceso de creación de valor y el resultado final del proceso depende, en buena medida, de esta participación. Estas especificidades básicas de los servicios afectan decisivamente a su proceso de producción y provisión a los usuarios. Los principales efectos que se tendrán en cuenta están citados en el siguiente recuadro:

### Recuadro 5.9. Restricciones inherentes a los servicios

- Los servicios no permiten la producción anticipada, el almacenamiento y su posterior distribución.
- Ello comporta que los servicios tiendan a obligar a un proceso de producción irregular y estacional.
- La planificación en la producción y la provisión de servicios está muy limitada por esta estacionalidad, con frecuencia imprevisible, de la demanda.
- La simultaneidad de la producción y el consumo de los servicios dificultan la planificación y el control del proceso de producción y explican que, en muchos casos, difícilmente se pueda evitar la aparición de usuarios formando colas de espera.
- El control de calidad del servicio sólo es posible con posterioridad a su producción y consumo.
- La evaluación de la satisfacción del usuario es de difícil comprobación. La inmaterialidad del servicio hace que no exista una referencia objetiva con respecto a lo que realmente pueda haber sucedido en su prestación.
- Las especificidades de los servicios, especialmente la participación del usuario en el proceso de producción, dificultan la estandarización de los procesos.

Estas peculiaridades del proceso de producción y provisión de los servicios, que tienen su origen en las especificidades básicas que los caracterizan, obligan a una técnica de gestión de esta producción y provisión adaptada a ellas. Ello resulta especialmente necesario cuando los servicios se prestan desde una organización compleja y si se pretende obtener niveles aceptables de eficiencia, calidad y adaptación a las necesidades de los usuarios. Si, además, la organización tiene carácter público y desea satisfacer los principios de trato igualitario, equidad, transparencia y respeto de los derechos de los usuarios, difícilmente se podrán alcanzar los niveles de excelencia en

la gestión de los servicios. Con frecuencia, determinadas debilidades de la gestión pública se explican mejor por estas especificidades objetivas que por las deficiencias operativas del sector público. Ello no excusa, en ningún caso, la necesidad de hallar respuestas adecuadas a estas exigencias en la gestión pública.

## 2.5. Gestión de los servicios públicos

Se propone abordar las herramientas conceptuales y operativas para la gestión de los servicios públicos desde dos puntos de vista complementarios. Por una parte, se analizan y se proponen elementos de acción relativos al ciclo de trabajo que permiten desarrollar una gestión integral de un servicio. Por otra parte, se analizan los componentes necesarios para el desarrollo de un diseño consistente y completo de los servicios públicos. A continuación, se desarrollan estos dos temas.

Gráfico 5.8. Componentes del ciclo de la gestión del servicio



Fuente: Elaboración del autor

Estos componentes básicos, que aseguran un nivel adecuado de capacidad de gestión en la producción de servicios, forman una estructura circular en movimiento constante. Dicha estructura incorpora, en su propia lógica, el principio de la mejora continua. Este principio tradicional del *management forma parte intrínseca de cualquier proceso de gestión pero, dada la variabilidad de la producción de servicios, es especialmente relevante en este ámbito productivo.*

### Gráfico 5.9. La gestión de servicio



Cada uno de estos componentes tiene una función central en la estructuración de un proceso consistente de gestión, producción y prestación del servicio, tal como lo indica el siguiente recuadro.

### Recuadro 5.10. Componentes de la gestión de servicio y su respectiva función

- Conceptualización: De la necesidad a la idea útil, capaz de resolverla
- Necesidad
- Idea útil
- Planificación: La misión del servicio. Para qué sirve y para qué tiene que servir
- Análisis de mercado: demanda y oferta
- Componentes de servicio
- Posicionamiento y segmentación
- Estructuración: Identificación de los componentes del servicio
- El *mix* del servicio.
- Comunicación: La información a los usuarios, a la ciudadanía y a la organización
- Prestación: El momento de la verdad. Cuando todo tiene que estar a punto

Las exigencias de la formalización hacen necesario un planteamiento secuencial del ciclo de gestión del servicio, condición que en realidad, se mantiene sólo limitadamente. La gestión de los servicios, dentro de este esquema básico, incorpora interacciones entre todos los componentes del proceso, así como efectos de retroalimentación entre éstos.

En este sentido, puede concluirse que la gestión de servicios es un proceso interactivo, continuo y permanentemente sujeto a mejoramiento. A continuación, se analiza cada uno de estos componentes.

## 2.6. Conceptualización del servicio

Un servicio es una respuesta útil para una necesidad específica. La conceptualización del servicio radica en hallar la mejor respuesta a una

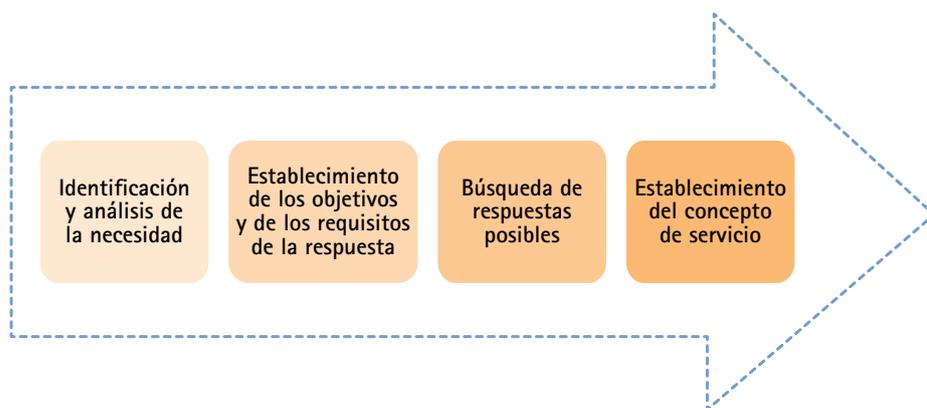
necesidad determinada. El paso que hay que dar entre la identificación de una necesidad y la generación de una idea o de un concepto de servicio que se considere una buena respuesta a la necesidad detectada, no es automático. Una vez realizada la conceptualización, podría parecer que no existe tal proceso creativo sino la simple constatación de una evidencia. Habitualmente, cuanto más potente y adecuada es la idea útil –el concepto de servicio–, más parecería existir sólo una evidencia, cuya formulación no debe haber exigido esfuerzo alguno. Ésta ha sido, de hecho, la percepción de la humanidad con respecto a todas sus “ideas útiles”: cosas obvias que siempre estuvieron allí, pero que no habían sido conceptualizadas antes, no se sabe muy bien por qué. El ejemplo más clásico es el de la rueda. Y, en el campo de los servicios, puede serlo el correo. Recuérdese que hubo un tiempo en el que no existían ni la rueda ni el correo.

La conceptualización de un servicio no es, pues, algo que pueda dejarse al azar, cuando las necesidades son cada vez mayores y de mayor complejidad. Una de las principales actividades que debe realizar permanentemente un productor de servicios avanzados, es el análisis de necesidades y la conceptualización de nuevas respuestas. El desarrollo de “ideas útiles” que aprovechen las capacidades y conocimientos existentes para ponerlos al servicio de la solución de necesidades, es la pieza clave del proceso de conceptualización. La conceptualización no se acaba en la generación de alguna idea innovadora que se ajuste como respuesta a alguna necesidad; se trata de un proceso que incluye el desarrollo del concepto y su despliegue hasta un alto nivel de detalle. Si dicho proceso se deja en su fase más espontánea, el resultado final podría acabar siendo una buena idea desaprovechada.

### 2.6.1. Fases de la conceptualización

Un proceso razonablemente sólido para la conceptualización de un servicio debería incluir las siguientes fases:

## Gráfico 5.10. Etapas del proceso de conceptualización



Fuente: Elaboración del autor

### Identificación y análisis de la necesidad

El análisis de la necesidad requiere un buen nivel de profundización. En primer lugar, porque lo que puede parecer una sola necesidad en una primera aproximación, puede acabar poniendo de manifiesto que, lo que se está analizando, son diferentes necesidades que requieren distintas respuestas. Cabe tener en cuenta que cada vez son más insuficientes los diagnósticos generalistas y superficiales.

### Establecimiento de los objetivos y de los requisitos de la respuesta

El segundo paso en el proceso de conceptualización de un servicio es el establecimiento de los objetivos y requisitos, o de las condiciones básicas que tiene que satisfacer la respuesta que se desarrolle para afrontar la necesidad identificada. En esta fase, se establecen las bases para hacer posible lo que es sustancial del proceso de conceptualización de un servicio: el desarrollo de un proceso de pensamiento creativo y racional a la vez, del que deberá extraerse la idea útil más adecuada.

### Identificación de la mejor respuesta: la idea útil

La tercera fase del proceso de conceptualización se centra en la búsqueda de lo que se conoce como la *idea útil*, en la elaboración del concepto de servicio. Tal como se ha indicado, ninguna necesidad induce por sí misma a una respuesta concreta, y menos aún a una respuesta preexistente. Para cada necesidad, pueden haber diferentes respuestas o, por lo menos, más de una. Todas ellas están en posibilidad resolver la necesidad aunque, probablemente, cada una de ellas lo hará de forma distinta y con consecuencias diferentes. Evaluar la mejor correlación entre necesidad, objetivo e idea útil es el centro de la conceptualización. La idea de conceptualización es comparable a la de diseño en el ámbito industrial.

### Mejora continua de la conceptualización

El proceso de conceptualización nunca finaliza. Hay tres elementos que obligan a integrarlo en el círculo continuo de mejora permanente. En primer lugar, la conceptualización de un servicio es también permanentemente mejorable. En segundo lugar, hay que considerar los efectos que produce y ha de producir sobre el concepto de cada servicio, el resultado real obtenido en su prestación, conocido a partir de la evaluación. En tercer lugar, debe considerarse la incorporación de las innovaciones al concepto y a la conceptualización de cada servicio –últimamente muy abundantes–, que puedan aportar distintas disciplinas (sistemas de información, tecnología, organización y gestión).

Todas estas posibilidades pueden ser aprovechadas en el ámbito de la conceptualización de los servicios, para aportar con mejoras en su capacidad de operar como respuestas eficientes a las diferentes necesidades identificadas. La conceptualización y la mejora continua del servicio enlazan con un concepto clave para la gestión de servicios y, en general, de cualquier cartera de productos.

### 2.6.2. El ciclo de vida de los servicios

El ciclo de vida de los productos y de los servicios es una herramienta de análisis y gestión aportada por el Boston Consulting Group (BCG), a

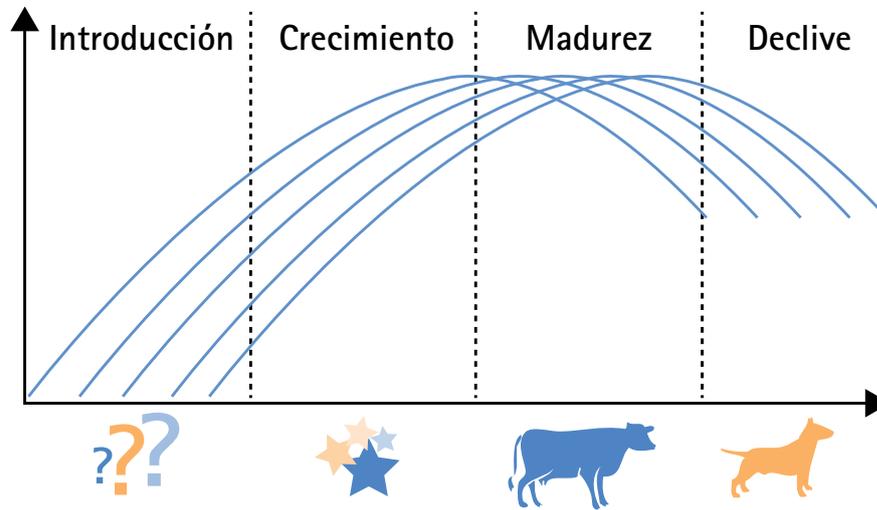
principios de los años setenta del siglo pasado. El ciclo de vida establece que todo producto, bien o servicio sigue un ciclo de vida similar: nace, a veces crece, madura y, finalmente, declina. Esta evolución tiene importantes implicaciones para la gestión estratégica de los productos, en este caso, de los servicios y las carteras de servicios.

### Recuadro 5.11. Principales elementos de gestión que aporta el ciclo de vida

- Ningún producto, bien o servicio es permanentemente útil. Todo producto está vinculado a unas necesidades que evolucionan y a la posibilidad de que surjan nuevos productos que satisfagan de mejor manera las mismas necesidades.
- El ciclo de vida de un producto presenta cuatro fases: introducción, de carácter experimental; crecimiento, en que es aceptado por los usuarios y amplía su uso; madurez, cuando alcanza su máximo nivel de uso; declive, cuando pierde la posición porque desaparece, cambia la necesidad o surgen mejores soluciones.
- Las organizaciones han de estar innovando permanentemente con nuevos productos, o con productos repensados, que se ajusten a la evolución de las necesidades o que resuelvan nuevos requerimientos.
- Las organizaciones han de saber cuándo es el momento de eliminar de su cartera los productos, bienes o servicios que han dejado de ser útiles.

Como se conoce, el sector público es muy proclive a obviar el ciclo de vida en su gestión, especialmente en la fase final. No le cuesta mucho –o nada– lanzar nuevos servicios en los que, en ocasiones, no quede muy claro a qué necesidad responden. Por el contrario, le cuesta mucho eliminar los servicios que han dejado de aportar valor a la sociedad. La gestión estratégica de la cartera de servicios –y de cada uno de los servicios– requiere una gestión continua del ciclo de vida. En una formulación muy reconocida en la disciplina del *management*, *la matriz del BCG se presenta mediante el siguiente gráfico:*

Gráfico 5.11. La cartera de servicios y ciclo de vida – Boston Consulting Group



Recuadro 5.12. Implicaciones de la matriz del Boston Consulting Group para la gestión

- Cada momento del ciclo presenta exigencias de gestión diferentes. Los productos "interrogante" son inciertos y requieren riesgo e inversión. Los productos "estrella" tienen éxito y crecen rápidamente en demanda, pero exigen también inversión sostenida. Los productos "vaca lechera" están consolidados, son de amplio uso pero han alcanzado su techo y sólo requieren mantenimiento operativo. Los productos "perro" pierden posiciones, tienen menos demanda que oferta y generan costes sin retorno y sin perspectiva de futuro, por lo que procede retirarlos de la oferta.
- La cartera de servicios ha de tener un equilibrio entre los diferentes servicios y sus etapas del ciclo. Tener todos los servicios en una misma fase resulta insostenible, si se hallan al inicio del ciclo; y crítico, con respecto a la demanda, si se hallan en la fase media o final.

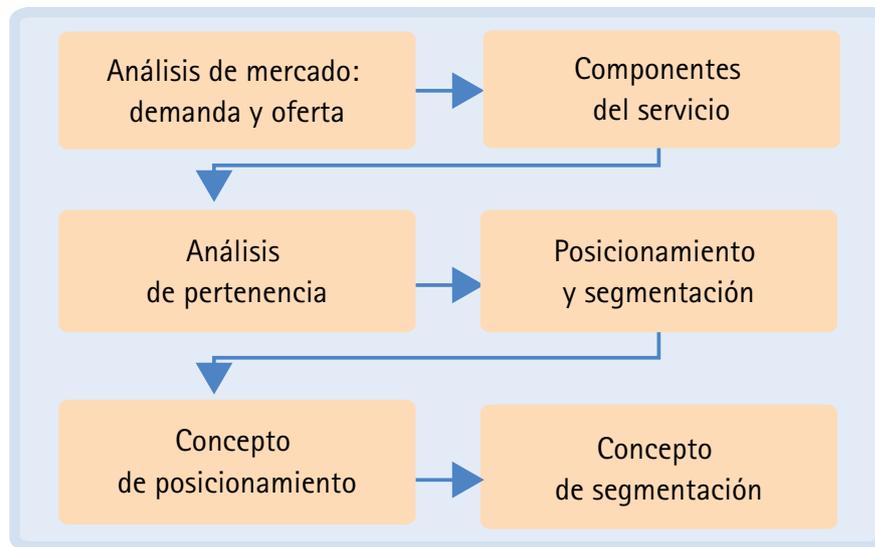
Por tanto, es necesario conocer el ciclo de vida de los productos, estructurarlo equilibradamente en el tiempo y gestionar cada fase del ciclo en la forma que requiere el servicio. Esta herramienta de gestión es especialmente relevante para el sector público, donde la tendencia natural es la de mantener una cartera de servicios estable, aplicando recursos a productos que ya están fuera de demanda, y no disponer en cambio, de suficientes recursos para apoyar la innovación, el análisis de nuevas necesidades y la revisión continua de la conceptualización de los servicios.

## 2.7. Planificación del servicio

El segundo componente de la gestión de los servicios, su planificación, se orienta al diseño estratégico del servicio. Planificar un servicio consiste en pasar de la idea útil del concepto de servicio que se ha desarrollado, al diseño detallado de dicho concepto. Los servicios sólo pueden percibirse como menos complejos de producir, cuando aportan muy poco valor añadido y cuando a nadie parece importarle demasiado el resultado final. La tendencia en el sector de los servicios radica en incrementar el valor añadido de cada servicio y que progresivamente se incrementen su complejidad y el nivel de exigencia de los usuarios con respecto a la calidad de la respuesta esperada. Ante este escenario, la fase de planificación del servicio requiere mayor atención y dedicación.

La investigación de mercado es una herramienta muy utilizada en el sector público, pero aún está demasiado centrada sólo en el análisis del mercado electoral.

Gráfico 5.12. Fases de la planificación del servicio



Fuente: Elaboración del autor

### 2.7.1. Análisis de mercado: demanda y oferta

Con frecuencia, en el ámbito de la gestión pública, algunas decisiones clave que posteriormente condicionarán la actuación de las administraciones, se toman a partir de información poco contrastada con información objetiva. A menudo, también el "clip de prensa" acaba convirtiéndose en el sistema de información básico en el que se fundamenta el proceso de decisión. Pocas veces se trabaja con sistemas de información estructurados, información estadística seriada, indicadores objetivos u otros de este tipo. Los sistemas de información de mercado todavía se utilizan muy poco en la gestión de los servicios públicos, pese a los progresos realizados en los últimos años en este terreno. La investigación de mercado es una herramienta muy utilizada en el sector público, pero aún está muy centrada sólo en el análisis del mercado electoral. La investigación de mercado no es una herramienta exclusivamente aplicable al estudio del comportamiento de los votantes, sino que también es apropiada para el conocimiento de las necesidades de los usuarios de las administraciones y a la identificación del escenario de gestión de los servicios públicos.

Las funciones del análisis de mercado en el ámbito de la gestión de los servicios públicos son diversas y, en función de cada servicio, deberán establecerse las necesidades informativas y llegar al nivel de profundidad adecuado en la investigación. Existen dos aspectos clave que se tendrán en cuenta en el análisis de mercado:

- a. El análisis de la demanda
- b. El análisis de la oferta

## El análisis de la demanda

### Recuadro 5.13. Objetivos básicos del análisis de la demanda

- Identificar las demandas y las necesidades
- Cuantificar los potenciales demandantes y sus distintas especificidades
- Identificar las prioridades de las demandas por parte de los mismos demandantes

En el análisis de la demanda, hay que establecer, en términos operativos, dos niveles de trabajo. El primer nivel se basa en disponer de sistemas de comunicación estables y estructurados que suministren elementos permanentes de conocimiento de la evolución de la demanda. Las prácticas más habituales de apoyo a este tipo de conocimiento son los sistemas de información estables (censos, padrones, registros, informes, estudios históricos de gestión). El coste de esta información es, en general, bastante bajo. Pero debe tenerse en cuenta que el volumen de información existente y accesible es muy elevado, y la tendencia va a que crezca de manera espectacular, tanto en calidad como en accesibilidad. La información relevante para cada caso es muy escasa, en relación con la información existente, y el exceso de información lleva directamente a la desinformación.

El segundo nivel de trabajo se inicia cuando el primer nivel llega a su límite en la capacidad de proporcionar información adecuada a la

necesidad de gestión que se plantea. Así pues, es necesario recurrir a técnicas de investigación de mercado y aplicarlas a cada situación concreta. Estas técnicas comprenden, sobre todo, la realización de estudios de mercado cuantitativos o cualitativos.

Sea cual sea la necesidad de información sobre la demanda, resulta cada vez más necesario conocer sus características y dimensiones de manera sistemática y en detalle, en todos sus ámbitos y sectores, para incorporar así un "sistema de anticipación" que permita mejorar la oferta de forma continua.

### Análisis de la oferta

La necesidad de conocer la oferta existente, además de la propia, es una relativa novedad conceptual en el ámbito de la gestión pública. Mientras que la necesidad de conocer la demanda es una evidencia bastante asumida y, en muchas ocasiones simplemente mal resuelta, el análisis de la oferta tiene que ver con la evolución reciente del sector público.

Hasta hace pocas décadas, los espacios operativos de los sectores no lucrativo y mercantil estaban fuertemente diferenciados. Lo que era del mercado, no era del sector público, y viceversa. En los últimos años, este escenario básico ha cambiado y, al parecer, se tiende a que continúe modificándose en la misma dirección: un crecimiento muy rápido de la complementariedad, de la simultaneidad e, incluso, de la competencia entre los diferentes sectores, en un mismo ámbito temático. Existen numerosos ejemplos en el marco de los servicios públicos en general (correos, educación, sanidad, seguridad, transporte). Por tanto, es necesario disponer de una visión global de la oferta (de otras administraciones u organizaciones mancomunadas, de los sectores privado y social) que permita discernir sus posiciones tanto la relativa como deseable, dentro de esta totalidad.

Desde el punto de vista técnico, los análisis tanto de la oferta como de la demanda se basan en los mismos instrumentos. Por una parte, en la información flotante generada normalmente por las propias administraciones o por otros agentes informativos; y por otra, en los estudios de mercado realizados para disponer de un conocimiento más profundo de un determinado servicio o área, sector o mercado, cuando estos instrumentos son insuficientes. El contenido del estudio de la oferta no se limita, obviamente, a la

cantidad de oferta existente ni a los operadores que la suministran, sino que aborda también el análisis cualitativo y las características detalladas de las diferentes ofertas existentes, en el grado de profundidad que se considere pertinente en cada caso.

### 2.7.2. Análisis de pertinencia

El sistema público está sometido a una regulación legal orientada a garantizar la seguridad jurídica y el trato igualitario a toda la ciudadanía, que enmarca su capacidad de actuación. En el proceso de creación de servicios públicos, es obligatorio que las diferentes administraciones públicas refieran su decisión a este marco jurídico y competencial. Se entiende por análisis de pertinencia el proceso en virtud del cual, ante una necesidad ya identificada y un concepto de servicio establecido, se analizará la cobertura jurídica o política con base en la cual la administración se plantea la posibilidad de desarrollar un determinado servicio.

Se entiende por análisis de pertinencia el proceso en virtud del cual, ante una necesidad ya identificada y un concepto de servicio establecido, se analiza la cobertura jurídica o política con base en la cual la administración se plantea la posibilidad de desarrollar un determinado servicio.

En algún momento del proceso de gestión operativa de un servicio, debe producirse una decisión política de intervención. El hecho de que exista una necesidad y una posibilidad identificada de respuesta, en forma de servicio, no implica necesariamente que el sector público tenga que intervenir. Si lo hace, debe quedar claro en qué marco jurídico y en qué ámbito de competencias se sitúa esta intervención, y qué decisión política la sustenta.

La detección de una determinada necesidad y la identificación de una idea útil o concepto de servicio que pueda ser una respuesta adecuada a esta necesidad o demanda social, pueden situarse en distintos escenarios jurídico-políticos que es preciso identificar, sobre los que se deberá decidir la actuación pública. Algunos de estos *escenarios son los que se identifican a continuación.*

### Recuadro 5.14. Escenarios que definen la acción política

- No es competencia pública y no se considera pertinente intervenir. Por tanto, concluido el proceso de conceptualización, la acción llega a su fin. Esto puede dar lugar a una aclaración de la posición de la administración ante la demanda social, o a que esta aclaración se acompañe de una actuación que facilite la aparición de respuestas sociales o mercantiles a la necesidad o a la demanda analizada.
- No es competencia pública explícita, pero la capacidad de intervención no está limitada jurídicamente, e intervenir, se considera políticamente pertinente. A partir de aquí, se puede continuar el proceso que culminará en la prestación propia, o por cuenta ajena, de determinados servicios de carácter público.
- Es competencia de otra administración. Esta conclusión puede conducir a la intervención voluntaria (y, por tanto, al inicio de la planificación) o a la inhibición, con la que finaliza el proceso.
- Es competencia propia. Necesariamente, debe iniciarse un proceso de planificación para el desarrollo de uno o varios servicios que cubran la necesidad social detectada.

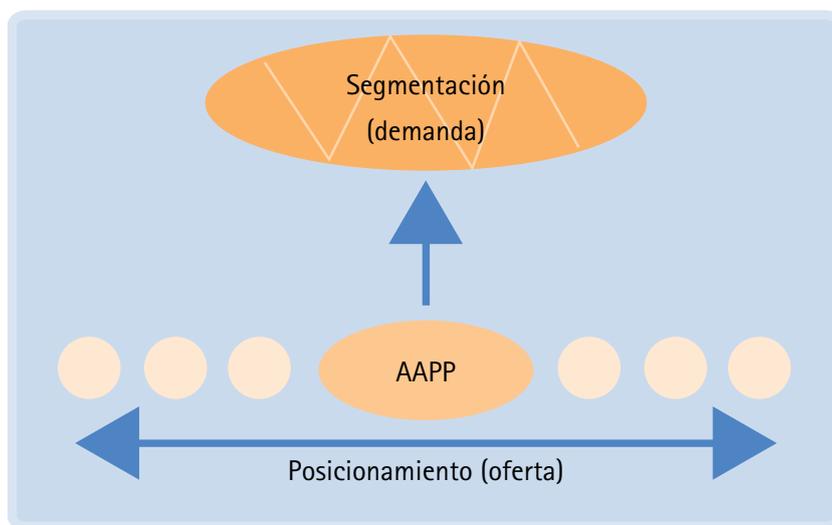
El análisis de pertinencia induce al uso de dos herramientas clave en la fase siguiente del proceso de planificación: el posicionamiento y la segmentación.

## 2.8. Posicionamiento y segmentación

Los objetivos estratégicos en la provisión de servicios difícilmente se alcanzarán a corto plazo y simultáneamente. Independientemente de la existencia de diferentes sensibilidades y opciones políticas, la consecución de una oferta capaz de satisfacer toda la demanda potencial requiere de tiempo prudencial. Esta realidad obliga a hallar mecanismos que permitan avanzar hacia la consecución de los objetivos estratégicos, incluso hacia la utopía de la satisfacción total de todas las necesidades de forma ordenada, en la que la variable tiempo aparezca como un elemento clave que se debe gestionar, junto a las ya comentadas. Los instrumentos de gestión que permiten

afrontar el reto de satisfacer ordenadamente y en función de los recursos disponibles las necesidades y las demandas existentes, son la definición del *posicionamiento de la oferta* y la *segmentación de la demanda*.

**Gráfico 5.13. Posicionamiento y segmentación**



Ambos conceptos facilitan el proceso de priorización y ordenamiento, en un caso, de las necesidades que se afrontarán y, en otro, de los usuarios.

### 2.8.1. Concepto de posicionamiento

Se entiende por posicionamiento la decisión de elegir entre diferentes opciones (mercado, producto, tecnología, territorio, estrategia, competencia), con el objeto de definir el espacio que pretende ocupar una organización en un mercado. La necesidad de definir el posicionamiento surge del supuesto de que se dispone a cubrir todas las posibilidades imaginables de actuación y que va a disponer de una garantía ante la posibilidad de fracaso.

El primer componente que se tomará en cuenta en la provisión de servicios de naturaleza pública, el elemento básico sobre el que se construye la oferta de servicios públicos, no es la demanda dispuesta a pagar un determinado precio, como sucede en el mercado, sino que son dos sistemas reglamentados de decisión. En primer lugar, el marco jurídico, que establece las

obligaciones que impone la Ley a cada administración pública. En segundo lugar, el programa político de las fuerzas que han recibido el encargo de gobierno de los ciudadanos. Este primer marco general conforma el paraguas básico que deberá orientar la actuación de una administración pública en su conjunto. Cabe señalar que el orden, en este caso, no es irrelevante.

Desde la lógica de la gestión estratégica, este marco referencial básico se denomina posicionamiento. El significado de posicionamiento, no puede ser el mismo para una administración pública que para una empresa. La administración pública, por ejemplo, no tiene la opción de posicionarse territorialmente. El territorio donde ha de actuar está normalmente limitado legalmente; la administración pública tampoco elige su marco competencial ni, por tanto, su ámbito de actuación.

**Posicionarse significa elegir, priorizar, concentrarse en lo que se considera central en la propia misión, en los ámbitos corporativo y sectorial.**

No obstante, estas limitaciones no agotan, ni mucho menos, el margen de decisión de una administración pública, y es en este marco donde resulta imprescindible la necesidad de posicionamiento. Posicionarse significa elegir, priorizar, concentrarse en lo que se considera central en la propia misión, en los niveles corporativo y sectorial.

El posicionamiento siempre presupone una definición explícita con respecto al entorno y a otros posibles oferentes y frente a la misma demanda. El posicionamiento es una herramienta esencial del proceso de planificación de servicios para poder asegurar, con recursos limitados, la cobertura de las necesidades que se han considerado prioritarias.

### 2.8.2. Concepto de segmentación

Establecer la *segmentación* **significa determinar a quién se dirige cada servicio y, por tanto, con qué criterios de prioridad se considera pertinente operar en relación con la cobertura de las necesidades de los usuarios. No todos los servicios se dirigen a todos los usuarios. La segmentación es un instrumento complementario al posicionamiento. Si con el posicionamiento se pueden determinar y fijar las necesidades y los servicios que se considera pertinente proveer, la segmentación se centra en la determinación de los usuarios que tendrán acceso a dichos servicios y en qué condiciones lo hagan.**

*En el ámbito público, la segmentación plantea dos problemas relevantes. El primero de ellos radica en que, mientras en el sector mercantil la segmentación es un instrumento de uso plenamente libre por parte de la empresa, en el ámbito público, la segmentación, al igual que el posicionamiento, están y han de estar regulados normativamente. Este marco normativo puede ser de carácter general y establecido por la Ley, o puede tener un carácter particular, y referirse a una sola administración, pero regulado normativamente desde esta misma administración pública concreta. Dicho en otros términos: el principio de equidad y de trato igualitario a todos los usuarios obliga a todas las administraciones a establecer condiciones iguales para todos ellos. Ello no significa, sin embargo, que todos los usuarios tengan derecho a todo, sino que todos ellos están en las mismas condiciones, tienen los mismos derechos. Es decir, en la administración pública, no puede estar reservado el derecho de admisión. Ello no elimina el hecho de que una persona de 20 años no tenga derecho a inscribirse en un programa de vacaciones para la tercera edad.*

*La ventaja que aporta la segmentación a la gestión de la demanda es, sobre todo, la de poder combinar niveles equilibrados de homogeneidad entre usuarios, por una parte, y volúmenes suficientes de usuarios para poder estandarizar mínimamente la producción de servicios, por otra. La segmentación, en términos coloquiales, busca hallar un punto eficiente de equilibrio entre el "café para todos" y el "vestido a medida". Y esta búsqueda de la dimensión óptima tiene como objetivo la mejor adaptación a la demanda, en un marco de eficiencia y equidad. La gestión de la segmentación presenta tres elementos principales, tal como lo muestra el recuadro 5.15.*

### Recuadro 5.15. Elementos fundamentales para la gestión de la segmentación

- La identificación de las variables de segmentación (dimensión de los municipios, características socioeconómicas y demográficas, tipología territorial y otras).
- La construcción de los segmentos, la identificación de sus componentes y su cuantificación.
- La asignación de derechos de acceso a la oferta y al tipo de oferta que se establece para cada segmento.

En la construcción de la segmentación y de la asignación de derechos, se debe considerar la disponibilidad de oferta, como se verá más adelante, con objeto de no incurrir en asignaciones ficticias de derechos de acceso.

## 2.9. Estructuración: *mix* del servicio

La estructura del servicio tiene su correspondencia en el ámbito de los bienes tangibles en lo que denominamos diseño del producto. Esta fase es más fácilmente perceptible en la producción industrial, que en la producción de servicios.

La organización del servicio se centra en la identificación de la estructura de servicios y de sus componentes principales. La estructura del servicio tiene su correspondencia en el ámbito de los bienes tangibles en lo que denominamos diseño del producto. En la producción industrial, esta fase es más fácilmente perceptible que en la producción de servicios. En la producción de bienes físicos, el diseño del producto es un elemento clave y obvio.

En la prestación de servicios esta percepción es más difícil de alcanzar, dada la intangibilidad que acostumbra a definir los servicios. Sin embargo, diseñar un servicio puede ser tanto o más complejo que diseñar un producto físico. Entre otras cosas, el servicio, cuando entra en su fase de producción, lo hace también en su fase de uso por parte de quien lo utiliza. El resultado de una mala organización de sus componentes y de su diseño dificultará su prestación. La fase de estructuración se centra, pues, en determinar y establecer la forma concreta y detallada con la que el conjunto de la organización se involucrará en la producción real de los servicios conceptualizados y planificados, concretando asignaciones de recursos a unidades específicas,

asignación de recursos humanos, fijación de circuitos económicos y administrativos, niveles de decisión, sistemas de información y otros.

Tal como se ha visto en el apartado en el que se trata acerca de las especificidades de la producción de servicios -calidad, eficacia, eficiencia y equidad en un proceso de producción-, que por su propia naturaleza son muy poco controlables (producción y consumo simultáneos, intervención del usuario en la producción, etc.), sólo pueden garantizarse si se hace un notable esfuerzo previo para prever cuál es su realización óptima. Este esfuerzo puede permitir alcanzar el objetivo de disminuir al máximo las incertidumbres inevitables de cualquier proceso de producción de servicios. Con todo, siempre quedará aquella parte, más o menos significativa, de resolución técnica y de gestión que corresponde resolver a los profesionales implicados en el proceso, basándose en las mejores prácticas técnicamente validadas. El diseño del servicio es complejo. Cualquier servicio, por muy sencillo que parezca, si aspira a alcanzar altas cotas de eficiencia y calidad en su producción, acaba presentando una estructura de procesos amplia y poco evidente, en una primera observación.

El punto de partida para diseñar el proceso es la identificación del servicio que nos proporciona el objetivo principal (la producción del servicio central) y los complementarios (la producción de los servicios periféricos y complementarios). Para cada uno de estos objetivos, es preciso identificar los *procesos que se vayan a realizar, la secuencia en la que se deben cumplir y los apoyos necesarios para ello*.

*El instrumental técnico disponible para llevar a cabo esta labor es abundante y es, al mismo tiempo, relativamente complejo de manejar. Las técnicas de la organización del trabajo –pues, en el fondo, de esto se trata–, que cuentan con una larga historia en el mundo industrial, empiezan a tenerla en el ámbito de los servicios.*

*Para desarrollar un diseño consistente de un servicio hay un mínimo de componentes que deben tenerse en cuenta y formalizarse. Sobre esta base, cada servicio deberá adaptarse a sus particularidades y complejidades que serán distintas y específicas para cada caso. Servicios urbanos de: recolección de residuos, educativos o sanitarios y de seguridad, plantean retos con distintos niveles de complejidad organizativa y diferentes*

*demandas de conocimiento técnico. La base mínima de partida es lo que denominamos "mix del servicio público". Este concepto se deriva del aporte realizado por McCarthy en su formulación del mix de producto conocido como "las cuatro P". Esta formulación establece los componentes básicos de diseño de un producto físico.*

#### Recuadro 5.16. Las cuatro "P"

- *Product* (producto/servicio)
- *Price* (precio)
- *Place* (distribución)
- *Promotion* (comunicación)

Esta formulación es insuficiente para el diseño de un servicio. Las peculiaridades de los servicios, y en el caso que nos ocupa, las peculiaridades de los servicios públicos, vuelven indispensable identificar otros componentes necesarios para un correcto diseño y prestación posterior de los servicios públicos. Estos componentes se presentan a continuación:

#### Recuadro 5.17. Aspectos que se tendrán en cuenta al considerarse los servicios públicos

- Objetivo social (*outcome*)
- Normativa de acceso
- Presupuesto
- Personas
- Procesos
- Prestación

La incorporación de estos elementos permite asegurar un diseño consistente de los servicios al poner las bases que facilitan una prestación de calidad de

los servicios públicos transparente y equitativa, al mismo tiempo. El desarrollo de estos componentes se presenta con detalle al finalizar la revisión del ciclo de gestión del servicio, en el apartado "componentes del servicio" o "*mix del servicio*".

### 2.9.1. Objetivos operativos

La determinación de los objetivos operativos no es sino la fijación del camino a través del cual el servicio se aproximará a su objetivo estratégico. Éste ha sido identificado y fijado en la planificación y el diseño del servicio. Este objetivo o misión se distribuye a lo largo del tiempo mediante objetivos operativos. La fijación de los objetivos operativos concreta y fija los objetivos para el sistema de gestión. Aquí se habla de semanas, meses, años, quadrienios. Además, es preciso que los objetivos comprendan el conjunto de los elementos implicados en el sistema, de modo que el proceso mantenga su coherencia interna en todo momento. Los objetivos operativos no afectan sólo a la fijación del número de usuarios o al volumen del servicio realizado, sino que también influyen en la segmentación, el posicionamiento, en el concepto de servicio, entre otros. Existe un posicionamiento estratégico y también tiene que haber otro de carácter operativo. Hay una segmentación estratégica, pero también debe haber otra de tipo operativo que se irá modificando hacia la segmentación estratégica a la misma velocidad que se muevan los recursos disponibles, la mejora de la productividad, el desarrollo del concepto de servicio, las capacidades técnicas y humanas y demás.

Los objetivos operativos no afectan sólo a la fijación del número de usuarios o al volumen del servicio realizado, sino también influyen en la segmentación y el posicionamiento, en el concepto de servicio.

En definitiva, se trata de lograr que el servicio mantenga su coherencia y consistencia interna permanentemente, y que su aproximación a la perspectiva estratégica sea equilibrada en todos los componentes que configuran el servicio. Cualquier desequilibrio presupone una mala gestión y, lo que es más grave, tiende a convertirse en un engaño y en una fuente de inequidad para los ciudadanos. En el proceso de fijación de objetivos, algunos indicadores son especialmente significativos; entre ellos se destacan los listados en el recuadro 5.18.:

### Recuadro 5.18. Indicadores para los objetivos operativos

- Volumen de producción
- Usuarios objetivo por tipo, en su caso
- Recursos invertidos
- Costes unitarios
- Indicadores del proceso a cumplir (tiempo, plazos)

Con frecuencia, el sistema de objetivos puede requerir más indicadores de los mínimos propuestos y seguramente más de un indicador por cada elemento de gestión.

## 2.10. Evaluación y control de gestión

### 2.10.1. Evaluación

El ciclo de la gestión de un servicio finaliza con la evaluación del resultado. La condición previa para evaluar un resultado es *haber fijado el objetivo* o, más exactamente, *los objetivos*. La segunda condición es *disponer de información* sobre lo que se haya decidido evaluar. La posibilidad de mejora continua de la calidad en la provisión, la producción y la gestión de un servicio dependen de la evaluación.

La evaluación, de hecho, se plantea en el momento de fijar los objetivos. El marco para la evaluación ya debe haberse planteado antes de finalizar la planificación y la estructuración. La realización efectiva del análisis del grado de ajuste de los resultados con respecto a los objetivos, queda para el final del proceso de gestión.

**La evaluación subjetiva no contrastable puede formar parte de la evaluación cuando lo que se pretende evaluar es el grado de satisfacción obtenido por los usuarios del servicio.**

La evaluación se basa en la medición y en la cuantificación. La evaluación subjetiva no contrastable puede formar parte de la evaluación cuando lo que se pretende evaluar es el grado de satisfacción obtenido por los usuarios del servicio. Esta evaluación no basta si se quiere conocer a fondo el servicio. Todas las demás vías

de evaluación pasan por medir y comparar, en unas mínimas condiciones de objetividad, aunque ésta sea de carácter relativo y no universal.

Cuando se habla de medición, no se hace referencia necesariamente a la cuantificación. Hay formas de medir que no se basan en la cuantificación. La utilización de variables dicotómicas, por ejemplo, permite estructurar sistemas de medición que no se articulan sobre sistemas cuantitativos. La evaluación es la pieza que nos permite relacionar la actuación anterior con la siguiente. Sin esta conexión, resulta imposible planificar. Al mismo tiempo, no es posible la evaluación sin la planificación. Poder averiguar si hemos alcanzado o no los objetivos fijados depende exclusivamente de si sabíamos cuáles eran nuestras pretensiones. Si no disponemos de unos objetivos claros y cuantificados, no es posible saber si el resultado es bueno o malo. Los instrumentos necesarios para realizar el proceso de evaluación, se citan en el siguiente recuadro:

#### Recuadro 5.19. Requisitos para llevar a cabo el proceso de evaluación

- Fijación previa de los objetivos
- Determinación de los indicadores de evaluación
- Identificación de deficiencias sobre los objetivos fijados
- Identificación de áreas y propuestas de mejora

Estos instrumentos y todos los procesos que se realizarán para alcanzar los resultados esperados de la evaluación, se centran en el tratamiento y el análisis de la información. Al igual que sin objetivos no puede haber evaluación, sin información de lo que ha ocurrido, tampoco puede haberla.

### 2.10.2. Determinación de los indicadores de evaluación

La principal cuestión a considerar es la dificultad de identificar los indicadores más adecuados para fijar objetivos y evaluar. ¿Indicadores universales o indicadores ad hoc? ¿Es posible hallar, en el ámbito de la gestión pública, un indicador de la universalidad, la capacidad de síntesis y la potencia explicativa que tienen

el precio o la cuenta de resultados en la gestión mercantil? Hasta el momento, no ha habido respuesta positiva a esta segunda cuestión. En cuanto a la primera, la respuesta que parece más adecuada radica en que es inevitable y necesario utilizar indicadores ad hoc. Con todo, hay que intentar que éstos sean estables para cada servicio o para cada objetivo de cada servicio.

**La evaluación debe cubrir todo el proceso productivo y considerar distintas dimensiones, desde el resultado hasta el coste o el grado de satisfacción de los usuarios, con especial hincapié en el impacto alcanzado para resolver la necesidad inicial.**

En la práctica, cualquier objetivo admite un indicador, la discusión se centra en la calidad técnica de este elemento. Hay situaciones en las que se debe aceptar que el indicador de objetivo y de evaluación es poco -o solo parcialmente- explicativo o poco fiable; incluso las dos características a la vez; ello sucede en algunas ocasiones. En la mayoría de los casos, sin embargo, el problema suele plantearse a la inversa: cuando no se halla un indicador para poder fijar un objetivo, el problema suele estar en el objetivo,

muchas veces tan inconcreto, que la dificultad no es medirlo, sino descubrir en qué consiste realmente alcanzarlo. La evaluación debe cubrir todo el proceso productivo y considerar distintas dimensiones, desde el resultado hasta el coste o el grado de satisfacción de los usuarios, con especial énfasis en el impacto alcanzado para resolver la necesidad inicial.

En síntesis, puede afirmarse que una evaluación mínimamente consistente debería proporcionar información relevante sobre el producto y sobre el proceso de producción, y que debería hacerlo permitiendo evaluar, al menos, los siguientes aspectos que por lo demás, se debieron haber establecido en la fijación de los objetivos:

### Producción

Los indicadores deben hallarse en posibilidad de recoger aquellos aspectos relevantes de la producción del servicio. Para un determinado servicio, puede bastar un solo indicador. Para otros, se necesitarán varios.

### Impacto

Los indicadores de impacto permiten fijar objetivos referidos a la capacidad efectiva del servicio para incidir en la modificación de una determinada realidad. Son indicadores típicos del sector público.

## Proceso

Permiten fijar objetivos referidos a elementos del proceso de producción que pueden afectar la calidad y la eficiencia del servicio. Habitualmente la unidad de medición es el tiempo.

## Coste

Fijan objetivos económicos para la producción del servicio en términos de coste global, coste unitario y costes parciales.

## Satisfacción

Permiten fijar objetivos sobre la percepción subjetiva del servicio por parte de los usuarios. En el ámbito público, cuando el usuario es cautivo, los indicadores de satisfacción pueden llevar a engaño. Al manifestar su opinión, algunos usuarios podrían sentirse condicionados por temor a perder el servicio. A partir de estas áreas de evaluación, debe determinarse el indicador o los indicadores que mejor y más fácilmente proporcionen información sobre cada una de estas áreas. Para garantizar una buena evaluación, es preciso que los indicadores utilizados cumplan algunos requisitos. A continuación, se detallan los que se consideran más relevantes para la calidad del proceso de evaluación:

### Recuadro 5.20. Elementos que se tendrán en cuenta al desarrollar indicadores de evaluación

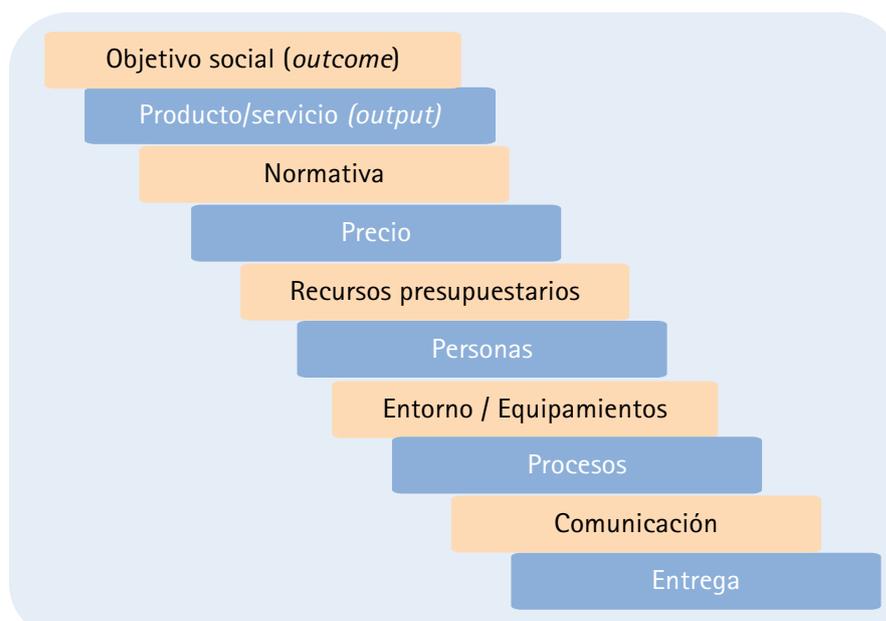
- El número de indicadores no debe ser muy elevado.
- Los indicadores deben ser simples y fácilmente comprensibles.
- Los indicadores deben tener la máxima capacidad explicativa posible sobre el aspecto que se vaya a evaluar.
- La información de los indicadores debe recopilarse a un bajo costo.
- Los indicadores deben ser medibles y/o cuantificables.

A estos requisitos, deben añadirse los que se derivan de la naturaleza de cada servicio y de cada proceso de producción. Los requisitos propuestos deben considerarse los mínimos exigibles en todos los casos.

## 2.11. Componentes del servicio: el *mix* de servicio

Como se ha indicado en el apartado de organización del servicio, un factor clave del ciclo de gestión de los servicios es el diseño detallado de la unidad de servicio, del producto o *output* que aportará valor público. Este diseño supone identificar los componentes clave del servicio y formalizarlos. Estos componentes clave se han identificado con anterioridad y se basan en la adaptación a la conceptualización de servicios públicos de la aportación de E.J. McCarthy, conocida sintéticamente como *mix* de producto o las cuatro P (*product, price, promotion, place*). Los componentes para el diseño de los servicios públicos que se proponen, se identifican en el siguiente gráfico:

Gráfico 5.14. El *mix* de los servicios públicos



Cada uno de estos componentes constituye una pieza clave en el diseño y definición del servicio. Se desarrollan a continuación, el contenido y la base conceptual de soporte para cada uno de ellos.

### 2.11.1 Objetivo social (*outcome*)

La especificidad y diferenciación de la creación de valor público respecto de la creación de valor privado se sitúan en este punto del proceso de creación de valor. La legitimidad y razón de ser de los servicios públicos no reside en su producción, sino en su capacidad para aportar valor a la sociedad y a la ciudadanía. El objetivo final del servicio público no es la prestación del servicio propiamente dicha, sino su impacto en las condiciones sociales de vida y convivencia de la sociedad. Es la capacidad para crear *outcome (cambio social-valor público) lo que hace valioso a un servicio público. Conviene en este punto recurrir a un ejemplo. El valor de los servicios de salud pediátrica no reside en el número de unidades existentes, en el número de niños y niñas atendidos, sino en la reducción de: la mortalidad infantil, de enfermedades prevenibles; o en la mejora de los parámetros medios de salud, nutrición y desarrollo de la infancia.*

*La producción de servicios y bienes públicos, en cualquiera de sus formas, solo aporta valor público en la medida en que su provisión, producción y prestación en términos de output (producto) impacten en la sociedad provocando y promoviendo cambios relevantes en la realidad social (outcome).*

*Por tanto, el primer componente en la definición de un servicio público es la identificación explícita y razonada de cuál es su objetivo social y su aporte a las condiciones de vida de la ciudadanía. Esta definición, en la medida de lo posible –aunque no siempre sea factible y casi nunca fácil–, debería acompañarse de la definición de algún indicador de objetivo y de medición del resultado, formulado en términos de cambio social o creación de valor público, y no tanto en forma de medición de volumen de producción de output o de volumen de gasto realizado (input). Volviendo al ejemplo anterior, cualquier servicio de atención a la infancia debería identificar con claridad cuál va a ser la mejora en las condiciones de vida de los beneficiarios del servicio y aportar algún elemento para la medición de esta mejora.*

*La gestión, en términos de outcome de los servicios públicos, es uno de los retos más importantes y más difíciles a los que se enfrenta la gestión de los servicios públicos. El primer paso para abordar este reto, es el de establecer, desde el principio del proceso de gestión, el momento del diseño de los servicios, cuál es este outcome buscado y cómo y en qué medida el servicio diseñado vaya a aportar valor en la dirección del cambio social esperado.*

### 2.11.2. El servicio o producto

El segundo componente en el proceso de planificación del servicio se centra en su diseño en términos de producto (*output*). Se trata aquí de detallar con precisión cómo será este servicio, una vez que se ha establecido que existe demanda, se ha planteado la situación del conjunto de la oferta y formalizado el valor público esperado. El diseño del servicio comprende desde la determinación de su nombre, hasta la definición de su estructura interna y el diseño del proceso necesario para garantizar su producción; así como también la identificación y concepción de todos los apoyos instrumentales necesarios para su posterior prestación.

El diseño del servicio comprende desde la determinación de su nombre, hasta la definición de su estructura interna y el diseño del proceso necesario para garantizar su producción, así como la identificación y concepción de todos los apoyos instrumentales necesarios para su prestación posterior.

Acaso la pieza más relevante de este proceso de planificación, además del nombre del servicio –cuestión nada banal y con frecuencia mal resuelta–, es la *identificación de la estructura básica* del servicio. En la producción de servicios, es habitual que el servicio propiamente dicho sea relativamente complejo y que, en la práctica, acabe siendo integrado por diferentes servicios sin que pueda hablarse, sin embargo, de diversos servicios prestables separadamente. Para aclarar esta compleja estructura interna, se utilizan los conceptos de *servicio base, periférico y complementario*. El servicio base es el nuclear que se deriva de la idea útil y que constituye la respuesta directa a la necesidad o a la demanda detectada (la asistencia médica en un servicio de urgencias).

Se entiende por *servicios periféricos* aquellos que son imprescindibles para la prestación del servicio central, pero no tienen sentido por sí mismos al margen de éste (los servicios de alimentación para los usuarios de un servicio de urgencia).

Se entiende por *complementario* aquel que no siendo imprescindible para la producción del servicio central, aporta algún valor añadido que mejora la calidad de este último y que se decide incorporar en la estructura del servicio (servicios de bar y restaurante para los acompañantes y las familias).

El servicio viene determinado por el servicio base que se deriva de la necesidad identificada y en la conceptualización desarrollada. Éste puede requerir uno o más servicios periféricos, sin los cuales el servicio base no es viable. También puede incorporar uno o más servicios complementarios que, sin ser imprescindibles para la prestación del servicio central, aporten mejoras sustanciales a su efectividad y a su calidad. En la fase de planificación es fundamental identificar adecuadamente, en primer lugar, el servicio base, así como también los servicios periféricos imprescindibles y los complementarios que aporten con mayor valor añadido y que se considere pertinente incorporar.

En muchas ocasiones, no es fácil discernir en torno a la planificación de un servicio: si se trata de un servicio base con servicios periféricos y complementarios, o si se trata de más de un servicio base. Para una buena gestión, es fundamental que se identifique como servicio un único servicio base. La gestión de más de un servicio base, como si fuera un servicio único, genera serios problemas en el proceso de gestión operativa, puesto que no permite identificar claramente una unidad básica de gestión.

De hecho, y como sucede con la mayoría de las herramientas de gestión, este análisis y diseño interno del servicio tienen un carácter contingente. La buena planificación exige como condición para una buena gestión posterior del servicio, que su estructura final sea coherente y consistente con la necesidad identificada y con la conceptualización desarrollada.

### 2.11.3. Normativa y derechos de acceso

En el sector público, el mecanismo de ajuste entre oferta y demanda es de carácter normativo. La función fundamental de la normativa es la de asignar derechos de acceso a los ciudadanos para los distintos servicios públicos. La normativa aporta una segunda función -a menudo desapercibida-, de consecuencias muy relevantes. La adjudicación de derechos de acceso de los

ciudadanos a los servicios públicos deviene, o debería devenir, en un compromiso firme de satisfacción de la demanda ciudadana realizada al amparo de los derechos asignados. Ello supone la necesidad de garantizar el ajuste entre recursos económicos y derechos asignados que permita la satisfacción de la demanda legitimada por la normativa.

**La adjudicación de derechos de acceso a los ciudadanos en los servicios públicos deviene, o debería devenir, en un compromiso firme de satisfacción de la demanda ciudadana realizado al amparo de los derechos asignados.**

Así pues, la ausencia de un precio de intercambio que regule la relación demanda-oferta se sustituye por la aprobación de una normativa del rango correspondiente, en la que se establezcan las condiciones de acceso al servicio, normalmente acotada por dos elementos: la segmentación, que identifica a los potenciales usuarios, y la dotación presupuestaria, que establece el límite de la oferta existente. También deben establecerse los criterios de priorización para los casos en los que la demanda supere a la oferta. Con este paso se concretan las condiciones de relación que establecerá la administración con los usuarios a propósito del tratamiento que se dé a la demanda de servicios en los distintos supuestos. Evidentemente, este marco normativo es específico para cada servicio y, probablemente, para cada ejercicio presupuestario en algún nivel.

#### 2.11.4. Análisis económico: precio y presupuesto

El diseño del proceso permite dar el siguiente paso en la estructuración del servicio: el análisis económico del servicio. El objetivo fundamental de este análisis es identificar el coste de producción del servicio y, en función del volumen establecido, el presupuesto general. El análisis de estos costes tiene dos componentes esenciales: la *inversión y el coste de explotación, debe incluirse la amortización de la inversión.*

*En cuanto al análisis del coste de explotación, hay dos componentes principales: el coste de los recursos humanos y el coste de los bienes y servicios necesarios para la producción, lo que incluye los costes directos y los indirectos, desde los consumos energéticos hasta la adquisición de materiales fungibles.*

*El análisis del coste tiene una expresión final básica, que es el coste unitario. O sea, el coste por unidad de servicio. Esta unidad de medición es la que*

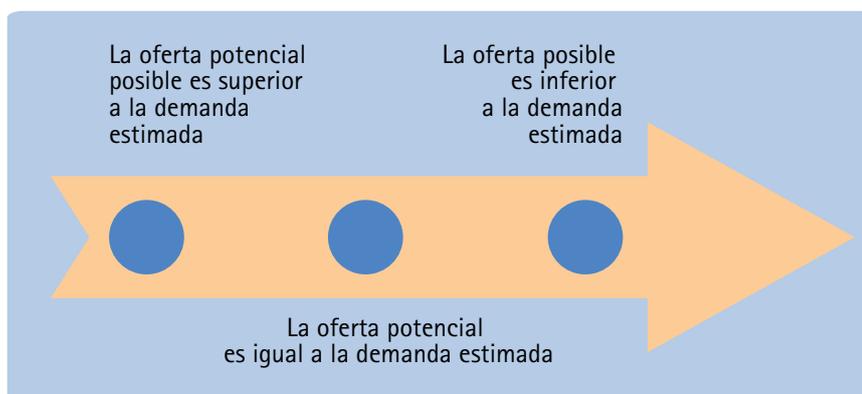
*permitirá fijar volúmenes de producción y establecer su coste global. Téngase en cuenta que los costes de producción no tienen una evolución lineal y que el coste unitario depende del volumen de producción.*

### Asignación de recursos

La información acumulada hasta este punto en el proceso de planificación del servicio permite entrar en el proceso de asignación de recursos para la producción del servicio. Esta es, obviamente, una decisión política en la que el nivel de gestión interviene suministrando la información necesaria para identificar con precisión los resultados y las consecuencias de la decisión presupuestaria.

La determinación de los recursos asignados al servicio permite completar la información necesaria para poder situar, con precisión, el escenario de gestión en el que se deberá trabajar. Con la información requerida hasta aquí, pueden situarse los elementos básicos necesarios para identificar este escenario, que son la demanda existente y la oferta posible, en términos de unidades de servicio que los usuarios podrán recibir. Este escenario puede ofrecer tres situaciones posibles que se presentan a continuación:

**Gráfico 5.15. Posibles situaciones derivadas de la asignación de recursos**



Fuente: Elaboración del autor

No es habitual, en el ámbito público, que se dé ninguna de las dos primeras situaciones, aunque tampoco resulta imposible. En ocasiones, se producen caídas de la demanda para algunos servicios. Mientras que, en otras, ni siquiera existe una demanda explícita. Estas realidades pueden tener su origen en un cambio de situación que modifique la demanda. No puede hablarse de buena gestión de los servicios y de los recursos públicos si, cuando se dan estas circunstancias, no se procede al ajuste entre la oferta del servicio y la demanda social.

Hay que considerar también la posibilidad del desajuste técnico. Se entiende por desajuste técnico aquella situación en la que oferta y demanda están desequilibradas, porque el servicio no resuelve adecuadamente la necesidad. En este caso, el problema no es económico, sino que generalmente se origina en una mala conceptualización, planificación o estructuración del servicio.

Ciertamente, la situación más frecuente es la tendencia al desajuste entre oferta y demanda por insuficiencia de oferta. La razón principal de este desequilibrio radica en la falta de un mecanismo regulador del ajuste como el que tiene el mercado: el precio. Sin embargo, aunque la base de financiación de los servicios públicos acostumbra a ser el presupuesto, no se puede olvidar la posibilidad de utilizar el precio público complementariamente a la asignación presupuestaria establecida.

La utilización del precio en el sector público tiene una función distinta a la que presenta en el mercado. No se trata de recuperar el coste y conseguir un margen de beneficio. Las razones para establecer precio en los servicios públicos pueden ser diversas, pero la menos habitual es la de recuperar plenamente el coste presupuestario. En el recuadro se explican los principales motivos para establecer precios en los servicios públicos.

### Recuadro 5.21. Razones para el establecimiento de precios en los servicios públicos

- Establecer un mecanismo moderador de la demanda del que no se pretende obtener una participación significativa en la financiación del servicio.
- Establecer un sistema de precios públicos que aporte una parte sustancial del coste del servicio. La financiación pública pretende facilitar el acceso, sin asumir el coste total. Es la política más común en los servicios de transporte público urbano.
- Establecer un sistema de precios que aporte con una parte significativa del coste pero, sobretodo, que tenga una función redistributiva adicional a la del sistema tributario. Habitualmente estos precios se establecen en relación a las rentas disponibles de los usuarios.

Estos tres tipos de precios se pueden utilizar de forma independiente pero también combinándolos en un mismo servicio. Probablemente la optimización de las políticas de precios en los servicios públicos sean las que combinen adecuadamente los tres enfoques.

#### 2.11.5. Personas

El componente principal del proceso de producción de los servicios sigue siendo el de las personas, los profesionales que se relacionan con el usuario y le brindan las actividades que satisfacen la necesidad planteada. Esta función central puede venir acompañada de bienes materiales de apoyo en mayor o menor medida, pero normalmente el peso de las personas seguirá siendo relevante.

Este contacto directo entre productor y usuario, como ya se ha dicho, plantea complejidades significativas. La más relevante radica en que quien determina finalmente la calidad real del servicio es el denominado "personal en contacto", o sea, los profesionales que establecen las relaciones, atienden la demanda y resuelven la necesidad. La garantía de una prestación sólida, homogénea

y adecuada al diseño del servicio depende, pues, de los profesionales, y serán su alineación y compromiso con el objetivo y la estructuración del servicio, los factores que aportarán calidad y eficiencia a la prestación.

### 2.11.6. Entorno y equipamiento

Los servicios se caracterizan por su intangibilidad. Sin embargo, su prestación se apoya, casi siempre, en elementos altamente tangibles e imprescindibles para la prestación del servicio. El entorno, los equipamientos de soporte, la tecnología crecientemente presente en la prestación de servicios no cambian la naturaleza intrínseca del servicio, pero modifican sustancialmente su sistema de gestión, la calidad del servicio y, especialmente, la percepción de calidad del usuario. La atención sanitaria, la educación o el transporte público son servicios. El núcleo central de la atención reside en la atención médica, la transferencia de conocimiento o el soporte a la movilidad; pero, los soportes físicos para la prestación de estos servicios son crecientemente decisivos y de su calidad dependerá, en buena medida, la calidad del servicio.

**Gráfico 5.16. Elementos clave en el equipamiento y entorno de la prestación de servicios públicos**



Fuente: Elaboración del autor

A menudo, el usuario de los servicios evalúa la calidad de éstos remitiéndose más al entorno y al soporte tangible, que a los propios servicios. Asunto que se tendrá muy en cuenta en el diseño y en el proceso de prestación.

### 2.11.7. Procesos y protocolos

En el proceso de organización del servicio, se incluye la construcción de la arquitectura de procesos que tendrán que realizar los prestadores de los servicios para producirlos. Esta arquitectura de procesos debe estar pautada y formalizada. El apoyo a la realización de los procesos es su componente complementario. Estos apoyos tienen dos dimensiones: técnica (habitualmente, protocolos) y administrativa (de forma creciente, las tecnologías de la información).

### 2.11.8. Comunicación

La comunicación tiene un papel básico en la gestión y, sobre todo, en la distribución del servicio. Es imprescindible asegurar que los usuarios a quienes vaya destinado el servicio, conozcan con precisión lo que ha sido diseñado y producido para cubrir sus necesidades. Resulta también imprescindible que esta información se ajuste a la realidad del servicio y llegue a quien tenga que llegar.

Cuando los que han de darse a conocer son servicios públicos, la importancia de asegurar la comunicación afecta directamente a los derechos legales de los usuarios. Aunque los servicios estén conceptualizados, planificados y estructurados de forma igualitaria o equitativa para todos sus potenciales usuarios, el desconocimiento de su existencia, o una mala comprensión del servicio, pueden derivar en un proceso de exclusión del acceso al servicio para algunos usuarios. El conocimiento del servicio es el primer paso para asegurar el ejercicio del derecho de todos los usuarios a recibir un trato igual por parte del oferente. La posibilidad de beneficiarse de información privilegiada sobre determinados servicios públicos se convierte en un elemento de discriminación.

### Componentes de la comunicación del servicio

Para garantizar una buena comunicación se requiere desarrollar los elementos que la aseguren. La simple transferencia de información que la organización utiliza para la realización del proceso de producción de los servicios, no es un camino recomendable. La utilización de esta metodología de trabajo para diseñar la comunicación suele dar como resultado unos productos informativos que tienden a orientarse hacia el interior de la organización.

El lenguaje y los contenidos dominantes en el interior de la organización no tienen por qué ser necesariamente los que pongan de relieve aquello que es de mayor interés para el usuario de los servicios. La comunicación requiere un trato específico en el que, como mínimo, deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

#### Recuadro 5.22. Elementos de la comunicación del servicio

- Identificación de los destinatarios de la información
- Determinación de los contenidos relevantes
- Definición del lenguaje que se vaya a utilizar
- Determinación de los soportes de la información
- Determinación de los canales de distribución y de retorno
- Establecimiento de los mecanismos de evaluación de la comunicación

Estos componentes del proceso de comunicación deben implementarse considerando la unidad del servicio para desarrollar simultáneamente la comunicación interna y la estrategia de comunicación externa.

### 2.11.9. Prestación: el momento de la verdad

La prestación del servicio radica en su entrega al usuario. Una de las principales características de la producción de servicios, ya señalada cuando se ha planteado la especificidad de la producción de servicios, es que la *producción* y el *consumo* son habitualmente actos *simultáneos e interactivos*.

La producción del servicio tiende a impedir el control del momento crucial de la producción y el consumo. La preparación previa no es la producción, sino el intento de garantizar que en el *momento de la prestación*, en el momento de la producción efectiva del servicio, todo funcione correctamente gracias al desarrollo realizado previamente. La labor anterior se ha puesto a disposición del público este momento, pero éste siempre implica riesgo.

El hecho concreto de la prestación del servicio se conoce, en el mundo del *marketing* de servicios y de la producción de servicios, como "el momento de la verdad". Todo lo que se ha indicado hasta aquí como necesario, sólo tiene una meta: realizar la prestación del servicio -el momento de la verdad- en condiciones de satisfacer plenamente la necesidad para la cual se ha creado un determinado servicio y lograr la plena satisfacción del usuario que lo ha recibido, superando, si cabe, sus expectativas.

La consecución de este resultado depende de tres factores básicos. En primer lugar, que la parte previa a este punto del proceso de producción se hubiera realizado lo suficientemente bien para permitir un momento de prestación adecuado. En segundo lugar, que el propio hecho de la prestación se hubiera estructurado bien en todos sus aspectos (espacio físico, tiempo de espera, trato, ajuste a la demanda, existencia de respuesta, capacidad de resolución, etc.). En tercer lugar, que los trabajadores y los profesionales de línea encargados de la prestación, desarrollen adecuadamente su función. Este último factor acaba siendo, de hecho, la auténtica piedra angular del éxito o el fracaso de la prestación en la gestión de servicios.

La preparación previa no es la producción, sino el intento de garantizar que en el momento de la prestación, en el momento de la producción efectiva del servicio, todo funcionará correctamente gracias al desarrollo realizado previamente.

## 2.12. Síntesis de la unidad

A continuación, se presentan algunas ideas fuerza que vale la pena tomar en consideración a la hora de ofrecer un servicio orientado a mejorar la gestión pública, encaminada a obtener resultados y a favorecer procesos de gobernabilidad:

- La creación de valor público es el objetivo final de la actuación de las administraciones públicas.

- Dos fuentes principales de creación de valor público son: garantizar la gobernanza global del sistema económico y social y proveer de servicios públicos a la sociedad, al sistema productivo y a la ciudadanía.
- El conjunto de los servicios públicos estructuran la línea de contacto entre sociedad y administración.
- En la producción y provisión de servicios, el usuario participa activamente en el proceso de creación de valor público.
- Un servicio es una respuesta útil para una necesidad específica. La conceptualización del servicio consiste en hallar la mejor respuesta a una necesidad determinada.
- En la gestión de los servicios, la planificación se orienta al diseño estratégico del servicio. Planificar un servicio consiste en pasar de la idea útil, del concepto de servicio que se ha desarrollado, al diseño detallado de dicho concepto.
- La legitimidad y razón de ser de los servicios públicos no reside en su producción sino en su capacidad para aportar valor a la sociedad y a la ciudadanía. El objetivo final del servicio público no es la prestación del servicio propiamente dicha, sino su impacto en las condiciones sociales de vida y convivencia de la sociedad.
- El componente principal del proceso de producción de los servicios sigue siendo el de las personas, los profesionales que se relacionan con el usuario y le aportan las actividades que satisfacen la necesidad planteada.

## 2.13. Bibliografía de la unidad

**Barzelay, M. (2003).** *La nueva gestión pública.* México: Fondo de Cultura Económica.

**Chias, J. (1991).** *El mercado son personas. El marketing en las empresas de servicios.* Serie McGraw-Hill de Management. McGraw- Hill.

\_\_\_\_\_ (1995). **Marketing Público.** *Por un gobierno y una administración al servicio del público.* Serie McGraw-Hill de Management. McGraw- Hill.

**Echevarría, Koldo y Carlos Losada (1993).** *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'administració pública:* Generalitat de Catalunya.

**Fiorentini, G. (1990).** *Amministrazione pubblica e cittadino: La relazione di scambio.* Editorial Giuridica Economiche.

**Grande, Ildefonso (1999).** *Marketing de los servicios.* Madrid: Esic Editorial.

**Grönroos, Christian (1990).** *Marketing y gestión de servicios.* Editorial Díaz de Santos.

**Guyon, Christian y otros. (1998).** *Moderniser les services publiques: mission possible.* Paris: Les editions de l'organisation.

**Kotler, Philip, Dionisio Cámara, Ildefonso Grande e Ignacio Cruz (2000).** *Dirección de Marketing. Edición del milenio.* Pearson Educación S.A.

**Lamb, C.W. (1987).** *Public sector marketing is different.* CIUDAD. Business Horizons.

**López, J. y A. Gadea (1995).** *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la administración pública.* Ediciones Gestión 2000.

**Losada Marrodán, Carlos (editor) (1999).** *¿De burócratas a gerentes?.* Washington D.C.: BID.

**MAP (2000).** *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos.* Madrid: MAP.

**Mendoza, Xavier (1996).** *La transformación del sector público en las sociedades avanzadas: del estado del bienestar al estado relacional.* ESADE.

**Metcalfe, Les y Sue Richards (1989).** *La modernización de la gestión pública.* Colección estudios: Ministerio para las Administraciones Públicas.

**Moore, Mark H. (1998).** *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público.* Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

**OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (1988).** *La administración al servicio del público. Colección informes y documentos.* Serie Administración General. Ministerio para las administraciones públicas.

**OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2006).** *La modernización del Estado. El camino a seguir.* Madrid: INAP.

**Osborne, David y Ted Gaebler (1992).** *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público.* Ediciones Paidós.

**Parasuraman, A., L. Berry y V. Zeitham (1990).** *Delivering Quality Service. Balancing Customers Perceptions and Expectations.* The Free Press.

**Pollit, Christopher (1990).** *Managerialism and the Public Services.* Editorial Basil Blackwell Ltd.

**Ries, A. y J. Trout (1989).** *Posicionamiento.* Madrid: McGraw-Hill.

**Serra, Albert y otros (1999).** El marketing, el marketing de servicios y la gestión pública. Cap. 4 en *¿De burócratas a gerentes?*. Losada Marrodán, Carlos (editor). Washington D.C.: BID.

**Sheaff, Rod (1991).** *Marketing for Health Services.* Open University Press.

Titman, Lionel (1995). *Marketing in the new public sector.* London: Pitman Publishing.

**Walsh, Kieron (1989).** *Marketing in local government.* London: Longman Group.

## Unidad 3. Herramientas de gestión

### Objetivos del aprendizaje

- Identificar las principales herramientas de gestión que favorecen la prestación de los servicios públicos de manera eficiente, con la mejor calidad, con orientación hacia una gestión para resultados en el desarrollo y a la generación de "valor público".
- Reconocer la relevancia de los sistemas de información en la gestión de servicios públicos como herramientas de gestión de servicios de calidad.

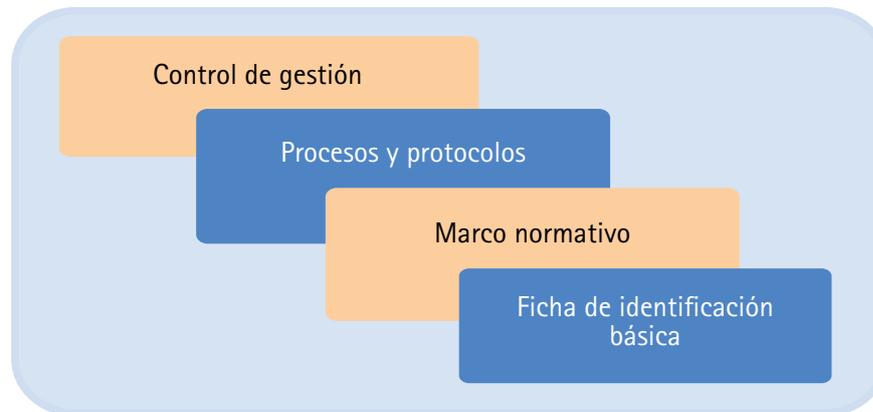
### 3.1. Modelo de gestión unitaria del servicio

Para la realización del proceso de gestión propuesto, es necesario disponer de instrumentos que formalicen la labor realizada y que le den transparencia, tanto ante la organización como ante la ciudadanía. No existe una opción única para asegurar el cumplimiento de este requisito. Los instrumentos posibles son todos aquellos que cada servicio y cada administración puedan imaginar. Existen algunos instrumentos que pueden resultar útiles o, cuanto menos, son un buen punto de referencia para desarrollar otros más sofisticados. Los que se proponen a continuación, y que configuran un modelo de gestión unitaria de un servicio, satisfacen razonablemente la necesidad de formalización del proceso de conceptualización, planificación y estructuración de los servicios.

### Recuadro 5.23. Elementos necesarios para la buena gestión de un servicio

- Definición: ficha básica del servicio o documento de identidad del servicio.
- Marco normativo regulador de la prestación y de los derechos de acceso y uso del servicio por parte de los potenciales usuarios.
- Mapa de procesos y procedimientos, protocolos y sistemas de apoyo para la producción y la prestación.
- Información derivada que permita el control de gestión y la planificación del servicio: objetivos y resultados.

### Gráfico 5.17. El Manual de procedimientos del servicio



### 3.2. Ficha básica del servicio

El documento de identificación del servicio se concibe como la información mínima que permite conocer y documentar los elementos clave del servicio. Su función es darlo a conocer, en sus aspectos básicos, a cualquier persona de la organización, independientemente de si ésta se encuentra más cerca o más lejos del servicio.

Se trata de una síntesis breve y simple del servicio. No existe una forma única para elaborar el documento de identificación de manera que la propuesta que se incluye a continuación no es más que una posible versión. Podrían establecerse algunos requisitos útiles de carácter general. La ficha sugerida debería adaptarse a la realidad específica de cada organización:

#### Cuadro 5.4. Ficha básica del servicio

Nombre del servicio	
Descripción del servicio	
Plan de gobierno	
Programa / Área	
Grupo / Tipo de servicio	
Marco de competencia	
Objetivo social/estratégico	
Objetivo operativo/productivo	
Funciones / Actividades	
Sector de población	
Perfil de los usuarios	
Condiciones de acceso / Normativa	
Modelo de producción	
Lugar de prestación	
Indicadores de gestión (objetivo/resultado)	
Resultado social	
Demanda	
Producción	
Proceso	
Presupuesto	
Precio	
Coste	
Satisfacción	

Tal como se ha indicado, el documento de identificación del servicio puede reunir todos o algunos de los elementos propuestos aquí, u otros. La función fundamental de este documento es lograr, cuanto antes y de la forma más clara posible, que el servicio se entienda. La ficha del servicio aporta una base para la construcción corporativa de la cartera de servicios; debe parecerse a un documento de identidad, ser suficientemente simple para poder visualizar en ella toda la cartera, y suficientemente completa para valorar la importancia y la naturaleza de cada servicio. Esta ficha tiene que dirigirse, de manera específica, a cada institución y centrarse en su modelo de trabajo y en su misión.

Partiendo de esta herramienta de trabajo y de gestión, se puede aspirar a obtener, de manera progresiva y constante e integrando una cultura de continua mejora en el seno de la organización, un modelo ajustado a la gestión basada en resultados que se propusiera al inicio de este documento.

La orientación del documento de identificación del servicio es interna. Se trata de un soporte informativo dirigido a la misma organización, por tanto, no se destina al ciudadano, aunque, tal como veremos más adelante, constituye un instrumento útil para elaborar las herramientas de comunicación orientadas al ciudadano.

El documento de identificación del servicio (DI) también es abierto, como lo es el mismo servicio que describe. Su estructura permite y obliga a recoger cualquier cambio significativo que se pueda provocar en el servicio. Siempre que la gestión del servicio se sitúe en la lógica de la mejora continua, ésta afectará en ocasiones a los elementos recogidos en los que tendrá que actualizarse.

### 3.3. Manual de gestión operativa

El segundo elemento que se propone para concretar de manera operativa el modelo de gestión del servicio, es el manual de normativas y procedimientos del servicio. Este manual, a diferencia de la ficha básica, es más que un instrumento de información interna. Es la referencia para la gestión del servicio y en él se recogen detalladamente las especificaciones necesarias para garantizar una gestión correcta y homogénea en toda la organización.

El manual recoge todo el proceso llevado a cabo, desde la conceptualización hasta la evaluación, incluido el marco normativo. Es una herramienta que, al igual que todo el proceso operativo de gestión, es permanentemente mejorable, ya que reúne y formaliza los cambios en el diseño, en la configuración, en los requisitos, en los procesos y en los soportes operativos que permiten la producción y la gestión del servicio. Dicho manual es específico para cada servicio y para cada modelo de producción, pues su función es la de servir de referencia operativa a las personas involucradas en la producción y en la gestión del servicio. El contenido habitual del manual de gestión del servicio se estructura en torno a los siguientes bloques (recuadro 5.24):

#### Recuadro 5.24. Elementos constitutivos del Manual de gestión del servicio

- Descripción del modelo de gestión operativa, desde la conceptualización hasta la evaluación.
- Documentación que refleja las referencias externas al servicio de carácter normativo o programático.
- Especificación de los circuitos y de los procesos desarrollados en la planificación del servicio que permiten su estructuración y posterior prestación.
- Protocolos técnicos y de gestión que apoyarán el trabajo de los profesionales encargados de la prestación del servicio y de los responsables de la gestión.
- Especificaciones que establecen los componentes y las características de los soportes físicos necesarios para una correcta prestación del servicio.
- Sistema de indicadores que permitirá el establecimiento de objetivos y su posterior evaluación.

El Manual del servicio es, en definitiva, el documento que formaliza todo el proceso de gestión del servicio y aquellas partes del trabajo técnico que admiten ser formalizadas. Se trata, pues, de un documento de tipo interno,

dirigido a la propia organización y, a veces, a todas aquellas organizaciones que puedan estar implicadas en la producción del servicio.

### 3.4. La integración de la oferta: la cartera de servicios públicos

#### 3.4.1. La cartera de servicios

El instrumento básico que permite la visualización de la oferta global de una administración pública es la cartera de servicios. La cartera de servicios no es otra cosa que la colección, ordenada y sistematizada, del conjunto de servicios que esta administración pone a disposición de sus destinatarios, beneficiarios o usuarios.

Hay otras formas de hacer visible la actuación de una administración pública. El presupuesto, el organigrama, el programa político y los equipamientos son elementos que permiten también articular una lectura global de una institución pública. Pero el elemento que da sentido a la actuación y la hace valiosa y reconocible es el servicio que recibe el destinatario a raíz de la actuación de la organización.

La gestión operativa centrada en todos y cada uno de los servicios producidos por una organización que produce muchos de ellos está encajada inevitablemente en una globalidad que la condiciona. Para poder asegurar una buena gestión operativa de cada una de las piezas del conjunto del sistema de servicios, es necesario que este marco global asegure un encaje de todos y cada uno de los servicios que favorezcan su desarrollo particular y, al mismo tiempo, este desarrollo particular debe encajar en el conjunto y llegar a ser una aportación coherente y consistente con el conjunto de la oferta y, especialmente, con los objetivos y la misión de la organización.

El nivel de la gestión corporativa estructurada en torno a la cartera de servicios, tiene que garantizar que estas sinergias entre lo concreto y lo global, sean lo más fuertes posible. La cartera de servicios aporta también con una referencia clave para el interior de la organización al hacer coincidir lo que es relevante para el ciudadano con lo que tiene que ser relevante para la organización. La complejidad interna de las administraciones públicas y su

posición dominante ante el ciudadano y la sociedad, que en muchas ocasiones no es otra cosa que un cliente cautivo, tiende a generar dinámicas internas en las administraciones públicas que llevan a que elementos que sólo tienen interés para la propia organización, se acaben situando en el centro de la atención de la organización.

Para las administraciones públicas, la sociedad y los ciudadanos, la cartera de servicios, como herramienta de gestión, tiende a orientar la mirada de la organización hacia lo sustantivo de su actuación.

La opción de articular todo el sistema organizativo en torno al servicio y la cartera de servicios tiene, por tanto, un doble objetivo. En primer lugar, identificar un elemento claro de articulación del sistema y hacerlo visible y vincularlo con el destinatario de la actuación de la organización pública. En segundo lugar, la cartera de servicios ayuda a orientar al conjunto de la estructura organizativa hacia el mismo objeto de atención que es más relevante para los destinatarios de su actuación: los servicios de los cuales puede disfrutar. Eso centra la dinámica interna en lo sustantivo por la actuación corporativa.

### 3.4.2. Aportación de la cartera de servicios

El diseño y la puesta en marcha o, lo que es mucho más habitual, la reestructuración y la mejora del sistema corporativo de gestión de los servicios que ofrece una administración pública, se inician con la construcción de la cartera de servicios. Este trabajo tiene un requisito previo: los servicios que forman la cartera tienen que ser claros, estar bien definidos y ser conocidos. En caso de que ésta no sea la situación en el momento de iniciar la construcción de la cartera, empezarán a aparecer dificultades ya que, como simple instrumento de agregación que es, la cartera de servicios recogerá lo que hay y lo recogerá en el nivel de definición y de desarrollo en que se encuentre. Si el grado de desarrollo del nivel servicio/producto es bajo, inevitablemente la cartera será un reflejo de esta situación. Si el nivel de desarrollo estratégico y operativo conseguido para cada servicio en su conceptualización, definición y gestión es elevado, la cartera también lo reflejará y, sobre todo, su construcción será relativamente sencilla y se centrará, esencialmente, en la determinación de los criterios de agregación y agrupación que se consideren más adecuados.

En el proceso de construcción de la cartera, aparecerá pues, inevitablemente, un círculo -acaso virtuoso o acaso vicioso- entre el grado de desarrollo de

cada servicio con respecto al nivel corporativo en lo referente a la cartera de servicios, y viceversa. Hay, por tanto, una inevitable, y también deseable, interdependencia entre los niveles de gestión corporativa y de servicio. De esta relación se puede extraer la parte positiva, que pasa por tratar esta interdependencia como una rueda sin fin en la que las mejoras de conceptualización y de estructuración en el nivel servicio producirán mejoras en el nivel corporativo, y las mejoras del sistema corporativo de gestión tenderán a promover mejoras adicionales en el nivel servicio para todos y cada uno de los servicios. Desde este punto de vista, la gestión en el nivel corporativo se plantea, de la misma manera que se ha planteado en el nivel operativo, como un proceso de mejora continua en el que la mejora de cada servicio y la mejora general del nivel corporativo se interrelacionan y generan nuevos procesos de mejora en cada nivel y en la globalidad del sistema. La cartera de servicios, tal como se propone aquí, aporta una propuesta de cambio cultural en la organización centrada en priorizar el punto de vista del destinatario de los servicios.

Para las administraciones públicas, la sociedad y los ciudadanos, la cartera de servicios como herramienta de gestión tiende a orientar la mirada de la organización hacia lo sustantivo de su actuación: los servicios que presta, que adquieren una relevancia mayor que los procesos organizacionales, a menudo más centrados en las dinámicas organizativa, presupuestaria, procedimental o normativa.

**Si la organización ha optado por un elemento articulador de la producción, romper esta lógica genera dificultades de encaje global y trae confusión en el ámbito organizativo.** : Esta opción de orientación hacia el servicio puede plantear algunos problemas de gestión. Poner en primer plano los servicios y proceder a una agregación en subgrupos y grupos de servicios hasta llegar a una estructura que comprenda toda la oferta puede llevar a una estructura final que no coincida con la estructura organizativa preexistente ni tenga un encaje fácil en ella. No hay ningún modelo universal de cartera de servicios, pero sí hay elementos de coherencia interna, sea cual sea el criterio de ordenación escogido, que soportarán mal determinadas agregaciones de servicios, especialmente si éstas vienen condicionadas por el organigrama o por otros criterios de tipo organicista. El modelo que aquí se presenta, apuesta por la opción de adaptar la organización a las exigencias de coherencia de la provisión de los servicios y no al revés. Ello supone

la vocación de ir hacia un modelo de gestión centrado en el interés del destinatario de la actuación.

### 3.4.3. Visibilidad de la oferta de servicios

Una de las particularidades que tienden a caracterizar las ofertas de servicios es su intangibilidad y la dificultad de su visualización por parte de los usuarios. Los servicios, como ya se ha comentado, son intangibles, aunque a veces se combinen o se concreten con bienes tangibles (obra pública, equipamientos, dotaciones materiales, recursos económicos). Los servicios basados en la información y el conocimiento –o lo que se conoce como *expertise*–, *que normalmente añaden valor a los procesos, son los más intangibles y, por tanto, los más difíciles de visualizar y de valorar. Probablemente el coste de un servicio profesional o técnico, puede ser más elevado que una subvención en metálico, aunque el servicio o el aporte más tangible suele tener mayor visibilidad y consiguientemente mayor valoración por parte del usuario. La cartera de servicios, sin ser en absoluto un instrumento de comunicación sino de gestión estratégica, aporta elementos muy sustanciales que mejoran la visualización de la oferta de servicios y, por tanto, la posibilidad de su valoración por parte de los ciudadanos.*

### 3.4.4. Construcción de la cartera de servicios

Es necesario insistir en que los criterios de ordenamiento de la cartera que tienen que permitir la agregación coherente de todos los servicios, no están predeterminados. Sin embargo, hay algunos criterios y elementos que pueden ayudar a la determinación del proceso de construcción y agregación de la cartera de servicios.

En primer lugar, hay que considerar la inclusión en la cartera de los servicios base o centrales. Un servicio puede integrar diferentes servicios (base o central, base derivados, periféricos y complementarios). Los servicios periféricos y complementarios son aquellos que dependen del servicio central y no tienen consistencia ni significado al margen del servicio central. La cartera de servicios se estructura alrededor de los servicios base y es en el nivel de la gestión operativa de cada uno de estos servicios donde se desplegarán las características particulares de cada servicio y sus elementos complementarios.

En segundo lugar, se recomienda establecer un esquema principal de ordenamiento y agregación de los servicios. Éste tiene que basarse, en la medida de lo posible, en el esquema productivo que el conjunto de la institución utiliza habitualmente para explicar su actuación y para organizar su producción. En el caso de los ayuntamientos, y en general de las administraciones públicas, este esquema se basa, casi siempre, en una lógica sectorial. Al igual que en el nivel superior de la organización, la actividad se identifica por paquetes sectoriales (educación, cultura, urbanismo, servicios sociales...) y es recomendable respetar esta lógica en el interior de la cartera de servicios. Si la organización ha optado por un elemento articulador de la producción, romper esta lógica genera dificultades de encaje global y trae confusión en el ámbito organizativo.

Esta opción principal no impide que se desarrollen esquemas complementarios de agregación que pueden aportar con diferentes lecturas de la globalidad de la oferta de servicios y del catálogo. Así, se puede hacer un ordenamiento por órganos de gestión, por tipología de servicios –como se ha propuesto en el capítulo anterior de este trabajo–, por tipo y dimensión de ayuntamientos destinatarios de los servicios o por criterios de competencia o políticos. Estos ordenamientos permiten lecturas de la oferta de servicios diferentes de la principal y ayudan a percibir la consistencia interna de esta oferta desde diferentes puntos de vista. Mantener un esquema principal y formalizar los otros esquemas de ordenamiento como también los complementarios ayuda a evitar debates estériles sobre cuál de ellos es más relevante y, por tanto, cuál de ellos es el elemento de referencia para el abordaje de temas organizativos, informativos y otros. Naturalmente, en la medida de lo posible, es básico mantener en el tiempo la opción que se escoja. Tan importante es que la opción sea clara, como que sea estable, independientemente de que el contenido se halle sometido a retoques y mejoras más o menos continuos. Esta metodología de trabajo es perfectamente practicable en la actualidad, dada la existencia de sistemas de gestión de la información organizados sobre bases de datos que operan de forma relacional y no en forma de forma de árbol.

En tercer lugar, se recomienda que el esquema de ordenamiento y agregación de los servicios, se estructure en el menor número posible de niveles, como ya se ha comentado con anterioridad. Para que la cartera de servicios

sea algo más que un listado de la oferta, y para que opere como un sistema de ordenamiento y estructuración coherente para los usuarios y para la propia organización, tiene que estar necesariamente jerarquizada. Esta jerarquización puede orientarse en forma de una pirámide larga o de una pirámide corta. Puede haber, entre los niveles corporativo y de servicio, pocos o muchos ámbitos de agregación. Las razones que justifican la recomendación de que sean los menos posibles son las descritas en el recuadro 5.25.:

#### Recuadro 5.25. Las ventajas de tener pocos niveles de agregación entre los ámbitos corporativo y de servicio

- En la medida en que lo sustancial de la cartera son los servicios propiamente dichos, la existencia de muchos niveles de agregación tiende a enmascarar en un embrollo de nombres, esta sustancia principal. Ello afecta, de forma especial, al usuario, al que le costará más percibir y entender cuál es la oferta real a la que puede acceder.
- El orden que se establezca y los diferentes niveles de agregación tenderán a condicionar la estructura de la organización. De hecho, uno de los objetivos del enfoque de gestión que se propone es lograr una fuerte adaptación de la estructura organizativa a la actividad productiva, y no a la inversa. La existencia de una extensa jerarquía de niveles en la cartera de servicios tenderá a crear también una extensa jerarquía en la estructura organizativa. Una pirámide organizativa larga plantea dos problemas. En primer lugar, supone un incremento de coste aplicado a elementos no directamente productivos y, por tanto, poco útiles para los usuarios. En segundo lugar, y mucho más importante, una estructura extensa tiende a alejar los niveles más altos de la organización del contacto con el servicio que se presta y con el propio usuario.

De acuerdo con esta premisa, se propone la tendencia a reducir la cadena de agregación a 3 o 4 niveles a lo sumo, tal como aparece a continuación.

### Recuadro 5.26. Principales niveles en la cadena de agregación

1. Ministerios/Sectores/Áreas
2. Programas
3. Subprogramas
4. Servicios

Esta simplicidad contaminaría, probablemente, a la estructura organizativa y ayudaría a reducir significativamente la pirámide organizativa. Ello traería dos consecuencias relevantes: mayor proximidad de la alta dirección con la línea de contacto con los usuarios de los servicios y simplificación de la estructura organizativa y con ello, posiblemente, mayor eficiencia.

### 3.4.5. Elementos metodológicos para la construcción de la cartera de servicios

La construcción de la cartera de servicios, como seguramente ya se ha podido adivinar, no es sencilla. Un bajo nivel de conceptualización de los servicios o un marco confuso entre criterios de ordenamiento, programas, subprogramas, servicios centrales, periféricos y complementarios dificulta la construcción de la cartera. Resolver estas deficiencias requiere un trabajo detallado, importante para cada servicio. Por el contrario, la labor de construcción de la cartera, sea cual sea el grado de desarrollo del nivel operativo de gestión, puede ayudar a detectar dónde se hallan las confusiones, las deficiencias de conceptualización, planificación, estructuración o comunicación de los servicios y facilitar la conducción de los esfuerzos para superarlas.

La labor de construcción de la cartera y las acciones que puedan derivarse de ella como necesarias en el nivel de la gestión del servicio, casi nunca pueden abordarse desde cero. Las organizaciones ya están en marcha y tienen una larga e intensa experiencia acumulada y mucho trabajo a sus espaldas.

La introducción de mayores capacidades de gestión, al igual que la introducción de innovaciones técnicas, deben hacerse respetando y preservando esta realidad. Teniendo en cuenta este escenario, a continuación se proponen algunos criterios metodológicos para abordar, las tareas necesarias para la construcción de la cartera de servicios.

La cartera de servicios no es una herramienta informativa, sino de gestión corporativa, estratégica y operativa del proceso de creación de valor público. Este instrumental ha de estar fuertemente integrado en la organización, para que pueda desempeñar su función. Esta integración sólo puede surgir de una elaboración interna fuertemente participativa y vivida por toda la organización. Cualquier otra opción convertiría estos materiales en mera retórica. La labor de implantación de una cartera de servicios que tenga un papel central en el modelo de gestión, ha de basarse en una metodología de trabajo participativa, con un enfoque de abajo hacia arriba en el proceso de elaboración e implantación y con un compromiso decidido a favor de la mejora de la gestión de los servicios del conjunto de la organización.

**La cartera de servicios no es una herramienta informativa, sino de gestión corporativa, estratégica y operativa del proceso de creación de valor público.**

El esquema básico de la cartera de servicios se estructura de acuerdo a un orden sectorial de las áreas de creación de valor y de una identificación unitaria de cada servicio. Partiendo de este primer elemento, centrado en la identificación primaria de la cartera, se puede iniciar la profundización en su análisis y en el desarrollo de las herramientas de gestión de detalle (ficha básica de servicio; mapas de procesos; protocolos y soportes informáticos de gestión; soportes físicos y de entorno; sistemas de indicadores de control de gestión, y otros).

El desarrollo detallado de la cartera requiere de una metodología acumulativa que permita partir de identificaciones simples para alcanzar los niveles de detalle que requieran todos y cada uno de los diferentes servicios en función de su relevancia, complejidad de gestión y peso económico. En este proceso, es preciso adoptar un criterio de equilibrio entre el peso de cada servicio y la profundidad con que se despliegue su gestión. No todos los servicios requieren la misma metodología de gestión, ni merecen la misma dedicación en su análisis y administración.

El material de trabajo para la realización del proceso de construcción de la cartera de servicios que se sugiere, en una primera aproximación, se centra en la generación de una visión global del conjunto de la oferta. A partir de esta visión, habrá que bajar al nivel de detalle y desarrollar cada servicio en profundidad. Este segundo nivel de trabajo permitirá concretar el contenido efectivo de la cartera, pero también validar y repensar el diseño y la identificación inicial realizados.

### 3.4.6. Estructura básica de agregación

La estructura básica de agregación que puede ayudar a iniciar la construcción de la cartera de servicios puede tener los componentes que se indican en el siguiente cuadro:

**Cuadro 5.5. Modelo de cartera de servicios**

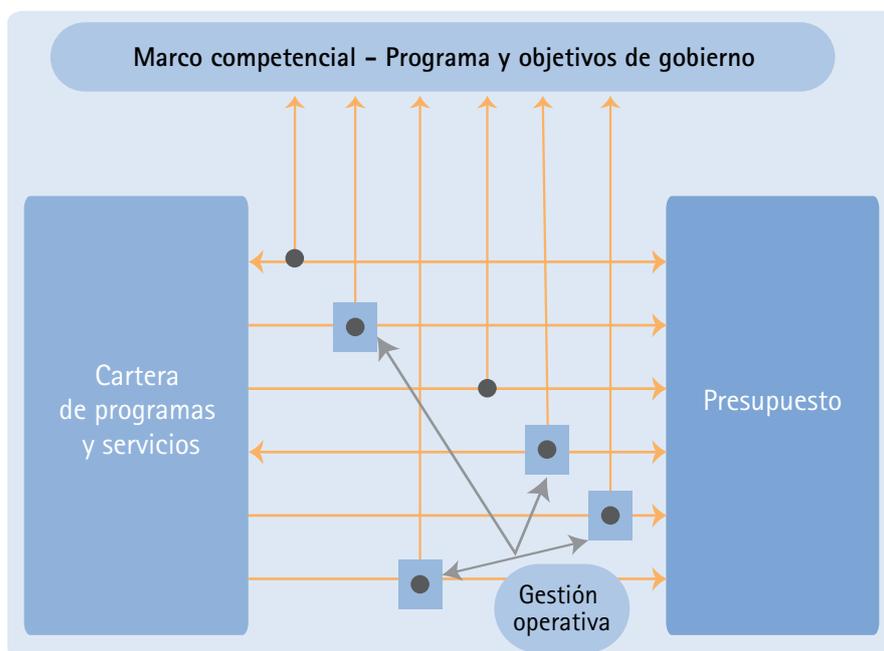
Cartera de Servicios				
Área	Programa	Subprograma	Servicios	Unidad de medida

A partir de una primera radiografía, se puede avanzar en el ordenamiento básico que podría permitir prescindir del nivel subprograma y articular la cartera en los tres niveles anteriormente propuestos (área, programa, servicio). A esta estructura básica, se añade una variable, la unidad de medida, que puede servir de herramienta de validación a la hora de identificar un servicio, puesto que una condición necesaria para hablar de servicio es poder medir su producción. Para ello, hay que identificar una unidad o indicador de medida. Cuando ante un hipotético servicio o producto no es posible identificar esta unidad, es muy probable que se trate de un servicio mal definido o mal identificado. Partiendo de esta primera aproximación, se puede iniciar lo que es realmente el proceso de concreción de la cartera servicio a servicio.

### 3.4.7. Síntesis del modelo

Para concluir con esta propuesta de gestión de servicios, se propone una síntesis gráfica que proyecte una mirada panorámica de todo el sistema integrado, tal como podría visualizarse con toda aquella información de detalle para cada uno de los elementos que conforman el modelo.

**Gráfico 5.18. Integración de la gestión de servicios**



Aún son pocas las administraciones públicas, especialmente locales, que disponen de carteras de servicios claras y consolidadas. No es fácil conseguirlo, dada la enorme diversidad, dispersión, intangibilidad y variabilidad de la producción de bienes y de servicios públicos que se da en cualquier administración. Pero una gestión orientada a la eficacia, la eficiencia y la transparencia requiere, como condición básica, disponer de una buena identificación de la producción que lleva a cabo. Después, y partiendo de este conocimiento, es factible llegar a cerrar el ciclo de gestión y conseguir una buena integración de esta cartera de servicios con el programa estratégico de gobierno y la estructura presupuestaria de la organización.

### 3.5. La gestión de la calidad en los servicios públicos

La difusión y consolidación que han gozado en los últimos años las estrategias de aseguramiento de la calidad en los procesos productivos, han situado estas técnicas de gestión en el centro de casi todas las propuestas de mejora organizativa en todos los sectores. El éxito de este instrumental de gestión no se explica únicamente por su eficacia operativa, sino que se basa también en otros factores que son relevantes para la reflexión que aquí se presenta. Entre estos factores, merecen destacarse los siguientes (recuadro 5.27.):

#### Recuadro 5.27. Elementos que se deben resaltar en la gestión de la calidad en los servicios públicos

- La afortunada expresión "calidad total". La evolución de la conceptualización y operativización de la gestión de la calidad llega a un punto álgido cuando aparece la teoría de la calidad total. Esta expresión es afortunada por dos razones principales: recoge con precisión tanto el punto de vista del cliente como del proveedor. La idea de calidad total supone la mejor garantía, desde el punto de vista del "cliente"; y, desde la perspectiva del proveedor, su mejor opción para el cliente y también frente a la competencia.
- La aparición del término calidad total no es casual. El extraordinario desarrollo conceptual y operativo que hay detrás de éste es lo que, finalmente, hace que surja la fórmula calidad total, que expresa la mejor respuesta posible ante la evolución de las empresas y los mercados hacia el último tercio del siglo XX.
- El cuerpo conceptual y operativo que se construye alrededor de la preocupación por el aseguramiento de la calidad en su más alto nivel, no aporta únicamente con un sistema instrumental, sino que incorpora una nueva cultura al mundo de la industria y de la empresa. La calidad total no afecta sólo a los procesos, sino que implica a toda la organización, a todo su entorno y, muy especialmente, a todas sus personas.

- En el mundo industrial, el concepto de calidad total aparece como un paso, casi definitivo, hacia la perfección. Una de las premisas más contundentes de uno de los principales objetivos de los sistemas de gestión de la calidad apunta en esta dirección: cero defectos. Conviene recordar esta perspectiva que sólo es alcanzable, e incluso imaginable, cuando la industria consigue un alto nivel de desarrollo, en el momento en que se formulan las primeras estrategias orientadas a la calidad.

Probablemente se podrían identificar otros factores que ayudarían a entender lo que aquí se pretende poner de manifiesto y que no es otra cosa que la existencia de dos lecturas del concepto de calidad. Por una parte, una lectura desde la que se percibe la gran simplicidad de las propuestas que se han derivado de los trabajos sobre la gestión de la calidad: satisfacción del cliente, cero defectos, mejora continua. Sorprende que cualquiera de estas ideas pueda haber sido una innovación en algún momento. Como todas las buenas conceptualizaciones, parece todo tan evidente que es difícil aceptar que no se le hubiera ocurrido a uno mismo en cualquier momento.

Al lado de esta lectura, fácil y obvia, debe considerarse otra orientada al concepto de calidad, que es la que se deriva de la enorme dificultad de convertir en realidades concretas los postulados y objetivos que plantea. Conseguir cero defectos en procesos productivos altamente complejos y de amplias dimensiones cuantitativas es un objetivo obvio, casi imposible de conseguir. Lograr *siempre* la satisfacción del cliente es, de hecho, un objetivo improbable. Detectar las posibles mejoras e implementarlas de forma permanente plantea un reto técnico difícil, pero aún más difícil es el reto que supone aceptar la imperfección permanente, condición previa para la mejora continua.

*En definitiva, el concepto de calidad no puede visualizarse como la guinda del pastel. Cuando hablamos de calidad total nos referimos a todo el pastel así como a la caja, al lazo, la hora de entrega y, también, a su coste y su precio. La calidad no es una parte del proceso, del producto o de la organización. No es tampoco una cualidad más del servicio o del producto. La calidad es todo y debe estar en todas partes. Cualquier desviación en cualquier momento del proceso o del producto, siempre respecto a la previsión inicial establecida como objetivo, impide hablar de calidad total.*

*Es relevante, para la reflexión que se propone a continuación, tener presentes estas dos caras de la calidad, en la medida en que ya son muchas las experiencias fracasadas en la implantación de sistemas de aseguramiento de la calidad debido a una lectura «obvia» y exclusivamente operativa e instrumental (arquitecturas de procesos, indicadores, cartas de servicio, ISO, EFQM) de la estrategia de calidad. Prevenir esta lectura superficial de las estrategias de calidad en los ámbitos de la acción social y de los servicios sociales, requiere recordar el origen de estas estrategias, su entorno natural inicial de desarrollo y aplicación y los condicionantes que deben considerarse para una implementación de las políticas de calidad en el ámbito social de las que se puedan esperar resultados positivos.*

### 3.5.1. Origen y objetivos de la estrategia de calidad total

Las conceptualizaciones modernas sobre la calidad se inician hacia principios de la segunda mitad del siglo XX. Su motor fue la necesidad de Japón de conseguir una mayor competitividad en el *ámbito industrial*. (Costa, 1998). El sistema industrial, especialmente en Estados Unidos, había alcanzado un nivel de madurez que permitía la existencia de capacidades técnicas muy potentes. La coincidencia fue que un par de personas que, entre muchas otras, eran depositarias del conocimiento que se derivaba de estas capacidades técnicas, fueron mejor entendidas por los japoneses.

Hacia los años 1950, W. Edwards Deming y Joseph M. Juran aportaron con su trabajo a la industria japonesa. Tras ellos llegaron Genini Taguchi, Shigeo Shingo, Karou Ishiwaka. En Estados Unidos destacaron, entre otros, Walter Shewart con Deming, Armand V. Feingebaum (*Total Quality Control*, 1961) y, finalmente Phil Crosby (*The Quality is Free*, 1979) quienes, frente a la ya fortísima competencia japonesa, trabajaron en la calidad de la industria americana y formularon una idea central en el mundo de la calidad: la calidad es cero defectos. Peters y Waterman, con su *“En busca de la excelencia”* y Parasuraman, Berry y Zeithlam en el ámbito de los servicios, son algunos de los que continúan los trabajos de los primeros autores, ya en los años ochenta y noventa.

Como se ha resaltado, los trabajos que estructuran la estrategia de la calidad total se inician y desarrollan en el ámbito industrial. La mayor parte de los protagonistas de estos desarrollos se basan en la estadística aplicada a la identificación de niveles de errores y grados de mejora, de forma continuada y cada vez más detallada; todo ello bajo una permanente atención a la reducción de costes. La calidad no es literatura ni publicidad, sino técnica y trabajo. Su objetivo principal es mejorar, casi hasta la perfección, los procesos de producción industrial. En los años noventa este escenario inicial empieza a incluir al sector servicios.

Los instrumentos que se consideran básicos para la gestión de la calidad son sistemas orientados a la estandarización y al control continuo del nivel de cumplimiento con los estándares BS e ISO. Las primeras normas de calidad datan de la primera mitad del siglo XX y fueron adoptadas por la industria armamentista de Gran Bretaña y Estados Unidos. Su objetivo principal era fijar las especificaciones -un concepto clave para poder hablar de calidad-, de los productos. El primer sistema de gestión de la calidad es una norma militar norteamericana de 1963 (*Military specification, quality program requirements*).

Visto lo anterior, se establece una primera conclusión: el concepto de calidad total está directamente vinculado a la industria de producción masiva caracterizada por ser un sistema altamente maduro, desarrollado y estandarizable. Su principal motivación es el perfeccionamiento de los productos y, posteriormente, de los procesos de producción; su base de trabajo es, fundamentalmente, la estadística que permite fijar con absoluta precisión en qué lugar del proceso y en qué medida se producen *desviaciones* respecto de las *especificaciones establecidas* con anterioridad, información que a su vez permite *mejorar* todo el *sistema de forma continua*. Conviene recordar estas características porque son las que han permitido asegurar la calidad en el mundo industrial.

### 3.5.2. Calidad en los servicios públicos

#### Recuadro 5.28. Características básicas en las que se han apoyado los sistemas de calidad

- Desarrollo en el marco de sistemas de producción maduros (el sector industrial y, más recientemente, los servicios avanzados).
- Desarrollo en sistemas de producción cuyo resultado es tangible y tiene corporeidad material; es, por tanto, observable y totalmente medible.
- Desarrollo en sistemas de producción que admiten, por su naturaleza, el establecimiento de estándares y especificaciones técnicas detalladas que se caracterizan por la repetitividad idéntica de cada uno de sus productos y procesos, a partir de diseños totalmente especificados para su proceso de producción.

La cuestión fundamental y previa a la reflexión sobre la calidad en el ámbito de la creación de productos de carácter social, se debe centrar en el análisis de la naturaleza de este proceso de producción. A la realización de este análisis puede ayudar la comparación con el que ha sido, hasta hace muy poco, el escenario básico de los desarrollos de la calidad total anteriormente presentado. En el ámbito de los servicios públicos, especialmente en aquellos destinados al bienestar, hay que recordar que:

Se trata de un sector de producción "relativamente joven". En términos técnicos, deberíamos hablar de sector "inmaduro" en el sentido en el que calificábamos de maduro al área industrial. Su problema no radica aún en acercarse a la "perfección" sino en existir y consolidarse como sector. El resultado de su producción es, al contrario que el del sector industrial, totalmente intangible y, por tanto, difícilmente observable, medible y comprobable estadísticamente.

Los servicios -también los servicios públicos- son relativamente poco repetitivos en sus condiciones concretas de realización. A diferencia de los productos físicos, su producción, en cada ocasión, depende de quién la realiza,

para quién, con quién y en qué circunstancias lo hace. Cada "producto", y también cada proceso, es único y distinto aunque sea el mismo. Cada entrevista, cada usuario, cada grupo, cada acción, dentro de su homogeneidad, es única y distinta.

Es fundamental considerar estas especificidades al tratar el problema de la calidad en el ámbito público. La mera mimetización de los desarrollos técnicos producidos en el sector industrial, incluso en lo que tiene que ver con los servicios privados (financieros, comerciales) sólo lleva a la superficialidad en el tratamiento de la calidad en unas condiciones de operación radicalmente distintas. Promover una estrategia de calidad total en el ámbito de los servicios públicos supone:

#### Recuadro 5.29. Consideraciones para la elaboración de una estrategia de calidad total en el campo de los servicios públicos

- El ámbito de los servicios públicos desarrolla un tipo de producción en el que las personas interactúan constantemente y alteran las especificaciones existentes, sin que ello tenga por qué suponer la ausencia de calidad. De hecho, la incapacidad de adaptación a cada usuario, típica del sector público por ejemplo, es un defecto que reduce la calidad del sistema.
- Esta característica no debe ser contradictoria con las exigencias de cualquier sistema de producción: debe estar claro qué necesidad resuelve y cómo lo hace. No se requiere "especificar" aquello que debe formar parte de la capacidad de adaptación del servicio a cada realidad concreta, pero sí habrá una claridad razonable en cuanto a qué debe suceder y para qué. Cabe aquí recordar a Ishikawa (1985) cuando señala que se pueden establecer más de 600 características técnicas para un bolígrafo y que hacerlo no mejora la calidad, sino que hace al bolígrafo anticuado para cuando se termine de caracterizarlo. En el ámbito social, aceptada la especificidad de cada acto, es necesaria la "caracterización" del servicio o de la acción si se quiere asegurar la calidad y su posibilidad de medición y mejora.

- La necesaria coexistencia de estas dos características en la producción de bienes públicos es el principal problema que hay que resolver para alcanzar altos niveles de calidad en el trabajo social. Por una parte, es fundamental que los procesos de producción dejen el necesario margen de libertad a los profesionales que afrontan cada "acto de producción" con un usuario, individual o colectivo, que va a participar activamente en este acto de producción. Por otra parte, es cada vez más imprescindible que los servicios públicos de toda índole dejen de ser una "imprevisible sorpresa" para cada usuario y para la propia organización responsable de su producción.

Afrontar el reto de combinar estas dos exigencias de forma equilibrada es el escenario de mejora continua hacia la calidad total que le corresponde al ámbito de la producción de servicios públicos. Para ello, y vistas las diferencias de origen con los sistemas de aseguramiento de la calidad desarrollados en el ámbito industrial, es más oportuno recurrir a las bases conceptuales de la estrategia de calidad, que a la mera aplicación de los instrumentos (ISO, EFQM, procesos, estándares...) originados por estos aportes conceptuales. La estrategia de calidad se debe centrar en *fixar las bases conceptuales de referencia y dejar en un segundo término el arsenal instrumental que no debe configurarse como la pieza central del sistema. Después de algún tiempo de experiencia, queda bastante claro que la consecución de una certificación o un premio a la calidad o la publicación de una carta de servicio no supone, necesariamente, acercarse al objetivo de la calidad.*

### 3.5.3. Aporte de las herramientas de calidad a los servicios públicos

Recordar a los pioneros puede ayudar a situar este marco conceptual que debe ser la referencia principal para avanzar hacia sistemas sociales de calidad. Deming (1989) estableció tres principios básicos:

### Recuadro 5.30. Los principios de Deming

- Orientación a las necesidades del usuario (cliente).
- Mejora continua.
- El sistema determina la calidad.

Sin estas premisas no importa demasiado disponer de una certificación ISO. No es necesario comentar los dos primeros principios. Están en la base de la estrategia de calidad y son claros y contundentes. Sí conviene comentar el significado del tercero: la relevancia del conjunto del sistema para conseguir la calidad.

Los sistemas productivos, también el público, se articulan a través de tres componentes. En primer lugar, la política (visión, misión, estrategia, liderazgo, compromiso, ética). En segundo lugar, la técnica (capacidad de análisis, capacidad de respuesta, capacidad de solución, instrumentos, recursos, capacidades). No hay sistema sin base técnica consolidada, validada, probada y formalizada. No hay sistema sin un *"saber hacer" colectivo, estructurado y explícito. El "saber hacer" individual puede ser de una altísima calidad, pero no constituye un sistema sino que define a un artesano individual. En tercer lugar, por tanto, la organización (personas, estructuras, infraestructuras, procesos, relaciones, clima, instrumentos circuitos, estándares, protocolos, productos, especificaciones de proceso y de producto). Juran (1997) profundiza en este marco conceptual y propone tres pasos clave para la calidad: planificación de la calidad, control de la calidad y mejora de la calidad. Posteriormente desarrolla una espiral de progreso continuo un poco más sofisticada.*

### Recuadro 5.31. Pasos para promover la calidad propuestos por J. Juran

1. Identificar necesidades
2. Diseñar una respuesta adecuada (producto o servicio)
3. Darlo a conocer
4. Producirlo
5. Evaluar su bondad y utilidad social
6. Mejorarlo todo (análisis de necesidades, producto o servicio, información, producción y proceso de evaluación)

La calidad, como es cada vez más obvio, no radica en los instrumentos de gestión, sino en el funcionamiento del sistema y de la corporación globalmente consistente. Es decir, tal y como hemos propuesto hasta aquí, la calidad es todo y depende de nuestra capacidad para desarrollar un ciclo de gestión que garantice, en toda su dimensión, la aproximación al principio de cero defectos. Feigenbaum (1991), creador del término calidad total, aporta algunos elementos conceptuales adicionales y propone cuatro principios:

### Recuadro 5.32. Principios de Feigenbaum

- Establecer los estándares de calidad para cada producto servicio (producto o servicio y proceso)
- Evaluar la conformidad con estos estándares de la producción realizada
- Actuar cuando se producen desviaciones de los estándares
- Planificar para intentar mejorar los estándares y, con ellos, el producto o servicio final

El aporte específico de Feigenbaum es sumamente relevante para el caso de los servicios públicos. De su propuesta se deriva una cuestión clave. *No es posible gestionar la calidad si no se establecen previamente los requerimientos del producto o servicio. No podemos hablar de calidad sin puntos de referencia que permitan evaluar en relación a algo. No hay calidad sin objetivos.*

### 3.5.4. La mejora de la calidad en los servicios públicos

Para cerrar esta breve reflexión general sobre la calidad en la gestión de servicios públicos, se proponen algunas claves que pueden ayudar a desarrollar una cultura de trabajo que nos acerque al objetivo de garantizar servicios públicos de calidad:

En primer lugar, en el desarrollo de las organizaciones y sistemas sociales, es fundamental tener en cuenta la especificidad de su naturaleza. No se trata de sistemas productivos industriales, sino de sistemas de servicios de carácter público. Esta naturaleza específica plantea exigencias no menos

específicas, que deben ser consideradas en la planificación e implementación de la estrategia de calidad.

En segundo lugar, se debe considerar que el foco principal de la estrategia debe ser el conjunto de la organización y no una parte de ella. No tiene ningún sentido, por ejemplo, crear un "departamento de calidad". Ésta es, precisamente, la más inadecuada lectura del concepto de calidad total; la calidad está donde ocurren las cosas. Es decir, en toda la organización y, a menudo, fuera de ella. Es toda la organización la que debe estar involucrada en la estrategia de calidad. Las dimensiones de la estrategia de calidad son todas las dimensiones de la organización: la política y estratégica; la técnica y la organizativa y de gestión.

En tercer lugar, se debe utilizar todo el arsenal operativo desarrollado en la gestión de la calidad; esta utilización, sin embargo, debe ser claramente instrumental y no finalista. Como se ha indicado, las certificaciones, o cualquier otro instrumento, no son más que eso. Es deseable, sin duda, disponer de una certificación, y por tanto de una metodología de calidad, o disponer de cartas de servicio que permitan identificar con claridad a los usuarios y a la propia organización. Se requiere, además, que indiquen qué pueden esperar y qué deben dar. Lo fundamental, sin embargo, es conseguir la calidad evitando las deficiencias que la impiden, a las que, de acuerdo Zeithlam, Parasuraman y Berry (1993), podemos definir en los siguientes términos:

### Recuadro 5.33. Fuentes de la no calidad

- No saber qué esperan los usuarios y desconocer sus necesidades.
- No establecer estándares de calidad ni normas de servicio, o establecer ambos elementos errando respecto a la necesidad de satisfacer o haciéndolas irrealizables para la organización.
- Realizar una prestación del servicio deficiente respecto de las especificaciones y compromisos establecidos.
- Realizar la prestación de los servicios o las actuaciones con discrepancias entre lo que se prometió y lo que realmente se entrega. Ésta es, quizás, la principal fuente de falta de calidad en el ámbito público, aunque en ningún caso se pueden menospreciar las otras posibles fuentes de deficiencias.

En definitiva, la mejor orientación para la consecución de la calidad total en los ámbitos de la gestión y de los servicios públicos radica en proyectarse al desarrollo global de las organizaciones y sistemas, utilizando para ello, siempre que sean útiles y razonables, los instrumentos que aporta la gestión de la calidad y, en ningún caso, optar por estrategias instrumentales en las que el objetivo principal sea el propio instrumento de gestión.

### 3.6. Estado, mercado y cooperación público-privada en la producción de servicios públicos

El debate entre mercado y Estado y su relevancia relativa en la sociedad es un tema que mantiene vigencia. Sin embargo, después de un largo período, que se inició con los gobiernos de Reagan y Thatcher, formalizado en los países en desarrollo por medio del Consenso de Washington, en el que reducir el peso del Estado y dejar al mercado dominar la escena económica y social se convirtió en el paradigma dominante, parecería iniciarse ahora una nueva etapa.

Hace ya más de una década los estados fuertes han promovido mercados fuertes. Los países emergentes, encabezados por los gigantes asiáticos (China e India) y también por el Brasil, son los ejemplos más evidentes. Esta dinámica, en la que el reconocimiento de una institucionalidad pública sólida se ha situado en el centro del sistema de mercado, se ha visto brutalmente acelerada a raíz de la crisis financiera y económica iniciada en 2007, en la que se puso en evidencia la incapacidad del mercado para autorregular su comportamiento y para asegurar una asignación de recursos razonablemente equitativa.

El papel del Estado, con muchas deficiencias por corregir, reaparece como imprescindible para asegurar sistemas económicos sostenibles en su crecimiento, en su equilibrio y en alcanzar niveles adecuados de legitimidad social y política. Parecería que el nuevo punto de equilibrio deja de ser la lucha entre Estado y mercado por eliminación del contrario, y parece encaminarse hacia un modelo integrado en el que Estado, empresa y organizaciones sociales, a través de la idea de corresponsabilidad social, estabilidad y diferenciación de roles, se dirigen hacia la cooperación como mejor garantía de desarrollo, con algunas nuevas exigencias que se hacen crecientemente

imprescindibles: un Estado capaz de avanzar hacia un sistema de gobernanza global adecuado a la gestión del mercado global y, también, un Estado que en todos sus ámbitos (local, regional, estatal y global) alcance niveles de calidad y rigor hasta ahora poco extendidos en el planeta. Representatividad, profesionalidad, honestidad, rigor, eficiencia, eficacia y equidad son exigencias que acompañan la necesidad de un mayor protagonismo del Estado en la gestión de los sistemas económicos y sociales.

No vamos a profundizar en este debate puesto que no es objeto del presente trabajo, aunque sí conviene situar la reflexión concreta que corresponde realizar aquí sobre el papel de la cooperación público-privada (CPP) en este marco general. La CPP tiene dos dimensiones fundamentales; sin embargo, aquí se hace referencia sólo a una de ellas. Estas dos dimensiones son:

**El papel del Estado, con muchas deficiencias por corregir, reaparece como imprescindible para asegurar sistemas económicos sostenibles en su crecimiento, en su equilibrio y en alcanzar niveles adecuados de legitimidad social y política.**

- La CPP como instrumento de gobernanza global.
- La CPP como instrumento de gestión de la producción de bienes y servicios públicos.

Comentamos brevemente esta diferenciación y pasamos a centrarnos en el tema que es objeto de este apartado: la CPP como instrumento de gestión de la producción de bienes y servicios públicos.

### **3.6.1. La cooperación público-privada en la producción de bienes y servicios públicos**

La producción de bienes y servicios públicos y de servicios de interés general está adoptando múltiples formas; prácticamente todas ellas se apoyan en la cooperación entre distintos agentes sociales y económicos. Administraciones públicas, organizaciones sociales y empresas colaboran en muchos ámbitos, y en particular cooperan crecientemente en el diseño e implementación de las políticas públicas. Público puro o privado puro ya no son las únicas -ni siquiera las principales- alternativas posibles, entre una y otra surgen cada día opciones nuevas que permiten un mejor ajuste entre los objetivos fijados por las políticas públicas, los medios para alcanzarlos y las expectativas de las empresas y de la sociedad civil.

Este proceso de integración progresiva de la sociedad civil y la empresa en la gestión de políticas y servicios públicos, nace con el cambio de la naturaleza productiva del Estado. La aparición del "estado del bienestar" o de "estados proveedores de servicios y bienes" alejados de la práctica estrictamente normativa, incorpora funciones relevantes y de grandes dimensiones cuantitativas que modifican decisivamente la estructura de los estados que están gestionando los bienes y servicios que se prestan a la ciudadanía. Se produce, en términos operativos, un cambio substancial de "función productiva" o de proceso de creación de valor. Este cambio, en aquello que tiene que ver con la provisión y prestación de servicios públicos, necesita crecientemente apoyarse en bases técnicas y profesionales que poco tienen que ver con las clásicas que se corresponden al estado burocrático orientado a la implantación y gestión de sistemas de garantías y seguridad jurídica, basados en la proclamación de normas y de sistemas de control de su cumplimiento.

Así, el sistema público deviene en un sistema de creciente complejidad en todas sus dimensiones, su diversidad de actividad sectorial es abrumadora. Desde la política cultural, hasta la de seguridad, pasando por la gestión del sistema macroeconómico y la provisión de todos los servicios estratégicos de infraestructuras y de bienestar social, constituyen ámbitos de producción pública que generan un nivel de variabilidad y complejidad técnica y organizativa muy alta; también lo son la dimensión y el volumen. Finalmente, la complejidad de los procesos de producción de todos y cada uno de los sectores de actividad tiende a multiplicarse.

La única forma de afrontar esta complejidad creciente pasa por concentrar la actuación del sistema en aquellos puntos del proceso de creación de valor donde su aporte es realmente diferencial. Para ello probablemente sea necesario un rediseño profundo del rol de los gobiernos, de sus modelos de financiación, de su estructura organizativa y de sus criterios de prestación de servicios a la ciudadanía. Algunos de estos aspectos han sido ya tratados en otros apartados de este mismo documento. También es necesaria la revisión del instrumental operativo y de los modelos de producción, entrega y evaluación de los servicios públicos. Es en este escenario de cambio y ajuste donde se sitúa la cooperación público-privada como un instrumento de mejora de la calidad y eficiencia del proceso de producción de los servicios públicos.

### 3.6.2. Provisión y producción de bienes y servicios públicos

La posición relativa de la CPP en la gestión de los servicios públicos puede situarse, en una primera aproximación, a partir de la diferenciación de los conceptos de provisión y producción de esos servicios. Esta diferenciación nos permite, a su vez, distinguir entre privatización de la acción pública y cooperación en la gestión de las políticas públicas.

Entendemos por "provisión" **pública de servicios, al aseguramiento del acceso de la ciudadanía, bajo los criterios establecidos por el gobierno y en igualdad de condiciones en las mismas circunstancias, a los servicios que las leyes han comprometido. Entendemos, en cambio, como "producción" de los servicios públicos, la realización de los procesos técnicos necesarios para generar y prestar los servicios.**

La naturaleza pública de los servicios viene determinada por la forma y las condiciones en que éstos son accesibles a la ciudadanía; además, está establecida en los marcos legales correspondientes, vigentes en cada momento. La forma en que estos servicios son producidos y los agentes que intervienen en dicha producción no altera ni modifica la substancialidad pública de los servicios entregados a la ciudadanía bajo condiciones públicas. La definición de la "provisión" de los servicios públicos incluye los elementos citados en el recuadro 5.34:

#### Recuadro 5.34. ¿Qué elementos se necesitan para la provisión de servicios públicos?

- La determinación y decisión política que promueva la creación de una oferta de servicio público.
- La fijación del contenido de esta oferta.
- La asignación de recursos públicos destinados a financiarla.
- La fijación de las condiciones y derechos de acceso asignados a la ciudadanía, o a una parte de ella, en condiciones de igualdad de acceso en las circunstancias contempladas en la normativa correspondiente.
- Por producción de servicios públicos entendemos:

### Recuadro 5.35. Definición de producción de servicios públicos

La realización del proceso técnico que garantiza la prestación del servicio en condiciones de eficacia, eficiencia y calidad óptimas fijadas por la autoridad pública.

En este marco se concreta la posibilidad de la CPP como instrumento de mejora de la producción de los servicios públicos sin alterar su naturaleza pública.

- La naturaleza pública del servicio está determinada por el modelo de provisión
- La calidad y eficiencia de la producción se deriva de la especialización y capacidad de los operadores

La cooperación público-privada en la implementación de las políticas públicas es ya un hecho irreversible, aunque la calidad de esta cooperación sea susceptible de mejoramiento. Son ya pocas las políticas públicas en las que no se dé algún tipo de cooperación relevante. Quizás las que comportan ejercicio de autoridad sean las menos adecuadas a esta cooperación. Por el contrario, las políticas públicas basadas en la prestación de servicios son cada vez más frecuentemente usuarias de las estrategias de CPP.

### 3.6.3. Objetivos de la cooperación

El escenario de la cooperación público-privada, en la acepción limitada que aquí se propone, se plantea como un instrumento estratégico apoyado en la especialización y capacidades diferenciadas de los distintos agentes, para conseguir la óptima gestión de los servicios públicos, haciendo compatible y sinérgico el propósito de la acción de gobierno con los requerimientos y condicionantes al que están sujetas las empresas privadas y las organizaciones sociales. Los objetivos que persigue la CPP son:

### Recuadro 5.36. Principales objetivos de la cooperación público-privada

- Mejorar la calidad, la eficacia, la eficiencia y la productividad beneficiándose de la mutua especialización.
- Ampliar las capacidades inversoras de la administración pública.
- Reducir la complejidad organizativa de la administración y centrar su actividad en los procesos clave de la cadena de creación de valor público.
- Aumentar la flexibilidad organizativa y la capacidad de adaptación.
- Asegurar la existencia de masas críticas que reduzcan el minifundismo productivo que conduce a costes altos y baja calidad de servicio.
- Promover el aprendizaje, la experimentación y la innovación mediante la especialización y la cooperación con distintos actores y productores.
- Minimizar los conflictos, especialmente al gestionar más adecuadamente a los distintos colectivos profesionales a través de la negociación colectiva sectorial.

Estos objetivos no excluyen otras posibilidades que pueda aportar el mejoramiento de la CPP en un futuro. Tampoco presuponen que la práctica actual de la CPP en la gestión de los servicios públicos esté alcanzando plenamente estos objetivos. De hecho, queda mucho camino por recorrer para que esta posibilidad de mejora sea un hecho en toda su extensión. Sin embargo, sí se puede afirmar que no hay posibilidad alguna de imaginar un sistema de servicios públicos diversificado, técnicamente avanzado y sólido en cuanto a su organización, sin contar con la CPP. Esto no significa, sin embargo, que la CPP aporte solo beneficios, especialmente si la forma en que se concreta no asegura una gestión óptima que realmente agregue valor a la gestión de los servicios públicos. La CPP aporta ventajas, pero no a coste cero. El reto de conseguir sistemas de servicios públicos económicamente sostenibles y técnicamente solventes en ámbitos muy diversos, debe afrontar retos

complejos para obtener el máximo rendimiento de la CPP al menor coste posible. Las condiciones para que esto se provoque suponen considerar algunos elementos que se apuntan a continuación.

### Recuadro 5.37. Elementos que se tendrán en cuenta para lograr una mayor eficiencia en la cooperación público-privada

1. Consideración explícita del análisis coste-beneficio de las operaciones en las que esté involucrada la CPP.
2. Rigurosa forma de evitar los riesgos en la que, con demasiada frecuencia, pueda caer la CPP.
3. Cumplimiento de algunos requerimientos básicos que ayuden a garantizar la calidad de la CPP.

Se apuntan a continuación, algunos elementos sobre estos tres aspectos de la CPP:

#### Análisis coste beneficio de la CPP

Un breve análisis coste-beneficio de la CPP podría partir de considerar las siguientes variables:

### Recuadro 5.38. Beneficios aportados por la cooperación público-privada

- Beneficios de especialización mutua
- Beneficios de mayor capacitación integrada
- Beneficios de separación de responsabilidades
- Aseguramiento del resultado técnico y productivo
- Creación de escenarios y culturas generadoras de sinergias sociales, técnicas y económicas

### Recuadro 5.39. Costes asociados a la cooperación público-privada

- Costes de transacción y contractualización entre administración y operadores
- Costes de dependencia mutua
- Costes de control de los procesos compartidos
- Costes de responsabilidad distribuida y evaluación
- Costes de asunción de riesgos generados por las contrapartes

Una buena gestión de la CPP no está orientada a evitar los costes y conseguir los beneficios, sino a promover la minimización de costes que son intrínsecos a la CPP y maximizar los beneficios que ésta pueda aportar. A menudo, el problema de la CPP no radica en una mala gestión de costes y beneficios, sino simplemente en no tomarla en consideración, asunto que deriva en la pérdida de oportunidades y generación de costes ocultos no valorados.

#### 3.6.4. Riesgos de la cooperación

La existencia de costes y beneficios en la CPP es, como hemos dicho, intrínseca a su práctica y la gestión de la CPP se debe orientar a conseguir que el balance coste-beneficio aporte valor neto a la acción pública, partiendo de la evidencia de que este balance no es positivo sin un trabajo explícitamente orientado a conseguirlo. En el recuadro 5.40 se presentan a continuación algunos de los principales factores de riesgo de la CPP, los cuales deben ser evitados o controlados.

### Recuadro 5.40. Factores de riesgo de la cooperación público-privada

- Riesgo económico oculto para las finanzas públicas.
- Riesgo político por exceso de transferencia de poder sin control a los operadores externos.
- Riesgo de desnaturalización de las políticas públicas por una ejecución desalineada de los objetivos públicos.
- Priorización de los intereses privados, corporativos y personales por encima del proceso de creación de valor público.
- Gestión fraudulenta de las políticas públicas.
- Traslado de costes públicos a futuro por transferencia de gastos presentes a operadores externos.
- Oscurecimiento de la gestión pública por interposición de organismos externos (efecto apantallamiento).
- Reducción de costes y gasto como objetivo de la CPP, sin consideración de la calidad del servicio.
- Generación de "demandas internas" del sistema de cooperación orientadas a satisfacer objetivos gremiales, personales o profesionales de colectivos internos de la organización pública.
- Transferencia de recursos públicos al sector privado como objetivo central y sin generación de valor público ("vampirización" de los recursos públicos por las cuentas de resultados del sector empresarial implicado).
- Corrupción.

Visto el nivel de riesgo, parecería casi deseable prescindir de la CPP. Sin embargo, el coste de prescindir de la CPP en el marco de los actuales sistemas de servicio público, de las complejidades técnicas presentes en el ámbito de la creación de valor público, de las consecuencias organizativas de trabajar con estructuras cerradas y autárquicas en una sociedad en red y de las necesidades a satisfacer que requieren los ciudadanos no es una opción que

debe considerarse. Se trata, por lo tanto, de crear las capacidades públicas y privadas adecuadas para una práctica positiva de la CPP y en ningún caso de prescindir de su aporte a la creación de valor público.

### 3.7. Requerimientos para una cooperación público-privada de calidad

La gestión de la CPP exige aprendizajes y cambios en las culturas, en las percepciones entre sectores, en los instrumentos de gestión y en los roles de los distintos agentes que participan en esta cooperación y, muy especialmente, de la mejora de las capacidades de los directivos públicos y privados responsables de gestionar esta cooperación. Las relaciones público-privadas todavía están sostenidas fundamentalmente por estereotipos y por intentos continuos de forzar el dominio de los sistemas de objetivos de cada parte sobre la otra. La sostenibilidad y consistencia de la cooperación exige nuevos desarrollos en los respectivos modos de gestión, requiere de la eliminación de estereotipos y desconocimientos e ignorancias mutuas y exige la búsqueda de la compatibilización de sistemas de objetivos, distintos por definición y no subordinables mecánicamente unos a otros.

Estamos lejos todavía de que se den estas condiciones de trabajo en el ámbito de la cooperación público-privada. Y lo estamos mucho más de la comprensión global del sistema de cooperación que en el desarrollo de herramientas concretas de gestión. Pero estas herramientas no producen el resultado adecuado en un escenario plagado de desconfianzas y empantanado en la mera captación de presupuesto o en la gestión burocrática de procesos de alta complejidad organizativa y técnica. La CPP se basa en la diferenciación de roles y objetivos. Desde esta diferenciación se puede vislumbrar con mayor claridad la complementariedad entre ambos grupos de agentes; esta complementariedad es la fuente de valor añadido, sinergia y sostenibilidad estratégica de las políticas públicas y de la propia CPP. De las capacidades de dirección disponibles en este escenario depende, en buena medida, el éxito o fracaso de la CPP.

En esta dirección son fundamentales las condiciones de gestión que se proponen a continuación:

#### Recuadro 5.41. Consideraciones para la gestión de la cooperación público-privada

- Conocimiento y aceptación de los objetivos por parte de cada uno de los actores.
- Conocimiento profundo de las capacidades y necesidades mutuas y por tanto del aporte de valor que se realice.
- Reglas claras de relación y contratación adecuadas a las diferentes formas que adopta la CPP en cada caso concreto.
- Determinación rigurosa del proceso de cooperación con identificación clara de sistemas de control y sanción, si corresponden.
- Manejo de la relación entre las partes que sea respetuosa y generadora de confiabilidad a lo largo de toda la cooperación sin alterar las reglas contractuales básicas.
- Establecimiento de mecanismos explícitos de modificación de las especificaciones contratadas acompañados de mecanismos de evaluación y variación de costes, riesgos y nivel de creación de valor afectado.
- Existencia de mecanismos explícitos de finalización de la cooperación con las compensaciones que sean consideradas oportunas.
- Establecimiento de mecanismos de transparencia y *accountability* (rendición de cuentas) de la cooperación y de sistemas externos de evaluación y control.

Resumiendo, la CPP necesita, para su desarrollo, de entornos institucionales y corporativos dotados de seguridad jurídica, económica y financiera; legitimidad política y social; definición explícita de objetivos orientados a la creación de valor público, y mecanismos consistentes y absolutamente transparentes de rendición de cuentas, responsabilidad, y responsabilización y, sobre todo, de una rigurosa práctica de *accountability* (rendición de cuentas) que debe acompañar siempre a la acción pública y de forma muy especial, a la CPP.

*En el entorno actual, tanto desde el punto de vista de la gobernanza como de la producción de bienes y servicios públicos, la mejora sustancial del encaje público-privado será condición necesaria para una economía sana en una sociedad postcrisis. Un eje público-privado efectivo, es decir, que aporta el máximo valor a la sociedad, será aquel que cumpla cuatro condiciones: la primera condición es que el sector público garantice el marco y el entorno fértil donde florezca el sector privado, dándole los impulsos adecuados cuando sea necesario. Esto significa regular de manera inteligente (Better Regulation), proveer una infraestructura territorial y de gestión de flujos (transporte, telecomunicaciones, energía) adecuada y apoyar las iniciativas privadas de reciente aparición en sectores estratégicos de futuro. La segunda condición es que el sector privado demuestre que los servicios públicos producidos por empresas son más eficientes y eficaces que aquellos producidos directamente por la administración. El sector privado debe apostar por la calidad y rehuir ofertas a la baja combinadas con renegociaciones de precios post-adjudicación. A su vez, la administración debe potenciar su capacidad de compra pública de servicios y bienes, apostando también por la calidad y analizando su impacto como compradora sobre el mercado libre. Una tercera condición es que la financiación privada de inversión pública —los PPP (Public-Private Partnerships)— alcance su madurez y demuestre su utilidad en momentos en los que la confianza de los inversores está bajo mínimos. En estas condiciones, se percibe una tendencia a que la empresa exija al gobierno a participar en empresas mixtas reduciendo así el riesgo y los costes financieros de la inversión, pero obligándolo a desembolsar más capital. Finalmente, un eje público-privado óptimo requiere de directivos públicos y privados con cualidades de liderazgo centrado en la colaboración mutua. Necesitarán saber gestionar superando las barreras culturales, disponer de competencias personales que les permitan relacionarse sin actitudes defensivas, ser capaces de superar estereotipos ("burócratas" vs. "tiburones"), reconocer los objetivos de unos y de otros y entender las diferencias entre presión pública (social y política) y presión de mercado (económica), comprendiendo la relevancia de ambas.*

### 3.8. Sistemas de información y gestión de servicios y productos

La información es la principal materia prima de la función de gestionar y específicamente de los modelos de gestión para resultados. La medición del desempeño, el conocimiento de la demanda social, la fijación de objetivos y su cuantificación, el control de la eficiencia y, por tanto, los costes de producción, la identificación de los impactos y el análisis de su efectividad constituyen información o conocimiento.

La gestión de la información plantea, como mínimo, tres retos relevantes en el desarrollo de la gestión de servicios. El primero, la dificultad de ajustar la información generada a los usos y usuarios responsables del proceso de gestión. El segundo, el coste derivado del trabajo adicional que supone para las estructuras de gestión el proceso de producción de información y, finalmente, la complejidad derivada de la relación información-análisis-conocimiento-aprendizaje-decisión.

La información tiene un segundo valor, que tiene que ver con la rendición de cuentas (*accountability*): *la gestión para resultados incorpora el concepto de trazabilidad, probablemente la mejor herramienta para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en la organización pública.*

### 3.9. Síntesis de la unidad

Contar con herramientas para la gestión de los servicios públicos es fundamental para garantizar que la administración pública pueda dar cuenta de que no solo está provista de elementos conceptuales, sino que su discurso trasciende en la práctica con el uso apropiado de sistemas operativos e instrumentales adecuados a la mejor gestión de los bienes y servicios de naturaleza pública.

Por tanto, los aportes en términos de conocer distintos tipos de herramientas de gestión, los procesos que se sigan y el uso que debe darse a dichas herramientas para garantizar la prestación de servicios públicos de calidad, no tienen un objetivo distinto al de facilitar a los gestores públicos procesos y procedimientos apropiados que no sólo garanticen la gestión eficiente y

sistemática de los servicios públicos, sino que advierte la importancia de contar con información oportuna en aras de la transparencia en la prestación de los servicios públicos. Asimismo, un sistema de gestión de calidad no es posible si no cuenta con procesos y procedimientos documentados que den cuenta de la forma cómo opera el servicio y el impacto que éste tiene para los usuarios; en este sentido las herramientas de gestión son de gran valor. La gestión pública ha de estar siempre a la altura de las mejores organizaciones que gestionan por resultados valiosos para la sociedad en general.

### 3.10. Bibliografía de la unidad

**Chias, J. (1995).** *Marketing Público. Por un Gobierno y una Administración al servicio del público.* Serie McGraw-Hill de Management. McGraw- Hill.

**Costa, Josep María (1998).** *Gestió de la qualitat en un món de serveis.* Barcelona: Gestió 2000.

**Deming, Edward W. (1989).** *Calidad, productividad y competitividad: La salida de la crisis.* Madrid: Díaz de Santos.

**Echevarría, Koldo y Carlos Losada (1993).** *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'administració pública.* Generalitat de Catalunya.

**Eiglier, Pierre y Eric Langeard, (1993).** *Servucción. El marketing de servicios.* McGraw-Hill.

**Feigenbaum, Armand V. (1991).** *Control total de la calidad.* México: Compañía Editorial Contintenal.

**Fiorentini, G. (1990).** *Amministrazione pubblica e cittadino: la relazione di scambio.* Editorial Giuridica Economiche.

**Grande, Ildefonso (1999).** *Marketing de los servicios.* Madrid: Esic Editorial.

**Grönroos, Christian (1990).** *Marketing y gestión de servicios.* Editorial Díaz de Santos.

**Guyon, Christian et al. (1998).** *Moderniser les services publiques: mission possible.* Paris: Les editions de l'organisation.

- Hermel, L. y P. Romagni (1990).** *Le marketing public.* Editorial Económica.
- Horovitz, Jacques(1990).** *La calidad del servicio.* McGraw-Hill.
- Juran, Joseph M. (1997).** *Manual de control de la calidad.* 4ª ed. Madrid: Mc Graw-Hill,
- Kotler, Philip y Nancy Lee (2006).** *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance.*
- Kotler, Philip y Eduardo L. Roberto. (1989).** *Marketing Social.* Ediciones Díaz Santos.
- Kotler, Philip Et al. (2000).** *Dirección de Marketing.* Edición del milenio. Pearson Educación SA.
- Lamb, C.W. (1987).** *Public Sector Marketing is Different.* Business Horizons.
- López, J. y A. Gadea (1995).** *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la administración pública.* CIUDAD: Ediciones Gestión 2000.
- MAP (2000).** *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos.* Madrid: MAP.
- Marketing Publishing Center Inc. (1990).** *Nuevas orientaciones en el marketing de servicios.* Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Metcalfe, Les y Sue Richards (1989).** *La modernización de la gestión pública. Colección estudios.* Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Moore, Mark H. (1998).** *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público.* Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Morigi, P. (1988).** *Il marketing negli enti publici.* Editorial Maggioli.
- OCDE (1988).** *La Administración al servicio del público.* Colección informes y documentos. Serie Administración General. Ministerio para las administraciones públicas.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992).** *La reinención del gobierno.* La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Ediciones Paidós.

**Parasuraman, A., L. Berry y V. Zeithaml (1990).** *Delivering Quality Service. Balancing Customers Perceptions and Expectations.* The Free Press.

**Pollit, Christopher (1990).** *Managerialism and the Public Services.* Editorial Basil Blackwell Ltd.

**Ries, A., J. Trout (1989).** *Posicionamiento.* Madrid: McGraw-Hill..

**Sancho Royo, David (1999).** *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad.* Madrid: Editorial Tecnos, UPF.

**Sheaff, Rod (1991).** *Marketing for Health Services.* Open University Press.

**Titman, Lionel (1995).** *Marketing in the New Public Sector.* London: Pitman Publishing.

**Walsh, Kieron (1989).** *Marketing in Local Government.* London: Longman Group.

**Zeithalm, Valarie H., A. Parasuram y Leonard L. Berry, (1993).** *Calidad total en la gestión de servicios.* Madrid: Ediciones Díaz de Santos SA.

