

Importancia de la estructura organizativa y control de gestión integral en la gerencia de los gobiernos municipales

Relevance of organizational structure and management control in local governments

Efrén Soto O.

Politólogo egresado de la Universidad de los Andes. E-mail: elpolitologo_1@hotmail.com

Resumen

La administración pública requiere urgentemente llevar a cabo una revisión profunda de sus tradicionales sistemas de evaluación de gestión financieros, y de las formas de organización estructural interna, que superen un poco las ideas basadas en el paradigma weberiano. La incorporación de herramientas surgidas de la corriente conocida como nueva gestión pública, entre las que destacamos en este trabajo el *Balaced Score Card*, podrá contribuir a este fin que siempre tendrá por objeto mejorar la eficacia de las políticas públicas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

PALABRAS CLAVE: Administración pública, nueva gestión pública, *Balaced Score Card*.

Abstract

Public Administrations requires urgently to carry out a deep revision of its traditional systems of evaluation, as well as the ways of internal structural organization that overcome the ideas based on the paradigm developed by Max Weber. The incorporation of newly developed tools of the New Public Management, among those that highlight in this work the *Balaced Score Card*, could contribute to this mean that should have the purpose of improve the effectiveness of the policies and the efficiency in the use of the public resources

KEY WORDS: Public Administration, New Public Management, *Balanced Score Card*.

Para la Administración Pública es imprescindible llevar a cabo una revisión profunda de sus tradicionales sistemas de evaluación de gestión financieros, así como de sus formas de organización estructural interna por otros sistemas que trasciendan los parámetros weberianos y que consideren a la gestión como un todo integral conformado no solo por elementos de corte presupuestario sino también de orden humano y procedimental, tan importantes para una buena gestión como el elemento financiero.

La incorporación de herramientas de gestión de esta clase se hace indispensable para los órganos de dirección públicos que buscan la mejora de sus niveles de eficiencia y eficacia en pro de garantizar la satisfacción de las demandas externas e internas de la organización como sistema, y así contribuir a la gobernabilidad del sistema. Es lógico pensar, considerando la ineficiencia que caracteriza a nuestras administraciones públicas, que los sistemas de control presupuestario no dan abasto para garantizar si una gestión es eficaz, no solo lo cuantitativo debe ser controlado y evaluado, también la calidad de los procesos y el recurso humano con que cuenta un sistema de gobierno debe ser objeto de seguimiento y monitoreo.

Algunas administraciones públicas han considerado positivo para tal fin, alejarse del tradicional modelo burocrático weberiano y adaptar mecanismos y técnicas de gestión, tradicionalmente usados por las empresas privadas a sus procesos de gestión pública, inscribiéndose en la tendencia de corrientes denominada *Nueva gestión Pública*.

Al modelo burocrático de Weber se le ha criticado de padecer de un exagerado apego a reglamentos y normas para el control de su gestión. Estos se convierten en objetivos en sí mismos, lo que deber a ser medios se convierte en fines. Este aspecto conduce a un exceso de formalismo que entorpece la agilidad que deber caracterizar a los procesos, dotando a los mismos de lentitud. Con este excesivo apego reglas y normas técnicas, se busca la estandarización de rutinas y procedimientos para conseguir previsibilidad de la administración y gerencia para dar ciertos niveles de certidumbre con respecto al futuro de la organización. Sin embargo esto, lejos de ser ventajoso produce un efecto de resistencia al cambio y a la innovación para el sistema de la organización.

La devoción a la norma escrita puede tener otro efecto perverso y es que puede hacer que el "cliente" quede insatisfecho y la organización pue-

de perderlo. As “el cliente no tiene la razón” la razón la tiene la norma técnica escrita. Desde el punto de vista weberiano la organización burocrática está diseñada solo para satisfacer sus propios requisitos por lo que se dan dificultades para la atención de los “clientes”. De esta forma la organización burocrática del modelo weberiano se constituye como un sistema cerrado que evita cualquier relación con el entorno, que lo hace incapaz de adaptarse a los cambios que ocurren en él, desaprovechando las ventajas que el contexto externo, puede proveer en un momento dado. No fomenta la “retroalimentación” para desarrollar sus estructuras internas, desde el punto de vista de lo propuesto por Almond y Powell.

Además de lo mencionado existen ciertas disfunciones del modelo, que aunque son ya conocidas en el medio académico vale la pena mencionar: Una sola persona, comúnmente el gobernante, ejerce control directo y personal sobre todas las demás unidades de la estructura de gobierno, desbordando su capacidad real de lograr tal pretensión, puesto que cada unidad es una estructura compleja y especializada, y cualquier intento por controlar y dirigir toda la estructura desde un centro único seguramente har a colapsar el sistema.

No permite que se genere “autorreferencia” en los términos de Luhman (1987) para cada subsistema de la organización, lo que produce falta de autonomía o iniciativa de cada estructura para funciones propias. En este sentido se espera a interferencia de la unidad del gobernante. Por lo tanto seguramente las decisiones que se toman, no son consideradas y analizadas por varias personas, sino por el gobernante a pesar que muchas veces no tenga el conocimiento preciso sobre los asuntos a decidir. Igualmente se produce otro efecto perverso y es que los procesos internos se hacen poco dinámicos dado que deben esperar lineamientos y rigidos de los altos directivos de la organización para funcionar.

La nueva gestión pública

El modelo de la *Nueva Gestión Pública* hace referencia a una corriente que considera positivo adaptar a la gerencia pública un conjunto de técnicas de gestión empresarial para lograr mayor eficacia. Dicha corriente se ha originado en ciertos países occidentales especialmente anglosajones para

la transformación del aparato ejecutivo del Estado como ente encargado de las funciones administrativas. Puede decirse que es una corriente de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa (Kliksberg, 1989: 33).

Bajo esta perspectiva se agrupan corrientes y modelos de gestión diferentes; unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la *Nueva Gestión Pública* son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, entre otras, todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado "postburocrático" (Barzelay, 1998: 68).

Estos modelos se originaron en países como el Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, y se han propagado rápidamente a otros sistemas políticos del planeta. Los nuevos modelos de gestión conllevan también la aplicación de valores de eficiencia y eficacia por encima de los valores tradicionales del modelo administrativo. Se busca una mayor eficiencia y eficacia del sector público sumiéndolo en una lógica empresarial, mediante la cual se reconoce en él, la existencia de subsistemas de gestión. Es decir, la identificación de centros, unidades o agencias a las que le son delegadas funciones de gestión, algunas de ellas con facultades de planificación y control de gestión (Paramés, 1974: 68).

Michel Messenet, administrativista francés establece como fundamental que la nueva gestión pública deba ir más allá de la racionalización un poco inspirada en el modelo burocrático de Weber, de la dirección centralizada y altos niveles de jerarquía, y centrarse en la descentralización funcional y en el manejo con base en una idea de misión y objetivos, siguiendo así un poco los modelos de gestión privada. También resalta la importancia de la información y la informática, el control de gestión y la administración de recursos humanos (Messenet, 1975: 63).

Aún dentro del modelo de la *Nueva Gestión Pública* existen diferentes corrientes que adoptan un enfoque neoempresarial y que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y que proponen una clientelización de los ciudadanos. También apelan a la adopción de conceptos y lenguajes del sector privado. Por otro lado, existen en-

foques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos (dar a empresas privadas la función prestar ciertos servicios públicos), la participación ciudadana y la ética en la gestión pública (corrientes neopúblicas). Las corrientes neoempresariales, son las que más receptividad han tenido por parte de los nuevos gerentes y buscan, como ya se señaló la eficacia y la eficiencia de gestión a través de mecanismos de gerencia privada, aún cuando parezcan más alejadas del principio de participación ciudadana.

Balanced Scorecard

Una técnica que se inserta en las corrientes de la *Nueva Gestión Pública* para el control de gestión, es el llamado *Balanced Scorecard* o cuadro de mando integral. Muy utilizado tradicionalmente en la gestión del empresariado privado, en el que su razón de ser es el lucro, es solo ahora cuando parece estar cobrando popularidad en organismos gubernamentales, donde la misión de estos es el de ser un servidor público.

Este novedoso control de gestión fue desarrollado por Robert S. Kaplan y David P. Norton de la universidad de Harvard y pretende ser una alternativa a los tradicionales sistemas de control por presupuestos identificando cuatro áreas fundamentales para el éxito toda organización y en las que se le debe aplicar un proceso riguroso de seguimiento y control, estas áreas son: 1. El recurso humano y la tecnología, que se enmarca en una perspectiva de crecimiento y desarrollo; 2. También están los procesos internos; 3. La tradicional perspectiva financiera y 4. El elemento de los clientes o aquel sector por el cual la organización tiene su razón de ser, al cual ofrece su producción en el caso de las organizaciones privadas, o a la que sirve en el caso de las organizaciones gubernamentales o públicas.

Una vez identificadas estas áreas en la organizaciones, se plantea definir objetivos a partir de cada una de ellas, posteriormente se establecen las relaciones causa-efecto de ellos para determinar sus interrelaciones a través de un mapa estratégico. El siguiente paso es llevar a cabo un proceso de seguimiento y control del funcionamiento de cada uno de ellos, a través de indicadores de control, que vienen a ser una manera sintética de presentar esa información a manera de señales que alerten a los gerentes

sobre alguna desviación de la gestión tal y como hab a sido planteada, igualmente información sobre el impacto y resultados de la misma. En este sentido tiene gran importancia como herramienta retroalimentadora.

El uso de este instrumento por parte de las organizaciones públicas, parece ser más aceptado por unas que por otras, all donde se ha propuesto un alejamiento del modelo weberiano y acercamiento a la corriente de la *Nueva Gestión Pública* en lo referente a su estructura organizativa como a la incorporación de sus técnicas para un funcionamiento eficaz y eficiente.

La Teoría Estructural-Funcional

Entender como influye la estructura interna de los sistemas de las organizaciones gubernamentales para la adopción de técnicas de la *Nueva Gestión Pública*, requiere observar la misma a la luz de La Teoría Estructural-Funcional, bajo aportes de autores como Talcott Parsons, Robert Merton, Almond y Powell, Niklas Luhman, David Easton y Karl Deutsch.

Los autores son enfáticos al referirse a la importancia que tiene para un sistema el que sus partes constituyentes tengan un elevado grado de integración e interrelación. Parsons, Almond y Powell explican el desarrollo de los sistemas como producto de un proceso de diferenciación. As cuando una organización sistémica evoluciona se van diferenciando nuevos subsistemas que responden a la necesidad de adaptarse a cambios que ocurren en el entorno. Esta evolución hace que la organización tenga mayor capacidad de resolver sus problemas, dado que aparecen nuevas estructuras especializadas para resolverlos (Almond y Powell, 2000:28). En el caso de las organizaciones de gobierno significa mayor capacidad de gobierno, a través de una diferenciación en su estructura organizativa burocrática. De tal forma cada estructura nueva obedece a un nuevo problema (Ritzer, 1993: 126).

Almond y Powell señalan que a medida que se da el proceso de diferenciación estructural, se produce un proceso de "secularización" en la cultura política que consiste en un acrecentamiento de la "capacidad racional, analítica y empírica de la acción del sistema, sustituyendo así orientaciones y actitudes tradicionales" (Almond y Powell. Op.cit: 30). De tal manera que la secularización es producto de la diferenciación de

los subsistemas, de su entorno. *“Una cultura debe secularizarse de manera creciente para que nuevas y diferenciadas estructuras puedan actuar con eficacia”* aumentando así la capacidad del sistema. A partir de la secularización se puede entender mejor como actuar eficazmente en la nueva estructura diferenciada (Almond y Powell. Op.cit: 58). La secularización de la cultura política implica que las costumbres y orientaciones tradicionales de una sociedad son sustituidas por reglas codificadas más racionales. En términos de Parsons la secularización implicaría que el sistema dejase de ser “adscriptivo para ser adquisitivo”.

Niklas Luhman es enfático al reconocer la relevancia que tiene para el sistema general, el que los subsistemas que lo conforman no invadan los espacios de los otros subsistemas que conforman el entorno, puesto que un sistema se conoce a sí mismo mejor de lo que otro puede conocerlo. En una organización de gobierno o no, compuesta de subsistemas podremos equiparar lo dicho a una forma de descentralización o desconcentración funcional de la estructura, evitando la centralización jerárquica, es decir la interferencia de un subsistema en otros. Dado que una sola dirección no es capaz de controlar y manejar las demás subdirecciones, no la puede llegar a conocer u “observar” con exactitud. En este sentido Luhman señala que en caso de organismos gubernamentales, la política debe enfocarse a planificar racionalmente y de manera autorreferente su intervención sobre la administración.

En fin, de lo que se trata es que cada sistema reconozca sus límites, medios y posibilidades de actuación y evite encargarse de actividades para las que no cuente con tales medios. Así se impide que se sobrecarguen sus posibilidades, que haya un desborde de las funciones y capacidades posibilitando que se dedique eficazmente a lo que sí puede y le compete. Esto no excluye sin embargo la posibilidad de colaboración intersistema sobre aspectos en que coincidan las competencias de varios sistemas para aumentar las capacidades y lograra resolver los problemas en conjunto (Luhman, 1987:158).

Las interacciones entre los sistemas se dan por la relación input (insumos, demandas)-output (respuestas). El sistema político recibe las demandas o insumos de su entorno y las convierte en respuestas para satisfacer esas demandas (Easton, 1973: 34). En este sentido las respuestas de un sistema vendrán a ser los insumos para otro sistema y viceversa. Para el autor,

el mantenimiento de estas interacciones entre los subsistemas internos y del sistema con el entorno es sumamente importante, y es lo que le da un carácter abierto al mismo.

Karl Deutsch por su parte señala que gobernar es administrar bien los canales de información estratégica para la toma de decisiones. Los canales de información constituyen para el autor "*los nervios del gobierno*". De tal manera es importante la obtención de información nueva sobre cómo resultó la operación de ejecución de las decisiones. Es una información que sirve para evaluar los procesos del sistema, mejor conocido como feedback o retroalimentación (Deutsch, 1969: 204-220).

Robert Merton contribuye a esta tesis introduciendo el concepto de disfunción. Según él, no todos los elementos del sistema tienen un alto grado de integración, ni cumplen funciones positivas, vitales e indispensables para el sistema. Pueden existir elementos que disfuncionen. En tal sentido podrá entenderse por disfunción las contribuciones o consecuencias negativas de las estructuras al sistema en conjunto (Ritzer, 1993: 128). Las disfunciones en tal sentido están relacionadas a la falta de integración de las partes constituyentes del sistema, la pérdida de valores, metas comunes y por lo tanto del aislamiento de las unas con respecto a las otras. Y es que el desarrollo de un mayor número de estructuras con el proceso de diferenciación estructural aumenta las posibilidades de problemas de coordinación y la autorreferencia y descentralización puede influir para que los subsistemas se aislen entre sí.

Estructura organizativa y secularización política. Del modelo weberiano a la Nueva Gestión Pública

La autorreferencia o descentralización funcional y la diferenciación estructural funcional son características que presentes en cualquier organización le dan a la misma, por un lado ciertas funciones y ventajas, y por el otro puede generar disfunciones, todas relativas a sus procesos internos.

Características de la descentralización o autorreferencia estructural-funcional

Existen varios niveles de jerarquía

Ello impide por un lado que una sola persona, comúnmente el gobernante, ejerza control directo y personal sobre todas las demás unidades de la estructura de gobierno, dado que desborda a su capacidad real de lograrlo, puesto que cada unidad es una estructura compleja y especializada y cualquier intento por controlar y dirigir toda la estructura a partir de una sola, seguramente har a colapsar el sistema.

Autonomía de cada estructura para funciones propias

Cada unidad logrará para si una dosis necesaria de autonomía en la manera y en los procesos para lograr objetivos propuestos de la manera más eficiente y eficaz conocido por ellos mismos, sin tener que esperar interferencia de la unidad del gobernante.

Procesos dinámicos

Esta autonomía permite y promueve cierta iniciativa de acción de cada subsistema o dirección para mejorar e innovar sus procesos internos, porque como ya se ha reiterado, cada uno se conoce bien a sí mismo. No tienen que esperar lineamientos y rigidos de los altos directivos de la organización para funcionar.

Las decisiones no se centralizan

Las decisiones que se tomen, dado su modelo descentralizado, deben ser consideradas y analizadas por varias personas, en este caso, por los responsables de cada gerencia que coordinan las unidades que tienen a su cargo, ya que conocen bien el funcionamiento de ellas.

Características de la diferenciación estructural-funcional

Estructura diferenciada

Estructura organizativa más amplia con el fin de responder de forma más efectiva a exigencias del entorno también más amplias, extensas y complejas que requieren de un tratamiento más especializado.

Carácter de sistema abierto

La existencia de ciertas unidades dentro de una organización como Atención al ciudadano, Relaciones interinstitucionales o Prensa aumenta la posibilidad de facilitar la entrada y salida de información del sistema de gobierno municipal. En otras palabras facilitan y promueven la función de “interacción entre el sistema y el entorno” (Almond y Powell). Manteniendo un eficiente y eficaz mecanismo de entrada de “input”, ya sea en su modalidad de ayudas en forma de información estratégica, o demandas con la canalización de exigencias y necesidades ciudadanas. A su vez mantiene un efectivo proceso de salidas de respuestas al entorno con el cual se relaciona, en forma de respuestas a sus exigencias. Además hacen posible el desarrollo y aprovechamiento del proceso de retroalimentación en cuanto a la información recabada sobre el funcionamiento del sistema de gobierno municipal con su entorno, lo cual es pieza clave para el proceso de toma de decisiones. Igualmente permite conocer el entorno para adaptarse a las nuevas exigencias de este a través de un proceso de innovación interna.

Capacidad de gobierno, gracias a la existencia de estructuras especializadas para atender demandas

Esta disfunción es consecuencia directa de la anterior.

Interés en la innovación a favor de la certidumbres

Se favorece al cambio y a la innovación para adaptarse a los cambios que ocurren en entorno, aprovechando las ventajas que el contexto externo, puede proveer en un momento dado, gracias a la existencia de unidades estructurales especializadas para tal fin.

La escasa diferenciación estructural-funcional

La escasa diferenciación estructural-funcional y autorreferencia de los subsistemas que componen a una organización, proporcionan disfunciones identificables con las características criticadas al modelo burocrático.

Pocas estructuras para atender al entorno interno y/o externo

Una estructura organizativa más amplia, y diferenciada en cuanto a la exis-

tencia de unidades especializadas, hace posible que se de una atención y respuesta más efectiva a las exigencias del entorno también más amplias, extensas y complejas que requieren de un tratamiento más especializado.

Poca capacidad de gobierno, por falta de estructuras especializadas para atender demandas

Esta disfunción es consecuencia directa de la anterior.

Sistema cerrado

No se cuenta con estructuras que promuevan la función de interacción entre el sistema y el entorno, que permitan la entrada y salida de información del sistema de gobierno municipal, manteniendo un eficaz mecanismo de entrada de "input", ya sea en su modalidad de ayudas en forma de información estratégica, o demandas con la canalización de exigencias y necesidades ciudadanas. Por ejemplo cuando no se cuenta con unidades de prensa, atención al ciudadano, o cualquier otra que canalice información del entorno hacia el interior del sistema para la toma de decisiones.

Poco interés en la innovación a favor de la certidumbre

Las características estructurales arriba señaladas hacen pensar que se busca la estandarización de rutinas y procedimientos para conseguir previsibilidad de la administración, y gerencia para dar ciertos niveles de certidumbre con respecto al futuro de la organización. Sin embargo esto mismo produce un efecto de resistencia al cambio y a la innovación para mantener tal certidumbre, lo cual lo hace incapaz de adaptarse a los cambios que ocurren en él, desaprovechando las ventajas que el contexto externo, puede proveer en un momento dado.

Características de la centralización estructural-funcional.

Existencia de un solo nivel de jerarquía

La relación directa existente entre el gobernante y todas las direcciones que conforman el ente de gobierno municipal, pretende controlar y dirigir los demás subsistemas que integran el sistema de gobierno, desbordando las capacidades reales de lograrlo. Como ya se precisó, un subsistema no puede saber con exactitud lo que ocurre al interior de otro.

Falta de autonomía de cada estructura para funciones propias

Siguiendo una estructura centralizada, cada unidad carece de autonomía en la manera en como llevaran a cabo sus propios procesos para lograr objetivos propuestos para toda la organización de la manera más eficiente y eficaz. Tienen que esperar lineamientos y r gidos de los altos directivos de la Alcaldía para funcionar. El máximo jerarca al parecer no reconoce sus límites, medios y posibilidades de actuación, se sobrecarga de actividades para las que no cuenta con tales medios o posibilidades y no se dedica eficazmente a lo que si puede y le compete.

Procesos poco dinámicos

Esta falta de autonomía coarta las iniciativas de acción de cada subsistema para mejorar e innovar sus procesos internos, porque como ya se dijo, cada uno se conoce bien a sí mismo. Teniendo que esperar lineamientos y r gidos de los altos directivos de la organización para funcionar, el proceso se hace lento.

Las decisiones se centralizan

La última palabra la tiene el jerarca aunque no tenga el conocimiento preciso para ello.

Disfunciones de la diferenciación estructural y autorreferencia sistémica

Si bien el tipo de organizaciones con subsistemas autorreferenciales-descentralizados, con una estructura diferenciada y desarrollada lleva consigo muchas ventajas, no es menos cierto que también son objetos de ciertas desventajas y disfunciones ya previstas por la teoría estructural-funcional. En primer lugar la existencia de un mayor número de estructuras dentro de la organización implica aumento de la burocracia y mayores posibilidades de actuaciones descoordinadas entre las nuevas estructuras y las ya existentes. Talcott Parsons afirma que a medida que surgen nuevos subsistemas, pueden nacer nuevos problemas relativos a la coordinación del funcionamiento de los mismos (Ritzer, 1993: 126). Robert Merton se refiere a “disfunciones” para señalar los efectos negativos que una estructura puede tener para el sistema. Señala además que no todas las partes

del sistema se caracterizan por tener un alto grado de integración. De esta manera un mayor número de estructuras pueden, en momento determinado, aislarse de los demás elementos que componen al sistema, y comenzar a presentar problemas de baja integración, incluso a no presentar los mismos valores compartidos de toda la organización, lo cual pudiera conllevar a que no se dediquen a conseguir los mismos objetivos. En este sentido, uno de los prerequisites que el funcionalismo estructural señala para toda sociedad u organización es precisamente un sistema cultural y de valores compartidos. Las partes de una organización deben tener un conjunto compartido de metas y valores, es decir una misma visión. Diferentes partes con diferentes metas y visiones puede conllevar al caos. El sistema descentralizado y autorreferente por su parte implica que las partes no están conectadas directamente con el nivel de mayor jerarquía, si no que existen diferentes niveles de mando, hay diferentes niveles de autoridad. Esto puede producir confusión entre los niveles menores sobre temas como: ¿quién es su verdadero jefe? y ¿cuáles lineamientos son los que deben obedecer en caso de haber falta de acuerdo de los niveles superiores?. Fayol con respecto a la coordinación señala, que un funcionario debe recibir directrices de un solo punto de mando, de lo contrario se puede confundir (Fayol, 1981: 226).

Dicho esto, se hace vital, la búsqueda de mecanismos que reduzcan a niveles mínimos los efectos negativos y mantenga las virtudes funcionales. Impera la necesidad de una secularización para el eficaz funcionamiento de la estructura. La tendencia al parecer apunta hacia la corriente de *La Nueva Gestión Pública*, con la incorporación de sistemas de control de gestión que mida, controle y evalúe a la organización no solo desde los aspectos financieros sino también a partir de índices de calidad y eficacia y que a su vez transmita la visión y objetivo general de toda la organización a todas y cada una de las partes y subsistemas que la componen para que compartan las mismas metas y funcionen de manera integral.

Modelos de estructuras funcionales en Venezuela

En Venezuela, el modelo burocrático de Weber aún es seguido en mayor o menor medida en la mayoría de nuestras organizaciones gubernamentales, tanto para su organización como para su funcionamiento, con sus

desventajas y disfunciones propias. Caso concreto las alcaldías del municipio Libertador y Metropolitana de Caracas, por mencionar algunos. La primera poco diferenciada y cerrada con respecto al entorno, y la segunda muy centralizada poco autorreferente. En ambas se sigue la normalización y control presupuestario para evaluar y controlar su gestión.

Por el contrario algunos ejemplos de inclinaciones hacia las corrientes de *La Nueva Gestión Pública* en las organizaciones gubernamentales del nivel municipal los percibimos en las Alcaldías de Baruta y Chacao en Caracas y en el Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, tanto en sus estructuras organizacionales como en el funcionamiento de su gestión, reconociendo la necesidad de un sistema de control a través de indicadores financieros y no financieros. El carácter de sus respectivas estructuras es autorreferente-desconcentrado, diferenciado estructuralmente y abierto a su entorno. Además se ha superado el control de gestión limitado solo a lo presupuestario y se ha reconocido la importancia de medir y controlar la calidad de sus procesos internos y recursos humanos para ofrecer una gestión eficaz al ciudadano en cuanto al ofrecimiento de políticas públicas de calidad, e inclusive se ve la necesidad de medir el impacto que las mismas tienen sobre la ciudadanía para introducir los correctivos a tiempo de ser necesario.

En la alcaldía del municipio Chacao se está dando actualmente un proceso de implantación de la técnica de control de Gestión *Balanced Scorecard*. Con el que se transmite la visión global de la organización a todas sus partes, y se designan objetivos integrados a cada una de ellas en función de la visión y el objetivo general de la organización, de manera que todas se desenvuelvan de manera interdependiente e integral, garantizando el logro del objetivo estratégico de la organización. De igual manera es un mecanismo de gran utilidad para garantizar la gestión eficiente y eficaz durante el proceso de conversión de los insumos que entran al sistema, sean demandas o ayudas en respuestas eficaces para el entorno que las promueve. Además permite durante el proceso de retroalimentación el aprovechamiento de la información que el entorno le envía a objeto de introducir mejoras y adaptarse a las exigencias del entorno.

En las alcaldías de Baruta y San Cristóbal se han dado los primeros pasos para medir la calidad de sus procesos internos y de sus políticas públicas en el entorno ciudadano con el desarrollo de indicadores de control de

gestión. En ellas se puede observar un proceso de secularización de la cultura organizacional.

Las alcaldías Libertador y Metropolitana, no produjeron sistemas o mecanismos de control de gestión que superaran lo financiero y presupuestario. Este hecho se puede deber a dos razones, por un lado el sistema pretende falsamente que el mejor control de gestión, es el que el gobernante puede tener, manteniendo una relación directa con la burocracia e interviniendo en la supervisión directa de todos los subsistemas a pesar de que estos para él sean "cajas negras". Por otro lado un sistema que no este abierto al entorno y que no tenga estructuras para garantizarlo, no conocerá las necesidades de los ciudadanos, a partir de la cuales diseñar sus políticas con índices de calidad que reflejen las exigencias de la gente.

Dado que su gestión pública no se define a partir de las relaciones con los usuarios, clientes o ciudadanos, por no mantener interacciones con ellos no perciben, la necesidad de desarrollar un sistema de control orientado a la calidad, sencillamente por no tomarla en cuenta en su gestión.

Por último conviene señalar que a pesar del incremento que en la calidad de la gestión gubernamental puede significar la orientación de la *Nueva Gestión Pública*, conviene señalar que la gerencia de las organizaciones gubernamentales no puede ser llevada completamente como una empresa privada. Los entes de gobierno no tienen como fin el lucro, como efectivamente es la misión del empresariado. Del mismo modo, el sector privado funciona para un cliente del cual recibe beneficios. El sector público por su lado responde también a un tipo de "cliente", el ciudadano, pero en carácter de servidor, siendo este quien debe recibir los beneficios de su gestión y en ningún momento el organismo público debe esperar un beneficio lucrativo, a pesar de los ingresos financieros que por conceptos de impuestos, puedan ingresar al sector público. Al contrario, los mismos deben regresar al ciudadano en forma de servicios y políticas públicas. Por otro lado no se puede olvidar la vocación democrática de las organizaciones gubernamentales, por lo que no debe desligarse la participación ciudadana de la gestión pública, alegándose superioridad en cuanto a técnicas y conocimientos gerenciales. Hay que tener siempre presente las exigencias ciudadanas sobre todo a la hora del diseño de las políticas gubernamentales en procura de su eficacia. Puede decirse que es

en este punto donde la corriente de la *Nueva Gestión Pública* debe tener su papel principal, aplicándose técnicas que eleven la calidad del beneficio hacia el ciudadano-cliente, pero teniendo siempre presente la vocación democrática. En tal sentido parece más conveniente darle a la gestión un matiz orientado hacia la corriente neopública.

Nota

- 1 Este artículo fue elaborado a partir del trabajo de tesis para acceder al grado de politólogo titulado: “*Nueva metodología de planificación y control de Gestión Balance Scorecard en la Gerencia Pública de la Alcaldía del Municipio Chacao.*” Tesis que fue aprobada con mención publicación.

Bibliografía

- ALMOND, G y Powell, G. 2000. *Política comparada*. Buenos Aires. Paidós.
- EASTON, D. 1976. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires. Amorrortu Editores
- FAYOL, H. 1981. *Administración industrial y general*, Paris. Dunod.
- PARAMÉS, C. 1974. *Introducción al management: un nuevo enfoque de la administración pública*, Madrid. Escuela Nacional de Administración Pública.
- KAPLAN, R. 2000. *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard) Gestión 2000*. 2da. Edición.
- KARL, D. 1969. *Los nervios del gobierno*. Alianza Editorial.
- KLIKSBERG, B. 1989. *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Fondo de Cultura Económica, México.
- LUHMANN, N. 1987. *Teoría política en el estado de bienestar*. Alianza Editorial.
- MESSNET, M. 1975. *Nueva gerencia pública: Para un Estado sin burocracia*, Par s. Ediciones Hombres y Tecnicos.
- RITZERT, G. 1993. *Teoría sociológica clásica*. Alianza Editorial.
- <http://www.chacao.gov.ve>
- <http://www.caracas.gov.ve>.
- <http://www.alcaldiamayor.gov.ve/alcaldia/organigrama.asp>
- <http://usuarios.lycos.es/alcaldiasc/>