

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1335(Sem.75/6)
13 de diciembre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario sobre gestión y evaluación de políticas y proyectos sociales: lecciones para la capacitación. Patrocinado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de los Estados Americanos (OEA)

Santiago de Chile, 14 al 16 de diciembre de 1993

LA ASESORIA PRIVADA EN GESTION DE POLITICAS SOCIALES:
EXPERIENCIAS EN CHILE

Este documento fue preparado por la señora Juanita Anguita, consultora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, dentro del marco del proyecto CEPAL/OEA "Programa sobre Políticas Sociales para América Latina" (PROPOSAL).

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

No fue sometido a revisión editorial.

93-12-1539

INDICE

	<u>Página</u>
I. FUNDAMENTOS Y CONTEXTO DE UNA EXPERIENCIA	1
1. El cambio en el mundo	1
2. La nueva función del Management	3
3. La política social de los noventa en Chile	4
4. El programa de apoyo a la gestión de salud del sector público: Modernización de la gestión administrativa en el Servicio de Salud Metropolitano Central	5
II. EL CAMBIO, LA CAPACITACION Y LA GESTION MODERNA EN UN PROYECTO DE SALUD	7
III. OBJETIVOS Y HALLAZGOS MAS RELEVANTES	8
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	14

I. FUNDAMENTOS Y CONTEXTO DE UNA EXPERIENCIA:

El haber tenido la oportunidad de haber actuado conjuntamente con un calificado equipo de Directivos y profesionales del Servicio de Salud Metropolitano Central, para contribuir a la Modernización de la gestión no fue una mera casualidad ni un capricho de sus directivos. Obedece principalmente a cuatro factores de preocupación: la realidad mundial en torno al cambio, la nueva función del management en todo tipo de organizaciones, la política social de los noventa en Chile y el Programa de Apoyo a la gestión de Salud del Sector Público.

1. El cambio en el mundo:

Nuevos paradigmas o creencias fundamentales sobre la naturaleza del mundo, están emergiendo, y estos nuevos modelos deberán ser considerados en los nuevos objetivos del Estado si vamos tras la modernización de sus organizaciones.

Existe una transición paradigmática, desde lo económico hacia nuevos paradigmas valóricos orientados hacia las personas. No quisiera repetir lo que para todos es conocido a propósito de los grandes cambios políticos, el fin de la historia, la caída del comunismo, y de que estamos en la era del conocimiento. Todos estaremos de acuerdo que bajo este contexto, han aparecido estos nuevos paradigmas que afectan la gestión de las políticas sociales.

Gente acomodaticia al trabajo. Rigidez conformidad.	versus	Trabajos adecuados a las personas. Flexibilidad, creatividad.
Metas impuestas jerarquía, burocracia.	versus	Aliento de la autonomía. Trabajadores participativos, democratización, metas compartidas, consenso.
Identificación con la tarea, la organización o profesión.	versus	Identidad que trasciende a la descripción del cargo.
Agresión, competencia. Ganadores y perdedores.	versus	Cooperación. Valores humanos trascendentes, todos "ganadores".
Preocupación por la estabilidad y seguridad.	versus	Sentido del cambio, del llegar a ser, Gusto por el riesgo, actitud emprendedora.
Racional, confianza solo en los datos.	versus	Racional e intuitivo datos, lógica aumentada sentimientos, insights, sentido holístico, pensamiento no lineal.

Estos cambios no han sido espontáneos. La excelencia en la conducción del cambio, aparece como el denominador común en los procesos sociales que se gestan a nivel del mundo globalizado. Por esto necesitamos líderes que comprendan el proceso y lo conduzcan con actitudes y técnicas estratégicas de management que permita a la gente ser capaz de una eficacia conjunta, comprometiendo a las personas con un Proyecto Común, con valores compartidos.

En este avance, el conocimiento ha llegado a constituir el verdadero capital de la economía.

Un Estado cuyas organizaciones no tengan entre sus objetivos tener instituciones basadas en el conocimiento, es un Estado obsoleto.

Para llegar a ser una organización basada en el conocimiento se deberá impulsar, educar, capacitar y estructurar de modo que haya rapidez en las decisiones, corto desarrollo de ciclos de procesos y productos, descentralización, jefes actuando como líderes facilitadores, empleados considerados como socios colaboradores efectivos, capacitación de por vida, recapitación continua, altas atribuciones individuales, participación y empowerment del personal, permanente empleo de últimas tecnologías y una concepción acerca de las personas como recurso y donde ellas no son un problema sino una oportunidad.

2. **La Nueva Función del Management:**

"El Management se ha convertido en todo el mundo, en la nueva función social"
(P.Drecker).

El Management o Gestión resulta aplicable a cualquier esfuerzo humano que se lleve a cabo en una organización, con gente de diversos conocimientos y capacidades y necesita aplicarse a las instituciones del Sector Terciario".

El management científico, desarrollado por Frederick W. Taylor entre 1885 y 1910 se aplica a la capacitación sistemática. Fuertemente desarrollado en la Segunda Guerra Mundial, la capacitación y adiestramiento fue recogido por los japoneses y veinte años después, por los surcoreanos, que hicieron de él la base del fenomenal desarrollo de sus países.

"El Management se tiende a enfocar como una función al interior de las organizaciones. Pocos aceptan su función social siendo que esto es lo que lleva a una transformación importante de su medio. Dicho de otro modo, el Management mejora la productividad, la eficacia, la calidad, el desarrollo personal y los resultados financieros a través de una eficacia conjunta de la gente. Contribuye a la sociedad a través de un compromiso para la integración de las personas en un proyecto común. Por esta razón, la gestión o management se encuentra profundamente inserto en la cultura lo que nos obliga a identificar los elementos de ella en los diferentes países."

Visión común, una Misión, Valores, Objetivos, Espíritu, Innovación Arte del Liderazgo, Aprendizaje, Formación y Desarrollo permanente son las palancas de desarrollo del management y las bases mismas de la organización moderna.

3. La Política Social de los Noventa en Chile:

Según lo señala la política social del gobierno de la Concertación "la eficiencia del uso de los recursos fiscales dependerá, en gran medida, de la recuperabilidad que se logre

en las inversiones que se llevan a cabo. Al respecto, la acción social del gobierno debe constituir un factor de desarrollo social. Esto significa invertir en la gente y crear oportunidades para todos. El mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la inversión en capital humano se ha transformado, por lo tanto en un objetivo prioritario que está siendo abordado a través de diversos proyectos en el área de Salud, Educación, Capacitación, Viviendas, etc." Como no podría yo misma haber sido más clara en tal establecimiento del rol de la nueva política social, he preferido transcribir estos propósitos textualmente.

"El gobierno decidió emprender un proceso de descentralización cuyo objetivo es la modernización y el desarrollo para todos. Por sobre todo se desea elevar la eficiencia de la inversión pública y de la asignación de recursos presupuestarios."

"Los nuevos criterios imperantes en la sociedad se han ido traduciendo en una forma distinta de hacer política económica y social". La política social, según estas nuevas orientaciones debe "acompañar a la política económica y no ser sólo la herramienta para suplir sus deficiencias distributivas. La política social debe permitir asegurar el desarrollo social para conseguir el desarrollo económico. Un crecimiento económico sostenido y estable no es viable si el país en su conjunto no se desarrolla y, si las personas no se capacitan para enfrentar una economía cada vez más competitiva."

4. El programa de apoyo a la gestión de Salud del Sector Público:
Modernización de la gestión administrativa en el Servicio de Salud Metropolitano Central:

De dónde surge la priorización:

Es a partir del Proyecto N° 1 de Gestión Superior de Capacitación en "Administración de Alta Dirección" financiado por el Banco Mundial que se inicia el Programa de Apoyo

a la gestión que tiene por objetivo actualizar las habilidades y destrezas del personal del Sector Público de Salud, para la realización de una más efectiva y eficiente atención a la población beneficiaria.

Cabe destacar que este Proyecto N° 1, Gestión Superior, del Servicio de Salud Metropolitano Central obtuvo el más alto puntaje en una encuesta representativa del personal directivo. De la misma forma, se detectaron necesidades institucionales tales como el mejoramiento de la capacidad de gestión, de optimización del proceso de adopción de decisiones mediante el diseño de sistemas de información administrativos, de conocimiento de metodologías e instrumentos modernos de apoyo a la gestión y de facilitación de una correcta identificación de problemas para visualizar soluciones factibles.

En este primer proyecto de Capacitación en Gestión Superior, participaron los Directores de los establecimientos que lo integran, Subdirectores Médicos y Administrativos, de los mismos Jefes de Departamento de la Dirección del Servicio; Jefes de Servicios Clínicos, de Apoyo Diagnóstico y Terapéuticos, y Directores de Consultorios de Atención Primaria.

En sus tres etapas el proyecto abordó los siguientes aspectos centrales: Desarrollo Organizacional, Planificación Estratégica y Evaluación de Proyectos. Estos tres temas fueron desarrollados por nuestra Consultora Anguita & Asociados luego de un riguroso proceso de selección. (1)

II. EL CAMBIO, LA CAPACITACION Y LA GESTION MODERNA EN UN PROYECTO DE SALUD:

La capacitación para el cambio organizacional, para el cambio de trabajo, para asumir nuevos comportamientos o para un mercado cada vez más exigente, son ahora mucho más importantes y seguirán siéndolo durante largo tiempo. Cambiar las organizaciones y las personas que trabajan en ellas no son tarea fácil pues requiere de habilidades y conocimientos expertos que, lamentablemente no poseen muchos de los especialistas en Capacitación y Desarrollo.

Como lo señala Alwin Toffler, "en un mundo de cambios revolucionarios proliferarán los equipos para momentos de crisis a todo lo largo y ancho del mundo de las organizaciones y llegarán a ser parte normal de la empresa flexible del mañana".

Estos equipos deberán estar preparados. Especial importancia cobran aquellos pertenecientes a la gran revolución de hoy día en el mundo entero; los Servicios Públicos y en especial EN la gestión de políticas sociales.

Es a través de la Capacitación que se impulsa con más energía el proceso de cambio ya iniciado con el SSMC y cuya dinámica y resultados pasamos a detallar someramente.

(1): Todos estos alcances han sido tomados de la Comunicación de Prensa del SSMC del Proyecto Minsal-Banco Mundial.

III. OBJETIVOS Y HALLAZGOS MAS RELEVANTES:

En los tres programas, Desarrollo Organizacional, Planificación Estratégica y Evaluación de Proyectos, los objetivos fueron acordes a las necesidades detectadas para cada tema.

El material obtenido sirvió de base para la definición de las tareas Estratégicas por unidades que componen el SSMC, Asistencia Pública, Compín, Dirección de Atención Primaria y especialidades.

Estas Tareas Estratégicas fueron el marco directriz para la gestión organizacional a largo plazo (3 a 5 años) involucrando la Visión, Misión, Valores, Productos o Servicios, Clientes, Finanzas y Gestión de Empresa.

Las Tareas Estratégicas que allí se establecieron fueron las siguientes: lograr desarrollo y modernización de la organización, establecer vías de comunicación e información desde y hacia el hospital y establecer sistemas de incentivos para aumentar motivación y mejorar eficiencia.

Cada unidad debió actuar en forma separada dado que las necesidades y priorizaciones para cada una son diferentes. Las acciones propuestas estaban relacionadas con las más diversas materias.

Se elaboraron los planes de acción para a lo menos los próximos seis meses posteriores con sus respectivas acciones secuenciales y responsables.

El esbozo de la Misión y de las Visiones para cada servicio fue posible en muy corto plazo (la duración del Seminario) y su posterior depuración no llevó mayor tiempo.

Satisfacer necesidades de salud de la población asignada, entendiéndose como tal la definida por mandato y, promover el desarrollo de acciones individuales y/o colectivas que propendan a lograr su salud integral. Esto a través de acciones integradas, de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación realizadas por los establecimientos dependencias de la dirección del SSMC, según las políticas y planes del MINSAL adaptadas a la realidad local.

Como lo señalara Eleonor Roosevelt: " el futuro pertenece a aquellos que creen en la belleza de sus sueños. Tener una visión de futuro es atreverse a soñar y estar en camino de una realidad." El SSMC se atrevió a soñar y a tener las siguientes visiones compartidas.

- * Dirección Servicio Metropolitano Central.
Servicio líder en la salud chilena con una misión ampliamente realizada.

- * H.C.S.B.A.
Salud digna para todos el año 2.000.
Nuestra visión: una institución que se siente orgullosa del nivel de salud de su población asignada, habiendo modernizado todos sus campos de acción en un clima organizacional adecuado.

- * Asistencia Pública
Visión: ser la institución líder en atención y docencia de la urgencia que comande una red nacional de servicios de urgencia, en el plano normativo, que tenga capacidad de respuesta inmediata ante situaciones de emergencia local, regional o nacional, funcionando en un edificio amplio y apropiado a su misión con personal motivado y altamente capacitado, logrado a través de la aplicación de modelo de gestión local exitoso.

- * Atención Primaria y Secundaria SSMC 1995
Hemos roto el paradigma de la ineficiencia del sector público y hemos mejorado el nivel de salud de nuestro pueblo.

Expectativas de los participantes:

Del análisis de las expectativas de los participantes concluimos que existe un claro sentido de la realidad y de las necesidades del Servicio en relación a una nueva forma de gestión de las políticas sociales. Es como si hubiere una verdadera sincronidad entre las tendencias macro y la realidad percibida por organización. Se apreciaron aspiraciones, que incluso están más allá de las acciones de capacitación contingentes y que abarcan la vida misma de las organizaciones de Salud, lo que llama la atención por su coincidencia con los planteamientos políticos. Los participantes mostraron necesidad de un ordenamiento de principios e ideas para promover cambios en el medio de trabajo así como tener las herramientas para ello. Reforzar el trabajo en equipo, incrementar la participación y la confianza en el sector sector público de salud a partir del grupo directivo, conocer, aplicar y mejorar la gestión administrativa y sus técnicas concomitantes en las diferentes profesiones que concurren en los Servicios de Salud y todo esto considerando las "innumerables restricciones que les afectan, especialmente económicas".

Lo que habría que vencer:

Hubo clara consciencia de los obstáculos que enfrenta la modernización. Creemos que esto es ya un punto a favor para el cambio buscado. Sin consciencia o visualización de obstáculos un proceso de cambio no avanza.

Estas barreras se situaron en diferentes ámbitos; en el de la cultura organizacional, las leyes normas jurídicas y las restricciones legales y financieras, la rigidez de las estructuras, recursos humanos desmotivados poco comprometidos, resistentes a los cambios, rotación permanente, e inamovilidad del personal.

Otra barrera visualizada fue la falta de formación y capacitación relacionadas con las necesidades emergentes de gestión en los recursos humanos en diferentes niveles, como por ejemplo, en el nivel administrativo o en profesionales médicos y paramédicos que no accedieron en su formación de base, a estas disciplinas del comportamiento y de la administración.

Desde otra perspectiva se evidenció la necesidad de conocer las necesidades de los clientes, usuarios del sistema y fin último de este tipo de servicio.

Aprendizajes adicionales claves de esta experiencia:

Adicional al aprendizaje del proceso mismo de nuestra intervención interesa destacar algunas metaprendizajes que se desprenden del análisis de la experiencia.

Estas apreciaciones pertenecen a los consultores que participaron en esta parte del proceso y no han sido compartidas con el sistema cliente, algunas se desprenden de la experiencia misma y, otras son simples advertencias a tomar en cuenta en procesos de este tipo y, que en nuestra experiencia contribuirían, independiente de cual sea la realidad cultural, a un éxito en su conducción.

Estos aprendizajes están presentes en los distintos niveles. Algunos tienen que ver con la conducción del proceso, otros con la relación consultor-cliente, administración del cambio, recursos económicos y otros que destacaremos.

Ausencia de un espejo:

Dada la escasez de recursos o tal vez de flexibilidad del servicio, para contratar horas de consultoría externa no hubo la posibilidad de contrastar la evolución del proceso. La necesidad de tener un espejo externo elimina el riesgo de no verse de "cuerpo entero" y de no tener la visión del experto que aporta aquellos conocimientos de la realidad que los que están inmersos y por ese mismo hecho, no pueden ver. Esta situación suele retardar confundir, o producir retrocesos en lo iniciado. Cabe destacar que su costo real no es elevado.

Peligros del no seguimiento:

Muy cercano a lo anterior, un proceso de este tipo que no tenga incorporado en su plan un seguimiento objetivo de las acciones y sus resultados puede facilitar la pérdida del Norte y no introducir las enmiendas que sean necesarias.

Dosificación de la información:

La cobertura de la información y formación en los inicios de un proceso de cambio de este tipo, debiera ser abarcativa y global a toda la organización, para después ir concentrándose en las áreas claves de mayor impacto produciendo y calculándose la masa crítica necesaria para producir los cambios.

Perdiendo energía:

Dadas las características de la intervención, los participantes se constituyeron en un grupo facilitadores de los cambios a futuro. Sin embargo no se eligió una estrategia ni a los facilitadores para aprovechar esta energía, lo cual atenta contra la necesaria dinamización de la organización.

Los consultores internos:

La existencia y participación de un equipo interno en las diferentes fases del proceso de dinamización de la organización es fundamental. El peligro puede radicar en la formación o capacitación insuficiente de los consultores internos en la forma, contenidos, ritmos y dosificación de la capacitación y de otras acciones para el cambio.

No sólo la capacitación:

Estos proyectos exigen no sólo incorporar la capacitación, sino el manejo de las resistencias al cambio predecibles al inicio. Gran parte del éxito o fluidez posterior corresponde a estas acciones.

El actuar sobre estructuras e innovar en sistemas y procedimientos de modo puntual, facilitara y agilizara el proceso.

El que no sabe es como el que no vé:

En la experiencia misma faltó compartir más con el consultor externo, el no hacerlo lo que entraña el peligro de descartar aspectos cruciales sin buscarles soluciones, por no tener el conocimiento requerido. Esto nos lleva a recordar aquello de que estamos continuamente enfrentados a grandes oportunidades brillantemente disfrazadas de indisolubles problemas.

Esta frase puede ser también aplicable al tema que nos ocupa. Donde hay un problema hay una oportunidad; veamos estos problemas como fuente para nuestra innovación y conocimiento y no olvidemos lo que dijera Luis Pasteur "la suerte sólo favorece a las mentes preparadas".

Referencias bibliográficas:

- Anguita Juana : Los Objetivos del Estado en el Mundo Presente. Agosto 1993. Ministerio del Interior, Cepal, Chile.**
- Peter F. Drucker : Las Nuevas Realidades. Mayo 1992. Edit. Sudamericanas. Buenos Aires.**
- Mideplan : Evolución de las Políticas Sociales en Chile 1920-1991. Documentos/Sociales 1991**
- Proyecto Minsal-Banco Mundial : Comunicado de Prensa del SSMC. Mayo 1993.**