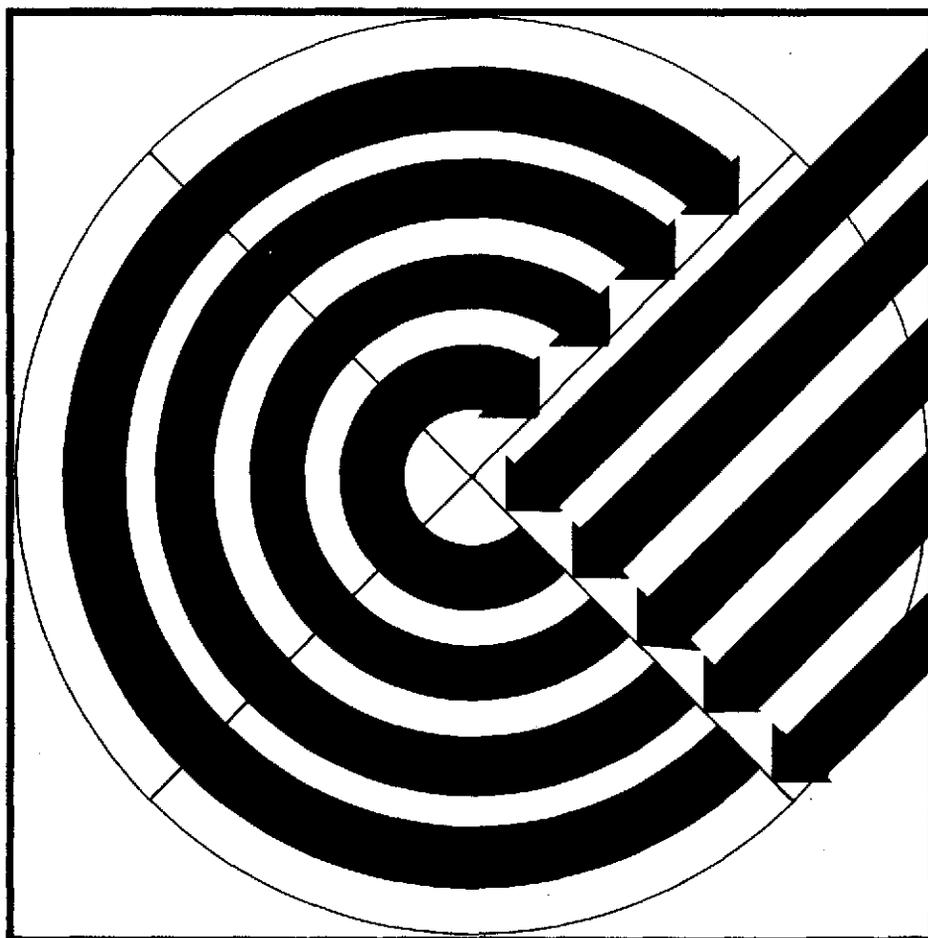


NUEVOS ENFOQUES EN LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACION DE SALUD



INFORME FINAL

RIO DE JANEIRO, BRASIL 13 AL 17 DE MAYO DE 1985

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD
Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la
ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD

REUNION SOBRE
NUEVOS ENFOQUES EN LA ENSEÑANZA DE LA
ADMINISTRACION DE SALUD
Rio de Janeiro, Brasil 13-17 de mayo de 1985

INFORME FINAL

Programa de Personal de Salud OPS/OMS
Programa de Estudios Avanzados en Administración
Pública para el Sector Salud (PROASA),
Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil
Fundación W. K. Kellogg

C O N T E N I D O

	<u>Página No.</u>
1. INTRODUCCION	1
2. COMENTARIOS GENERALES, OBJETIVOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	1
LISTA DE PARTICIPANTES	8
ANEXO I. UN MARCO DE REFERENCIA PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS DE CAPACITACION E INVESTIGACION EN ADMINISTRACION EN SALUD	15
ANEXO II. CAPACITACION Y DESARROLLO GERENCIAL PARA EL SECTOR SALUD	21
ANEXO III. EVALUACION DE LAS POTENCIALIDADES DE LOS PROASAS (GUIA)	67

1. INTRODUCCION

El Programa de Personal de Salud de la OPS/OMS y el Programa de Estudios Avanzados en Administración Pública para el Sector Salud (PROASA), de Rio de Janeiro, con el apoyo de la Fundación W. K. Kellogg convocaron a un grupo de trabajo con el propósito de identificar y analizar los Nuevos Enfoques en la Enseñanza de la Administración de Salud y evaluar las potencialidades de los PROASA para incorporar y desarrollar en sus programas los enfoques discutidos.

Para facilitar la tarea de los participantes se presentó un marco de referencia cuyo resumen se consignó en el Anexo I, un documento para discusión sobre "Capacitación y desarrollo gerencial para el sector salud" que se incluye como ANEXO II y una guía para la evaluación de las potencialidades de los PROASA que figura como ANEXO III.

La reunión se llevó a cabo en la Fundación Getulio Vargas en Río de Janeiro del 13 al 17 de mayo de 1985 con la asistencia de 17 participantes, (Lista adjunta).

2. COMENTARIOS GENERALES, OBJETIVOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este informe, poco descriptivo y preferentemente analítico, pretende enfatizar los temas centrales debatidos en la reunión y las conclusiones y recomendaciones a que llegaron los participantes.

El objetivo es registrar los asuntos básicos comunes a los dos grupos de trabajo constituidos, con el fin de permitir a los diversos PROASAS, en diferentes niveles de actuación e institucionalización, reflexionar sobre sus papeles y potencialidades para el futuro de la administración del sector salud en América Latina y el Caribe.

Recuérdese que el contenido teórico-doctrinal que orientó los debates fue suministrado por dos trabajos preparados por el Dr. Paulo Roberto Motta, Director de la Escuela Brasileña de Administración Pública

de la Fundación Getulio Vargas, sede del PROASA de Rio de Janeiro, Brasil. En el primer documento, titulado: "Capacitación y desarrollo gerencial para el sector salud," se procuró analizar la posibilidad de transferir al sector salud las concepciones contemporáneas sobre la administración y la administración pública. Por su amplitud, se constituyó en un aporte básico para los participantes. El segundo documento, "Evaluación de las instituciones educativas para el desarrollo de programas de capacitación gerencial," más esquemático y sintético, fue un instrumento de trabajo durante las sesiones de la reunión.

Representantes de la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Antioquia y de la Escuela Nacional de Salud Pública de Rio de Janeiro, expusieron sobre las experiencias realizadas en la revisión y actualización de los programas de Enseñanza en Planificación de Salud. Asimismo funcionarios del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y de la Association of University Programs in Health Administration (AUPHA) informaron a los participantes sobre las actividades que llevan a cabo ambas instituciones.

2.1 Objetivos de la reunión e ideas centrales

Los objetivos del encuentro fueron delineándose gradualmente en función de las propias necesidades de los PROASAS. Para ello fue útil y oportuna la contribución de la OPS, que el primer día de la reunión presentó un documento de referencia teórica en el que se identificaba, de forma comprensiva, las principales variables y categorías básicas a ser consideradas en los programas de administración para el sector salud. Los objetivos de la reunión fueron tres:

- Favorecer principalmente el intercambio de experiencias e informaciones entre los varios PROASAS en virtud de que, en casos como los de Río de Janeiro, San Pablo y Cali, por ejemplo, la experiencia acumulada en cerca de ocho años de existencia podría ayudar a que se instalaran y se desarrollaran programas más recientes, como los de Chile y Costa Rica.

- Iniciar un proceso de reflexión conjunta sobre el papel, las responsabilidades y potencialidades de cada PROASA.
- Determinar los elementos básicos del modelo de medición de las posibilidades de cada PROASA, a emplearse en el autoexamen de esas posibilidades.

2.2 Conclusiones

Los trabajos de la reunión giraron en torno de algunas ideas clave que al final del encuentro surgieron por consenso como conclusiones fundamentales. Cabe recordarlas, por su importancia para el trabajo futuro:

- La evaluación de las posibilidades significa visión prospectiva, dando énfasis a la forma en que cada PROASA podrá proyectarse hacia el futuro, ya sea ampliando su papel o reduciéndolo, en función de sus competencias exclusivas y del grado de excelencia en su desempeño;
- La evaluación de las posibilidades no significa evaluar desempeños y, en consecuencia, dar calificaciones a los PROASAS con actividades institucionalizadas;
- Deberá adaptarse cualquier modelo de evaluación que se elabore a las necesidades de cada programa, porque algunos de sus parámetros pueden ser inaplicables a determinadas situaciones específicas;
- La evaluación de las posibilidades utilizará una concepción amplia y comprensiva de la educación en administración de salud, incorporando diversas modalidades y niveles educativos y sin limitarse meramente a los proyectos de capacitación gerencial; y

- La evaluación de las posibilidades utilizará el contenido del documento "Capacitación y desarrollo gerencial para el sector salud," con las correcciones sugeridas y aprobadas, con el propósito de garantizar un carácter más global a la propia evaluación. En este sentido se presenta aquí una síntesis del documento básico de trabajo. La síntesis no es exhaustiva y presenta las cuestiones fundamentales, dejando de lado las propuestas que tendían básicamente a introducir alteraciones de forma y de redacción.

-Con relación a los objetivos de los PROASAS

Los objetivos específicos de los PROASAS serán examinados a la luz de los objetivos generales, a saber:

- Necesidades educativas tanto de formación como de capacitación en varios niveles;
- Necesidades de investigación con énfasis en la denominada investigación aplicada;
- Necesidades de producción y divulgación de material didáctico;
- Necesidades de intervención en el sistema de prestación de servicios mediante actividades de asistencia técnica a las organizaciones que lo componen.

-Con relación a las premisas

- Se discutió intensamente, por razones conceptuales y no sólo semánticas, el empleo de la palabra "gerencia" en lugar de "administración" en el documento. De esta manera, se decidió sustituir la primera por la segunda en los varios contextos en que apareció. Se desea con eso señalar la importancia de quepiense en la administración de la salud en un sentido amplio y comprensivo, pensando en quien ejecuta pero también y sobre todo en quien decide y en los niveles estratégicos, tácticos y operativos del sistema de salud.

- Es necesario agregar nuevas premisas a las enunciadas en el documento.

De esta forma, se debe tomar como punto de partida el hecho de que los diversos sistemas de servicios de salud en América Latina ya reconocen la necesidad de desarrollar su competencia administrativa, lo que constituye una premisa alentadora y estimulante. Además, debe atribuirse a la administración de la salud la capacidad de reconocer los cambios que ocurrieron en su contexto y el aumento de la demanda por sus servicios, permitiendo así a las organizaciones del sistema una adaptación constante y continua a esos cambios, además de la preocupación por la formación de sus dirigentes.

- Con relación a los objetivos de la evaluación de potencialidades.

Sobre este asunto, se identifican los objetivos de la evaluación de posibilidades, inspirados por los propios objetivos de los PROASAS:

- Determinar las funciones y tareas que podrán expandirse, inclusive las de apoyo;
- Determinar las áreas selectivas de actuación para el perfeccionamiento o la expansión;
- Establecer los factores determinantes y/o condicionantes de ese perfeccionamiento o esa expansión;
- Evaluar pragmática y operativamente las perspectivas reales de desarrollo del programa en el contexto regional.

- Con relación a las bases para evaluar las posibilidades.

Se indican algunos parámetros a seguir en el proceso de evaluación de posibilidades:

- Defínanse de manera integrada las áreas específicas de actuación de los programas, es decir, evalúese la articulación adecuada entre formación, capacitación, educación continua, investigación, divulgación y asistencia técnica.

- Las variables críticas para la evaluación se refieren a :
 - a) coherencia programática con los objetivos;
 - b) eficacia de los proyectos;
 - c) capacidad utilizada en comparación con la capacidad disponible;
 - d) capacidad de crecimiento y expansión.

2.3 Recomendaciones generales

Los participantes en la reunión recomendaron que:

- La evaluación de las potencialidades de los PROASAS incluya una visión más amplia, no restringida solamente a la capacitación gerencial, para así incorporar todas las dimensiones de la educación para la administración de la salud.
- Se reelabore el documento para la evaluación de potencialidades de los PROASAS presentado en el seminario para incluir:
 - a) las nuevas premisas y objetivos sugeridos por los informes de los grupos,
 - b) una perspectiva más global para la evaluación de los PROASAS
- Cada PROASA proceda a la evaluación de sus potencialidades en cuanto a la educación en administración de salud, de acuerdo con el documento revisado, teniendo como fecha límite el 31 de julio del presente año.
- La OPS proceda a la integración de las evaluaciones preparadas por cada PROASA, elaborando un documento de consolidación y análisis de los datos, que deberá ser distribuido a los PROASAS, antes del 14 de octubre.
- La OPS recomiende a la ALAESP que en las presentaciones sobre educación en administración de salud, se considere entre otras el enfoque de planificación y administración estratégica, en la reunión prevista para noviembre de este año.

- El PROASA de Rio de Janeiro se comprometa a elaborar el informe final de esta reunión en colaboración con la OPS y a distribuirlo a todos los participantes.

Con el propósito de ubicar las recomendaciones en el tiempo, los participantes propusieron el siguiente calendario tentativo de actividades:

CALENDARIO TENTATIVO DE ACTIVIDADES

PROASAS TRABAJO INDIVIDUAL		PROASAS TRABAJO EN GRUPO		O. P. S.	
OBJETIVO	ACTIVIDAD	OBJETIVO	ACTIVIDAD	OBJETIVO	ACTIVIDAD
IDENTIFICAR POTENCIALI- DADES	REVISION Y APLICACION DE LOS CRI- TERIOS DE EVALUACION DE POTEN- CIALIDADES <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin-left: auto; margin-right: auto;">FECHA LIMITE 31 DE JULIO</div>	ELABORAR PLAN DE TRABAJO PARA 1986 (1 DIA)	REUNION NOV. ALAESP	INCENTIVAR Y FACILITAR EL PROCESO	INTEGRACION DE LAS EVALUACIONES PREPARAR Y DISTRIBUIR MATERIAL A A LOS PROASAS <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin-left: auto; margin-right: auto;">FECHA LIMITE 14 DE OCTUBRE</div>
REVISION Y AJUSTES DE PROGRAMAS EN FUNCION DEL ENFOQUE DE ADMINISTRAC. CAPACITACION DE PROFESORES		PLANIFICACION DE LA ENSEÑANZA INTERCAMBIO DE INFORMACION ENTRE PROASAS		FACILITAR Y COORDINAR EL PROCESO	ORGANIZAR REUNION DE PROASAS (II SEM.86)

LISTA DE PARTICIPANTES

ARGENTINA

Ricardo José Santocono
Director del Curso de Planeamiento de
Recursos Físicos en Salud (CIRFS)
Facultad de Arquitectura - Universidad de
Buenos Aires
Ciudad Universitaria - NUNEZ
Pabellón No. 3 - 4to piso
Centro de Investigación en Planeamiento del
Recurso Físico en Salud
Buenos Aires, Argentina

Teléfono 782-8974

BRASIL

Edison Tayar, Director
Programa de Estudios Avanzados en
Administración Hospitalar y de Sistemas
de salud - PROAHS
Av. Ouvideo Pires de Campos s/n
Predio da Administracao - 6to andar
San Paulo, S.P. Brasil

Teléfono 282-2811

Paulo Reis Vieira, Coordinador
Programa de Estudios Avanzados en
Administración Pública para el Sector
Salud - PROASA
Fundación Getulio Vargas /EBAP
Praia do Botafogo, 190
Rio de Janeiro, Brasil

Teléfono 551-2549

CHILE

Roberto Mario Oyadener, Director
Programa de Administración de Salud
Interfacultades en Administración de Salud
Universidad de Chile
Diagonal Paraguay, 257 - 1.803
Santiago, Chile

Teléfono 222-9750

COLOMBIA

Freddy Velandia Salazar
Programa Avanzado de Administración
de Salud - PROASA
Universidad Javeriana
Carrera 10 No. 6548 Oficina 426
Bogotá, Colombia

Teléfono 211-7811

Humberto Lores Guerrero, Director
Programa Avanzado en Administración
de Salud (PROADSA)
Universidad del Valle
Apartado aéreo - 2188
Cali, Colombia
Teléfono 58-8460

COSTA RICA

Dennis Aguiluz Ferrari, Director
Programa de Posgrado
Instituto Centroamericano de Administración
Pública (ICAP)
San José, Costa Rica
Teléfono 22-3133

MEXICO

Enrique Ruelas Barajas, Subdirector
Investigación en Sistemas de Salud
Centro de Investigaciones en Salud Pública
Mazatlan 117, Colonia Condesa
México, 11 D.F. CEP. 06140, Mexico

Teléfono 553-8814

José Luis Canales Muñoz, Jefe
Departamento de Administración de
Servicios de salud
Escuela de Salud Pública de México
Francisco P. Miranda, 177
Mixcoac - Plateros
México, D.F. - CEP 01.600, México

Teléfono 651-16-67

PERU

Antonio Armando Becerra Hidalgo
Departamento de Salud Pública
Universidad Peruana Cayetano Heredia
Lima, Perú

Teléfono 67-15-83

REPUBLICA DOMINICANA

Ana Núñez de Morel
Profesora de Administración y
Coordinadora de Licenciatura en
el PROASA
C4 No. 5, Cerros de Gurabo II
Santiago, República Dominicana

Teléfono 582-5105

INVITADOS ESPECIALES

Adolfo Horacio Chorny, Administrador
Pesquisador Associado do Departamento de
Administracao e Planejamento em Saude da
Escola nacional de Saude Pública/ENSP-FIOCRUZ
Av. Leopoldo Bulhoes, 1.480 - sala 707
Manguinhos - Rio de Janeiro- Brasil

Teléfono 290-0993

Dr. Carlos De Mattos
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Edificio Naciones Unidas
Avenida Dag Hammarskjold
Casilla 1567
Santiago, Chile

Gary L. Filerman, President
Association of University Programs
in Health Administration - AUPHA
Suite 503
1911 Fort Myer Drive
Arlington, Virginia, US 22209

Teléfono (703) 524-5500

Paulo Roberto Motta
Diretor
Escola Brasileira de Administracao
Pública EBAP/FGV
Praia de Botafogo, 190 - 5to andar - Botafogo
Rio de Janeiro, Brasil

Emiro Trujillo Uribe
Profesor de Planificación de la Salud
Facultad Nacional de Salud Pública
Universidad de Antioquia
Apartado Aéreo 51922
Medellin, Colombia

Teléfono 231-7922

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD

Mario E. Boyer
Consultor en Desarrollo de Recursos
Humanos
Programa de Personal de Salud
525 Twenty Third Street, N.W.
Washington, D.C. 20037

Teléfono (202) 861-3296

Francisco Salazar
Consultor en Administración
Representación Brasil
Setor Embaixadas Norte, Lote 19
CEP 70.000
Brasilia, D.F. - Brasil

Teléfono (061) 225-0555

UN MARCO DE REFERENCIA PARA
EL DESARROLLO DE PROGRAMAS DE CAPACITACION
E INVESTIGACION EN ADMINISTRACION
DE SALUD

Resumen de la presentación realizada por el Programa de Personal de Salud OPS/OMS en la Reunión sobre "Nuevos Enfoques en la Enseñanza de la Administración de Salud", Río de Janeiro, Brasil, 13-17 de mayo de 1985.

La administración de las instituciones de salud es cada día más difícil debido a la rapidez de las transformaciones que se producen en las grandes organizaciones, tornando anacrónicos la tecnología, los procesos de prestación de servicios, el orden institucional y las dimensiones administrativas. La intensidad de los cambios sociales externos a las organizaciones de salud, genera no sólo un desafío de adaptación constante, de innovación continua y sistemática de los procesos de prestación de servicios, sino también de la capacidad de administración.

América Latina y el Caribe enfrentan hoy problemas agudos de escasez de recursos que hacen cada vez más difícil y compleja la respuesta a ese desafío. Así, además de los problemas comunes a la innovación, los dirigentes enfrentan dificultades gerenciales típicas de la escasez de medios. El cambio de los patrones gerenciales en una época de escasez es aún más difícil debido al pesimismo y a la rutina que invade a las organizaciones que prestan servicios, ante la falta de recursos para alcanzar los niveles óptimos de eficiencia y eficacia. Dirigentes y profesionales altamente competentes, empiezan a aceptar patrones de ineficiencia como producto de su frustración.

Así, en un ambiente de transformaciones intensas y de frustración profesional, la capacitación y el desarrollo de la administración en salud adquieren un papel crucial para la sobrevivencia, la eficiencia y la eficacia de las organizaciones del sector. Cómo mantener a las instituciones del sector relevantes, eficientes y preparadas a la innovación constante? Deberá incorporarse al trabajo del directivo en el sector de la salud compromisos sociales, una visión estratégica del futuro, y conocimientos sobre nuevos patrones institucionales y nuevos comportamientos gerenciales.

En el mundo contemporáneo, no sólo deberá enfatizarse en los programas de desarrollo y capacitación en administración en salud, sino que también deberá prestarse una atención especial al planeamiento con énfasis en el desarrollo curricular y metodológico que trascienda los

límites de los patrones comunes, basados en experiencias pasadas. Será necesario desarrollar la capacidad de gestión que dé respuestas rápidas a las crisis, atendiendo con eficiencia a las demandas de servicio y manteniendo una alta capacidad de trabajar con proyección al futuro.

Con el objeto de apoyar la capacidad gerencial en el área de salud, se presenta a continuación los siguientes lineamientos para fortalecer los programas de capacitación administrativa:

En una primera etapa:

- Evaluar la potencialidad de los PROASAS para reforzar y ampliar su papel en la capacitación y desarrollo de recursos humanos en administración de salud.
- Incentivar el desarrollo de programas innovadores de capacitación administrativa para dirigentes en el área de la salud.
- Colaborar con la preparación de alternativas curriculares que sean a un mismo tiempo congruentes con la evolución de la teoría administrativa contemporánea y con las condiciones administrativas locales de cada país.
- Apoyar la producción de material didáctico elaborado de acuerdo con la realidad de los países de América Latina y el Caribe para su empleo en los programas de desarrollo en administración en el área de salud, principalmente en lo que se refiere a:
 - . Producción de textos básicos sobre política y administración de salud.
 - . Elaboración de monografías y estudios de casos sobre problemas de administración en el área de salud.
 - . Producción de otros sistemas didácticos para la realización de programas de desarrollo en administración de salud.
 - . Apoyar y promover investigaciones que permitan incorporar conocimientos sobre política y administración de salud.

La formulación de las pautas precedentes se basó en dos premisas: la realidad de la administración moderna y la capacidad actual para la formación en administración de salud.

El crecimiento, el desarrollo y la complejidad adquirida por los sistemas de salud, y sus instituciones dificultan su administración si ésta se apoya solamente en el sentido común y en las experiencias de los individuos. La administración moderna exige nuevas habilidades y un conocimiento más amplio de los procesos orgánicos, tanto en los aspectos conceptuales como en los metodológicos e instrumentales.

Para atender la demanda creciente de más y mejores servicios, es necesario contar con organizaciones ágiles y flexibles, cuyos dirigentes sean capaces de responder a los requerimientos del entorno social.

La premura con que se presentan los cambios sociales, económicos, políticos y tecnológicos, vuelve anticuadas con igual rapidez las estructuras de las organizaciones y las experiencias y los conocimientos de los individuos, exigiendo una constante atención a formas innovadoras en la administración de los servicios de salud.

Cada día se torna más inútil la experiencia previa cuando se procura proyectar el futuro de las organizaciones, por lo cual la administración de éstas exige capacidad prospectiva y es necesario abordar la planificación con enfoques estratégicos.

Para fortalecer la capacitación en administración en salud se deberá desarrollar mecanismos que permitan a los administradores del sector incorporar los nuevos conocimientos generados por la evolución de la Teoría Administrativa. Asimismo se deberá promover la capacidad de producción de conocimiento del campo de la administración de salud.

En una segunda etapa:

Discusión conjunta de las distintas instituciones de enseñanza (escuelas nacionales de salud pública; programas de estudios avanzados en administración para el sector salud, institutos y departamentos de medicina social; residencias en salud Pública, etc.) sobre sus principales problemas, sus posibilidades y sus estrategias de acción para el fortalecimiento y desarrollo de los programas de capacitación en administración en salud. Un aporte importante para esta reunión será el estudio analítico que realizarán los PROASAS luego de la reunión de Río de Janeiro en mayo de 1985.

ANEXO II

CAPACITACION Y DESARROLLO GERENCIAL
PARA EL SECTOR SALUD

Documento presentado para su discusión durante la Reunión sobre "Nuevos Enfoques en la Enseñanza de la Administración de Salud", en Río de Janeiro, del 13 al 17 de mayo de 1985, preparado por el Dr. Paulo R. Motta, Director de la Escuela Brasileña de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas, PROASA, Río de Janeiro.

ANEXO II

CONTENIDO

	<u>Página No.</u>
I. CAPACITACION Y DESARROLLO GERENCIAL	1
1. Una visión de sentido común sobre la administración del sector salud	1
2. La relevancia de la capacitación gerencial	7
3. Innovación: La capacidad gerencial contemporánea	8
II. DESARROLLO DE PROGRAMAS PARA CAPACITACION GERENCIAL	12
1. Bases y controversias sobre la elaboración del programa de capacitación	12
2. La realidad de la función gerencial	14
3. La racionalidad gerencial en un país en desarrollo	15
4. La base de la teoría administrativa contemporánea	17
4.1 Perspectiva gerencial del planeamiento estratégico	17
4.2 La intuición en la decisión	21
4.3 La flexibilidad institucional	24
4.4 Motivación para el trabajo	28
4.5 El compromiso con los valores sociales	33
III. SISTEMATIZACION PEDAGOGICA: OBJETIVOS Y METODOS	34
IV. CONSIDERACIONES FINALES	40
V. NOTAS	41
Bibliografía	42

I. CAPACITACION Y DESARROLLO GERENCIAL

1. Una Visión de Sentido Común sobre la Administración del Sector Salud

La imagen de la administración pública de la salud, en la región de América Latina y del Caribe, tiende a ser semejante a la percepción comúnmente observable sobre la administración pública en general. Las instituciones públicas, como las que prestan servicios en el área de la salud, adquirieron históricamente una imagen de ineficiencia, inmovilismo, ociosidad y desperdicio, tornándose un blanco constante de las críticas por no responder adecuadamente a los deseos de la comunidad. Gran parte de las deficiencias son atribuidas no sólo a la falta de recursos, falta de apoyo político, y exceso de burocracia, sino también a la incompetencia de los administradores de la salud. Esos administradores, a veces llegan a ser descritos como burócratas típicos, empleados ineficientes que apenas desean la sobrevivencia personal, buscando alcanzar más poder y prestigio y mayores beneficios personales.

Cuando se compara la administración pública con la administración privada, se sugiere que aquella debiera adquirir la eficiencia de ésta. Para eso, sería necesario que la administración pública absorbiera las técnicas y las habilidades gerenciales de la administración de empresas. En otras palabras, se insinúa que el sector de la salud podría ser mejor administrado, si sus administradores públicos tuvieran una capacidad gerencial semejante a la observada en los dirigentes de las empresas privadas.

Las organizaciones públicas operan en ambientes significativamente más complejos que las empresas privadas. Las prioridades políticas y sociales que exceden los límites de decisión, en virtud de la eficiencia económica, las presiones políticas de las clientelas electorales y los grupos de interés, son ejemplos de factores que contradicen, normalmente, las formas explícitas de la organización. Por otro lado, estas formas por sí mismas, ya establecen sistemas de decisión que distribuyen los

recursos en forma desigual y sin considerar las prioridades institucionales. La jerarquía de la organización, por ejemplo, puede no reflejar la jerarquía de decisión política en virtud de la acción institucionalizada de los intereses de grupo. A pesar de eso, la dimensión formal de la organización sirve para reflejar externamente una intención de equidad en el proceso decisorio público. El administrador público, como forma de protegerse de las innumerables presiones externas, tiende a apearse excesivamente a la forma y al proceso administrativo, con la intención falsa de garantizar equidad en las decisiones.

La administración pública de la salud debe desempeñar funciones que tiendan al bienestar social, por medio de la satisfacción de las necesidades colectivas. Esas funciones envuelven no sólo la prestación de servicios o la producción de bienes, como medicamentos, sino también actividades reguladoras del sector privado o de la vida de los ciudadanos. Las primeras funciones son susceptibles de medición en términos de eficiencia y eficacia, de forma análoga a la utilizada en la administración privada. Las actividades reguladoras, a pesar de eso, son difíciles de medir, tanto en términos de eficiencia individual como de la organización. Además, aún en el caso de la medición cuando esas actividades son expresadas en índices de eficiencias, revelan poco sobre la capacidad de contribuir con el bien público.

Las instituciones públicas de la salud existen para mantener servicios que la comunidad juzga importantes o esenciales para su bienestar. En la medida que las necesidades y demandas de servicios de salud aumentan sin que haya un crecimiento correspondiente de los recursos, aumentan también las preocupaciones por los aspectos administrativos de ineficiencia, escasez y desperdicios. Por eso, las presiones comunitarias por más y mejores servicios, normalmente vienen acompañadas por presiones de igual intensidad para la reducción de costos, cortes presupuestarios y mayor eficiencia. Los administradores públicos de la salud pasan a enfrentar dilemas sobre cómo conducir sus organizaciones. Por un lado, desean cumplir los objetivos de la comunidad, demostrar resultados, ser exitosos y reconocidos como victoriosos, al igual que los dirigentes del área

privada. Por otro lado, tienen que enfrentar no sólo las limitaciones de recursos, sino también la falta de autonomía y control sobre los recursos públicos colocados a su disposición.

La acción de la administración pública se legitima en la medida en que queda demostrado el control de la comunidad sobre sus decisiones. La decisión envuelve la opción de la política pública y la forma de comprometer los recursos públicos. Tratándose de esta clase de recursos es necesario ajustarse a procedimientos que permitan explicar claramente cómo se efectúan las opciones y los gastos. Por lo tanto, el administrador público siempre tendrá menor autonomía que su colega de la actividad privada y también deberá enfrentar un mayor formalismo burocrático que es producto de la obligación de rendir cuentas públicamente de sus opciones y acciones. Así, la función gerencial en el área pública es mucho más compleja que en la privada y las comparaciones entre ambas son normalmente bastante simplistas.

La libertad de acción de un funcionario público en la búsqueda de la eficiencia, jamás debe ser semejante a la de un funcionario privado. En el área de la salud, por ejemplo, en casos de asistencia médico-hospitalaria, el hecho de mantener servicios disponibles para cuidados médicos que no se brindarán efectivamente, puede ser visto como un gran beneficio social. Incluso, la disponibilidad de los servicios puede ser ampliada, por decisión de la política administrativa, aumentándose los costos monetarios por servicios efectivamente prestados, o sea, disminuyéndose la eficiencia. Si la eficiencia fuera la única motivación básica de la acción el administrador estaría más libre para seleccionar horarios de atención, tipos de pacientes, y áreas de acción, que como expresiones de eficiencia orgánica traerían mayores beneficios a la institución.

Una visión de sentido común sobre los problemas administrativos que enfrentan los dirigentes en el sector público de la salud demuestra que esos problemas no son tan diferentes entre los países de la región de la América Latina y del Caribe, ni extraños a los percibidos por los administradores públicos en general. Sobre esos problemas, normalmente los dirigentes del sector afirman que:

- funcionan en un aparato burocrático enmarañado, en el cual los órganos que dirigen poseen objetivos coincidentes o conflictivos con otros órganos sobre los cuales no mantienen ninguna autoridad;
- interactúan simultáneamente con varias instancias administrativas y políticas superiores, normalmente inestables, discontinuas, e intermitentes y, por lo tanto, incapaces de establecer claramente los objetivos según una visión de largo plazo;
- luchan constantemente por recursos dependiendo de decisiones presupuestarias que, en gran parte, se adoptan sobre la base de contactos personales, apreciaciones sustentadas en informaciones incorrectas, presiones de clientelas específicas o grupos preferenciales, amistad, parentesco, lealtades políticas, etc.;
- dependen, para su acción, de instancias superiores, donde no sólo la autoridad, la responsabilidad y los objetivos son ambiguamente definidos, sino que también la percepción sobre la importancia de los objetivos del órgano subordinado es intensamente variable;
- enfrentan dificultades para mantener la disciplina de los subordinados ya que no tienen poder de decisión sobre el sistema de sanciones y recompensas, y, por lo tanto, no controlan la distribución de los beneficios y resultados del trabajo;
- hallan obstáculos para asumir responsabilidades sobre los objetivos, ya que no deciden sobre los medios y procesos necesarios para alcanzar resultados;
- son forzados a presentar una imagen de coherencia con un sistema racional de decisión y acción, generando, por lo tanto, presiones contrarias a las innovaciones y cambios fundamentales;
- enfrentan continuamente, y en los últimos años en forma más acentuada, la escasez de recursos, que crea un clima interno de pesimismo y frustración, en el cual los funcionarios competentes terminan tolerándose a sí mismos comportamientos ineficientes;
- perciben un desprestigio de la función de perfeccionamiento profesional, pues sienten que, tanto a ellos como a sus funcionarios, no se les concede oportunidades razonables para capacitación y desarrollo gerencial.

En un contexto administrativo altamente burocratizado y con los objetivos ambigualmente definidos, los administradores pierden las posibilidades de autoevaluarse o ser evaluados en función de patrones claros de competencia e incompetencia. Esa ambigüedad aliada con las dificultades tradicionales de la innovación gerencial, en el sector público de la salud, determina que los dirigentes tengan como elemento de referencia sobre capacidad gerencial, tan sólo el pasado. Así, intentan crear una imagen de competencia mostrando el bajo desempeño y los errores de sus antecesores, e introduciendo el mayor número posible de cambios formales y visibles apenas asumen cargos ejecutivos.

El sentido común aplicado a la gerencia en el sector salud indica que la simple autoridad del individuo en el cargo de jefatura, sumada a un dominio de los conocimientos técnicos sobre la organización que dirige, es suficiente para hacer funcionar la máquina administrativa. Así, si el dirigente se dedica a ejercer la autoridad, el mando y la racionalidad técnica de la institución, los resultados serían alcanzados con facilidad y eficiencia.

La experiencia contemporánea en administración es rica en ejemplos de mitos que el sentido común crea con respecto a la función gerencial.

Hoy se sabe, con abundancia de datos, que las organizaciones públicas son mucho más complejas que lo que el sentido común y la experiencia de los técnicos pueden suponer. El comportamiento de una organización es producto de un conjunto inmenso de factores externos e internos y no un mero fruto de la capacidad de ordenar y optar técnicamente en el medio orgánico.

Por otro lado, la ausencia de sistemas de carrera y de inversiones en el desarrollo gerencial permiten que la gran mayoría de los gerentes, en el sector salud, lleguen a esa posición de jefatura sin experiencia acumulada y sin capacitación para el cargo.

En el sector salud es necesario aplicar cuidadosamente y en forma limitada los criterios de desempeño gerencial, el análisis y la evaluación de la organización basados en la visión microsistémica y micro-económica.. Ese tipo de visión tiende a enfatizar la eficiencia interna y la eficacia organica como los principales focos de análisis y definición de patrones gerenciales. Por ejemplo los factores como costos, productividad, y coherencia interna entre las diversas unidades, son los que prevalecen en la evaluación. Las decisiones en el área de salud, que entrañan consideraciones más profundas de sensibilidad social, no pueden basarse en el mero análisis de microsistemas, a nivel operativo. La preocupación por la eficiencia y la eficacia organicas debe correr pareja con la atención a la efectividad, o sea, al impacto social de las políticas en salud. El compromiso social deberá ser parte importante de la función gerencial en el área de salud, sin omitir la visión microsistémica, pues a decir verdad, ningún programa social puede justificarse a cualquier costo y esfuerzo.

El administrador en el área de salud deberá combinar habilidades administrativas con un alto grado de compromiso social. Esa capacidad gerencial exige además de buen juicio, imaginación y experiencia.

El dirigente es considerado en función de su competencia para definir objetivos, establecer prioridades y concentrar recursos sumados a la capacidad de decisión, de conducción y de imponerse a sí mismo y a los subordinados un alto patrón de desempeño. Sin embargo, los cambios que afectan a las organizaciones en el mundo contemporáneo están modificando esos requisitos de competencia, en el sentido de adicionar a la capacidad de producir e impulsar ideas nuevas, la habilidad de conducir la institución, a través de sucesivas crisis y modificaciones ambientales. Esta evolución es producto de un largo camino iniciado con la concepción ejecutiva de la gerencia de recursos, posteriormente combinada con la gerencia de personas, de dinero, de directrices, de ideas y principalmente de políticas.

2. La Relevancia de la Capacitación Gerencial

La administración de instituciones de salud se torna cada día más difícil, en virtud de la rapidez de las transformaciones que se producen en las grandes organizaciones, tornando anacrónicos la tecnología, los procesos de prestación de servicios, el orden institucional y las dimensiones administrativas. La intensidad de los cambios sociales externos a las organizaciones de salud, genera no sólo el desafío de la adaptación constante, de la innovación continua y sistemática de los procesos de prestación de servicios, sino también de la capacidad gerencial. Además, la América Latina y el Caribe enfrentan hoy problemas agudos de escasez de recursos que tornan cada vez más difícil y compleja la respuesta a este desafío. Por lo tanto, además de los problemas comunes de la innovación, los dirigentes enfrentan dificultades gerenciales típicas de la escasez. Corregir patrones gerenciales en una época de escasez es aún más difícil en función del pesimismo, de la frustración y de la rutina que invaden las organizaciones prestadoras de servicios, ante la falta de recursos para alcanzar los niveles deseados de eficiencia y de eficacia. Así, en un ambiente de transformaciones intensas, de dificultades para sobrevivir y de frustraciones profesionales, la capacitación y el desarrollo gerencial adquieren un papel crucial para la sobrevivencia, la eficiencia y la eficacia de las organizaciones, en el sector de la salud. Cómo mantener el nivel de excelencia y de eficiencia en las organizaciones del sector, y lograr que siempre estén preparadas para la constante innovación? Deberá incorporarse al trabajo del directivo en el sector de la salud compromisos sociales, una visión estratégica del futuro, conocimientos sobre nuevos patrones institucionales y comportamientos gerenciales.

En el mundo contemporáneo, no solo deberá enfatizarse en los programas de desarrollo y capacitación gerencial, sino que también deberán ser planeados con una atención curricular y metodológica que sobrepase los límites de los patrones comunes, basados en experiencias pasadas. Será necesario desarrollar la capacidad gerencial de dar respuestas rápidas a las crisis, atendiendo con eficiencia las demandas de servicios y manteniendo una alta capacidad de trabajar con proyección hacia el futuro. En otras palabras, la capacidad gerencial de innovar constantemente es la que garantizará la eficiencia y eficacia de los programas de salud.

3. Innovación: La Capacidad Gerencial Contemporánea

La innovación está hoy asociada no sólo al progreso institucional, sino, sobre todo, a la propia sobrevivencia de la organización pública o privada. La teoría contemporánea de administración ha sido construida en gran parte según los parámetros de la innovación. A ese respecto tres principios fundamentales constituyen la base de la teoría:

- la innovación en las organizaciones es primordialmente producto de las demandas ambientales;
- la capacidad de innovar que posea una organización depende fundamentalmente de los factores gerenciales internos;
- la capacidad gerencial de innovar depende de la habilidad para enfrentar y reducir las incertidumbres.

3.1 La innovación como producto de las demandas ambientales

En los últimos 20 años, la teoría gerencial ha acentuado la importancia de las transformaciones externas a la organización, como factores causantes de la innovación¹. Comúnmente se menciona entre estos factores la premura y la variedad de las demandas, la discontinuidad de las transformaciones, las exigencias de responsabilidad social, la innovación tecnológica, las nuevas aspiraciones humanas y profesionales, además de los factores coyunturales que son hoy comunes a casi todos los países como la inflación y la escasez aguda de recursos.

Las mudanzas ambientales no sólo alteran constantemente las relaciones entre las variables que componen la interrelación de la organización con su ambiente, sino que modifican continuamente el propio conjunto de variables. Así, las relaciones causales del cambio se tornan más ambiguas, envolviendo mayor riesgo e incertidumbre en virtud de las demandas provenientes de áreas inesperadas y desconocidas anteriormente por la organización.

En ese contexto, las respuestas de las organizaciones y sus gerentes se tornan grandes desafíos que, una vez asimilados o superados constituyen la base fundamental de la innovación y del progreso en las grandes organizaciones. Desde el punto de vista orgánico, la innovación se origina en la revisión de las estructuras, funciones y tecnologías y de la adaptación a los factores ambientales que están fuera del control de la institución. Desde el punto de vista gerencial, el análisis anticipado y el planeamiento estratégico, que envuelven metodologías modernas para la recolección y procesamiento de datos en variedad y profundidad acentuadas, constituyen las respuestas básicas.

Sin embargo, las prácticas gerenciales tradicionales son irrelevantes e inútiles para producir las respuestas necesarias. Además, poco ayuda la posesión de estructuras refinadas de planificación recolección y procesamiento de datos si no se desarrolla la capacidad gerencial creativa para analizar esos datos. Así, la capacidad gerencial de análisis de las circunstancias externas y de respuesta rápida a las alteraciones son requisitos básicos de la organización moderna. Es necesario desarrollar esa capacidad porque normalmente excede los límites de los conocimientos, valores, creencias, percepciones, y la interrelación individual, social y política de los dirigentes. No obstante es necesario revisarla constantemente para incorporar elementos nuevos de referencia valorativa y nuevas metodologías para el análisis ambiental.

3.2 La innovación como producto de factores gerenciales internos

Investigaciones recientes han demostrado que la innovación en una organización es esencialmente un producto de la gerencia. Por ejemplo, en un estudio sobre 200 innovaciones² que fueron aprobadas inicialmente por la dirección de diversas empresas, pero que fracasaron comercialmente, el análisis de las causas del fracaso arrojó los siguientes resultados. Los factores incontrolables de mercado fueron considerados la causa básica del fracaso en el 27,5% de los casos. En segundo lugar, explicando el 23,5% de las causas del fracaso, aparecen los problemas de gerencia

deficiente. Esos problemas gerenciales, según la investigación, comprendían en buena medida factores perfectamente previsibles, controlables y solubles, si las empresas hubieran tenido mejor capacidad gerencial. Otros problemas que explicaban el fracaso de la innovación y que tuvieron menor peso que los factores gerenciales fueron los de capital (15%), reglamentos gubernamentales (12%), dificultades tecnológicas (11,5%) y otros como patentes, leyes anti trust, etc. (10%). Sin embargo, además de los factores gerenciales específicos relacionados con planeamiento y gerencia empresariales, los autores de la investigación, Meyers y Sweezy, concluyeron que una mejor gerencia habría tenido también una influencia indirecta en la previsión y solución de otras dificultades legales, de mercado y tecnología, causantes del fracaso de las innovaciones.

Conocimientos sobre la innovación, acumulados durante 15 años en el MIT y relatados por Edward Roberts³, demuestran el papel fundamental de la gerencia en el proceso de transformación. De acuerdo con Roberts existen factores críticos, aunque suficientes, que contribuyen para la innovación. De un lado enumera los papeles individuales y de otro la estructura orgánica. Los papeles individuales considerados importantes son: el científico o el ingeniero creativo, para desarrollar ideas nuevas; el emprendedor, capaz de instrumentarla dentro de la organización; el patrocinador, persona con poder dentro de la empresa que apoya la nueva idea; el agente orientador, capaz de llevar y traer informaciones para garantizar la comercialización de la idea. Además de esos cinco papeles para el proceso de innovación son importantes, cuatro factores orgánicos: estructura orgánica, recursos humanos adecuados, mercadotecnia efectiva y planeamiento estratégico. En los estudios de Roberts, las innovaciones fallaron cuando cualesquiera de esas funciones críticas estuvieran ausentes. Pero una conclusión fundamental de esos estudios es que los factores citados son necesarios pero no suficientes. La capacidad gerencial de adquirir una posición estratégica y de distribuir el tiempo gerencial para unir puntos críticos y atraer personas capaces en momentos cruciales, aparece como un factor primordial.

Otros ejemplos recientes sobre la importancia de la capacidad gerencial para la innovación, aparecen en los diversos trabajos editados últimamente sobre las características de la gerencia en el Japón. Inclusive, uno de esos estudios⁴ señaló que al interrogarse a dirigentes de las empresas estadounidenses, sobre el gran desafío que planteaban esas empresas para el futuro, revelaron una escasa preocupación por los factores tecnológicos, de capital, de mercadotecnia, etc. y enfatizaron el desafío de alcanzar la capacidad gerencial japonesa.

3.3 La innovación como producto del control de incertidumbres

La incertidumbre se ha acentuado en la vida empresarial moderna por causa de la rapidez de las transformaciones externas que cada día tornan el pasado vez más irrelevante para el futuro de las organizaciones. Durante muchos años la administración empresarial fue relativamente más simple que en nuestros días, porque las transformaciones externas a la empresa eran más lentas y previsibles. En ese sentido el futuro de la organización se planificaba fácilmente a partir de proyecciones históricas e inferencias sobre variaciones en el pasado y en el presente de la empresa. Pero en el mundo contemporáneo, las alteraciones en el medio externo ocurren con tal intensidad y velocidad que el futuro se torna cada vez más imprevisible y las proyecciones y el planeamiento orgánicos son cada vez más independientes del pasado y de la historia de la empresa⁵.

Así, la gerencia empresarial moderna consistirá esencialmente en la capacidad de mirar continuamente hacia el futuro, estableciendo alternativas para la institución que le permitan la evaluación continua de los cursos de acción y su rápida y adecuada alteración conforme los nuevos obstáculos y oportunidades.

Mirar hacia el frente y hacia el exterior de la organización, entraña mayor riesgo e incertidumbre pues presupone un análisis de factores externos incontrolables, en vez de análisis históricos de factores

internos conocidos y experimentados por la organización. El riesgo y la incertidumbre están cada día más presentes en la vida gerencial moderna. Se hace por lo tanto necesario aumentar la capacidad gerencial de enfrentar los riesgos y la incertidumbre inherentes a las decisiones futuras.

La reducción de la incertidumbre y la minimización de los riesgos constituyen tareas arduas de la gerencia. Es posible cumplirlas en la medida que la organización adquiera no sólo mayor dominio sobre las demandas externas, sino también de los nuevos conocimientos y de la tecnología existentes para responder a esas demandas. Y ambos factores--demandas y tecnología--varían intensamente.

Las demandas, como se dijo anteriormente, varían en intensidad y velocidad crecientes, tornando la habilidad gerencial de conocerlas y procesarlas una tarea cada vez más compleja. Los conocimientos disponibles, a su vez, crecen de forma alarmante, no sólo tornando anticuados los existentes en la organización sino también aumentando la dificultad de absorberlos y utilizarlos. En ese contexto, la competencia gerencial existente puede convertirse rápidamente en incompetencia e irrelevancia.

II. DESARROLLO DE PROGRAMAS PARA CAPACITACION GERENCIAL

1. Bases y Controversias sobre la Elaboración del Programa de Capacitación

La elaboración del programa de capacitación todavía es, y continuará siendo por un largo tiempo, el tema más complejo y ambiguo en la educación gerencial. Por un lado, el propio concepto de curriculum no es simple y las tentativas de definición ya son suficientes para provocar un gran debate intelectual. Por otro lado, la idea de capacitación gerencial ha creado conflictos intensos sobre selección de contenidos, metodología, así como sobre la propia validez de determinados tipo de capacitación.

Aunque generalmente se ha asociado la elaboración del currículum al contenido programático explícito en un programa de capacitación, otras dimensiones del programa son igualmente importantes. Generalmente, los participantes de un programa de desarrollo gerencial pasan por una experiencia de aprendizaje donde el conocimiento es absorbido por diversos medios y no solamente por la transmisión formal del contenido programático. La experiencia de capacitación puede, por lo tanto, ser vista como la experiencia global de un participante expuesto a nuevos conocimientos, nuevas relaciones grupales, nuevo ambiente y nuevas experiencias.

Ninguna de esas dimensiones debe ser omitida en la elaboración de un programa de capacitación. Sin embargo, apenas una parte de esas dimensiones puede ser planificada y programada de antemano; otras tendrán, simplemente, que ser planeadas con un sentido de dirección genérica para ser ajustadas de acuerdo con las circunstancias de la instrumentación. Así, un programa de capacitación gerencial debe ser planeado en función de la experiencia educativa global, pero comenzando por la selección de los contenidos considerados importantes en la existencia de conocimientos gerenciales.

La controversia sobre los caminos metodológicos para la búsqueda de valores en la administración no se ha reducido, sino que se ha agudizado con el tiempo. Puede parecer una paradoja que, después de años de estudiar la administración, desde una perspectiva científica, todavía se cuestionen sus propios fundamentos, que determinan los procesos y los fines del análisis administrativo. La administración, como un campo de aplicación de las ciencias de la sociedad o como ciencia misma, jamás escapó a las preguntas "¿Qué es una buena administración?" y "¿Cuáles son los conocimientos y habilidades que un dirigente debe poseer para desempeñar mejor sus funciones?" Es necesario tener respuestas razonables a esas preguntas antes de pensar en la elaboración de un programa para capacitación gerencial.

Como la teoría administrativa que, además de producir conocimientos propios, posee fronteras con todas las ciencias sociales, la lista de teorías para programar el contenido curricular puede ser prácticamente

ilimitada. Aquí se propone no la producción de listas de tópicos, sino, principalmente, trabajar con factores importantes, que condicionan la selección de los temas para los programas de desarrollo gerencial. Esas condicionantes se originan en tres áreas: la realidad actual de la función gerencial, la racionalidad gerencial de una nación en desarrollo y los conocimientos producidos y sistematizados en la teoría administrativa moderna.

2. La Realidad de la Función Gerencial

Gran parte de los cambios que el mundo experimenta actualmente son cambios gerenciales. Las inversiones en la capacidad gerencial, conocimientos, planificación, información, y habilidad para enfrentar crisis e inseguridad, deben constituir un patrón común en las instituciones modernas. Los cambios rápidos, las discontinuidades y las nuevas expectativas ya no deben ser sorpresa para un buen gerente, de la misma forma que un nuevo modelo electrónico no constituye sorpresa para un buen ingeniero. Es necesario seguir de cerca los cambios externos y prever las innovaciones internas. La formación y capacitación gerencial son partes integrantes del proceso de innovación, ya que el aumento continuo de la capacidad gerencial es el factor que propicia nuevas estructuras de referencia de conocimiento importantes para adaptar la organización a su nuevo medio.

En ese sentido se puede definir la capacidad gerencial moderna como la habilidad individual de:

- anticipar e introducir innovaciones y adaptaciones al medio discontinuo en que la organización funciona, de acuerdo con sus prioridades y estrategias, con el fin de mantenerla en el curso de acción deseado;
- buscar y absorber nuevos valores, recursos, tecnologías y oportunidades, así como cuidarse de las amenazas, que pueden precipitarse sobre la organización;
- desarrollar programas e instrumentarlos de acuerdo con las necesidades externas y los recursos disponibles, según criterios de eficiencia, eficacia y efectividad en la prestación de servicios;
- evaluar la organización en todas sus dimensiones, en el sentido de realimentar el proceso de formulación de nuevos objetivos, estrategia y métodos de funcionamiento.

Además de esas habilidades relacionadas con la organización, vale resaltar las habilidades interpersonales y grupales en la conducción del proceso psicosocial de la empresa. Las habilidades interpersonales, bastante enfatizadas en los últimos años, tienen influencia gerencial, porque están relacionadas no sólo con los aspectos individuales de motivación, realización personal, etc, sino también con el desempeño más eficiente de las funciones de la organización, por medio de las habilidades en materia de delegación, coordinación, control, formas participativas, etc.

La totalidad del trabajo sólo puede ser comprendida a lo largo del proceso gerencial en las grandes organizaciones modernas. En un ambiente de cambios rápidos y desaffos a la sobrevivencia, los gerentes enfrentan problemas fundamentales para mantener la importancia y la viabilidad de sus organizaciones. En el mundo contemporáneo, es necesario enfatizar la capacidad gerencial de responder rápidamente a las crisis y aprender a ver el futuro enfrentando los riesgos y la incertidumbre del ambiente. Así, el desarrollo curricular para capacitación gerencial deberá exceder los límites de las técnicas gerenciales comunes, enfatizando los compromisos sociales de la institución, la perspectiva estratégica, los objetivos organicos y la capacidad de decisión y liderazgo.

3. La Racionalidad Gerencial en un País en Desarrollo

Los programas para educación y capacitación gerencial deben considerar tanto la teoría moderna, como también los aspectos culturales y sociales de los países en desarrollo. En ese sentido, debe tenerse un cuidado especial con respecto a: (1) la aceptación incondicional, por parte de dirigentes y capacitadores de los países en desarrollo, de la teoría administrativa formulada en los países más avanzados, porque puede resultar en su utilización sin criterios previos sobre la importancia y sin garantía de su aplicabilidad; y (2) la atracción que los profesionales de las sociedades más desarrolladas tienen con respecto a las diferencias

culturales de los países menos desarrollados, que determina la utilización de la teoría para demostrar discrepancias entre lo tradicional y lo moderno y sugerir caminos para alcanzar lo moderno.

Las experiencias gerenciales de los países desarrollados y en desarrollo deben ser consideradas en la concepción curricular de un programa de desarrollo gerencial para América Latina. La idea, no obstante, no es fácil de llevar a la práctica.

Del examen de la posibilidad de transferencia de la racionalidad administrativa moderna, existente en la gerencia de las entidades públicas de los países más avanzados, surgen tres tipos de teorías⁶:

Teoría A - La racionalidad administrativa moderna, existente en la realidad de las instituciones públicas de los países más avanzados, puede ser transferida a un medio más tradicional.

Teoría B - La racionalidad moderna, existente en las instituciones públicas de los países más avanzados, no puede ser transferida porque se halla limitada por factores culturales.

Teoría C - La racionalidad moderna puede ser parcialmente transferida, una vez que sea ajustada a las condiciones locales.

Conforme al Cuadro I, la Teoría A, implícita en los proyectos de asistencia técnica internacional, supone que la racionalidad moderna es no sólo factible, sino también necesaria para garantizar el progreso de la sociedad. La Teoría B supone que la contaminación de los valores impide que las teorías de los países más avanzados sean aplicables a contextos sociales tradicionales. La transferencia de la tecnología administrativa debe ser, por lo tanto, precedida de cambios culturales. La teoría C es la más debatida y aceptada entre los profesionales en los países en desarrollo. No obstante, es difícil de poner en práctica porque son raras las teorías gerenciales que contienen dimensiones de adaptación sobre cuándo, cómo, y de qué forma pueden ajustarse las técnicas gerenciales a contextos sociales específicos.

En virtud de esas dificultades de adaptación, en el montaje de un programa para desarrollo gerencial se debe: (a) actuar cautelosamente con las teorías gerenciales que se intenta aplicar en los países en desarrollo y (b) realizar esfuerzos para adaptar los conocimientos antes de introducirlos en programas de capacitación. Es bueno resaltar que el esfuerzo de adaptación es responsabilidad del capacitador y no debe ser dejado solamente a los que reciben la capacitación, pues se podría desarrollar entre ellos sentimientos de frustración y de falta de conciencia de la importancia y aplicabilidad de los conocimientos.

4. La Base de la Teoría Administrativa Contemporánea

La teoría administrativa no se construye aislada del contexto social, ni disociada de los parámetros de una época. La evolución de la teoría es una consecuencia de la correspondencia constante entre demandas sociales y económicas y respuestas institucionales y administrativas. En la elaboración de los programas, debe considerarse esas respuestas porque constituyen, también, las respuestas educacionales a las demandas de los administradores por conocimiento actualizado.

El Cuadro II, sintetiza en una visión global, esas demandas sociales y las respectivas respuestas administrativas⁷. El análisis a seguir abarca, de los temas mencionados en el Cuadro II, aquellos que han sido más debatidos y relacionados con el papel del dirigente en la década del 80.

4.1 Perspectiva gerencial del planeamiento estratégico

La concepción de la gerencia sobre la organización del trabajo en el mundo moderno tuvo un enorme avance, trasponiendo la fase de las previsiones incrementalistas con base en el pasado para llegar a la administración prospectiva y al planeamiento estratégico.

Se entiende por planeamiento estratégico la habilidad para convertir informaciones externas sobre valores, recursos y oportunidades en planes para orientar la acción futura.

CUADRO I

TEORIAS SOBRE TRANSFERENCIA DE LA RACIONALIDAD GERENCIAL MODERNA Y SUS IMPLICACIONES PARA LA EFICIENCIA Y LA CAPACITACION GERENCIAL, EN INSTITUCIONES PUBLICAS

	PREMISA SOBRE LA RACIONALIDAD GERENCIAL	PREMISA SOBRE LA EFICIENCIA DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS	RELACION EFICIENCIA/ DESARROLLO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	ELABORACION DE PROGRAMAS PARA CAPACITACION GERENCIAL
TEORIA A	La racionalidad moderna puede ser transferida a un medio más tradicional	Las instituciones públicas eficientes pueden y deben existir en los países en desarrollo, con el fin de conducir esas sociedades hacia un mayor progreso	El desarrollo es parcialmente una función de la institución eficiente y moderna	Basada primordialmente en tecnología y racionalidad gerencial modernas
TEORIA B	La racionalidad moderna no puede ser transferida, porque es limitada por aspectos culturales	Las instituciones públicas eficientes sólo pueden existir cuando los países hayan alcanzado niveles más avanzados de desarrollo	La institución pública eficiente es producto del desarrollo y de cambios en los valores sociales	Basada primordialmente en valores de desarrollo socio-económico y político
TEORIA C	La racionalidad moderna puede ser transferida en cuanto sea ajustada a las condiciones locales	Las instituciones públicas eficientes pueden existir en diferentes grados de racionalidad y eficiencia, de acuerdo con el desarrollo de cada país	La institución pública eficiente es producto de la adaptación continua a las condiciones y de la introducción gradual de tecnología gerencial moderna	Basada en el equilibrio entre tecnología gerencial moderna y valores sociales de desarrollo y, principalmente, en la administración del subdesarrollo

CUADRO II

RESPUESTAS CURRICULARES A LAS NECESIDADES ORGANIZACIONALES EN EL AMBITO SOCIAL MODERNO

PREMISA SOCIAL	NECESIDADES ORGANIZACIONALES	RESPUESTAS CURRICULARES (TEORIA MODERNA)
1. Creciente intensidad y velocidad de los cambios externos que envuelve a las organizaciones	1. Decisiones más rápidas y respuestas inmediatas a las crisis	1. Planeamiento estratégico y procesos intuitivos de decisión
2. Creciente irrelevancia de la experiencia pasada en la definición del futuro de la organización	2. Capacidad de presentir el futuro y de enfrentar el riesgo y la incertidumbre	2. Administración prospectiva
3. Creciente complejidad organizacional que vuelve los patrones tradicionales de racionalidad interna	3. Capacidad de reaccionar al procesalismo, convivir con la ambigüedad y estructuras flexibles	3. Concepciones finalistas, como gerencial por objetivos y técnicas de control por resultados y estructuras organizacionales flexibles
4. Nuevas necesidades humanas a ser satisfechas por la organización	4. Capacidad de integrar necesidades humanas y demandas organizacionales	4. Nuevas concepciones sobre motivación, participación, solución de conflictos y nuevo contrato psicológico
5. Nueva dimensión valorativa de la organización del trabajo: el compromiso social	5. Capacidad de satisfacer necesidades personales, además de las funciones técnicas y económicas de la organización	5. Responsabilidad y compromiso sociales

Esa evolución en la concepción de la gerencia surgió a medida que el propio ambiente externo de las organizaciones se fue modificando en el sentido de adquirir características antes desconocidas, como la velocidad y la profundidad de los cambios. Así se volvió necesario aumentar la capacidad gerencial para minimizar el riesgo y la incertidumbre en las decisiones sobre el futuro, que se intensifican en razón de la ignorancia cada vez mayor que las circunda.

Siempre se destaca el planeamiento como la función más importante del dirigente, pues sirve de puente entre el presente y el futuro.

Aunque el planeamiento se refiere al futuro, tiende a orientar las decisiones presentes. Como las decisiones dependen de una configuración de personas y eventos, mutables como el tiempo, se puede inferir que, en cada época, el planeamiento se hace con el objetivo de orientar las decisiones presentes.

Una organización de salud, como un hospital o un órgano de salud preventiva, se justifica social y económicamente por los objetivos que debe alcanzar. La tarea de planear es la de definir y redefinir continuamente esos objetivos, no sólo con el fin de mantener la importancia de la organización sino también de captar, y distribuir recursos y establecer los medios para alcanzar los objetivos preestablecidos.

El dirigente debe interesarse primordial y sistemáticamente por el planeamiento orgánico, buscando establecer un claro sentido de dirección futura, anticipándose a los posibles cambios, explorando las oportunidades, los recursos y los valores existentes, corrigiendo los cursos de acción y los patrones bajos de desempeño con la finalidad de conducir a la institución al fin deseado.

El planeamiento, en términos de gerencia, debe ser una función libre de las normas rígidas y suficientemente amplia para permitir al dirigente participar de la definición de sus objetivos, y también para tomar, inclusive por excepción, las decisiones necesarias para el logro de las metas y los resultados preestablecidos.

Es una función inherente y no disociada del trabajo ejecutivo y su eficacia se mide diariamente por la capacidad de decisión para establecer las prioridades y reunir los recursos.

La visión estratégica del planeamiento de la organización, surgió como un concepto para sintetizar las diversas y nuevas dimensiones producidas en la teoría gerencial, principalmente, en las perspectivas sistémicas, contextuales y contingentes de la organización, que ponen énfasis en las relaciones organización-ambiente. El planeamiento estratégico es un concepto síntesis que procura la solución de problemas orgánicos y que aporta las siguientes propuestas básicas:

- Análisis global del ambiente social, económico y político en el cual la institución está inserta con el fin de mantener el propósito central de la empresa, en ese ambiente, tanto en su dimensión de importancia como de viabilidad.
- Establecimiento de las relaciones cruciales de algunas variables de la organización y de su ambiente, que determinan la forma de funcionar y de producir los resultados.

Por lo tanto, el concepto de planeamiento estratégico implica:

- la definición y cuestionamiento permanente de la misión socioeconómica y el propósito final de la organización;
- el establecimiento de los objetivos institucionales en función de los propósitos y de los recursos, oportunidades, valores y amenazas existentes en el ambiente;
- la definición de los medios y estrategias para alcanzar esos objetivos (dimensión orgánica y gerencial);
- la conciencia clara de la existencia de factores incontrolables en el ambiente externo.

La década de los 80 produjo un nuevo panorama en el planeamiento estratégico, principalmente en lo que concierne a la percepción del ambiente externo. Los cambios comprobados en los ambientes social, económico y político de una institución han adquirido tal magnitud en períodos breves, que la adaptación y la reacción de la organización a esos cambios, se torna ya uno de los mayores desafíos gerenciales

contemporáneos. El cuadro anexo sintetiza la evolución temporal del planeamiento orgánico, desde la era tradicional hasta la visión reciente más integradora del planeamiento-ejecución. En ese ambiente contemporáneo de sorpresa, hostilidad, escasez, de futuro incierto y de énfasis en la sobrevivencia, muchas instituciones han conseguido excelentes resultados. En seguida sintetizamos algunas de las enseñanzas obtenidas de la experiencia de esas instituciones relativas a su planeamiento estratégico:

- La definición de la misión socioeconómica cada día es más dependiente de los factores sociales, no sólo para buscar la legitimación de la acción, sino también para buscar nuevas perspectivas para el desarrollo de los servicios. La mayor proximidad con la comunidad y de las clientelas específicas produjo resultados positivos;
- La definición de la coherencia interna, por la racionalidad de los objetivos, precede a cualquier reformulación de una estructura orgánica, sirviendo de base a la integración de las actividades de planificar e instrumentar;
- El establecimiento de un proceso gerencial mixto que valore la iniciativa, la acción, el análisis racional y la visión económica de los productos y servicios en cuanto a adaptación, reacción, intuición y decisión política;
- La tentativa de superar la escasez no sólo por medio de acciones y adaptaciones económicas, sino también empleando las acciones, reacciones y adaptaciones políticas y gerenciales.

4.2 La intuición en la decisión

La mentalidad de sentido común sobre la "organización" siempre condujo a la idea de que se trata de algo ordenado, donde las decisiones se producen a raíz de un proceso racional predeterminado que seguido rígidamente, conduce a los resultados deseados. La atracción por las teorías rigurosas de estructuras y procedimientos, así como de análisis racionales de decisión, se explica perfectamente por el sentido común con respecto a la idea de "organización". Lamentablemente el mundo en que

CUADRO III
EVOLUCION DEL PLANEAMIENTO ESTRATEGICO
POR CATEGORIAS GERENCIALES

CATEGORIAS	ERA DEL PLANEAMIENTO ORGANIZACIONAL CLASICO 1960	ERA DEL PLANEAMIENTO ESTRATEGICO 1980	ERA DEL PLANEAMIENTO Y ADMINISTRACION ESTRATEGICA
Percepción del ambiente externo	Relativamente estable	Cambios rápidos, turbulencias, discontinuidad	Alta velocidad de los cambios escasez, sorpresa, hostilidad ambiente difícil.
Percepción sobre el rol de factores externos	Posibilidad de dominio	Posibilidad de dominio parcial	Falta de control
Tratamiento del futuro	Por previsibilidad de algunos factores ambientales	Por análisis preventivo y prospectivo	Por creencia acentuada en la imprevisibilidad
Perspectiva gerencial básica	Crecer	Crecer, innovar y adaptarse al ambiente	Innovar, adaptar, sobrevivir y limitar el crecimiento
Influencia de los factores sociales	Relativamente inmune a las presiones sociales	Presiones crecientes para la responsabilidad social	Dependiente de criterios sociales

actúan las organizaciones de trabajo, tanto las públicas como las privadas, no es uniforme, ordenado ni racional. Está lleno de ambigüedades y los seres humanos que en él habitan no son totalmente racionales, pues poseen impulsos e intuiciones que exceden los límites de la posibilidad de explicación de los hechos conocidos y sistematizados empíricamente por criterios de racionalidad. De esta forma, no se puede pensar que una "organización" inserta en ese contexto vaya a funcionar diferentemente de los valores externos presentes. La experiencia ha demostrado que no fructifica el esfuerzo de ordenar racionalmente la estructura y funcionamiento de una organización, pensando que las personas disciplinarán su comportamiento en virtud de las estructuras y de las reglas existentes. No hay duda de que las estructuras, reglas, sistemas de motivación y recompensa influyen en el comportamiento administrativo; pero no hay duda, también, que permanece dentro de la organización algo de irracional, impulsivo, intuitivo, ambiguo, improvisado, contradictorio y dudoso.

Contrariamente a la teoría administrativa clásica, que enfatiza la necesidad de creación de una racionalidad administrativa interna para enfrentar las ambigüedades externas, la teoría contemporánea no sólo rechaza esa idea sino que también proclama que la ambigüedad y la irracionalidad pueden y deben ser administradas afirmando las dimensiones positivas de los procesos intuitivos de decisión.

La intuición en el proceso decisorio es estimulada, entre otras, por las siguientes justificaciones:

- El proceso decisorio dentro de una organización es en gran parte fragmentado, y en su transcurso las relaciones entre problemas y soluciones se dan asistemáticamente y casi al azar. Dirigentes y empleados absorben, procesan y pasan informaciones limitados por el conocimiento de la realidad y por las percepciones sobre su relevancia. Por otro lado, todo el contexto estructural y funcional de la organización, como la división del trabajo, el poder, las autoridades, los procedimientos y las funciones, imponen límites a los tipos de informaciones que pueden tratarse. Así, la organización existente constituye un límite a la racionalidad del proceso decisorio por las restricciones naturales con respecto a la identificación y elección de alternativas. En un proceso decisorio fragmentado y limitado es imposible lograr una racionalidad total.

- El dominio de todos los factores ambientales que afectan la organización es imposible. La propia visión de planeamiento estratégico, que enfatiza el análisis del ambiente, promueve la identificación de las variables cruciales que hacen la diferencia en la forma de actuación de la institución. La identificación de las relaciones cruciales organización-ambiente no es un producto aislado de análisis racional, pues envuelve, entre otros, factores como la percepción y experiencia de los dirigentes acerca de los éxitos y fracasos anteriores sobre decisiones intuitivas de respuestas rápidas a las demandas. Las organizaciones, como sus dirigentes, aprenden a tomar sus decisiones por la experiencia de los propios errores y aciertos, en el proceso de adaptación de la empresa a su ambiente. Y al ritmo de demandas y respuestas rápidas, la intuición basada en la percepción de las variables cruciales prevalece sobre el análisis racional.
- El análisis racional tiende a ser lento, cuidadoso, globalista; por eso, encuentra fácil justificación como una forma de eliminar o minimizar riesgos para el planeamiento. El riesgo es imposible de eliminarse en cualquier decisión; mas debe tenerse mucho cuidado con los intentos de minimizar el riesgo por medio del planeamiento racional. La intención de eliminar o minimizar el riesgo puede simplemente eliminar la instrumentación. Es casi la idea antigua de "analizar para paralizar".
- Las personas son intuitivas en su raciocinio además de lógicas y racionales. La mayoría de las personas confía más en su intuición y empeño frente a la decisión que en el análisis racional pueda contradecir esa intuición.

4.3 La flexibilidad institucional

La teoría administrativa contemporánea se ha visto complicada por un sinnúmero de ideas sobre cambios orgánicos envolviendo reformas de la estructura de la organización. La reorganización y la alteración de organigramas, a pesar de las diversas críticas a los defensores de dar prioridad a los cambios de comportamiento, continúan intentándose y ejecutándose como un medio de solucionar los problemas administrativos. La experiencia acumulada en los últimos años ha demostrado que las reformas estructurales o de comportamiento por sí solas, no han conducido a los caminos deseados. Reordenar las estructuras administrativas se ha

constituido en una verdadera cirugía de alto riesgo en las que los procesos de intervención son dudosos, la convalecencia puede ser prolongada y los resultados son imprevisibles. Sin embargo, las inferencias que se pueden hacer sobre la experiencia en reformas no son sólo negativas. Algunas enseñanzas claras pueden ser propuestas a partir de la riqueza de los datos proporcionados por tantos diagnósticos, análisis y revisiones orgánicas. Las enseñanzas, reprimendas o consejos sintetizados más adelante, son consecuencia de dos premisas básicas generadas a partir de la experiencia de las reformas estructurales.

- Las estructuras deben ser una consecuencia natural de los objetivos y de las estrategias de la organización. Quien tiene objetivos y estrategias claras y bien definidas, conoce innumerables alternativas estructurales para alcanzar esos objetivos. Por el contrario el que tiene objetivos ambiguos e imprecisos tiende a tener pocas dudas sobre las estructuras y a defender, con bastante rigor, ciertos modelos estructurales. Si la estructura debe variar en función de los objetivos, la flexibilidad estructural debe prevalecer sobre cualquier modelo estructural rígido.
- En los procesos de reforma estructural es exactamente durante la intervención, es decir, en el período de transición de una estructura hacia otra cuando se verifica, no sólo mayor cooperación y esfuerzo de los funcionarios, sino también mejores resultados. La transición proporciona mayor flexibilidad generando mayor autonomía de decisión y descentralización, antes de implantarse nuevos patrones rígidos de autoridad y rutinas administrativas. Por otro lado, la flexibilidad estructural coloca en disputa valores, creencias y hábitos gerenciales, proporcionando mayor apertura para la absorción de nuevos valores. Por esta razón es que en los procesos de transición estructural se puede notar mayor grado de lealtad institucional y deseo de colaborar con el cambio. Después de la implantación del nuevo modelo estructural se reactivan fácilmente antiguos valores, creencias, hábitos y lealtades.

Por lo tanto, como ha sido enfatizado últimamente en la teoría administrativa, uno de los grandes desafíos de la gerencia moderna es mantener la flexibilidad institucional para alcanzar los objetivos a pesar de las presiones para introducir la sistematización, la uniformidad, los patrones y la rutina de toda la organización.

Teniendo en cuenta ese desafío y las premisas antes mencionadas, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- La estructura depende de los objetivos y de la estrategia y nunca a la inversa, aunque las conciliaciones diarias tendrán que ser hechas en virtud del sistema de poder implícito existente en una estructura orgánica. Lo importante, sin embargo, es conducir la organización hacia la flexibilidad estructural cuestionando siempre las condicionantes estructurales internos en la formulación de objetivos y estrategias.
- La decisión debe ser siempre tomada lo más cerca posible del lugar de la acción. Si se conoce las informaciones básicas necesarias para la toma de decisiones, se vuelve más fácil evitar la centralización innecesaria. Así, el número de niveles jerárquicos debe ser restringido al mínimo indispensable para no colocar jefes de nivel inferior muy lejos de la dirección superior. Además, se debe evitar la proliferación de jefaturas en el nivel intermedio. La autoridad difusa y distante en los sentidos horizontal y vertical constituye una prescripción básica, para la centralización, el procesalismo, la burocratización y los altos costos administrativos.
- El poder de decisión sobre los medios debe atribuirse, al máximo posible, a los mismos órganos y personas responsables por los fines. El desarrollo de la lógica de los objetivos y su división por criterios sustantivos y no estructurales, facilita intensamente la asignación de medios por áreas-fin.
- La cohesión del sistema de la organización debe mantenerse por la coherencia de objetivos y políticas de crecimiento y sobrevivencia. La estructura, por más refinada que sea, constituye siempre una coalición frágil de poder con un mínimo de intereses comunes para garantizar la existencia del sistema. Una estructura institucional refleja problemas que son esencialmente aspectos de políticas y objetivos y que, por lo tanto, no son solamente resueltos por redefinición orgánica o por cambios de comportamiento. Por lo tanto, al proyectar las estructuras, se debe considerar prioritariamente a los objetivos y su división por criterios sustantivos. La división del trabajo en términos de objetivos y área geográfica propicia la mayor autonomía de decisión, de descentralización y de flexibilidad. Por lo tanto, se debe evitar al máximo la división del trabajo por procesos, técnicas y clientela, por ejemplo.

- El objetivo único o un número pequeño de objetivos o de áreas de acción, naturalmente contribuyen a la centralización. La institución en esos casos, puede sobrevivir relativamente bien con decisiones centralizadas, a pesar de que la experiencia muestra que la descentralización es siempre más útil. En el caso contrario, es decir, de pluralidad de objetivos y gran diversificación, la descentralización se vuelve imperativa. Cuanto mayor sea la descentralización mayor será la autonomía de decisión y flexibilidad estructural para alcanzar los objetivos, pero será también mayor la duplicación y la superposición de tareas. Por ello es necesario tener gran cuidado con las presiones existentes en el medio institucional para justificar reformas estructurales basadas en la superposición de tareas. En toda organización siempre habrá alguna duplicación y, dentro de lo razonable, es natural e inevitable y sus efectos negativos son menos graves y hasta despreciables si consideramos los altos costos de la centralización. Es bueno recordar que la perspectiva de la flexibilidad estructural envuelve la conciencia, por parte de los dirigentes, de la complejidad moderna del mundo institucional. Se hace necesario comprender que un gran hospital o cualquier organismo público tienen contradicciones e incoherencias que no son fácilmente removibles. Los órganos y los sectores de una organización no se asemejan a las piezas de una máquina, que son sustituidas cuando no funcionan a satisfacción. Las interdependencias de un sistema institucional son más profundas de lo que puede revelar una estructura de poder y autoridad. Debe observarse con cautela la atracción por cambiar y crear órganos. Los órganos nuevos son nuevos núcleos de poder, nuevas fuentes para solicitud de recursos y nuevas presiones por autonomía y oposición; pueden contribuir o no con la flexibilidad. Como la estructura depende de los objetivos y de la estrategia no debe ser alterada sin previo análisis de las ventajas y desventajas que una nueva estructura puede acarrear para alcanzar los resultados. Por lo tanto, debe tomarse con la mayor cautela con las propuestas para cambio de estructura por el cambio en sí, que buscan complicarla y racionalizarla sin prueba de su utilidad, como sucede últimamente con las anomalías y aberraciones contemporáneas del O & M clásico, la estructura matricial, multifuncional, etc.

4.4. Motivación para el trabajo

Pocas veces, en la teoría administrativa, se puede encontrar un área de preocupación tan acentuada y constante como aquella relativa a la motivación para el trabajo.

En los últimos años, principalmente, las teorías de la motivación se pusieron de moda y están presentes en los libros y textos, en los programas de las escuelas de administración y en los debates públicos sobre el trabajo. Dirigentes y administradores pasaron a asociar, por el sentido común, eficiencia con motivación. Se volvieron típicas afirmaciones como "Fulano produce poco o tiene bajo rendimiento por causa de falta de motivación" o "la motivación de Mengano es tan baja que sus índices de ausentismo o de llegadas tardías han aumentado". Esas afirmaciones o creencias, a su vez, conducen a la idea de que factores individuales del trabajo, como la motivación, podrían ser manipulados por los administradores con el propósito de alcanzar mayor productividad.

La motivación constituye un factor interno de la organización, y por lo tanto, en principio es más controlable que los factores externos. Esa atracción por los factores motivacionales y sus probables asociaciones con la productividad contribuyeron a la gran popularidad de las teorías de la motivación. Además, las creencias de que el trabajo era algo desagradable y la vida en la organización contraria al ser humano contribuyeron para hacer atractiva cualquier visión que defendiera la posibilidad de satisfacción en el trabajo, y también a la convicción de que la satisfacción o cualquier orientación positiva sobre el trabajo construida en la vida institucional, redundaría en mejor desempeño y productividad. La teoría de la motivación vino a atender el sueño universal de los dirigentes.

Las teorías de la motivación, propiamente dichas, tratan de las fuerzas impulsoras del individuo para el trabajo. La razón fundamental del estudio de la motivación para el trabajo comúnmente aparece asociada a la productividad y al desempeño, despertando así el interés de los dirigentes.

Las teorías de la motivación pueden ser clasificadas en tres grandes corrientes, según la visión de la fuerza impulsora para el comportamiento en el trabajo, que son: las necesidades, los propósitos y expectativas y los estímulos externos.

Puesto que esas teorías son muy utilizadas, con resultados que pueden ser útiles al trabajo de los administradores, se presenta en seguida un sumario de ellas , desde el punto de vista de su aplicabilidad:

Teoría de las necesidades

La teoría de las necesidades parte del principio de que el ser humano siempre está a la búsqueda de algo, es decir, siempre tiene una necesidad para ser satisfecha. La necesidad insatisfecha es la que lleva al individuo a buscar en su trabajo la iniciativa, la forma e intensidad del comportamiento para satisfacer esa necesidad. Supone, por lo tanto, que existe una relación directa, aunque no exclusiva, entre necesidad y comportamiento administrativo de necesidades de diversas naturalezas, que pueden o no ser jerarquizadas según las posiciones sostenidas por los investigadores. Las principales bases de la teoría tienen origen en el trabajo de Abraham Maslow, que construyó la teoría más genérica sobre la motivación humana, no dirigida específicamente hacia el trabajo pero utilizada extensamente para explicar la motivación humana en el trabajo. Maslow ve al ser humano como un eterno insatisfecho y poseedor de una serie de necesidades, que se relacionan entre sí por una escala jerárquica en la cual una necesidad debe estar, en principio, razonablemente satisfecha, antes de que otra necesidad se manifieste claramente como prioritaria. En la jerarquía de Maslow, el individuo intenta satisfacer sus necesidades fisiológicas, fundamentales para la existencia y las necesidades de seguridad, antes de intentar satisfacer necesidades sociales, necesidades de estima y reputación y las necesidades de autorealización.

Teoría de la intencionalidad y de las expectativas

La teoría de la intencionalidad parte de la premisa de que la intención del individuo para actuar constituye la fuerza impulsora básica de su comportamiento. Las intenciones dependen de las creencias y actitudes que definen la manera en que un individuo ve el mundo, o sea, sus percepciones. Por lo tanto, las intenciones son las causas inmediatas y principales del comportamiento, siendo las creencias y las actitudes sólo causas remotas.

Según esa perspectiva, los individuos tienen objetivos y expectativas que desean alcanzar y actúan intencionalmente, de acuerdo con sus percepciones de la realidad. El grado de satisfacción o insatisfacción en el trabajo depende del grado de éxito y fracaso que los individuos alcanzan en la búsqueda de sus objetivos y expectativas. Sin embargo, en la perspectiva de la intencionalidad, el principal factor motivador para que un individuo se dedique a un trabajo es el grado de satisfacción esperado y no la satisfacción realmente obtenida en la ejecución de una tarea.

Teoría del aprendizaje

La teoría del aprendizaje ve el comportamiento humano, simplemente como una función de sus consecuencias. El comportamiento se explica exclusivamente por causas externas. La teoría no niega que las personas perciben cosas, en su ambiente, igual que desenvuelven creencias, actitudes y valores. Afirma que esas creencias, percepciones o expectativas del individuo sólo acompañan el comportamiento, pero de ninguna forma pueden ser identificadas como su causa.

Según la teoría del aprendizaje, el comportamiento es causado por contingencias que son relaciones más complejas del individuo con su ambiente de lo que sería, simplemente, la visión de estímulo-respuesta. La contingencia envuelve un estado ambiental previo, un comportamiento y la consecuencia. Para entender un comportamiento es necesario saber qué

informaciones existen en el ambiente, cuál es la respuesta emitida y cuáles las consecuencias de esa respuesta. Si un estímulo del ambiente no produce respuesta no es porque el individuo, en virtud de algún factor interno, filtró o negó el estímulo, sino porque el estímulo simplemente no desempeña un papel importante en la contingencia.

Las teorías de la motivación se refieren siempre a las causas del comportamiento humano en el trabajo, es decir, las fuerzas impulsoras, internas o externas, que llevan a un determinado desempeño. El desempeño, entre tanto, propicia un resultado para el individuo que puede ser, también, tanto externo como interno, o sea, recompensas materiales o no. Las teorías de la motivación ya analizadas, dejan claro el aspecto del resultado como una dimensión básica del comportamiento, aunque solamente la teoría de las necesidades separe nítidamente resultados materiales (satisfacción de necesidades fisiológicas o de sobrevivencia) de resultados no materiales de satisfacción interna (crecimiento y autodesarrollo). Sin embargo es en la teoría de las necesidades y en la teoría de las expectativas que se examina los comportamientos individuales que no tienen por objeto recompensas materiales.

En verdad existen estudios que han demostrado que las personas, después de satisfacer las necesidades básicas, buscan el autodesarrollo y la autorealización. Esas personas se encaminan hacia trabajos más desafiantes y complejos en busca de la satisfacción o para llenar la expectativa de sentirse realizadas, confiadas, seguras y competentes para la superación de un desafío. Es decir, esas personas buscan alcanzar un grado de capacidad que juzgan adecuado para sí mismas. En otras palabras, existen personas que son intensamente motivadas por factores intrínsecos y buscan resultados intrínsecos en el trabajo. Una pregunta importante a esta altura es la siguiente: Cómo afectan las recompensas materiales a esas personas? Existen dudas en la teoría, ya que las investigaciones han demostrado diversos resultados, los cuales pueden ser clasificados en tres proposiciones diferentes.

La primera dice que otorgando incentivos externos, materiales y financieros a personas que ya tienen motivación intrínseca y buscan resultados extrínsecos, se logra que mejoran el nivel de desempeño. La segunda que es opuesta a la primera, intenta mostrar que el ofrecimiento de recompensas materiales a personas que ya poseen la motivación intrínseca, puede resultar en la disminución o pérdida de esa fuerza motivadora interna.

La tercera proposición afirma que existen ciertos factores condicionantes en la relación recompensas materiales - aumento de desempeño, tales como: nivel de recompensa, nivel de compromiso del individuo con la tarea y el grado de autonomía del individuo para optar por hacer o no hacerla.

En la vida práctica, cuando existe duda con relación al tema, los dirigentes han optado por las recompensas materiales, siempre que ello sea posible. Es una opción que a veces partió de los mismos dirigentes, y otras se materializó por presión de los propios subordinados.

No hay duda que existen personas que son motivadas intrínsecamente para determinados tipos de tareas y van a lograr un alto desempeño, independientemente del tipo y cantidad de recompensa material. La mayoría de las personas, entre tanto, vive en la misma expectativa de los jugadores de fútbol, o sea, que el aplauso del público es seguido por los premios materiales por la victoria. En las instituciones públicas y privadas, los funcionarios esperan que los saludos a los dirigentes garanticen, seguidamente, gratificaciones y promociones.

Debe celebrarse la victoria de cada uno con recompensas claras para todos los que alcanzan sus resultados. Los premios pueden ser pequeños y hasta mejores que los grandes premios para unos pocos, ya que todas las personas se juzgan victoriosas. Lo importante es reconocer el esfuerzo de cada uno, hacerles creer que son reconocidos, individualizarlos frente al grupo y recompensarlos tanto con palmadas en la espalda como con premios materiales. El premio, la victoria, el elogio, la recompensa simbólica reflejando el énfasis en lo positivo para alcanzar los comportamientos y resultados deseables es lo que genera comportamientos imprevisibles, nunca la atención a los aspectos negativos.

4.5 El compromiso con los valores sociales

Una institución pública de salud, por su dimensión pública, posee compromisos sociales que exceden los límites de la responsabilidad social, implícitos en cualquier organización social. Así es como, la eficiencia y la eficacia gerenciales, basadas en la competencia profesional, no constituyen las únicas dimensiones que deben condicionar el desarrollo gerencial. Si la capacitación gerencial aborda únicamente la competencia, la tecnología y la capacidad interna de prestación de servicios, puede volverse una fuente importante de legitimación de valores generados internamente, con el riesgo de que se enfrente con valores sociales más amplios que justifican socialmente la propia existencia de la institución.

Frecuentemente, las dimensiones de la estrategia y la política son menos enfatizadas en programas de capacitación, inclusive las dimensiones de la propia política gubernamental. Como en la mayoría de los ministerios y órganos públicos de salud, la capacitación ha sido tratada como una función de la administración de personal, se le da poca importancia a la dimensión política en la formación gerencial. La razón se encuentra en la propia concepción comúnmente aceptada en la administración de personal basada en el sistema del "mérito" en el cual el reclutamiento y la selección, la clasificación de cargos, la capacitación y la promoción, son funciones técnicas y reservadas a los valores de la competencia individual y organizacional. Las interferencias y el aumento de concepciones políticas de la función gerencial son vistas como indebidas, no funcionales y subversivas del proceso decisorio técnico.

No obstante, la organización pública, por su dimensión como tal tiene que concentrarse más directamente en la política pública y responder más directamente a criterios públicos y políticos de la acción gubernamental. En la realidad, no existe la competencia neutra del dirigente público y, lo que es más importante todavía, no debe existir.

Debe destruirse el mito de la neutralidad de los procesos técnicos de la administración de recursos humanos , antes que se pueda considerar la debida interferencia política para centrar las organizaciones públicas en valores y preferencias comunitarias. La capacitación, como otras dimensiones de la administración de recursos humanos no puede ser inmune a la alineación de los procesos político-sociales, que generan valores externamente a la organización. Esto es fundamental en cuanto a la capacitación gerencial que envuelve a los ocupantes de los niveles jerárquicos superiores, más directamente relacionados con la formulación de la política pública y más susceptibles a la contaminación por valores particulares de sus organizaciones.

Como la capacitación no puede ni debe ocurrir en un ambiente "socialmente neutro" los capacitadores deben tener la visión de efectividad social, excediendo las simples dimensiones de eficiencia y eficacia orgánicas. Los compromisos con la dimensión pública deben ser resaltados, debatidos y enseñados en programas de desarrollo gerencial.

III. SISTEMATIZACION PEDAGOGICA: OBJETIVOS Y METODOS

La capacidad de formar dirigentes resulta no sólo del dominio del conocimiento actualizado, sino también del tipo de compromiso social y de sistematización pedagógica de ese conocimiento.

La habilidad en uno sólo de esos terrenos, aisladamente, no contribuye para que un programa de desarrollo gerencial sea eficaz. La capacidad en términos de conocimiento, por ejemplo, nada indica sobre la importancia social o la aplicabilidad de ese conocimiento. De la misma forma, la sistematización pedagógica de los conocimientos irrelevantes es un simple ejercicio metodológico e inocuo a los efectos de alcanzar la capacidad gerencial. Así, estos tres elementos deben ser parte de la formación del capacitador.

La primera cualidad del capacitador es poseer el conocimiento importante y actualizado en el área gerencial donde va a actuar. El dominio del conocimiento, no obstante, debe exceder los límites de la técnica gerencial. El capacitador debe poseer y transmitir a sus discípulos, la dimensión de la importancia social del conocimiento y la capacidad crítica y creativa en su uso. Por otro lado, el conocimiento que se ha de transmitir en los programas de desarrollo gerencial, debe ser prioritariamente, aplicado.

Los conocimientos teóricos pueden ser importantes en la formación del capacitador, pero la dimensión de la aplicación crítica y creativa es esencial para la actividad de transmisión. Los programas de desarrollo gerencial deben usar conocimientos aplicados con la confianza que pueden ofrecer los avances en el campo de la técnica gerencial.

La educación consiste en un proceso por el cual el individuo adquiere nuevos valores, reconstruye su experiencia y aumenta el grado de comprensión sobre sí mismo y la realidad en que vive. Así, el proceso educacional ocurre en todos los momentos de la vida del individuo, en contacto con el mundo que lo rodea. La adquisición de nuevos conocimientos y valores ocurre de forma asistemática, en conversaciones, lecturas, experiencias en el trabajo, actividades culturales, el placer, etc., y es altamente activada en el mundo moderno por la intensidad y variedad de los medios de comunicación. Sin embargo, el aprendizaje también puede organizarse para un fin específico por medio de la sistematización de conocimientos. En lo que concierne al aprendizaje sobre la gerencia, debe ser global, envolviendo no sólo conocimientos sistematizados de la teoría administrativa, sino también, la sistematización por métodos académicos de la experiencia individual, tanto interna como externa a la organización en que trabaja. La habilidad gerencial es altamente dependiente de la socialización del individuo en su medio institucional, aunque pueda ser adquirida académicamente.

Así pues, los conductores de programas de desarrollo gerencial deben tener no sólo capacidad en la metodología pedagógica clásica, sino también capacidad para alentar a los demás a compartir experiencias y valores individuales y sistematizarlos de forma que produzcan nuevas perspectivas y alternativas de decisión y acción. El aprendizaje ocurre cuando los conocimientos, valores y experiencias desconocidas se cotejan con los conocimientos y valores existentes. El aprendizaje en sí consiste en un acto de innovación a nivel individual, pues significa incorporar algo nuevo inexistente en la experiencia social del individuo.

En el sentido pedagógico, el capacitador es un individuo capaz de (1) definir objetivos educacionales; (2) elaborar planes de trabajo académico; (3) evaluar resultados del proceso educacional; (4) motivar a los participantes; (5) ser sensible a las necesidades inmediatas y mediatas de los participantes; y (6) sistematizar conocimientos teóricos y extraídos de la experiencia social de los participantes en formas alternativas para decisión y acción.

Del análisis anterior, puede concluirse que los objetivos educacionales de la formación y capacitación gerenciales deben ser globales, en el sentido de envolver no sólo la adquisición de nuevos conceptos y técnicas, sino también desarrollar habilidades críticas y analíticas de los problemas gerenciales, además de las habilidades interpersonales y sociales. Se pueden clasificar los objetivos educacionales de la gerencia en cuatro grandes categorías: sintetizando y adaptando un modelo más amplio, desarrollado por Dooley y Skinner⁸:

- adquirir conocimientos y aprender conceptos;
- comprender y adquirir habilidades en el uso de técnicas;
- adquirir habilidades analíticas de los problemas gerenciales y planes de acción;
- desarrollar nuevas actitudes, valores y capacidad de juzgamiento.

CUADRO IV
OBJETIVOS EDUCACIONALES POR DIMENSIONES ESPECIFICAS
DE LA CAPACITACION

Objetivo educacional	Papel del instructor	Papel del capacitado	Preparación del instructor	Habilidades exigidas del instructor	Problemas frecuentes en la ejecución	Juzgamiento del suceso de la capacitación
Adquirir conocimientos y aprender conceptos	Exponer y proveer conocimientos categorizaciones interrelaciones	Escuchar y cuestionar	Organizar conceptos y hechos de forma lógica y establecer interrelaciones significativas	Competencia en la teoría y de la exposición	Impaciencia y falta de conciencia del capacitado de los problemas relacionados con conceptos en estudio	Interés del capacitado, retención del conocimiento y habilidad de restablecer la lógica del pensamiento y significado de los conceptos
Aprender y adquirir habilidades en el uso de técnicas	Explicar las técnicas y variaciones posibles de sus usos de acuerdo con realidades específicas	Relacionar técnicas con ejemplos reales comprendiendo sus potencialidades y limitaciones. Simular el uso en ejercicios académicos	Dominio de las técnicas de la teoría a ella relacionadas e implicaciones de esas técnicas para la realidad orgánica	Habilidad de explicar, demostrar e introducir variaciones en la ejemplificación sobre el uso de las técnicas	Dificultad del capacitado en comprender la importancia y la utilidad por encontrar "muy simple" "muy difícil" "muy genérica" o "muy limitada"	Capacidad del capacitado para demostrar el uso correcto con ejemplos y variaciones basados en la realidad
Adquirir habilidades analíticas de problemas de organización y planes de acción	Presentar problemas, cuestionar desafiar, extrapolar interrelacionar y simular	Analizar los hechos, establecer relaciones de causa/efecto definir prioridades y especular sobre posibles resultados	Análisis de casos, desarrollar alternativas y posibles enfoques de un problema	Identificar áreas cruciales para discusión saber oír ser realista e interpretar la posición del capacitado sin intentar dominarlo	Impaciencia del instructor, intentos del instructor de dar preferencia a su propio pensamiento y "dominar" las opiniones de los capacitados.	Globalidad, variedad, profundidad creatividad y realismo en el análisis de problemas más concretos
Desarrollar nuevas actitudes, valores y capacidad de juzgamiento	Presentar problemas de actitudes y valores gerenciales. Redefinir problemas, dar "retroalimentación" y oír	Debatir, revelar valores personales, desarrollar alternativas y sus implicaciones	Considerar variedad de valores y actitudes y analizar casos en todas las dimensiones posibles	Analizar problemas multidimensionalmente, autodominio Percepción de los valores de los participantes	Imposición por el instructor de sus propios valores y actitudes. Impaciencia y poca habilidad para tolerar la frustración y valores diversos de los participantes	Cambios en valores y actitudes, autoconfianza creciente, humildad y sentido de mayor responsabilidad por parte de lo capacitados

Mediante la simplificación y la extrapolación del análisis de Dooley y Skinner para la capacitación gerencial, el papel del capacitador, del capacitado y las condiciones de éxito y fracaso de la capacitación puede examinarse en función de los objetivos educacionales, conforme a lo expuesto y explicado en el cuadro IV⁹.

Los métodos pedagógicos utilizados en sala de clases son extremadamente variados y su utilización de forma aislada o en conjunto depende de la situación educativa específica. No obstante, cualquiera sea la combinación de métodos pedagógicos, debe alentarse continuamente la participación de los educandos en las actividades educacionales.

Los métodos más comúnmente utilizados en los programas de desarrollo gerencial pueden ser clasificados en cuatro grandes grupos:

- clase expositiva, auxiliada o complementada por ayudas audiovisuales;
- estudios de casos y de problemas reales de la gerencia;
- simulaciones, juegos y otras técnicas de tratamiento simulado y de laboratorio de la realidad organizacional;
- ejercicios de autoanálisis (conocimientos, valores y actitudes).

Se torna extremadamente difícil hacer un juicio sobre las ventajas y desventajas de cada método, ya que las posibilidades de variación de los propios métodos y situaciones educativas son muy grandes. No obstante, para efecto de análisis y discusión, en el cuadro V se intentó combinar las ideas de juzgamiento metodológico utilizadas por Hofer¹⁰ y aplicarlas bidimensionalmente a los objetivos educativos y a los métodos pedagógicos, arriba descritos, haciendo un juzgamiento sobre la potencialidad de cada método.

CUADRO V

POTENCIALIDAD DE LOS METODOS PEDAGOGICOS
POR OBJETIVOS EDUCACIONALES

Métodos Pedagógicos \ Objetivos Educativos	Adquirir Conocimientos y Aprender Conceptos	Comprender y Adquirir Habilidad en el Uso de las Técnicas	Adquirir Habilidad Analítica de Problemas Empresariales y Planes de Acción	Desarrollar Nuevas Actitudes, Valores y Capacidad de Juzgamiento
Clase expositiva (ayudas audiovisuales)	bueno	bueno	regular	débil
Estudio de casos y de problemas reales de gerencia	regular	bueno	bueno	regular
Simulaciones, juegos y técnicas gerenciales de laboratorio	débil	bueno	bueno	regular
Ejercicios de autoanálisis	débil	regular	regular	bueno

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La función gerencial es una actividad sustantiva de la organización y consiste en el procesamiento de insumos del ambiente (demandas y apoyos), para alcanzar fines predeterminados y los desafíos constantes de innovación. Por lo tanto, los conocimientos sustantivos de estrategia institucional deben prevalecer en los programas de desarrollo gerencial. Además, la formación para la organización pública exige mayor atención a los compromisos sociales, políticos y morales del dirigente, para mantener la importancia de la institución pública.

De esta forma la educación no se puede limitar al dominio tecnológico de la administración y de las estructuras orgánicas. Mejorar lo que existe es importante, pero aprender cosas nuevas es crucial para la sobrevivencia y la relevancia. La introducción de la rutina en las técnicas de la institución contribuye a que los actuales dirigentes ejecuten sus tareas mejor que sus antecesores y que a su vez los sucesores las realicen también como ellos. Los especialistas en técnicas administrativas son esenciales y ya no es difícil encontrarlos en el mercado de trabajo. La capacidad gerencial es más rara, pues exige habilidades de formación más complejas, capacidad analítica, de juzgamiento, de decisión y liderazgo para enfrentar riesgos e incertidumbres. Además, el mundo moderno exige del administrador una gran capacidad de negociación entre intereses y demandas múltiples y de integración de factores institucionales que son cada día más ambiguos y diversos. Esa capacidad gerencial moderna sólo se consigue por medio de la formación interdisciplinaria continua. No se trata de un proceso educacional para formar un producto sino de abrir un camino para nuevos valores y alternativas.

NOTAS

- Estudios teóricos sobre esa premisa tuvieron un marco fundamental en los trabajos de EMERRY F.E. y TRIST, ERIC: "The Causal Texture of Organizational Environments" Human Relations, No. 18, 1965, pgs. 21-32 y otros trabajos del Instituto de Taristock. Fueron importantes también como iniciación teórica en el campo y los trabajos de KATZ, Daniel e KAHN, Robert L. The Social Psychology of Organizations. New York, Wiley, 1966. Ejemplos aplicados a la gerencia moderna son innumerables y hacemos referencia a trabajos de base teórica, como los siguientes, para ilustrar el tipo de literatura que tratamos: ACKOFF, Russel, Redesigning the future. (New York, Wiley, 1970); AGUILLAR: Francis, Scanning The Business Environment, New York, McMillan, 1967; varios trabajos de ANSOFF, Igor, a partir de su obra fundamental Corporate Strategy. New York, McGraw Hill, 1965; trabajo de CHANNON Derek, especialmente JALLAND, R.M. Multinational Strategic Planning, New York, Mc Millan, 1978, DUNCAN, Robert "Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty", Administrative Science Quarterly (ASQ) setiembre, 1972, GALBRAITH, Jay, Organization Design, Reading Mass, Addison -Wesley, 1977; LORANGE, Peter y VANCIL, Richard (Textos) Strategic Planning Systems N.J. Prentice-Hall, 1977; STEINER, George Top Management Planning, N.Y., McMillan, 1969; STEINER, George y MINER, John, Management Policy and Strategy, N.Y. McMillan, 1977; TERRYBERRY Shirley "The Evolution of Organizational Environments" ASQ, Marzo 1968
- MYRES, Sumer y SWEEZY, Eldon "Why Innovations Fail", Innovation New York, Technological Review, 1983.
- ROBERTS, Edward, "Generating Effective Corporate Innovation" en Innovation, op.cit.

Bibliografía

1. OUCHI, William Theory Z. (How American Business Can Meet the Japanese Challenge), Reading, Mass, Addison Wesley, 1981.
2. Sobre análisis de incertidumbre en MOTTA, Paulo Roberto "Visao Contemporânea da Teoria Administrativa"; Revista de Administración Pública, Vol. 13, ene-mar, 1979.
3. Ver MOTTA, Paulo Roberto "Administracao para o Desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância, RAP Vol. 6, No. 3, 1972
4. Ver MOTTA, RAP Vol. 13, op.cit.
5. DOOLEY, Arch y SKINNER, Wickhan "Casing Case Method Methods", Academy of Management Review, Abril, 1977.
6. Los objetivos educativos y categorías fueron condensados, simplificados y adaptados de los análisis sobre estudios de casos realizados por Dooley y Skinner, op.cit.
7. Adaptado de HOFER, Charles apud UTTERMAN, Israel "The Teaching Implications of the Research in Policy and Planning: An Overview", en SCHENDEL, Dan y HOFER, Charles, Strategic Management, Boston, Little Brown, 1979.

EVALUACION DE LAS POTECIALIDADES DE LO PROASAS

(G U I A)

Documento presentado para su discusión durante la Reunión sobre "Nuevos Enfoques en la Enseñanza de la Administración de Salud", en Río de Janeiro, del 13 al 17 de mayo de 1985, preparado por el Dr. Paulo R. Motta, Director de la Escuela Brasileña de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas, PROASA, Río de Janeiro.

I. OBJETIVOS

1. Evaluar las potencialidades de los PROASAS para ampliar sus papeles, con el fin de que también se tornen centros de capacitación y desarrollo administrativo para el área de salud.
2. Estimular el desarrollo de programas de capacitación administrativa para dirigentes del área de salud.
3. Alentar la formación de docentes e investigadores.
4. Colaborar en la elaboración de alternativas curriculares, que al mismo tiempo rimen con la evolución de la teoría administrativa contemporánea y con las condiciones administrativas locales de cada país.
5. Apoyar la producción de material didáctico "autóctono" para uso en los programas de desarrollo administrativo, principalmente en el área de salud.
 - 5.1 Producción de textos básicos sobre política y administración de salud;
 - 5.2 Elaboración de monografías y estudios de caso, sobre problemas administrativos en el área de salud.
 - 5.3 Producción de otras ayudas didácticas para dirigir programas de desarrollo administrativo.
6. Apoyar algunas líneas de investigación que puedan aumentar los conocimientos sobre la política y la administración de la salud.
7. Promover la difusión e intercambio de información sobre investigación y enseñanza, contenidos y modelos, en administración de salud.

II. PREMISAS SOBRE LA REALIDAD DE LA ADMINISTRACION MODERNA

1. El crecimiento y la complejidad de las organizaciones de la salud impiden dirigir las sobre la base del sentido común y de la experiencia de los individuos. De esta forma, la administración moderna exige habilidades más complejas y amplio conocimiento de los procesos organizacionales;
2. La magnitud creciente y el agravamiento de los problemas de salud, así como el acentuado aumento de la demanda de servicios de salud, en cantidad y calidad, requieren la existencia de organizaciones ágiles y flexibles, con dirigentes que sean capaces de responder oportunamente a dichos problemas;
3. Los cambios sociales, económicos, políticos y tecnológicos son tan rápidos que tornan obsoletas las estructuras institucionales y los conocimientos de los individuos, exigiendo atención constante a las nuevas formas de administración, en especial, a la prospectiva, a la planificación y a la administración estratégica;
4. El requerimiento cada vez más acentuado de una proyección del futuro de las organizaciones, exige capacidad de proyección y de planeamiento estratégico.

III. PREMISAS SOBRE LA ADMINISTRACION Y LA CAPACITACION EN EL SECTOR SALUD

1. Los administradores en el área de salud tienen dificultades para seguir de cerca la evolución de la teoría administrativa, debidas a las siguientes circunstancias:
 - 1.1 Insuficiencia de apoyo sistemático para la producción de conocimientos administrativos relativos al área de la salud.
 - 1.2 Insuficiencia de apoyo sistemático para la adaptación de conocimientos de la teoría administrativa a la gestión en el área de la salud.
2. Insuficiente articulación entre los programas de enseñanza e investigación en administración de salud, e insuficiente apoyo de estos a los servicios de salud.
3. Insuficiente capacitación gerencial a pesar de la importante contribución hecha por los programas existentes.

IV. EVALUACION

La evaluación de cualquier proceso educativo sólo puede entenderse y ejecutarse de forma profunda o total. Como la educación es un proceso amplio, en el cual el conocimiento se adquiere tanto sistemática como asistemáticamente, tanto dentro como fuera de las salas de clase, la evaluación no debe limitarse a lo que está formalmente sistematizado en el curriculum o a las actividades desarrolladas en las aulas. Además, el contenido de un curriculum envuelve una serie de factores interdependientes, que influyen directamente sobre el aprendizaje. En consecuencia, centralizar la evaluación en uno solo de los factores sería reducir la visión del proceso educativo, dejando de lado factores importantes que pueden contribuir al aprendizaje.

La evaluación es un proceso orientado a determinar la importancia y el impacto de los programas de capacitación, a la luz de sus objetivos y de los factores ambientales que condujeron a su creación. De esta forma, la naturaleza de la evaluación depende en gran parte del tipo de capacitación proporcionada. Sin embargo, a pesar de las múltiples formas e instrumentos que puede utilizarse, deben incluirse algunos criterios objetivos. Por ejemplo, deben definirse anticipada y claramente los propósitos de cada programa, los patrones esperados y lo que se considerará normal o un desvío.

La guía que se ofrece a continuación consiste en una lista de tópicos que deben considerarse en el proceso de evaluación de la potencialidad de los PROASAS. No se trata en este momento de evaluar los programas existentes ni el pasado reciente de las instituciones. Todas las instituciones invitadas a participar del seminario han sido evaluadas y reconocidas en sus países respectivos, por la importancia y la calidad de los servicios prestados. Es exactamente por tratarse de instituciones de notorio valor, que se pretende estimularlas y ampliar sus papeles en el desarrollo administrativo para el sector salud.

V. OBJETIVOS DE LA EVALUACION DE POTENCIAL DE LOS PROASAS

1. Evaluar la potencialidad de cada PROASA para el cumplimiento integral de sus objetivos de formación, capacitación (adiestramiento), cooperación técnica, investigación, publicación de textos y material didáctico además de aquellos otros objetivos específicos asignados a dichos PROASAS;
2. Establecer aquellas funciones o tareas susceptibles de ampliación o que requieran apoyo para ser satisfechas;
3. Determinar las áreas o aspectos que sean claves para mejorar y/o aumentar los programas existentes;
4. Definir las perspectivas de desarrollo de los PROASAS dentro del contexto sectorial.

VI. BASES PARA LA EVALUACION DE LAS POTENCIALIDADES

1. Definición integral por actividades, según áreas

Formación (pre y posgrado)

Educación continua

Adiestramiento (programas regulares o según la demanda)

Investigación

- línea académica - aplicada

- programas de profesores

- labor con estudiantes de postgrado

- otros servicios contratados

Extensión y difusión

- publicaciones

- material de estudios

2. Variables para el análisis

Coherencia programática (objetivos -tareas)

Eficacia de los programas

Capacidad utilizada (programas)

Capacidad disponible (programas)

Factibilidad de crecimiento

Factibilidad de fortalecimiento

3. Grado de ocupación o utilización de recursos

- recursos humanos

- directivos

- académicos

- apoyo administrativo

- recursos físicos

- aulas

- oficinas

- equipos

- Recursos financieros y materiales

fuentes y usos

GUIA DE IDEAS
(FORMACION Y ADIESTRAMIENTO)

- I - Programación Didáctica y Pedagógica
 - 1. Curriculum (contenido)
 - 1.1 Importancia
 - 1.2 Extensión del contenido
 - 1.3 Grado de complejidad
 - 1.4 Aplicabilidad a los participantes
 - 1.5 Coherencia con los objetivos educativos

 - 2. Relación, secuencia y tiempo de los contenidos
 - 2.1 Lógica de la secuencia
 - 2.2 Relación entre los contenidos escogidos
 - 2.3 Calidad y cantidad de la enseñanza por período didáctico

 - 3. Métodos y técnicas de enseñanza
 - 3.1 Potencialidad para transmitir conocimientos, habilidades y actitudes
 - 3.2 Contribución para despertar y mantener el interés de los participantes.
 - 3.3 Aplicabilidad al nivel de enseñanza y a los participantes

 - 4. Material de capacitación (textos, casos, etc)
 - 4.1 Importancia
 - 4.2 Coherencia con la temática
 - 4.3 Adecuación al nivel del programa y del participante
 - 4.4 Proporción de material genuino (producido por el programa y el país).

II. Actores en el Proceso de Capacitación

1. Cuerpo docente/investigadores

1.1 Campo de formación profesional

1.2 Experiencia en docencia e investigación

1.3 Actualización académica

1.4 Actividades docentes, investigación y asistencia técnica

2. Estudiantes

2.1 Proceso de selección

2.2 Perfil profesional

2.3 Potencialidad para aplicar conocimientos y habilidades

3. Coordinadores/Supervisores

3.1 Formación profesional

3.2 Experiencia en la administración de programas

3.3 Participación académica

4. Autoridades superiores del coordinador

4.1 Grado de comprensión de la importancia del programa

4.2 Capacidad de apoyar el programa política y administrativamente,

4.3 Capacidad de influencia, supervivencia y permanencia del programa

III. Organización y administración

1. Localización e instalaciones físicas

1.1 Adecuación y programas de desarrollo gerencial

1.2 Facilidad de acceso para los participantes

1.3 Posibilidades de interacción y enlace con otros programas del área

2. Equipo para enseñanza/ayudas audiovisuales
 - 2.1 Tipos de equipos existentes
 - 2.2 Grado de utilidad para el programa
 - 2.3 Grado de uso efectivo

3. Administración interna
 - 3.1 Grado de autonomía y/o dependencia de órganos administrativos superiores
 - 3.2 Costo
 - 3.3 Eficiencia

4. Presupuesto
 - 4.1 Origen de los ingresos
 - 4.2 Posibilidad de variación en los ingresos por arreglos administrativos internos
 - 4.3 Programación de los gastos: adecuación a los objetivos y prioridades del programa
 - 4.4 Autonomía de la gestión presupuestaria
 - 4.5 Auditoría

- IV. Lazos Institucionales Claves
 1. Instituciones educativas
 - 1.1 Formadoras de capacitadores e instructores
 - 1.3 Ejecutoras de programas similares

 2. Instituciones gubernamentales y de servicios de salud
 - 2.1 Formuladoras de política de salud
 - 2.2 Prestadoras de servicios de salud
 - 2.3 Financiadoras de programas educativos en el área de salud