

**Investigación Social de carácter  
cualitativo – Cuantitativo a nivel de los  
funcionarios del BPS**

*(Extractado del Informe del Centro de  
Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU))*

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

---



## **Presentación**

En este artículo se transcribe el Capítulo II “Marco conceptual del estudio” del informe “Investigación Social de carácter cualitativo - cuantitativo a nivel de los funcionarios del BPS” que realizó la consultora Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU) bajo la modalidad contrato. Su versión final de Julio de 2006 fue presentada al Directorio del BPS el 20 de setiembre de 2006.

La propuesta y concreción de éste estudio de funcionarios, periodo 2006, se sustentó en nuevas concepciones. Una de ellas es el lugar del funcionario, concebido como quien potencia el hacer de la organización y no sólo como un recurso más medible y cuantificable y la otra es el propósito de un proceso de transformación del sistema y la organización, planteado por las nuevas autoridades, en el que se articulan: Contexto, Misión y RRHH.

Estas nuevas formas de pensar la organización significó y exigió al Equipo Técnico del BPS situarse e imaginarse un escenario diferente y posible, para comprender esa visión, articular esos tres pilares y traducirlos en los objetivos de esta investigación, de manera de aportar así, información a este proceso

De las empresas que se presentaron a la licitación, el CIESU<sup>2</sup> fue la seleccionada para realizar este estudio, por ser quien mejor interpretó esta filosofía y el proceso iniciado por BPS.

Las hipótesis centrales y el marco conceptual con las cuales CIESU abordó el estudio se describen a continuación.

- 1) un Modelo de Gestión compuesto por el SER, el ESTAR y el HACER para poder establecer como los funcionarios perciben su papel y su relación con la institución en un contexto de cambio tanto interno como externo y, en consecuencia como actúan bloqueando o promoviendo los cambios.
  
- 2) visualizar el grado de interrelación e integración de los tres niveles de acción para el diseño e implementación de una política social y en este caso la Seguridad Social : a) los de generación de políticas (nivel político), de gestión de políticas (nivel técnico – gerencial), y por último el nivel correspondiente a las prestaciones concretas.

---

<sup>1</sup> Equipo Técnico BPS (APSS): Ps. Cristina Klüver, Ps. Alicia Marotti, Ps. Alicia Enciso, A/P Rosanna López y Beatriz Martínez.

<sup>2</sup> Equipo Técnico CIESU: Dr. Jorge Papadópulos. PH.D en Ciencias Políticas. Master en Sociología Coord.- Lic. Susana Dornel. Socióloga, Investigadora. Mag. José Enrique Fernández. Master en Trabajo Social, Sociólogo, Investigador. Lic. Matilde Pazos Postgrado en Psicoterapia Transpersonal. Postgrado en Gestión de RRHH, Psicóloga. - Lic. Mariana Castagnin. Postgrado en Psicodrama. Psicóloga. - Lic. Victoria Cabrera. Antropóloga, Investigadora. Lic. Aurora Defago Antropóloga

## **Marco conceptual del estudio<sup>3</sup>**

### **Los desafíos de un nuevo enfoque de la Seguridad Social**

#### **El cambio y sus bloqueos**

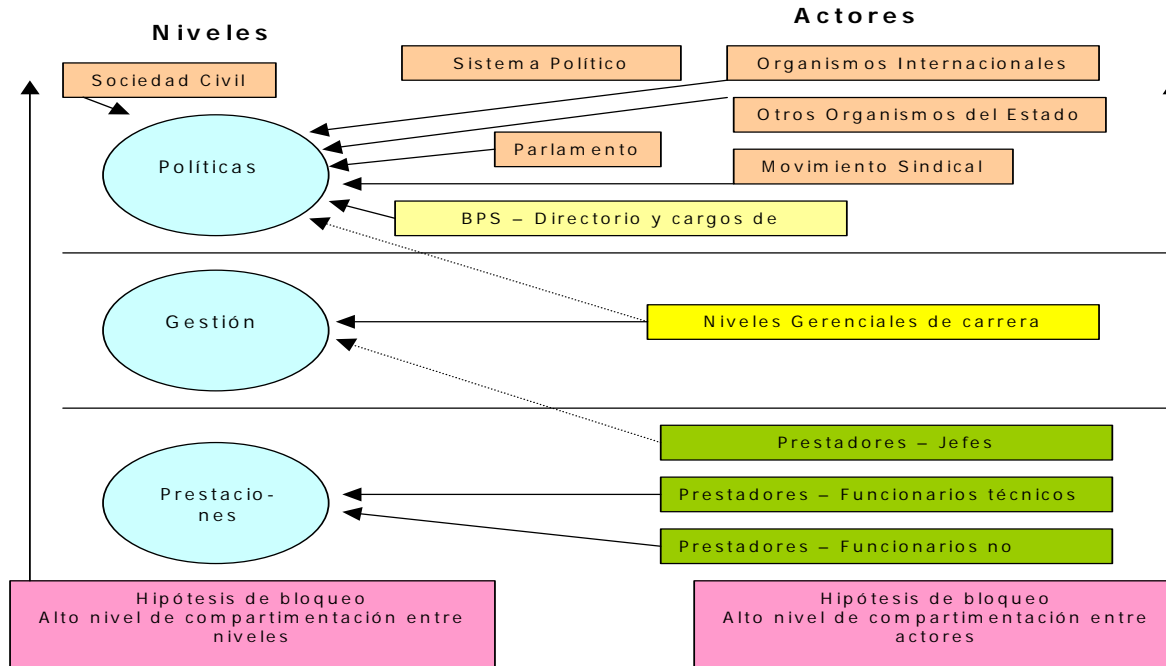
El diseño del presente estudio está sustentado en una tesis que plantea en primer lugar que el diseño y la implementación de una política social, en este caso la Seguridad Social, tiene tres niveles de acción, que incluyen espacios institucionales, organizacionales, y diferentes actores. En segundo lugar planteamos que en un modelo virtuoso, estos niveles tendrían que estar fuertemente interrelacionados.

Caracterizamos a estos niveles como: a) los de generación de políticas (nivel político), de gestión de políticas (nivel técnico – gerencial), y por último el nivel correspondiente a las prestaciones concretas sobre la población (funcionarios que aplican la política). En la figura 1 esquematizamos esta estructura.

---

<sup>3</sup> Versión ajustada del marco conceptual que fue presentado en la propuesta original de CIESU a BPS

Figura 1. Niveles de diseño e implementación de Políticas



En la figura 1 adelantamos una hipótesis de configuración de niveles y actores que vamos a discutir seguidamente<sup>1</sup>. Si asumimos que es factible que exista una analogía entre el desarrollo histórico del BPS y otros organismos estatales, se puede hipotetizar que es probable que estemos ante un modelo de generación e implementación de políticas históricamente bloqueado, donde la compartimentación entre los tres niveles referidos ha generado fuertes resistencias al cambio y eventualmente a la corrección de rumbos ante fracasos de algunas políticas, un modelo que ha presentado ausencia de diálogo y negociación, y con una fuerte dificultad para la emergencia de liderazgos reformadores.

Esta configuración expresa un escenario de máxima en cuanto a bloqueo del modelo, y es probable que no responda a la coyuntura actual del BPS, pero nos sirve de parámetro para observar en el correr del estudio el estado actual de la situación.

En el esquema de referencia graficamos la interacción entre actores y niveles con flechas continuas en el caso de interacciones consolidadas, y en flechas punteadas cuando son interacciones (hipotéticamente) en proceso de conformación.

En el entendido que el proceso de conformación de políticas tiene tres momentos que implican diferentes niveles, que en un modelo virtuoso tendrían que estar integrados, la pregunta para nosotros es: ¿por qué históricamente cuando se han producido fallas y/o problemas en alguno de los tres niveles, o en el espacio de interacción común a los tres niveles, no se producen cambios que tiendan a corregir la acción?

Los bloqueos existentes para corregir, reformular, y recrear el proceso de generación de políticas a partir de los resultados concretos de su aplicación, suponen modelos basados en estructuras con poca flexibilidad y plasticidad para transformar la realidad cristalizada en las estructuras, y más aún, modelos que al modificar las estructuras existentes, generan nuevas estructuras que mantienen las características intrínsecas de las anteriores.

Este proceso que consolida comportamientos compartimentados en los tres niveles referidos, genera inercias que cierran el paso al planteo de alternativas y a la construcción de opciones de cambio.

Es claro que estas inercias son una de las principales variables que explican el bloqueo de procesos de cambio, y las mismas están directamente vinculadas a la cultura organizacional. En este sentido, diagnosticar y caracterizar correctamente las inercias y bloqueos en un sistema es un paso importante para la planificación estratégica en un contexto de cambio de Modelo.

---

<sup>1</sup> Este planteo teórico es formulado en principio por el Dr. Fernando Filgueira (inédito). Sobre esa base, se desarrolla la discusión de los diferentes niveles de formación e implementación de políticas sociales que se presenta a continuación, que es responsabilidad de José Enrique Fernández.

A continuación vamos a presentar en forma sumaria lo que consideramos son las claves y falacias (conocidas) de esta inercia a partir de un esfuerzo de abstracción de lo que han sido diferentes procesos de bloqueos en el Estado uruguayo. Es importante en el marco de este estudio observar hasta que punto estos elementos están presentes en el proceso de cambio actual que enfrenta el BPS.

### **Claves y falacias de la inercia**

- Escasos recursos y límites fiscales (no hay reconocimiento de margen fiscal externo e interno). La primer falacia que se esgrime para justificar la imposibilidad de transformar la realidad es la ausencia de presupuesto, pero en términos generales no se discute la redistribución del presupuesto existente, pues esto implica modificar situaciones estructurales medianamente consolidadas.
- Acción orientada por reglas y no por productos e impactos (en su forma más extrema medios que se convierten en fines). Cuando se burocratizan, las instituciones pierden de vista sus objetivos estratégicos (en este caso los objetivos de la Transformación de la Realidad) expresados concretamente en los productos e impactos, y mediante la profusión de reglas se orientan hacia los instrumentos de intervención, esto es, los medios se convierten en fines en si mismos. En este sentido, la evaluación hace énfasis en el correcto cumplimiento de las reglas, y no en los productos o impactos alcanzados.
- Ausencia de voluntad política, de imaginación gerencial y desmoralización de prestadores (las dificultades y carencias son vistas como naturales e inevitables). En los tres niveles, se produce una naturalización de la realidad, que opera como efecto paralizante ante la posibilidad de plantear opciones de cambio.
- Ausencia de diagnósticos y evaluaciones sistemáticas (no hay consensos sobre que falla y sobre porqué falla). En este caso, el generar una cultura de la evaluación, implica llegar a consensos sobre la legitimidad de las herramientas, y romper con la burocratización ya citada.
- Efectos de bloqueo políticos, administrativos y de rutinas. Los elementos planteados generan bloqueos en los tres niveles, que refuerzan la permanencia de las estructuras existentes.
- Ausencia de diálogo, responsables y responsabilidad entre niveles. Las situaciones internas a cada nivel, generan serios problemas en la interacción entre los mismos, que se expresan en la falta de capacidad de diálogo, la dificultad para construir actores que asuman

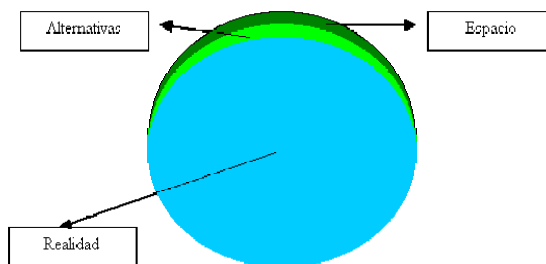
responsabilidad, y por último, la dificultad para construir un marco de responsabilidad entre niveles.

- Profusión normativa e inoperancia de efectos. La profusión normativa producto del proceso de burocratización, tiene como correlato la inoperancia de efectos.

## El Modelo bloqueado

En función de las claves y falacias planteadas, construimos el modelo bloqueado. En este modelo todo es como es y nada puede ser de otra manera. La esfera de la realidad percibida y aceptada ocupa casi toda la superficie, y no deja espacios para la esfera correspondiente a los espacios para pensar políticas y modelos de gestión que trasciendan a la realidad aceptada, y a la esfera correspondiente a la generación de alternativas concretas a la realidad existente. En otras palabras se instala a nivel de sentido común la idea de que nada puede cambiar porque no hay alternativas viables. Este modelo sin espacios para imaginar, discutir y procesar el cambio, está instalado sobre estructuras que suponen la compartimentación de los tres niveles de acción planteados anteriormente.

Figura 2. El modelo bloqueado



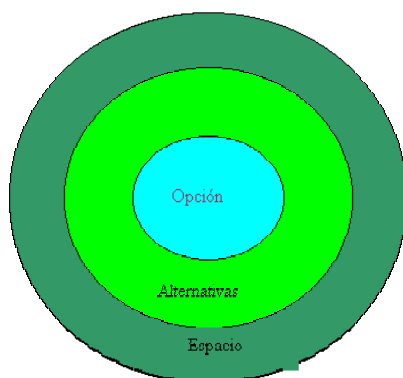
## El Modelo Virtuoso

En este modelo el espacio para pensar políticas y gestión es más amplio que lo que existe, surgen efectivamente alternativas a lo que existe y se arriba a opciones informadas y responsables respecto a estas alternativas

La realidad percibida y aceptada – y podemos decir naturalizada – se convierte en “opciones” esto es, es una solución entre otras, y ocupa un espacio mucho más pequeño que la esfera de alternativas, lo que le da flexibilidad y elasticidad al poder manejar un menú de opciones evaluables, y por último amplía la esfera correspondiente a la discusión de alternativas de política y gestión, que significa instalar un espacio de diálogo y negociación imprescindible para la consolidación del proceso.



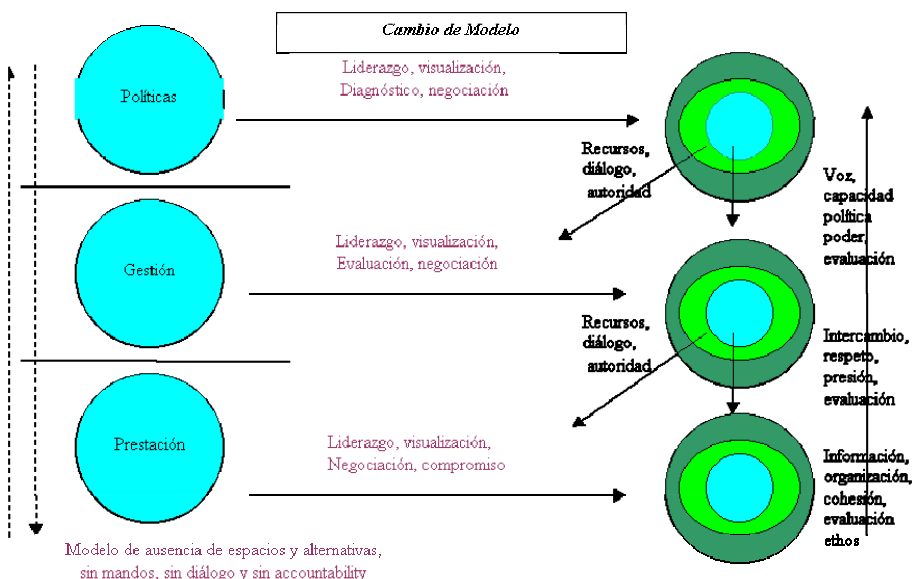
Figura 3. El modelo virtuoso



El paso de modelos bloqueados a modelos virtuosos de formación y gestión de políticas sociales

Entendemos que el paso de un modelo a otro, se genera a partir de la ruptura de la compartimentación entre los tres niveles referidos, mediante instrumentos que reconfiguran la relación entre las tres esferas referidas. En la figura 4 graficamos los aspectos relevantes a nuestro criterio en el proceso de cambio.

Figura 4. El cambio de modelo



El modelo bloqueado es un modelo de ausencia de espacios y alternativas. Cada nivel se desarrolla en una esfera compartimentada que tiene como referencia una realidad naturalizada, sin una perspectiva de visualización de alternativas ni de generación de espacios de creación de políticas. Una consecuencia directa de esto es la falta de diálogo intra e inter niveles, ya que no hay espacios de creación y negociación; la falta de mando, ya que la compartimentación dificulta la posibilidad de establecer una estructura de autoridad legítima y con capacidad de mando real; y la falta de transparencia y, ya que es difícil establecer sistemas de evaluación y control ciudadano sobre la gestión en este modelo.

El paso hacia un modelo virtuoso, a nuestro criterio, implica en primera instancia la visualización de un escenario donde cada nivel se estructura de acuerdo al diseño planteado en la figura 3, y en segunda instancia, un escenario donde se rompe la compartimentación entre los niveles, a partir de la aplicación de una serie de herramientas que son el soporte de la dinámica del sistema.

En los tres niveles, hay tres herramientas comunes que son claves en el proceso, el liderazgo, vinculado a la emergencia de actores con una impronta reformista, la visualización, vinculada con la capacidad de proyección hacia escenarios alternativos a la realidad percibida y aceptada, y la negociación, vinculada a la generación de capacidad de diálogo, y generación de alternativas. A partir de aquí, identificamos tres herramientas más, que están adscriptas a cada nivel: la capacidad de diagnóstico, vinculada al nivel de definición de políticas, la capacidad de evaluación, vinculada al nivel de gestión, y la capacidad de generar compromisos en los prestadores concretos.

Al romper la compartimentación entre niveles, se construye un camino de ida y vuelta, que va desde el nivel de políticas hasta el de prestaciones, pasando por el de gestión. Estos caminos suponen una reconfiguración del ejercicio de la autoridad, la apertura de canales de diálogo, y la redistribución de recursos entre los diferentes niveles.

Por otra parte, también implica una nueva configuración del ejercicio del poder, la instalación de sistemas de evaluación que integran a todos los niveles y se convierten en herramientas de política. A esto se suma la existencia de un flujo creciente de información y la generación de un Ethos a nivel de los prestadores.

### **La transformación de la Seguridad Social en el Uruguay**

Finalmente corresponde hacer algunas apreciaciones acerca de la importancia de la transformación de la seguridad social en el Uruguay. Es sabido que el sistema uruguayo es uno de los más desarrollados de América latina, fundamentalmente en cuanto a su cobertura. Sin embargo el sistema uruguayo se construyó sobre una base de privilegios relativos más que de derechos universales.

Su expansión fue más vertical que horizontal. Es decir que algunas categorías ocupacionales fueron recibiendo un conjunto de prestaciones del sistema mientras que otras no recibían ninguna. Como es sabido, la primera categoría ocupacional en recibir alguna de las prestaciones fueron los militares, luego los funcionarios públicos, posteriormente los maestros, a continuación los trabajadores de los servicios públicos y luego los trabajadores de la industria y el comercio que se fueron incorporando por categorías profesionales.

Los trabajadores rurales, construcción y domésticos fueron los últimos en ser incorporados al sistema. Esto fue así hasta 1954 cuando la legislación estableció que todos los trabajadores tenían derecho a la seguridad social (más bien prestaciones IVS)<sup>2</sup>. Pero no solo esto. Además mientras algunas categorías profesionales recibían seguro de desempleo y otros beneficios del sistema (como salud), otras no lo recibían.

Adicionalmente, en la década de 1960 cálculos de la CIDE mostraban que el período promedio para comenzar a recibir la prestación por retiro demoraba promedialmente 9 años. Las jubilaciones más veloces eran obtenidas por la vía del expediente del “pronto despacho” en una estructura gerencial en la cual cada uno de los miembros del Directorio del Banco podía tener hasta 20 secretarios, cuya función principal era promover las jubilaciones de aquellos beneficiarios que venían con recomendación política. De esta forma muchos funcionarios del Banco actuaban como “profesionales ocultos de la política” en el marco de una política social que en lugar de favorecer el desarrollo de la ciudadanía social, promovía el particularismo y los privilegios relativos.

Con el advenimiento de la democracia, la integración de los directores sociales al Directorio del Banco, el expediente electrónico y la historia laboral muchos de estos abusos pudieron ser controlados.

Sin embargo aún resta mucho por hacer como bien lo han señalado las nuevas autoridades del BPS. Sobre todo teniendo en cuenta que la Seguridad Social del Uruguay incluye un muy completo conjunto de prestaciones que no se agotan en el subsistema IVS, sino que abarcan todo el ciclo de vida de los ciudadanos (Prestaciones materno infantiles, Asignaciones familiares, Seguro de Desempleo, Cobertura Mutual y otro conjunto de prestaciones muy poco conocidas por los potenciales beneficiarios). Adicionalmente, el BPS hoy tiene una importante labor en el funcionalmente del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y podría estar llamado a jugar otros roles de importancia si desarrollase capacidades de monitoreo y evaluación de otras políticas sociales. Para ello cuenta con los recursos humanos, sistemas de información potentes y capacidad instalada.

Ahora bien, la implementación de un nuevo enfoque de la Seguridad Social será muy difícil de realizar sin una firme gestión política y una clara gestión

---

<sup>2</sup> Ver Jorge Papadópulos: *Seguridad Social y Política en Uruguay*. CIESU, 1992 y Politics and Ideas in Policy Making: *The reform of the Uruguayan Pension System in Comparative Perspective*. Tesis de Doctorado Universidad de Pittsburgh, 2001

programática del proceso. Esto significa que en términos de gestión política se requiere de un liderazgo claro y firme desde el Poder Ejecutivo (Presidencia, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Economía y Finanzas y OPP) y el Parlamento con vocación transformadora, que recorra el proceso político desde sus inicios hasta el final y que sea conocedor y participe de las alternativas técnicas que se planteen. En este plano, la relación con organizaciones de la sociedad civil tiene que ser muy bien articuladas y gestionada desde los niveles políticos de conducción. A su vez, el diálogo y la información tiene que fluir entre los tres niveles del sistema reseñado más arriba.

En lo que tiene que ver con la gestión programática de un enfoque renovado de la Seguridad Social se requieren altísimas competencias y compromisos técnicos para la elaboración de las alternativas y de los pasos intermedios. Este compromiso debe estar anclado fuertemente en el BPS (en el Directorio y en las gerencias más relevantes), en la AFAP República, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el Ministerio de Economía y Finanzas y en el Banco Central. Esto significa que gestión técnica y gestión programática deben estar fuertemente interconectadas en todo el proceso. A su vez no habrá gestión programática viable si la gestión política no está fuertemente interrelacionada con aquella.

Para todo esto se requieren fuertes capacidades de articulación de políticas y en particular de un enfoque que privilegie lo social sobre lo económico para reorientar el modelo de gestión de la política social en general y de la de seguridad social en particular. El BPS (el conjunto de sus funcionarios) en este marco debe fortalecer su capacidad de comprensión de la relación política económica-política social como para posicionarse mejor en la articulación y el diálogo del conjunto de las políticas sociales con las políticas económicas.

Para esto, el tener claro el punto de partida (las capacidades institucionales o una "línea base") es fundamental. Ella permitirá saber que capacidades de gestión se deberán fortalecer, que innovaciones se deberán introducir en la formación y la capacitación de recursos humanos, cuales serían las prioridades de una agenda de investigación de corto, mediano y largo plazo orientada a los procesos, los resultados y la articulación de políticas. También permitirá diseñar un proceso que permita adecuar los sistemas de información. De esta forma los datos podrán ser convertidos en información y esta en conocimiento útil para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas y programas, así como para un adecuado Modelo de Gestión. Y, como ya lo hemos referido buenos sistemas de monitoreo y evaluación contribuyen al diálogo, al liderazgo probadamente basado en resultados y al generación de recursos de poder para la transformación de la política.

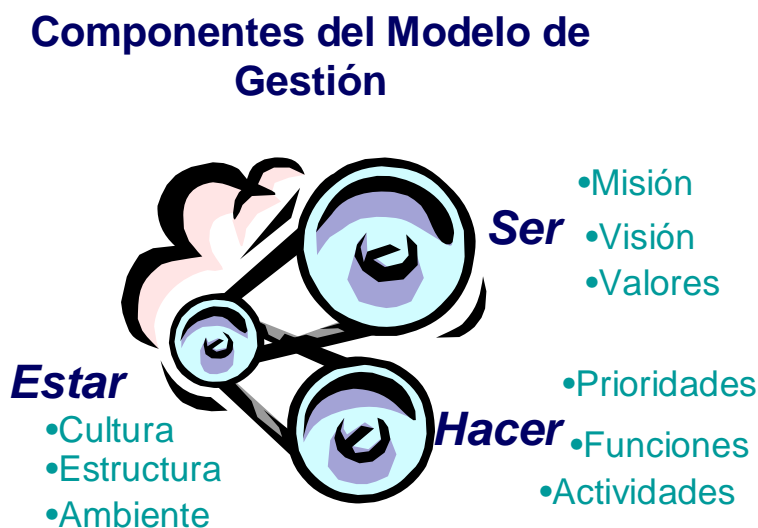
## **El Modelo de Gestión**

Partimos de la idea simple de que toda organización tiene un modelo de gestión aunque el mismo a veces sea más implícito que explícito. El organigrama no es el modelo de gestión, es más, existen muchas

instituciones con modelos de gestión que por no ser explícitos o poco transparentes no concuerden con el organigrama, por lo cual esas instituciones generan ineficiencias e ineficacias. Por ese motivo la elaboración de un modelo de análisis organizacional debe tener como objetivo hacer explícito lo que es implícito u oscuro para impulsar la armoniosa relación con el organigrama, con las funciones, con los procesos y con las acciones de la organización.

Si bien es dificultoso definir lo que es un modelo de gestión (por la enorme variedad de modelos - tanto teóricos como empíricos - existentes), a los efectos del desarrollo de esta propuesta aquí se asumirá que un modelo de gestión es la unidad mínima (irreductible) que contiene los elementos de la identidad de la organización. Expresa un estilo de gerencia y jerarquías. Incluye la razón y la intuición, así como lo formal y lo informal.

Figura 5. Componentes del Modelo de Gestión



EL SER de la organización

El Ser de la institución es aquello que hace a la esencia misma de la organización: misión, visión y valores.

#### La Misión

Sin misión no hay institución porque sus miembros no podrán definir sus prioridades, no se podrá avanzar ni sincronizar esfuerzos. Si bien el Ser de la institución, en el sector privado es el *objetivo principal de la empresa* (lucro),

desde la perspectiva de una institución pública el Ser lo definimos aquí como *la contribución de la institución a la sociedad*.

**Cuando se redefine la misión se está cambiando de actividad.** Redefinir la misión es la forma más profunda de alterar la esencia de la organización. Por eso es lo más difícil de lograr de forma efectiva.

## **Visión**

La visión es una imagen de lo que los miembros de la organización quieren que esta llegue a ser. Es la "imagen" que tienen los miembros de la organización. Es algo que se puede describir y que la gente puede percibir.

Para que la visión funcione adecuadamente debe cumplir con tres requisitos:

- Debe ser un concepto enfocado;
- Debe promover una sensación de propósito noble;
- Debe generar una probabilidad verosímil de éxito.

## **Los Valores**

Para que Misión y la Visión sean algo más que palabras es necesario que estén articuladas con los Valores de la gente que forma parte de la organización. Allí donde hay valores compartidos habrá mayor facilidad para encontrar una dirección común, para compartir y consensuar prioridades. Por lo tanto, es necesario poder aclarar los valores, tener idea del rango de creencias que influyen en el proceso de toma de decisiones y así encontrar maneras compartidas de establecer las prioridades.

Los valores son un conjunto de entendimientos básicos en la organización sobre cómo hacer las cosas. De ellos se desprenden definiciones del tipo de: cómo trabajar juntos (las relaciones hacia adentro), qué se priorizará (qué es lo que realmente importa), cómo se tratará a los demás (las relaciones hacia afuera). Estos entendimientos suelen ser comprendidos pero rara vez son expresados. Casi todos los valores de la organización y el equipo son inconscientes en el sentido de que están bajo la superficie y no se exploran ni debaten abiertamente. Traerlos a la luz del día realza el acuerdo y la conexión.

## **EI HACER de la organización**

### **Prioridades**

Al definir sus prioridades una institución selecciona la forma de alcanzar su misión. Toda organización se enfrenta al problema de cómo asignar los recursos humanos, materiales, financieros y de información disponibles para alcanzar su misión y cumplir con las funciones que esta requiere.

Es en la definición y en la instrumentación efectiva de las prioridades donde comienza a ponerse en práctica la consistencia de la organización. Sólo cuando las prioridades resultan claras y son incorporadas (introyectadas) por todos los actores de la institución comienza a haber una verdadera organización.

La visión cobra vida cuando todos en la organización perciben como su aporte se convierte en un factor decisivo. Una forma de avanzar hacia ello es lograr que todas las personas en todos los departamentos o sectores de la organización traduzcan la visión en papeles y metas que tengan significado para ellas personalmente.

### **Funciones**

La división del trabajo en una institución permite a esta alcanzar su misión. Por lo tanto se deben establecer funciones claras y coordinadas. Para alcanzar la misión es imprescindible encontrar un modelo de división del trabajo que defina unidades organizativas capaces de asumir funciones. Existen funciones finales y funciones intermedias o de apoyo. A medida que estas últimas cobran peso por sobre las primeras los procesos se complejizan y la institución se torna cada vez más burocrática.

### **Actividades**

Las actividades son a las personas (funcionarios) lo que las funciones a las unidades organizativas. El trabajo es organizado de forma que cada actor involucrado asuma un conjunto de tareas que pueden ser más o menos estandarizadas.

La normalización o estandarización se logra por:  
las descripciones de las tareas de cada puesto,  
la especificación de los resultados a lograr, la estandarización de los procesos,  
la predeterminación de las habilidades de los agentes,  
la regulación de los comportamientos.  
En muchas organizaciones se continúa con procesos rituales que no tienen sentido, que no contribuyen en nada al Ser de la organización.

## **El ESTAR de la Organización**

### **Estructuras**

Toda actividad a escala requiere de algún modelo de división del trabajo. El organigrama es una representación gráfica de la estructura y en él se identifican todas las unidades organizativas. Sin embargo debe considerarse que en la mayoría de las organizaciones hay una brecha entre la cadena de mando real y la representada en el organigrama. Es decir hay subordinados que no responden a sus superiores así como hay flujos de cooperación

horizontales entre unidades organizativas que no dependen del mismo superior. Una forma de evaluar la estructura es comparar la estructura real con la formal, el organigrama diseñado y el que se puede reconstruir a través de las representaciones de los actores involucrados en la organización. Cuando las funciones no son precisas ni claras, entonces no hay división del trabajo ni estructura.

### **Cultura e Incentivos**

Las motivaciones para participar en una organización son múltiples, pero se puede listar un conjunto de modalidades:

Aspectos vinculados a la retribución económica directa o indirecta

Aspectos vinculados a la capacitación

Aspectos vinculados al confort

Aspectos vinculados al ambiente interno

Aspectos vinculados al ambiente externo

Aspectos vocacionales y valorativos en general

### **Incentivos**

Los incentivos pueden ser definidos como estímulos dirigidos a armonizar los objetivos individuales con la cultura de la organización. Los incentivos no son siempre iguales ni valen para todos los casos. Para algunas personas funcionarán los incentivos salariales, para otras no.

Cuando se puede decodificar lo que las personas buscan dentro de la organización es factible incorporar estímulos que permitan orientar sus conductas hacia las funciones de la institución. La clave del éxito del modelo de gestión es adecuar la cadena de mando para obtener una mayor amplitud de control. Nuevamente, la determinación de los instrumentos de control adecuados dependerá del contexto en el que se sitúa la organización.

### **EI AMBIENTE EXTERNO de la organización**

Todas las organizaciones funcionan en un determinado contexto, un mercado, un momento político y/o económico (coyuntura) y realizan un intercambio con él. La propia búsqueda de la transformación es, en si misma, un intercambio ya que la organización recibe un conjunto de recursos o insumos y entrega un conjunto de productos o servicios. Pero además se intercambia información, insumos, recursos humanos, subproductos o derivados, etc. En algunos casos la organización beneficia a otra con su funcionamiento, en otros hay otras organizaciones que facilitan el funcionamiento de esta. Se trata de las externalidades del proceso de conversión o proceso productivo.

En toda institución hay diversos niveles de incorporación a las decisiones de la misma por parte de todos los funcionarios. En el mundo de las instituciones existen algunas que son por definición altamente jerárquicas y no democráticas (como los ejércitos) y otras que son altamente democráticas o,



al menos, más permeables a la voluntad de sus integrantes. Teóricamente (en un modelo de democracia directa) podría haber instituciones que incorporaran a los procesos decisionales a todos sus funcionarios. Sin embargo, la variación empírica de los modelos de gestión en el sector público y en particular en aquellas organizaciones complejas y altamente burocratizadas se estructuran en torno a un conjunto de normas que imprimen, en mayor o menor medida, un carácter jerárquico y no democrático tanto a las decisiones centrales (que definíamos como nivel político) como a las más cotidianas de la administración.

El Banco de Previsión Social, sin embargo, es una institución atípica en el Uruguay. Su gobierno es de tipo corporativo, es decir que su Directorio está conformado por miembros seleccionados por el gobierno y miembros electos por las asociaciones empresariales, las de jubilados y pensionistas y los gremios de trabajadores. En cuanto a estos últimos si bien podría pensarse que esto implica una participación de los trabajadores de la institución en el gobierno de la misma esto, en rigor, no es así. Los representantes de los trabajadores en el gobierno del Banco de Previsión Social lo hacen en tanto representantes de los trabajadores cotizantes al organismo y no de sus funcionarios, es decir que no es una representación gremial de los trabajadores del BPS. Esto quiere decir que el Directorio del Banco es la instancia que decide, finalmente, en los temas que le competen.

En todo caso, más o menos inclusión en los procesos decisivos, no implica que el nivel de definición de políticas y el nivel de gestión, no tengan la responsabilidad última de definir la misión y la visión de la institución. Sin embargo, el acuerdo de los funcionarios con el modelo de políticas (el Ser) y con el tipo de gestión que conduce a la realización del Ser -es decir el Hacer-, en período de cambios debe darse en interacción. En este sentido como sosteníamos más arriba, que no haya un modelo de cambios bloqueado demanda que el Ser de la institución se construya en forma interactiva entre los niveles de definición de políticas, el de gestión y el de prestaciones<sup>3</sup>.

No es en compartimentos estancos desde los cuales se puede establecer el diálogo, argumentar, ejercer la autoridad y el liderazgo y negociar los contenidos de la política que permitan o habiliten a modelos de decisión sin bloqueos.

Las autoridades del Banco de Previsión Social hacen especial referencia (como ya vimos) al desarrollo de un “nuevo modelo de seguridad social” para el cual quisieran saber cual es la predisposición al cambio de los funcionarios de la institución.

Podemos hipotetizar que este nuevo modelo, en la medida que no está explicitado, puede localizarse en el nivel de los cambios estructurales del sistema (reforma profunda del actual sistema mixto de seguridad social o nivel de gestión política-) o en un nivel inferior como puede ser el de la

---

<sup>3</sup> Debemos recordar aquí que cuando hablamos de prestaciones no nos estamos refiriendo a las prestaciones que otorga el BPS, sino al nivel más operativo de la institución a lo que en otro lugar denominamos “gestión organizacional”.

gestión estratégica o la gestión organizacional. Mientras el primer tipo de cambio se procesaría como una transformación del Ser institucional, el segundo tipo se operaría a nivel del Hacer o del Estar de la institución.

### **Síntesis del marco conceptual**

A partir del marco desarrollado, nos proponemos trabajar con dos niveles de categorías, que combinan aspectos teóricos macro y micro sociales, y que nos permiten abordar los aspectos institucionales y organizacionales en forma integrada. En este sentido, analizaremos las categorías micro sociales vinculadas al modelo de gestión, el Ser, Hacer y Estar en la organización, situadas en los tres niveles macro sociales de implementación de políticas (Políticas, Gestión y Prestaciones). En la figura 6 graficamos el cruce programado entre los dos abordajes teóricos.

**Figura 6. Relación entre niveles teóricos**

	Ser	Hacer	Estar
Nivel de Políticas	Visión – Misión – Valores	Prioridades – Funciones- Actividades	Cultura – Estructura – Ambiente
Facilitadores y bloqueos a nivel propositivo	Caracterización del continuo: fragmentación - integración		
Nivel de Gestión	Visión – Misión – Valores	Prioridades – Funciones- Actividades	Cultura – Estructura – Ambiente
Facilitadores y bloqueos a nivel de gerenciamiento	Caracterización del continuo: fragmentación - integración		
Nivel de Prestaciones	Visión – Misión – Valores	Prioridades – Funciones- Actividades	Cultura – Estructura – Ambiente
Facilitadores y bloqueos a nivel de prestadores	Caracterización del continuo: fragmentación - integración		