

PROGRAMA

DIPLOMA EN GERENCIA PÚBLICA 2007

MÓDULO: INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA

Profesor: Mario Waissbluth

OBJETIVOS

En este módulo se debaten las visiones modernas de gestión y se revisan los elementos necesarios para la elaboración de un diseño de institucionalidad acorde con las necesidades propias de la gestión pública, a través de un análisis de la realidad de la gestión pública de Chile y América Latina y los procesos de cambio de sus aparatos estatales. El enfoque central del módulo es obtener una visión panorámica e introductoria a todo el tema.

CONTENIDOS BÁSICOS

Sesión	Tema
1	Gestión de sistemas complejos
2	Gestión Pública: Conceptos Generales
3	Gestión Pública: Conceptos Generales
4	Indicadores y Evaluación de Impacto
5	Directivos Públicos y Funcionarios
6	Estrategia de Transformación Institucional
7	Estrategia de Transformación Institucional
8	La Reforma del Estado en Chile

La distribución temática es aproximada en cuanto a su duración en las sesiones.

METODOLOGÍA

La metodología del programa consiste en:

- Clases expositivas del profesor
- Lecturas de referencia con base en la bibliografía
- Examen Final basado en la redacción de un breve ensayo individual de dos páginas.

EVALUACIÓN

El criterio de evaluación de este módulo consiste en:

- 60% en base al ensayo final
- 40% por participación en el curso

BIBLIOGRAFÍA

La bibliografía básica, en adición a las láminas distribuidas en el curso, son los siguientes textos del profesor que figuran en www.mariowaisbluth.com:

- ✓ La Reforma del Estado en América Latina
- ✓ La Reforma del Estado en Chile 1990-2005
- ✓ La Insularidad en la gestión pública latinoamericana
- ✓ Instituciones públicas y sociales de excelencia

Se recomienda como lecturas adicionales otras columnas periodísticas o publicaciones del referido sitio Web.

SANTIAGO, Julio de 2007

ENCUESTA de *LÍNEA BASE* **DIPLOMA DE GERENCIA PÚBLICA**

Fecha: JULIO de 2007

Con el propósito de tener mejor información para planificar y evaluar el Diploma le agradeceremos que conteste esta encuesta que mide las “competencias de gestión” y “grado de interés” con los cuales usted lo inicia. Al final del mismo, se medirá su percepción de avance.

Para esto, se pide que usted indique su “Nivel Actual de familiaridad y dominio” y su “grado de interés” en relación a cada uno de los conceptos de la primera columna. La escala numérica que debe usar es de 1 a 5 (sin fracciones) en la cual:

5= Muy Alto; 4= Alto; 3= Regular; 2= Bajo; 1= Muy Bajo.
--

La calificación que usted aplique en esta encuesta NO será considerada de ningún modo como insumo para las notas del curso, y será tratada confidencialmente. Sin embargo, necesitamos los datos de identificación para formar grupos de trabajo.

Nombre Completo:
Años de experiencia profesional:
Profesión:
Último trabajo y cargo:
Si está definido, nombre de Estudio de Caso:

AMBITO	Base		Final del Diploma	
	Mi nivel de familiaridad y dominio es...	Mi grado de interés es...	Mi familiaridad y dominio aumentó de manera...	Mi grado de interés aumentó de manera...
HABILIDADES PERSONALES				
Gerenciarse a sí mismo internamente, reflexivamente.				
Gerenciarse a sí mismo externamente, manejando su tiempo, información, stress, carrera.				
HABILIDADES INTERPERSONALES				
Liderar personas, seleccionando, enseñando, tutorando, inspirando, manejando expertos.				
Liderar Equipos formándolos, resolviendo conflictos, facilitando, dirigiendo reuniones.				
Liderar organizaciones, organizando, creando cultura, gestionando el cambio.				
Conectar la organización, creando redes, colaborando, haciendo lobby, haciendo política, protegiendo, amortiguando.				
HABILIDADES INFORMACIONALES				
Comunicarse verbalmente, escuchando, entrevistando, escribiendo, recabando y diseminando información.				
Comunicarse no-verbalmente, viendo lenguajes corporales, sintiendo.				
Analizar, procesando datos, modelando, midiendo, evaluando.				
HABILIDADES DE LA ACCION				
Agendar, programando, reprogramando, priorizando, postergando.				
Administrar, asignando recursos, delegando, autorizando, fijando metas, evaluando.				
Diseñar, planificando, generando visión.				
Movilizar, manejando crisis, manejando proyectos.				
CONOCIMIENTOS				
Las organizaciones y el Estado como "sistemas complejos".				
Métodos de Diagnóstico de organizaciones y programas.				
Perfil y habilidades necesarios para un directivo público				
Gestión estratégica.				
Construcción de marca y posicionamiento en el sector público				

Estructura y arquitectura organizacional				
Gestión laboral y gestión de clima organizacional				
Diseño, mejoramiento radical y continuo de "procesos"				
Tecnologías de información y gobierno electrónico				
Indicadores de desempeño y control de gestión				
Gerencia de proyectos y programas				
Gerencia de riesgos				
Gestión de la innovación y el cambio organizacional.				
INTEGRACION				
Capacidad y habilidad para integrar lo anterior en un todo coherente				
(Si trabaja o ha trabajado en una organización) Mi comprensión de las dinámicas y desafíos de dicha organización.				

LA TRANSFORMACIÓN GERENCIAL EN SISTEMAS COMPLEJOS

*Mirar los árboles impide ver el bosque.... y el
ecosistema....*

Mario Waissbluth S.



Dos reflexiones previas...

“Einstein una vez escribió que, si no cambiamos nuestros patrones de pensamiento, no vamos a poder resolver los problemas que hemos creado con nuestros actuales patrones de pensamiento. Jamshid desarrolla un patrón de pensamiento que da una solución a esos problemas.”

Russell Ackoff

El hemisferio izquierdo es el lógico, matemático, aristotélico. El derecho es el intuitivo, difuso, capaz de visualizar “patterns”. Esta es una conversación de hemisferio derecho.

El Pensamiento Mecanicista

- El pensamiento mecanicista, basado en:
 - Concepción de las organizaciones y los sistemas como máquinas.
 - Estructuras organizacionales jerarquizadas.
 - Manuales de organización y funciones rígidos.
 - Modelos simplistas de negocio empresarial.
- ...está dando sus últimos suspiros...lo cual trae a la cabeza las numerosas ocasiones en que gente inteligente y preparada se ahoga en una interminable maraña de datos irrelevantes, sin visualizar los patrones que dan forma a los problemas y soluciones de una organización.

El Pensamiento Sistémico

- **El pensamiento sistémico, en cambio, reconoce:**
 - **La porfiada tendencia a la auto-organización de las distintas partes actuando independientemente, de acuerdo a sus propias reglas.**
 - **Posibilidad de “anarquía controlada”.**
 - **Necesidad de un inteligente diseño de las interdependencias entre distintos componentes de una organización y de ellos con el entorno.**
 - **De ese modo, tenemos generación de productividad, satisfacción, y otros bienes públicos o privados.**

Las Propiedades Emergentes

- Son propiedades del todo, no de las partes.
- No pueden ser deducidas de propiedades de las partes.
- No pueden ser manipuladas por herramientas analíticas.
- Pueden ser positivas o negativas.

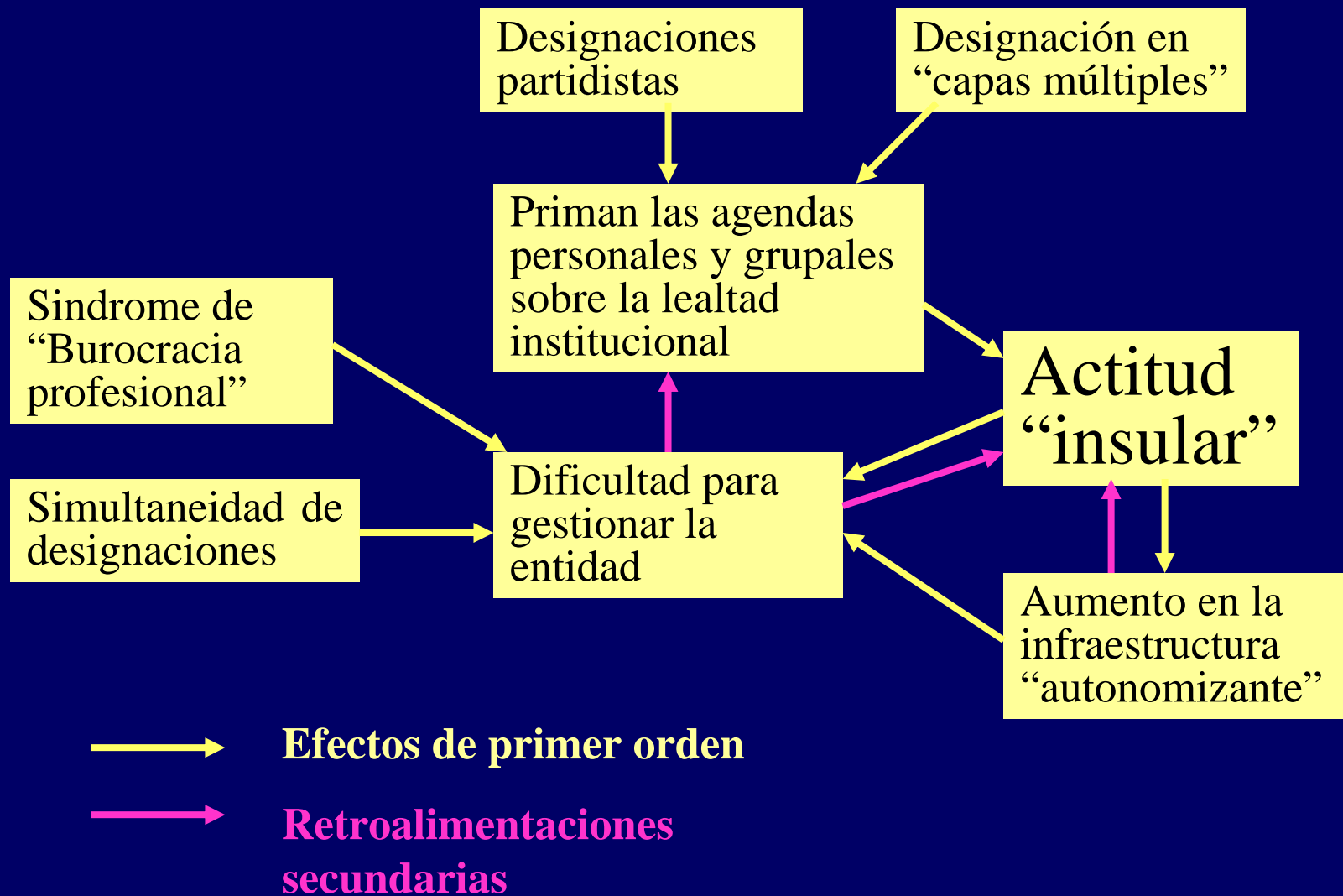
Procesos Básicos y Propiedades Emergentes

- La calidad de cinco procesos básicos y sus interacciones caracteriza el éxito de largo plazo de una organización:
 - ▶ Forma de producir valor agregado
 - ▶ Procesos de toma de decisión
 - ▶ Mecanismos de aprendizaje y control
 - ▶ Forma de generar membresía en su interior
 - ▶ Mecanismos de resolución de conflictos entre sus miembros.
- Su coexistencia puede detonar *propiedades emergentes* en las organizaciones
- A la inversa, sólo uno de ellos inexistente o defectuoso pone en riesgo la supervivencia en el largo plazo de la organización

Ejemplo: La insularidad en las instituciones públicas.

- Fenómeno hiperfrecuente, la respuesta “infantil” sería someter a los directivos públicos a numerosos cursos y talleres de liderazgo y trabajo en equipo, los cuales no son malos pero....
- En realidad las causas sistémicas son muy profundas.....

Análisis sistémico de la insularidad



Interludio colateral: Lógica Difusa

- Zadeh, Lofti:
 - “A medida que los sistemas se hacen más complejos, la posibilidad de hacer sobre este sistema afirmaciones que sean simultáneamente precisas y significativas disminuye”
- La lógica aristotélica no funciona en sistemas complejos. Las cosas pueden “ser” y “no ser” al mismo tiempo.
- Un vaso es un 70% cuchara y un 30% tina de baño ... Ese razonamiento es aceptable para un humano pero no para un sistema “binario”

La Primera Tarea de Reformar o Competir en Sistemas Complejos: “Entender y Ordenar el Despelote”

El “despelote”, según Jamshid, simplemente es:

- La consecuencia natural del orden existente, basado en la falsa suposición de que nada puede cambiar.
- El fruto del propio éxito de la organización, que cambió los paradigmas sin darse cuenta de ello.
- Un anuncio temprano de los males que se nos vienen encima.
- Un fenómeno sumamente capaz de regenerarse a si mismo con mucha facilidad.

Primer Paso: Diagnóstico de las Causas Profundas del "Despelote"

- **Análisis de los componentes de los sistemas desde una visión**
 - estructural,
 - funcional,
 - de procesos,
 - conductual,
- **SIN hacer juicios de valor**
- **Análisis de las obstrucciones y dificultades existentes en**
 - las relaciones de poder,
 - en la generación de conocimiento,
 - en la producción de valor agregado,
 - en las componentes emocionales, y
 - en los valores institucionales,
- **Entender las interacciones entre las variables críticas dentro del sistema y con su entorno.**

El pensamiento sistémico:

- En definitiva, es el arte de simplificar la complejidad, ver a través del caos, y manejar las interdependencias.
- Cuando entendemos algo en su fondo, ya no lo vemos caótico ni complejo, pero si nos quedamos en las manifestaciones superficiales, viviremos con el "despelote" por un largo tiempo.

Diagrama sistémico de problemas frecuentes en instituciones públicas

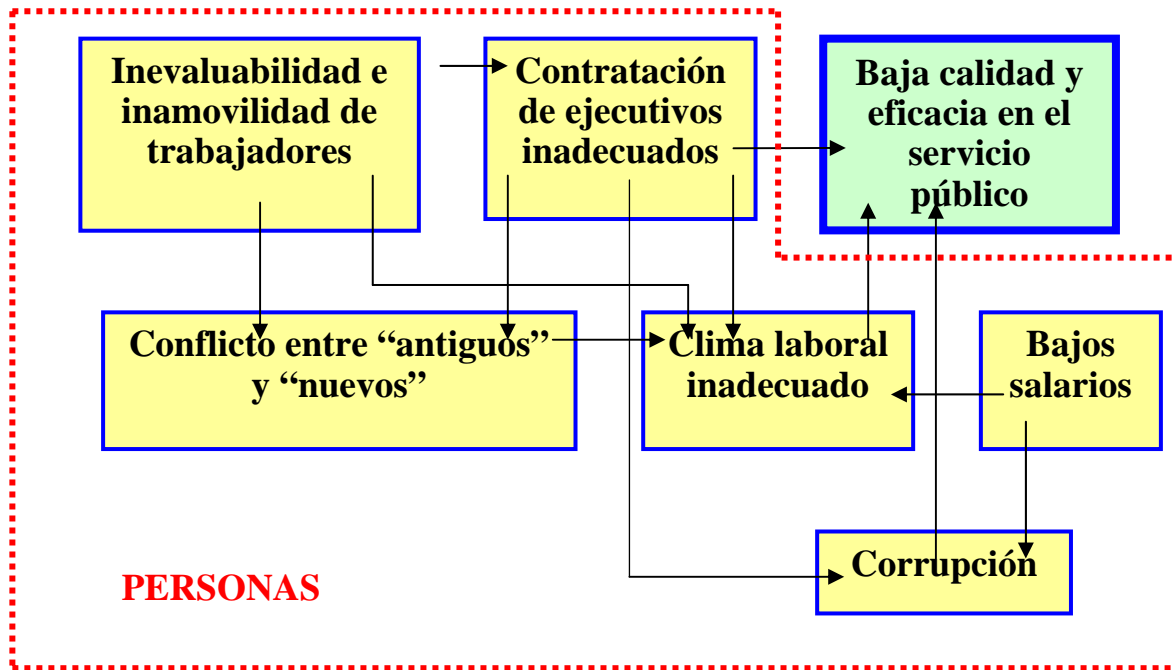


Diagrama sistémico de problemas frecuentes en instituciones públicas

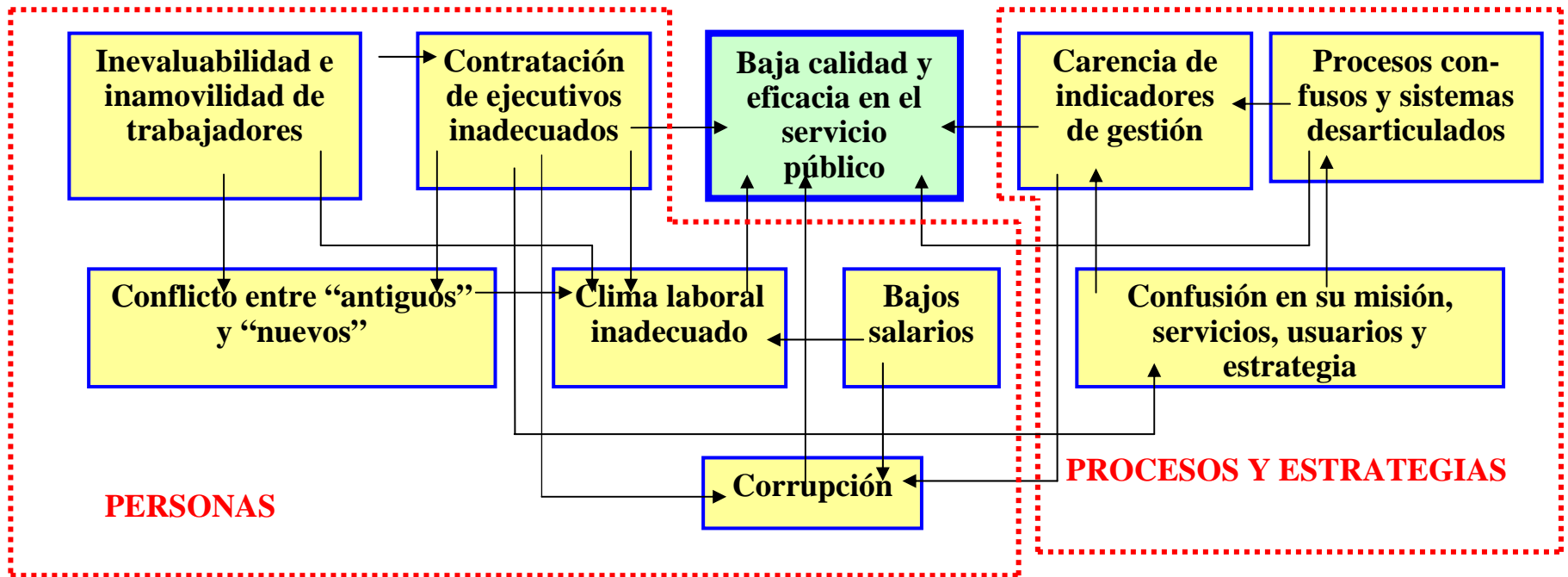
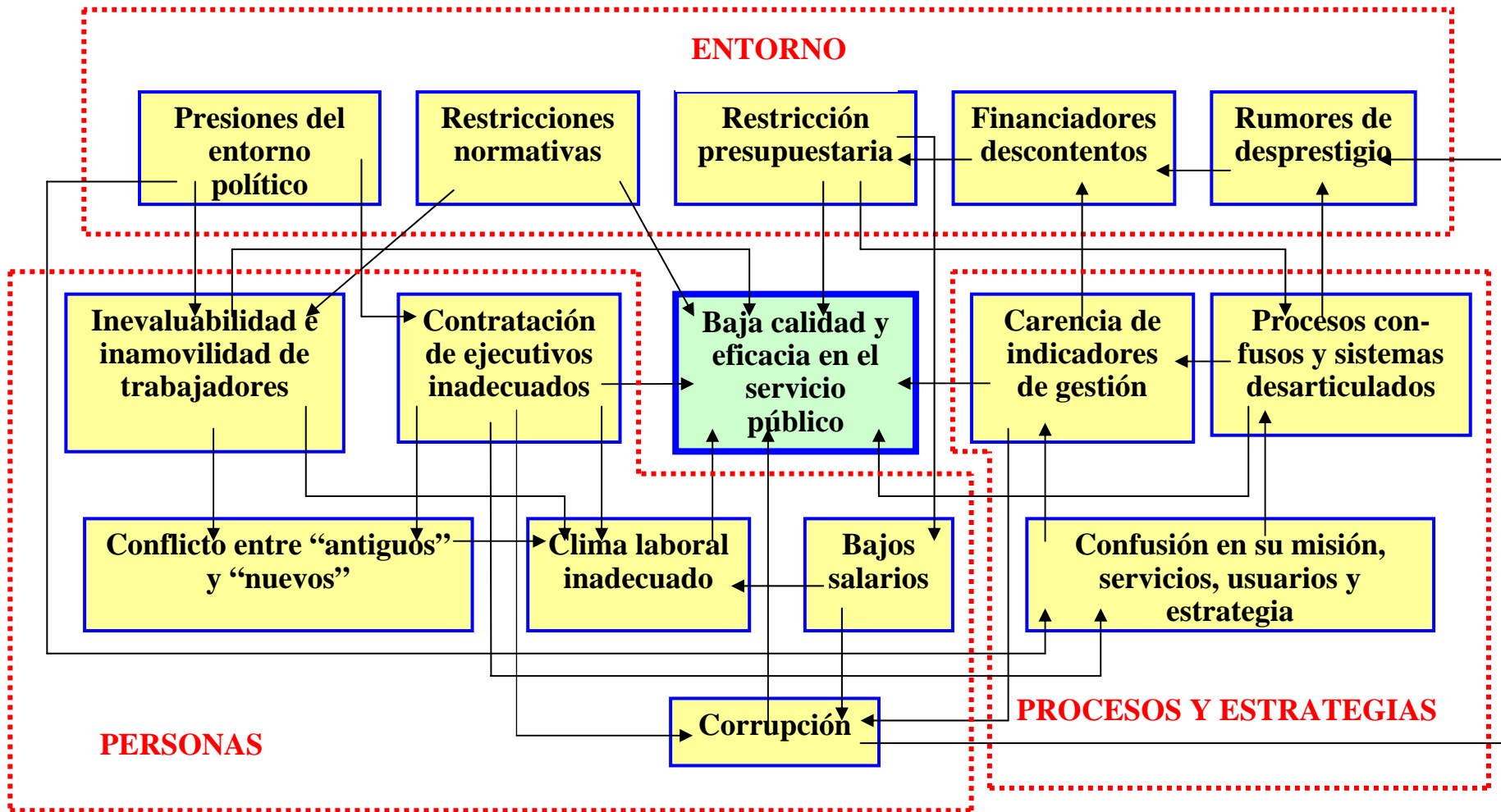


Diagrama sistémico de problemas frecuentes en instituciones públicas



Mensaje para el sobreviviente....

- **Hacer un ejercicio de mapeo similar a los anteriores, con el fin de:**
 - **Identificar el listado de las patologías fundamentales de su institución o situación específica,**
 - **Establecer la perversidad de las interacciones sistémicas que son la causa originaria del "despelote", y los elementos potencialmente positivos para resolverlo**
 - **Medir cuidadosamente sus fuerzas, y**
 - **Diseñar una estrategia de intervención congruente con esas fuerzas y con los ritmos políticos y económicos que el entorno le permita.**

Conceptos adicionales relevantes.....

- La conducta de un sistema cuyas partes tienen algún grado de autonomía para elegir no se puede explicar con un modelo mecánico.... cada quien tiende a optimizar su propio entorno.
- La conducta de sistemas abiertos solo puede ser entendida en el contexto de su entorno. NO PODEMOS verle sólo las tripas al animal.
- Para poder influenciar a los actores de un sistema hay que entender porqué hacen lo que hacen, y eso tiene motivaciones racionales (self-interest), emocionales (excitement) y culturales (default) NO PODEMOS quedarnos en las puras racionales

Además....

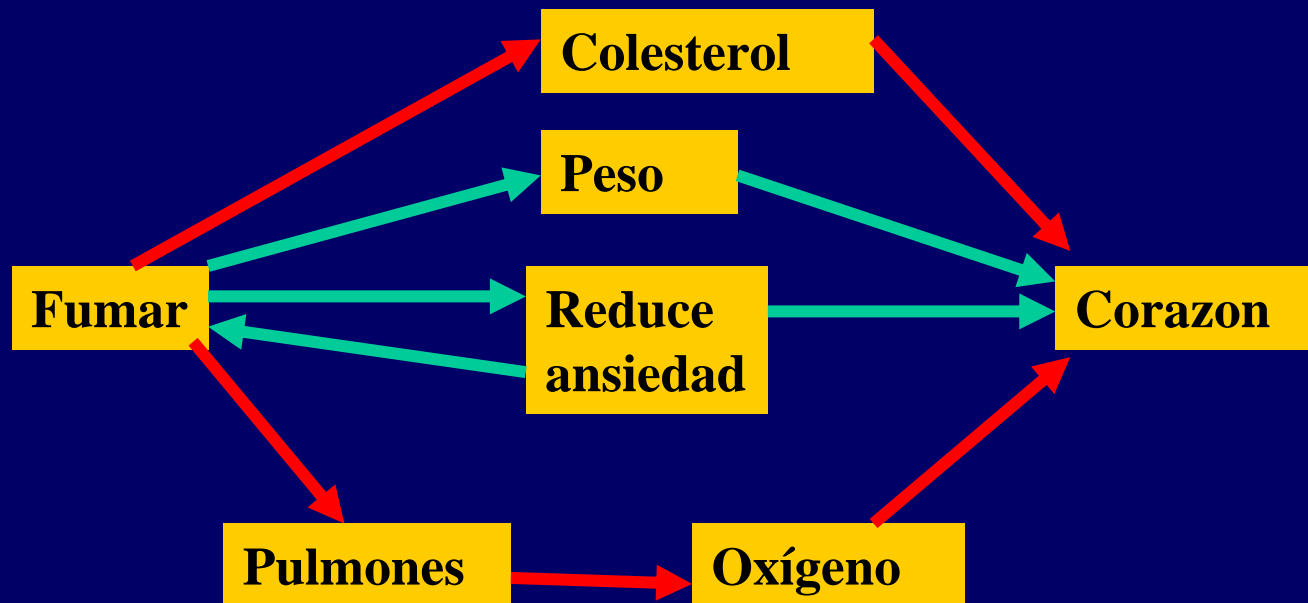
- Las acciones diseñadas para producir un cierto resultado pueden producir el resultado inverso. (El camino al infierno está pavimentado de buenas intenciones). Ilegalizar las drogas .. ¿fue bueno o fue malo, al crear una billonaria industria del crimen?
- Es poco probable que podamos explicar la conducta del todo analizando la conducta de las partes... a la inversa, es más probable poder analizar la conducta de las partes después de analizar la conducta del todo.

Además....

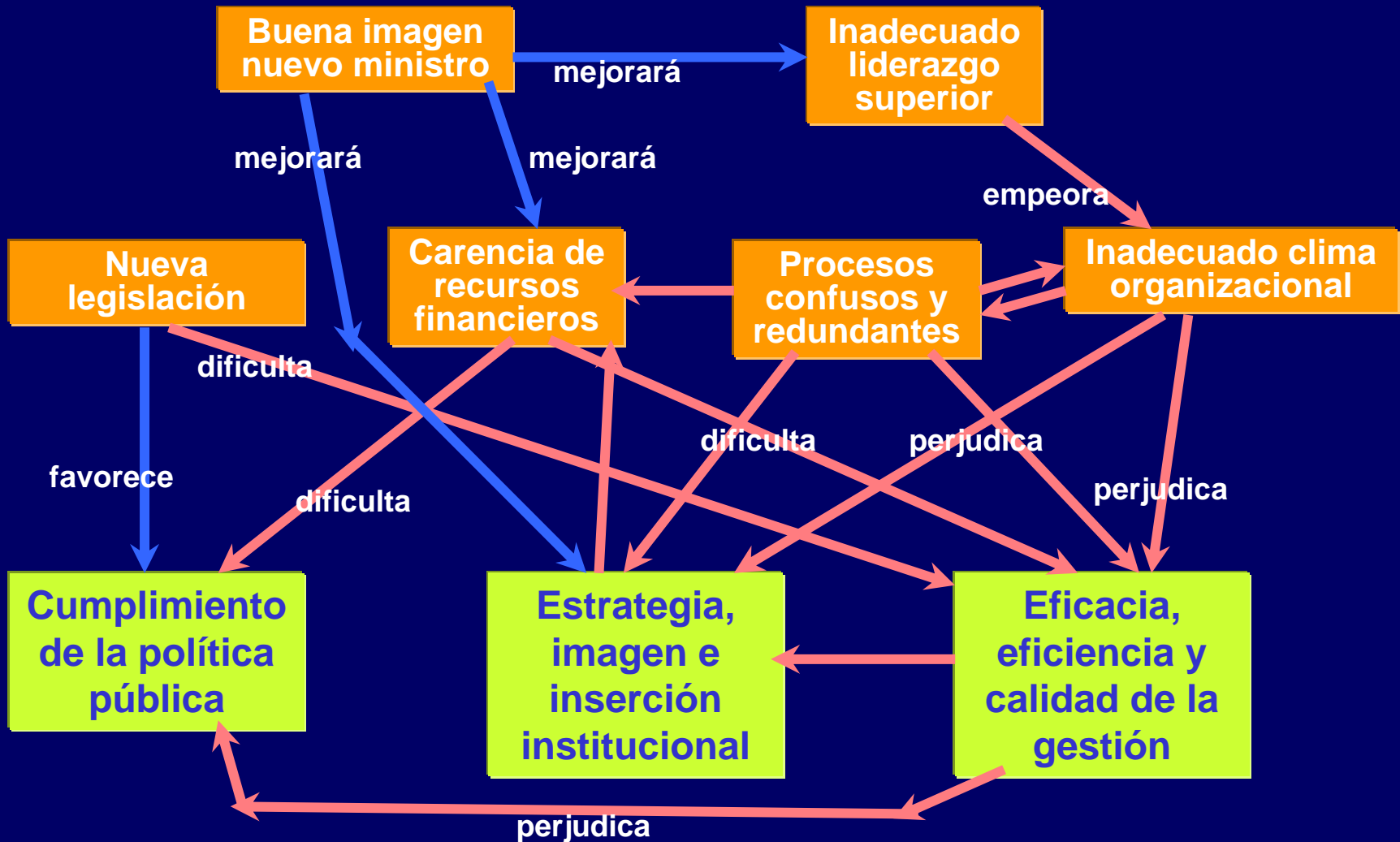
- Cuando el estado de un sistema depende de un conjunto de variables, el cambio cuantitativo de una de ellas más allá de un cierto "punto de inflexión" produce un "cambio de fase" en el estado del sistema.... positivo o negativo.
- La membresía efectiva en un sistema requiere de un rol, de un sentido de pertenencia, y de un compromiso de participar en la creación del futuro grupal. La carencia de rol es la principal obstrucción en la integración de un sistema social.
- El temor al rechazo y la tendencia a la conformidad entre miembros de un sistema social son importantes obstrucciones del cambio.
- Las organizaciones deben diseñarse para permitir a sus partes actuar como sistemas independientes con la habilidad de ser relativamente auto-controlados, ... y a la vez, actuar como partes responsables de un todo coherente implica aceptar las decisiones colectivas... este es un delicado balance.

Además....

- Debes ser capaz de contar la historia en un cuadrado didactico y comprensible, con sus elementos positivos y negativos



Ejemplo ficticio



Reflexiones Finales

- **Transformar un ente público, una empresa, una estrategia, o una política pública requiere hacerse cargo de la complejidad de un sistema multifacético.**
- **No basta con pensar de manera sistémica, eso sólo funciona bien cuando las actividades ya se han asentado y las rutinas funcionan .**

Reflexiones Finales

- Durante las transformaciones, es necesario meditar, entre otros, sobre:
 - La paradójica naturaleza de la vida organizacional, institucional y socioeconómica.
 - Las restricciones a la predecibilidad, y
 - La inevitable tendencia a la auto-organización espontánea de las personas en torno al poder, la política y los conflictos.

Bibliografía

- **Jamshid Gharajedaghi, "Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity. A Platform for Designing Business Architecture", Butterworth Heinemann, 1999.**
- **Zadeh, Lofti, et al, "Fuzzy Sets and Applications". New York, J. Wiley, 1987.**
- **R. Stacey, D. Griffin, P. Shaw, "Complexity and Management", Routledge, 2000.**
- **Y para un resumen en el ámbito público, también se puede ver "La Reforma del Estado en América Latina" en www.igt.cl o www.polisla.com**
- **Complex Systems is a journal devoted to the science, mathematics, and engineering of systems with simple components but complex overall behavior.**
- **The New England Complex Systems Institute (NECSI) is an independent educational and research institution dedicated to advancing the study of complex systems**

Innovación y Marketing Estratégico en el Sector Público

ADVERTENCIA: en el concepto tradicional y normativista del Estado, en que las máquinas burocráticas atienden en ventanillas aisladas y descoordinadas a sus víctimas, los conceptos de innovación y marketing no sólo no son conocidos... son mal vistos, e incluso penalizados.



M. Waissbluth
MGPP y Club de la Innovación en Gestión Pública
Departamento de Ingeniería Industrial
U. De Chile



Innovación es

- Cualquier mejora de proceso, producto, servicio, gestión o modelo de negocio implantada y masificada exitosamente
- Las hay radicales, medianas y chiquitas

Innovación en el sector público. P. ej. en....

- <http://www.innovations.harvard.edu/>
- Overt Drug Market Strategy
- Urban Land Reform Initiative
- Water System Conservation Program
- Automated Community Connection to Economic Self Sufficiency
- Antenatal & Neonatal Guidelines, Education & Learning System
- Landbanking for Affordable Housing
- eCityGov Alliance
- Capital Improvements Management Office
- Citizen and Law Enforcement Analysis and Reporting
- Center for State Foster Care and Adoption Data
- Renewable Energy Mitigation Program
- Electronic Court Records
- Homeowner's Emergency Mortgage Assistance Program
- Juvenile Justice Continuum of Services & Graduated Sanctions
- Vacant Property Registration Fee Program
- Community Care
- Climate Protection Initiative

En el DII
tenemos hace
2 años un
"Club de la
Innovación en
Gestión
Pública"

“Strategic Management and the Innovation Economy”. T.H. Davenport, M. Leibold, S. Voelpel, Wiley, 2006

¿qué es un “modelo de negocio”?

- Es, simplemente, la manera de “hacer negocio” de una firma (organización), su sistema para crear y agregar valor consistentemente a sus clientes (usuarios) , e incluye la “arquitectura” de la organización, y cómo ella despliega sus recursos (no sólo internos) para crear valor diferenciado para ellos.
- ¿Cómo creamos valor, y cómo le damos sustentabilidad a la creación de valor?
- ¿Cómo generamos una estructura de “governance” que sea “network-driven”?
- ¿Cómo hacemos para que nuestros “lead users” (usuarios de punta) detonen nuestra innovación?
- ¿Cómo materializamos el concepto de que el conocimiento y el aprendizaje no son actividades separadas, sino que están “construidas” dentro del proceso de trabajo?
- ¿Na’ que ver? ¿se aplica a las organizaciones públicas?



DE LA ECONOMIA "INDUSTRIAL"	A LA ECONOMIA DE LA INNOVACION
Elección limitada a través de canales predeterminados	Muchas posibilidades a través de múltiples canales
Recursos físicos y retornos (sociales) decrecientes	Recursos intangibles y retornos (sociales) crecientes
Necesidades masivas	Necesidades individuales "customizadas"
Orientación local	Orientación global
Orientada al "producto"	Orientada al valor agregado en el servicio
Consumidores de valor	Co-creadores de conocimiento

Jim Collins: “Good to Great and the Social Sectors”.

- Aún en ambientes adversos y de alta descoordinación, es posible encontrar instituciones y programas sociales exitosos y fracasados, lo cual tiene que ver más con las actitudes y enfoques que asumen sus líderes que a los factores macro y grandes programas nacionales.
- Las personas con pasión por lo que hacen, liderazgo, rigor y calidad hacen una diferencia mucho mayor de la que hemos creído hasta el momento.
- O sea, hay que soltarse un poquito más las trenzas, jugárselas mas e innovar más. Después sabremos convencer a don Ramiro Mendoza, hombre sensato, de que valía la pena agregar más valor público que menos valor público.

Construir un “motor de recursos” sustentable en un ambiente sin fines de lucro:

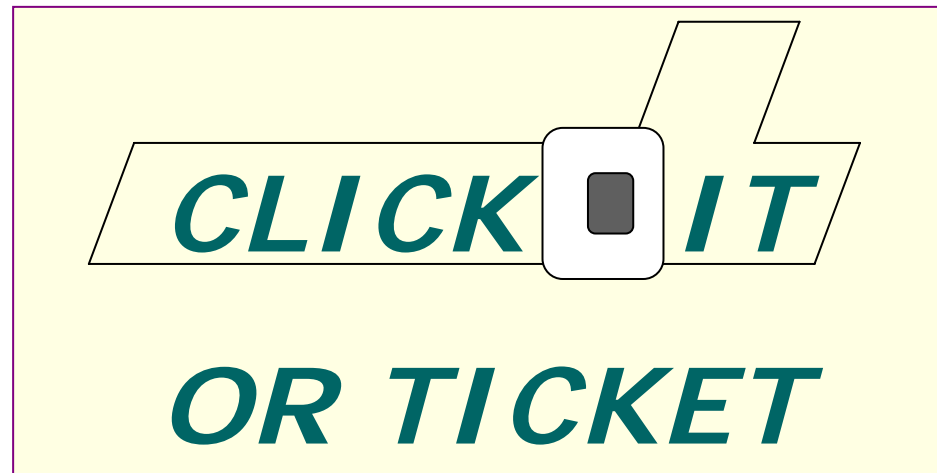
- La diferencia entre una empresa y una institución social es que en la primera el “motor de recursos” que produce autosustentabilidad es el dinero.
- En la segunda, la pregunta no es ¿cuánto dinero conseguir? sino ¿cómo se puede diseñar un “motor de recursos sustentable” para lograr un desempeño superior y permanente?
- En una entidad social los recursos financieros pueden provenir de fondos del gobierno, donaciones, y también de la generación de recursos propios por vía de la “venta” total o parcial de servicios.
- La obtención de recursos autosustentables depende de que se aporte dinero, que se aporte tiempo voluntario y bienes, y de la construcción de marca, para que más y más gente esté interesada en proveer esos recursos.
- Contrario a la opinión prevaleciente en la burocracia pública, la “construcción de marca” o “branding” es tanto o más importante en el sector social que en el privado.



Crear un círculo virtuoso de sustentabilidad construyendo la marca:

- Construir una gran institución social no requiere una acción definitoria, un gran programa, una gran innovación, un momento milagroso.
- Una clave de las instituciones sociales exitosas es la reputación de su marca, construida sobre factores emocionales y sobre resultados tangibles, para que los que apoyan crean no sólo en la misión, sino también en la capacidad para cumplir esa misión, y en la transparencia en la rendición de cuentas.

“Marketing in the Public Sector”, P. Kotler, N. Lee, Wharton, 2007



- Logo y slogan de la campaña de uso del cinturón de seguridad en North Carolina

“From Fat to Fit” in Finland

- “En 1970, Finlandia tenía el record mundial de tasa de enfermedades cardíacas. Los fineses solían decir que los vegetales eran para conejos... Cambiamos comunidades completas. Ibamos cada dos meses, les medíamos el colesterol a todos y se lo informábamos. No les decíamos como bajarlo. No necesitaban educación, necesitaban motivación.” P.Puska, Director del ISP, 2005. Además....
- Cambios en la legislación de tabaco
- Presupuestos municipales para actividad física
- Préstamos de bicicletas
- Campañas para ir al trabajo caminando o en bicicleta
- Médicos deben prescribir niveles de actividad física junto con los medicamentos
- Transporte gratuito a centros deportivos

- Las enfermedades cardiovasculares disminuyeron en 65% y las muertes por cáncer de pulmón en la misma proporción.



El mensaje central de Kotler es que hay un enorme espacio de uso del marketing estratégico en el sector público

- Producto (servicio);
- Precio (monetario, desincentivo u otro),
- La combinación adecuada de zanahorias, garrotes y sermones
- Canales múltiples de distribución,
- Identidad de marca,
- Promoción y mensajes,
- CRM, y segmentación de usuarios,
- Promover conductas simples,
- Identificar barreras a los cambios de conducta,
- Un poco de humor en los mensajes,
- Los mensajes adecuados en los lugares adecuados,
- Artículos físicos de recordatorio.
- Etc., etc.

Tenemos ejemplos cerca....

- El Hogar de Cristo
- La Teletón
- El Alcalde de Bogotá utilizó mimos y payasos para mofarse de los automovilistas que burlaban las leyes del tránsito... con gran éxito...

A nombre de las sandalias, botas, y zapatillas.... gracias por tirar tu chicle a la basura cuando lo termines 😊

Campaña para reducir la basura de chicles en el Reino Unido

Premio Innovación en Gestión Pública 2000

- 📄 246 proyectos recibidos de todo Chile
- 📄 Proyectos de servicios públicos, ministerios, municipalidades, colegios y liceos, universidades y fuerzas armadas.
- 📄 53 proyectos seleccionados para difusión.
- 📄 23 Proyectos seleccionados para visita en terreno y para concursar por el premio.
- 📄 Jurado definió los 10 mejores y el mejor proyecto municipal de atención a público

Obstáculos a la Innovación



Las resistencia y suspicacias naturales frente al cambio



Las reglas administrativas y normativas externas a la institución



La cultura y valores generalmente imperantes en la organización

Facilitadores de la Innovación

- 📄 La visión estratégica de la institución
- 📄 El liderazgo e interés de las autoridades superiores
- 📄 La presencia de alguna autoridad superior que apoya en los momentos difíciles



Innovaciones públicas “made in Chile”

- Los “patitos” y la “cuenta RUT” de Bancoestado.
- Los 30 minutos, la boleta electrónica y la declaración tributaria del SII.
- La mutación del Registro Civil.
- Todas las reformas de JUNAEB.
- Los juicios colectivos del SERNAC.
- Las derivaciones del AUGE.
- La alianza Correos - TNT.
- El ángulo del talud de Chuqui.
- Bibliometro y “Un libro para sanarme”.
- Salumóvil de Tilcoco.

En definitiva... ¿qué se puede hacer para.....

- ¿Reposicionar la marca Chiledeportes?
- ¿Cambiar conductas de los usuarios del Transantiago?
- ¿Lograr un mayor conocimiento del AUGE por parte de la ciudadanía?
- ¿Generar una campaña verdaderamente efectiva de ahorro de energía eléctrica?
- ¿Disminuir el tabaquismo?
- ¿Hacer que los padres se involucren más en las escuelas de sus hijos?
- ¿Lograr que más empleadores paguen las cotizaciones previsionales?
- ¿Convencer a más gente que pague sus impuestos?
- ¿Disminuir la obesidad infantil?

Bibliografía Adicional

- En www.mariowaisbluth.com
 - Sección Publicaciones
 - “La Reforma del Estado en América Latina”, 2003
 - “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005”
- “Premio a la Innovación en Gestión Pública”, SEGPRES, 2000

La Reforma del Estado en Chile 1990-2005 ***(De la Confrontación al Consenso)*** ***(.....y a una cierta preocupación)***

Mario Waissbluth
Con la colaboración de José Inostroza.

A publicar en el Boletín Electrónico de la ESADE,
Barcelona, PUBLIC
Marzo, 2006

Agradecimientos y una pequeña advertencia

- A SEGPRES, PNUD y Fundación Ford
- A José Inostroza
- Al DII y los estudiantes de Casos del MGPP que contribuyeron con información muy útil, en particular Cristian Leyton y Luis Riquelme
- A los 70 entrevistados, de muy alto nivel, de gobierno, oposición, parlamentarios, dirigentes empresariales y gremiales que donaron generoso tiempo en un período eleccionario difícil.
- Este es un texto de 130 páginas, imposible de exponer en detalle en una hora.
- Está también disponible y puede ser comentado en www.mariowaisbluth.com , secc. Publicaciones.

Índice

- **EL ESTADO, UN MUTANTE DEL SIGLO XXI**
 - Las explicaciones lineales se están agotando
 - El fin del “viejo estado - nación” y la emergencia confusa de nuevos modelos
 - El ocaso del estado weberiano y la emergencia del estado en red
 - Las nuevas políticas públicas acerca de la gestión pública
- **EL CONTEXTO CHILENO**
 - Las reformas del régimen militar (1973-1990)
 - **De la confrontación al consenso**
 - El desarrollo social y económico de Chile
- **LAS REFORMAS DE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACION**
 - El Período de Patricio Aylwin (1990-1994)
 - El Período de Eduardo Frei (1994-2000)
 - El período de Ricardo Lagos (2000-2006)
 - **Las percepciones de los actores clave**

Indice

- **CASOS**

- Las controvertidas empresas públicas y el caso BancoEstado.
- La Dirección de Presupuestos: el bueno, el malo y el feo.
- El proceso de regionalización y descentralización: asignatura pendiente.
- La gestión de altos directivos públicos.
- Los funcionarios: avances y retrocesos.
- La gestión de la infraestructura: caos y revolución.
- La reforma educativa en Chile: sin alma, y un poco a ciegas.
- El despegue de las tecnologías de información en el Estado

- **LOS DETONANTES Y OBSTACULOS DE LA REFORMA**

- **¿Quién ayudó, quién observó y quién obstaculizó?**
- Los intraemprendedores del Estado.
- Los factores de contexto y el peso positivo de la historia.
- La clase política y el Parlamento.
- Las crisis y el poder de los medios.
- El Poder Ejecutivo.
- La Contraloría.
- Los enclaves gremiales.

Indice

- **EL ESTADO CHILENO EN CIFRAS: BAJA CALIDAD Y ALTA EFICIENCIA**
- **EL BALANCE FINAL**
 - ¿Mutó el estado chileno del Siglo XX al Siglo XXI?
 - Reformas modestas y heterogéneas: una explicación posible.
 - El peligro del estancamiento.
- **PROPUESTAS DE FUTURO**
 - Profundizar las mutaciones y cambiar nuevamente la Constitución.
 - Foco en el ciudadano.
 - La formulación, presupuestación y control de gestión de las políticas públicas.
 - La estructura del Poder Ejecutivo
 - La gerencia pública.
 - Las reformas laborales pendientes.
 - Una descentralización gradual pero efectiva.
- **EPILOGO: EL DESAFIO ES POLITICO**

De la confrontación al consenso....

- **“Lástima que no los mataron a todos”** *Frase frecuente, en tono jocoso, de diversos empresarios en el período 90-94, refiriéndose a izquierdistas reaparecidos en el gobierno.*
- **Un empresario me dijo una vez “yo sé que cuando Ud. llegue al gobierno me va a expropiar” y yo le dije “bueno, y entonces cuando yo llegue al gobierno Ud. me va a hacer un golpe de estado. Ahora que estamos empatados, conversemos”** *Pdte. Ricardo Lagos, Entrevista a The Clinic, Nov. 2005*
- **“Mas de mil empresarios y altos ejecutivos presentes en el Encuentro Nacional de Empresas aplaudieron de pie al Presidente Ricardo Lagos”** *Diario La Tercera, 3 de Diciembre de 2005*
- **“Lo que hay que hacer en Chile es claro: hay que convertirlo en Noruega”** *Manuel Riesco, miembro del Partido Comunista y de la candidatura de la izquierda extraparlamentaria “Juntos Podemos Más”, Radio Duna, Dic. 200*

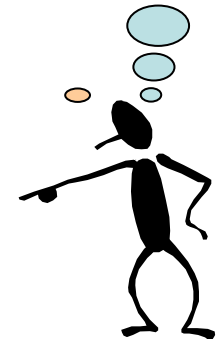
La alegría no llegó.... ☹

ENCUESTA LATINOBARÓMETRO (2004).	
<i>Afirmación</i>	<i>%</i>
Muy preocupado o preocupado por quedar desempleado	69
Satisfecho con la economía de mercado	36
Aprueba el desempeño del Presidente	64
La democracia es la forma preferible de gobierno	54
Insatisfecho con la privatización de servicios públicos	70
El país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio	70
Se puede confiar en la mayoría de las personas	19
El país va por mal camino	39
Muy de acuerdo o de acuerdo en que se está ganando la batalla contra la delincuencia	14
Confía en los partidos políticos (2003)	13

5= Mejoró muy significativamente; 4= Significativamente; 3= Moderadamente; 2= Se Mantuvo; 1= Retrocedió	N=51	N=35	N=10	N=6
	Prom. Ponderado	Gobierno	Independientes	Oposición
El manejo fiscal, hacendario y de gestión de la recaudación tributaria y aduanera	4.1	4.4	3.9	3.9
El uso de las tecnologías de información en el aparato de estado	4.1	4.2	4.0	4.0
La gestión de las relaciones exteriores.	4.0	4.2	3.8	3.9
La gestión de infraestructura de obras públicas.	4.0	4.3	4.2	3.6
La gestión de las telecomunicaciones.	3.9	4.1	3.6	3.8
La DIPRES como órgano encargado de la planificación y el control de la ejecución presupuestal	3.7	3.9	3.8	3.4
La gestión de la cultura y el patrimonio cultural.	3.5	3.5	3.4	3.5
La cultura general de calidad de atención a las empresas.	3.5	3.6	3.5	3.3
Las políticas y prácticas de igualdad de género.	3.5	3.5	3.2	3.5
El aparato regulatorio.	3.4	3.7	3.0	3.3
La gestión del fomento productivo, emprendedor, competitivo y exportador.	3.3	3.5	3.3	3.2
Las normas y prácticas relativas a los directivos públicos	3.3	3.5	2.9	3.2
La gestión y focalización del combate a la pobreza y la desigualdad social.	3.2	3.7	2.8	2.9
La gestión de las empresas públicas	3.2	3.7	3.1	3.1
La educación superior	3.1	3.1	3.1	3.1
La gestión de la participación ciudadana y la defensa de sus derechos.	3.1	3.0	3.0	3.0
La cultura general de calidad de atención al ciudadano.	3.1	3.0	3.0	3.0
La gestión de los municipios.	3.1	2.9	2.9	2.9
La gestión del desarrollo agropecuario.	3.1	3.4	3.4	3.4
La gestión ambiental.	3.1	3.1	3.1	3.1
La salud pública	3.1	3.5	2.9	2.6
Las normas y gestión de la transparencia de la información pública	3.0	3.5	2.9	2.5
La gestión de viviendas sociales y desarrollo urbano.	3.0	3.2	3.1	2.7
La gestión del desarrollo científico y tecnológico.	2.9	2.7	3.4	3.0
Las normas y gestión de la probidad	2.8	3.6	2.5	2.0
La educación pública preescolar	2.8	3.0	2.9	2.5
La gestión de los gobiernos regionales y provinciales	2.8	2.8	2.8	2.8
La gestión del transporte público.	2.8	3.2	3.1	2.1
Las normas y prácticas laborales de los funcionarios públicos	2.7	2.8	2.3	2.6
La agilidad y calidad del proceso legislativo.	2.6	2.8	2.8	2.4
La gestión del trabajo, la previsión social y las pensiones públicas.	2.6	2.9	2.4	2.4
La gestión y control de la delincuencia y las drogas	2.6	2.8	2.7	2.4
La eficiencia y eficacia del poder judicial.	2.6	2.7	2.7	2.5
La educación pública básica	2.6	2.9	3.1	2.0
La educación pública media	2.6	2.8	2.9	2.2
La Auditoría Interna del Poder Ejecutivo como órgano fiscalizador	2.5	2.9	2.7	2.0
El proceso de regionalización y descentralización	2.4	2.7	2.6	2.0
La Contraloría como organo fiscalizador	2.2	2.3	2.6	1.8
PROMEDIO GENERAL	3.1	3.3	3.1	2.9

avances modestos y heterogéneos

el consenso promisorio



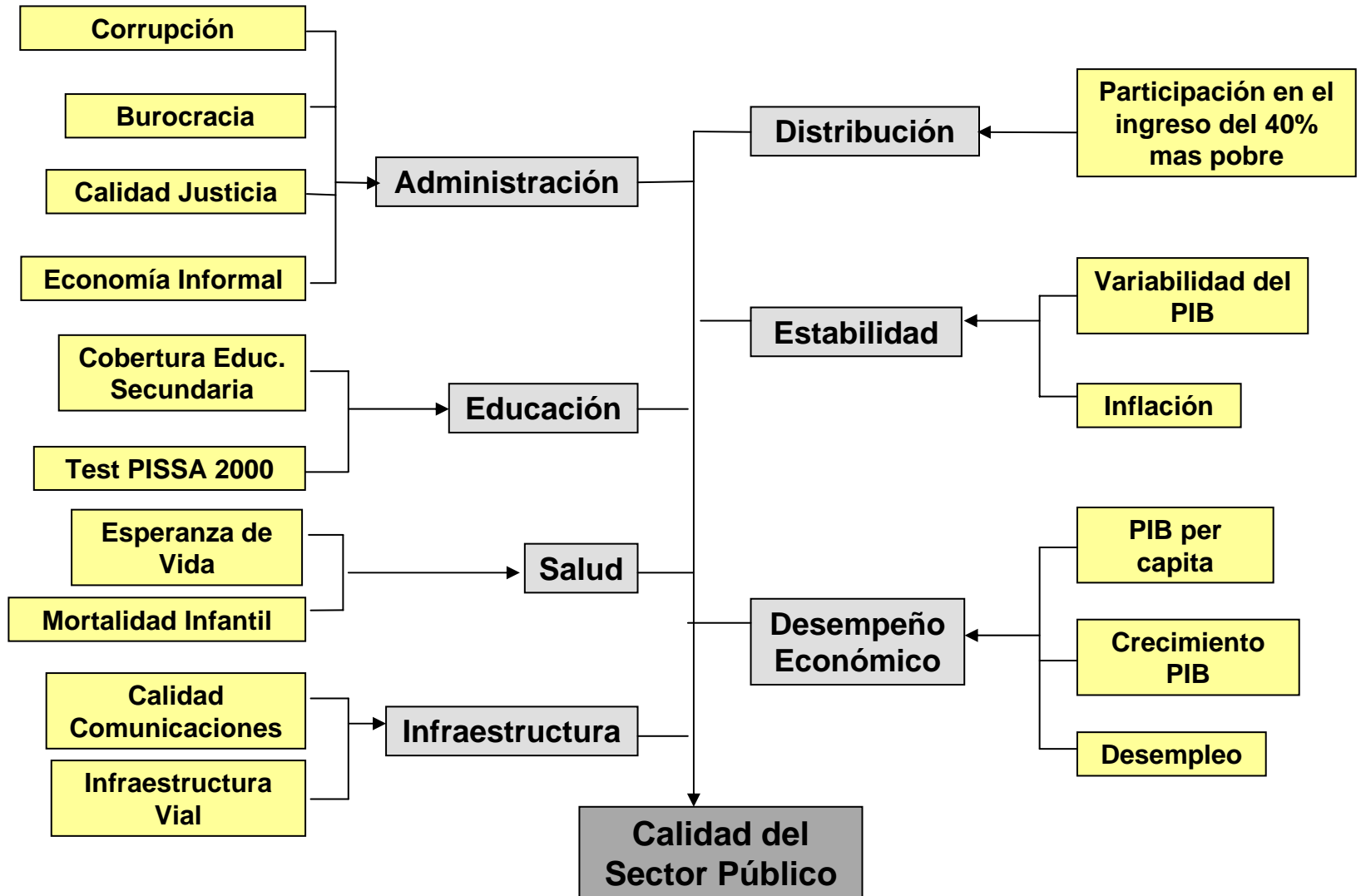
Se marcan en amarillo diferencias de opinión superiores a 0.8 según inclinaciones políticas. El promedio se pondero 45% Gobierno, 40% Oposición, 15% Independiente

FACTORES QUE INFLUYERON EN EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO

5= Muy Positivo; 4= Positivo; 3= Neutro; 2= Negativo; 1= Muy Negativo

Emprendedores individuales del sector público	4.3
La creciente disponibilidad de tecnologías de información	4.2
La situación económica del país durante el período	4.0
La DIPRES y Hacienda	4.0
La cultura general del país, tanto pública como privada, que lo tiene ubicado en altos índices internacionales de gobernabilidad y probidad	3.9
Los “think tank” de oposición y gobierno	3.9
La crisis detonada por el incidente “MOPGate” y similares del 2003	3.9
El “efecto demostración” de las reformas en otros países más avanzados	3.7
La SEGPRES, incluyendo al Comité Interministerial y el PRYME	3.7
Ministerio del Interior, incluyendo la SUBDERE	3.4
Las organizaciones internacionales	3.4
La ciudadanía	3.3
Los partidos de la alianza de gobierno	3.1
El Congreso y los parlamentarios	3.0
Los trabajadores del sector público	3.0
Los partidos de la alianza de oposición	3.0
El Poder Judicial	2.6
La Contraloría General de la República	2.5
Los gremios del sector público	2.2

El Estado Chileno en Cifras: Calidad y Eficiencia



Indicadores de Calidad 2000

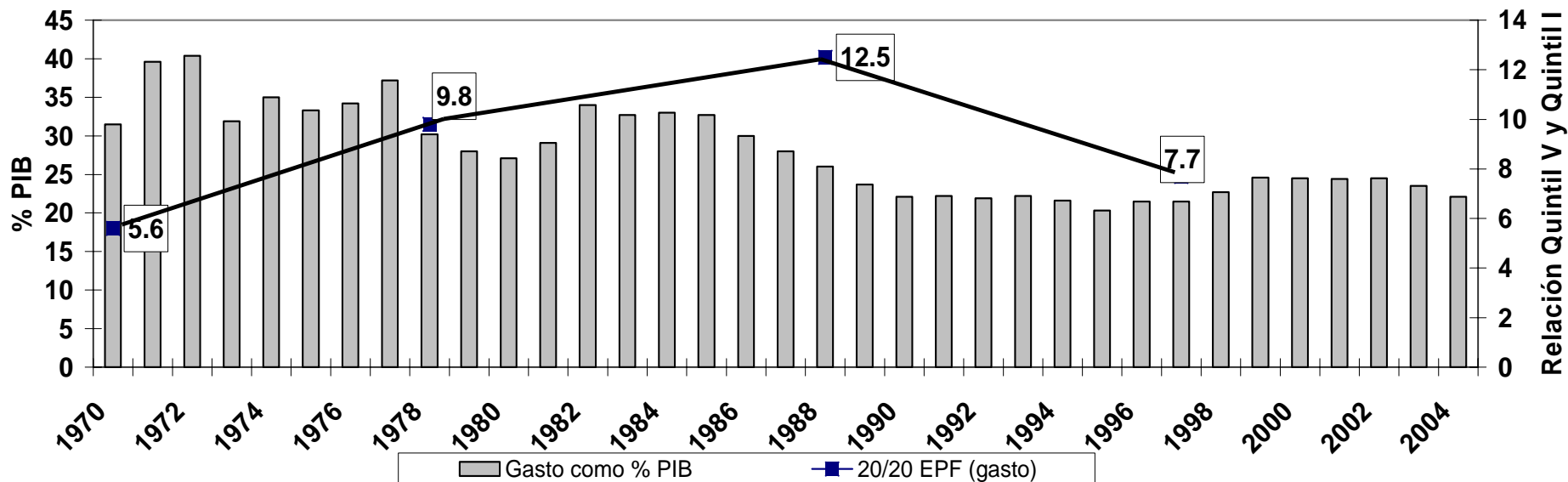
País	Indicadores de Oportunidad				Indicadores Musgravianos			Calidad del Sector Público	Ranking
	Administ.	Educación	Salud	Infraest.	Distribuc	Estabili-dad	Perfor. Econ.		
Luxemburgo	1,1	0,8	1,0			1,2	2,0	1,2	1
Japón	0,9	1,1	1,1	1,1	1,2	1,4	1,2	1,1	2
Noruega	1,0	1,0	1,1	0,9	1,2	1,5	1,3	1,1	3
Austria	1,2	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,0	1,1	4
Holanda	1,2	1,0	1,0	1,1	1,0	1,4	1,1	1,1	5
Suiza	1,3	1,0	1,1	1,2	1,0	0,8	1,1	1,1	6
Dinamarca	1,2	1,0	1,0	1,0	1,2	1,1	0,9	1,1	7
Irlanda	1,1	0,9	0,9	1,0	0,9	1,2	1,4	1,1	8
Australia	1,2	1,0	0,9	1,0	0,9	1,3	1,0	1,0	9
Suecia	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2	0,7	0,9	1,0	10
Islandia	1,0	1,0	1,3			0,6	1,3	1,0	11
Estados Unidos	1,2	1,0	0,8	1,1	0,8	1,1	1,2	1,0	12
Canadá	1,1	1,1	1,0	1,2	0,9	1,0	0,9	1,0	13
Finlandia	1,3	1,1	1,0		1,2	0,8	0,7	1,0	14
Alemania	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	1,0	15
Bélgica	0,7	1,0	0,9	0,9	1,2	1,1	0,8	1,0	16
Francia	0,7	1,0	1,0	1,0	0,9	1,1	0,7	0,9	17
Nueva Zelanda	1,2	1,0	0,9		0,6	1,0	0,8	0,9	18
Reino Unido	1,0	1,1	0,9	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	19
España	0,8	1,0	1,1	0,9	1,0	0,8	0,7	0,9	20
Italia	0,5	1,0	0,9	0,8	1,1	0,8	0,7	0,8	21
Portugal	0,5	0,9	0,9	0,8	0,9	0,6	0,9	0,8	22
Grecia	0,6	0,9	0,9	0,8	1,0	0,6	0,7	0,8	23
Chile	0,8	0,9	0,7	0,3	0,5	0,6	1,3	0,7	24
Promedio OECD	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	

Indicadores de Eficiencia 2000

<i>País</i>	<i>Indicadores de Oportunidad</i>				<i>Indicadores Musgravianos</i>			<i>Eficiencia Total del Sector Público</i>	<i>Ranking</i>
	<i>Administ.</i>	<i>Educación</i>	<i>Salud</i>	<i>Infraest.</i>	<i>Distribución</i>	<i>Estabilización</i>	<i>Perfor. Econ.</i>		
Japón	1,3	1,1	1,3	0,7	1,6	2,0	1,7	1,4	1
Suiza	1,9	1,0	1,2	1,1	1,7	1,1	1,5	1,3	2
Australia	1,2	1,1	1,1	1,1	1,8	1,6	1,2	1,3	3
EEUU	1,3	0,9	1,1	1,4	1,2	1,5	1,6	1,3	4
Luxemburgo	1,1	0,9	1,0			1,2	2,0	1,2	5
Chile	0,9	1,2	1,5	0,3	0,5	1,2	2,8	1,2	6
Noruega	1,0	0,9	1,0	0,9	1,3	1,4	1,2	1,1	7
Reino Unido	0,9	1,1	1,0	1,7	1,0	0,8	0,9	1,1	8
España	1,0	1,5	1,3	0,8	1,1	1,0	0,8	1,1	9
Islandia	1,1	1,1				0,7	1,4	1,1	10
Grecia	0,8	2,3	1,1	0,9	1,0	0,6	0,8	1,1	11
Irlanda	1,1	0,9	0,9	1,0	0,9	1,2	1,4	1,0	12
Canadá	1,0	0,8	0,9	1,3	1,4	1,0	0,9	1,0	13
Portugal	0,7	1,3	1,5	0,7	1,3	0,7	1,1	1,0	14
Austria	1,2	0,9	1,1	1,0	0,9	1,2	0,9	1,0	15
Finlandia	1,2	1,1	1,0		1,2	0,8	0,8	1,0	16
Alemania	1,0	1,1	0,9	1,3	0,9	0,9	0,8	1,0	17
Holanda	0,9	0,9	1,0	1,5	0,6	1,2	0,9	1,0	18
Dinamarca	0,9	0,7	0,8	1,6	1,1	0,9	0,7	1,0	19
Nva. Zelanda	1,2	1,0	0,9		0,7	1,0	0,8	0,9	20
Bélgica	0,6	1,0	0,9	1,1	0,7	0,9	0,7	0,8	21
Francia	0,6	1,0	0,9	1,0	0,6	1,0	0,6	0,8	22
Suecia	0,8	0,8	0,8	1,2	0,9	0,5	0,7	0,8	23
Italia	0,5	1,1	0,9	0,8	1,0	0,7	0,6	0,8	24
Promedio OECD	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	

Buenos resultados para el magro gasto

Evolución de Gasto de Gobierno General
y de Relación Gasto 20% más rico / 20% más pobre



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dipres, Informe de Finanzas Públicas, Sept. 2005, e INE, Encuestas de Presupuestos Familiares, años 68-69: 77-78: 87- 88: 96-97.

El clima laboral en el Estado..... ☹

Cuadro 3: Estudio de Clima Organizacional en la Administración Pública Chilena (1997)

Afirmación	Acuerdo	Indiferente	Desacuerdo
En mi servicio las calificaciones no reflejan el buen o mal desempeño de los funcionarios.	66,6%	18,3%	15,1%
El sueldo no me alcanza para vivir dignamente.	59,3%	20,3%	20,4%
En mi servicio los que se esfuerzan tienen mayores posibilidades de ascender.	11,5%	16,8%	71,0%
En mi servicio hay poco empeño en su trabajo.	45,0%	33,5%	20,7%
En mi servicio la mayoría de los funcionarios tiene puesta la camiseta.	23,4%	41,2%	34,8%

Fuente: Mimeo Datos Estudio encargado por el Gobierno.



Los enormes logros.....

Un país que logra transitar a la democracia en forma pacífica, una reforma constitucional que elimina los enclaves autoritarios, elevados grados de consenso sobre el modelo de desarrollo en la elite político-técnica, una tasa de crecimiento económico sostenido superior a la mayoría del mundo, reglas macroeconómicas y fiscales que son casos de estudio en el mundo, una mejora impactante en los índices de superación de la pobreza,

- ..tratados de libre comercio inéditos en el mundo subdesarrollado, índices internacionales de competitividad, probidad, gobernabilidad y desarrollo humano a la altura de los países desarrollados, una Ley de Concesiones que transformó la infraestructura del país, el inicio de la Reforma Procesal Penal, un sistema de Alta Dirección Pública que profesionalizará notablemente la gerencia institucional,
- ...un sistema transparente de compras públicas, una ley de financiamiento electoral, una innovadora Ley de Autoridad Sanitaria, algunas entidades públicas que han llevado el gobierno electrónico a estándares de liderazgo internacional, Tribunal de la Competencia, CONAMA, SERNAC, una penetración espectacular de la telefonía celular e Internet... todas las reformas de fines del gobierno de Lagos ...
- pero..... muchos entrevistados opinan... en promedio... que hubo un avance modesto y heterogéneo

¿Dónde está la contradicción?

- Las modernizaciones **institucionales** toman muchísima persistencia y paciencia, continuidad de directivos, y mucho tiempo, tiempo que supera con creces los “tiempos políticos”.
- Las reformas son siempre más “fáciles” cuando se trata de legislar o dar más dinero... mejorar calidad de atención, eficiencia y productividad es más difícil, conflictivo y largo....
- Una conclusión central de este trabajo es que, si se analizan los grandes éxitos, como el manejo fiscal, los TLC, las telecomunicaciones, la Agenda Digital, el reciente Fondo de Innovación, la ley de Compras Públicas, la ley de Alta Dirección, las leyes de transparencia y probidad, todas ellas son reformas más **sustanciales** que **institucionales**, y por ende no requerían desafíos *significativos* de carácter gerencial, ni abordar los complejos problemas gremiales del sector público. Cuando una reforma sustancial requirió ajustes institucionales y salariales - en Concesiones - pasó lo que pasó.
- En suma, en este período de reconstrucción democrática, salvo las excepciones provocadas por algunos intraemprendedores arriesgados que tomaron MUCHO tiempo, el concepto “gestión institucional” fue el eslabón perdido entre “política pública” y “administración pública”.

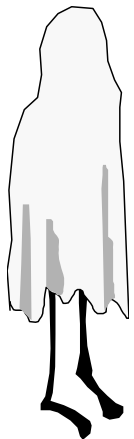
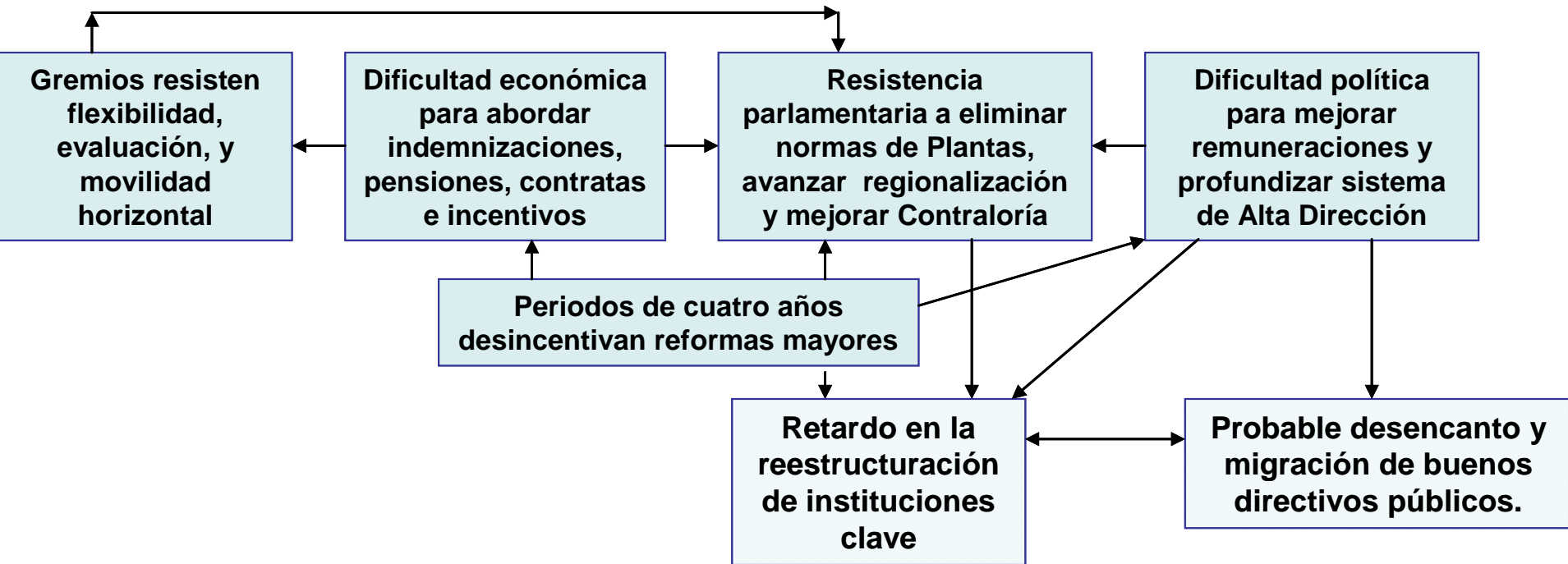
Digamos las cosas como son...

- Los gremios del sector público (de nivel nacional, no necesariamente institucional) no sólo tienen capturado el Estado, lo tienen de rehén.
- Aquí no se trata de satanizar a nadie... si yo hubiera estado en los zapatos de los gremios los últimos 30 años, con un 69% de la población preocupada por quedar desempleada y un 70% opinando que el país esta gobernado por unos pocos en su propio beneficio, probablemente tendría las mismas actitudes.....
- Lo absurdo de la situación es que ésta aparece como una confrontación entre gremios “progresistas” y “tecnócratas imperialistas” como Foxley o Eyzaguirre.
- La verdad es que los rehenes no son ni Foxley ni Eyzaguirre, representantes de un gobierno que tenía en su ADN la aversión al conflicto, que por ende ha concedido y concedido sin pedir casi nada a cambio, sino los niños que reciben una pésima educación, los pacientes maltratados en los hospitales, los ciudadanos mal atendidos en los municipios y otros servicios públicos.
- El problema estriba en la asimetría, pues estos ciudadanos no están sentados en ninguna mesa de negociación.
- La paradoja de la Concertación es que, siendo un gobierno para los ciudadanos, no ha sido capaz de usar la fuerza de la ciudadanía para romper estos enclaves corporativos.

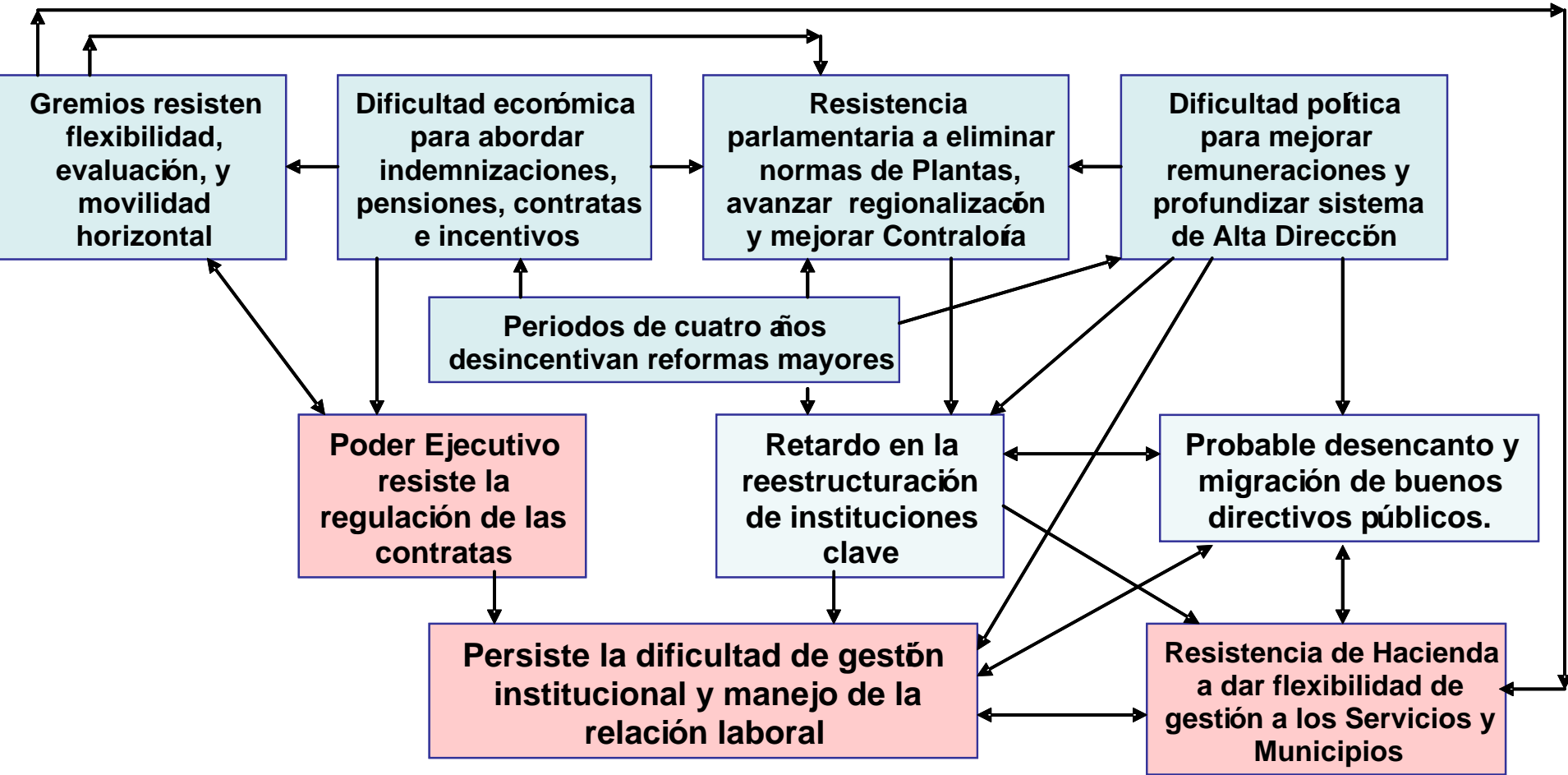


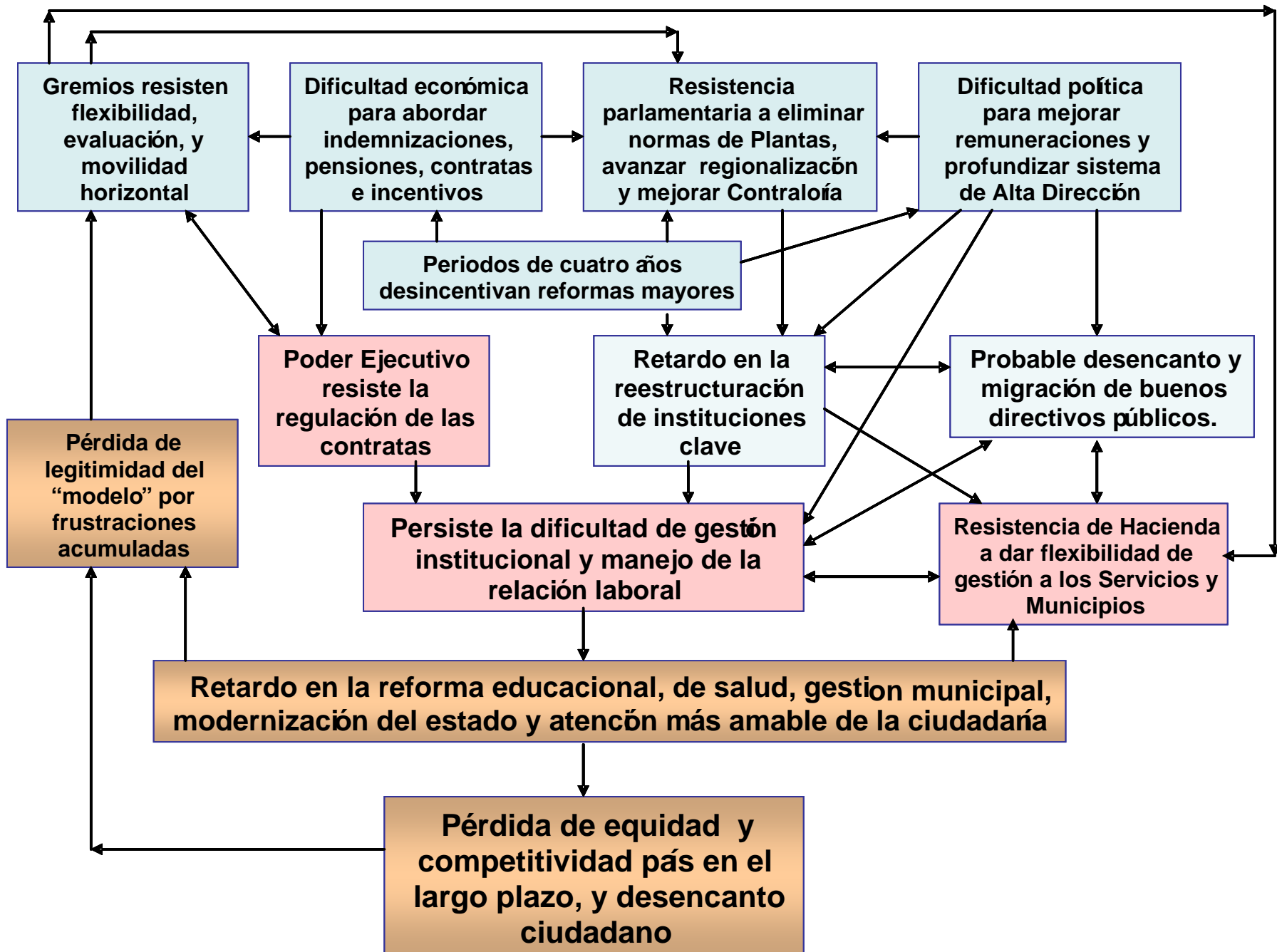
La otra explicación....

- de esta aparente contradicción estriba en que las reformas “transversales”, las que el mundo industrializado denomina “New Public Management”, sólo se comenzaron a materializar al fin del período, como resultado del acuerdo post-crisis de Enero de 2003. P Ej....
- La Ley del Nuevo Trato(?), Alta Dirección Pública, Financiamiento Electoral o Compras Públicas. También tardaron la Reforma Penal y la Sanitaria,..... no alcanzaron a demostrar plenamente su utilidad a la ciudadanía en este período.
- La tardanza en materializar estas reformas se debió en casi todos los casos a “enclaves”, poco interés político-parlamentario, o defensas corporativas gremiales.



La nota de preocupación.... nos ha ido razonablemente bien, pero corremos el riesgo de que las reformas “fáciles” ya se hayan “descremado”





Las asignaturas pendientes

- **Hacia un nuevo concepto de Estado para el Siglo XXI en su modelo socioeconómico y administrativo. Del “estado weberiano” al “estado en red” (Caso Chile Solidario)**
- **Eliminación de diversas rigideces legislativas, en particular la anacrónica Constitución que obliga a pasar por el Parlamento las modificaciones de planta... y los períodos presidenciales de 4 años, que fueron una reforma de y para la clase política ☹**
- **La creación de diversos cuerpos consultivos (permanentes y transitorios) entre distintos entes del Estado y la sociedad civil.... estado en red.**
- **La creación de Gabinetes especializados e interministeriales en temas tales como desarrollo social, desarrollo productivo, infraestructura,... estado en red.**
- **La configuración de plantas pequeñas de alto nivel, adecuadamente remuneradas, con flexibilidad para reorganizarse, y con recursos de operación que permitan la subcontratación expedita.... estado flexible y agil**

... hay más 😊

- El tránsito hacia sistemas de evaluación “real” e incentivos significativos contra buen desempeño funcionario, que combinen adecuadamente los incentivos individuales con los grupales.
- .. Hacia un “nuevo” Nuevo Trato Laboral, negociando **simultáneamente** contrata, movilidad, mayor flexibilidad, pensiones dignas... Con la actual situación de las “contratas” se está violando la Constitución.
- Empoderamiento de la ciudadanía y foco en las mejoras en la calidad de atención.
- El desarrollo de una gran interoperabilidad y multicanalidad en las maneras de atender al usuario y de transparentar la información pública, ... el estado en red que pasa de “la sonrisa de mujer” a “la sonrisa de la ventanilla”.

y más 😊

- **Resolver grandes temas asociados a la macroestructura del Estado.**
- **Mejorar la formulación, presupuestación y control de gestión de las políticas públicas.**
- **Reconstrucciones institucionales imprescindibles, especialmente en los sectores de Educación e Infraestructura.**
- **Profundización del sistema de Alta Dirección Pública y resolución del problema salarial de gerentes públicos aunque duela.**
- **El consenso a lo largo de la Ruta 68 y sobre todo de la Ruta 5 sobre el modelo de descentralización que queremos alcanzar de aquí a 10 años.... una descentralización gradual pero efectiva.**

Visto de otro modo

- En el largo plazo sólo vamos a resolver lo que el Arzobispo llamó *la escandalosa desigualdad* en la medida que este país sea capaz de crecer, crear empleo de alta productividad, estable y bien remunerado. Ese es un desafío de educación, innovación, y construcción de competitividad-país, competitividad-sector, y competitividad-empresa, con elevada colaboración público-privada.
- Mientras eso no se logre, habrá que continuar **umentando el gasto social** en temas como previsión, la misma educación, salud, etc.
- Sin embargo, lo probable es que **no se va a lograr consenso político para aumentar el gasto público en estos temas...** por la ruta que sea, de las fuentes que sea, **mientras no haya confianza en que el Estado va a ser capaz de administrar y/o fiscalizar ese gasto público adecuadamente.**
- En suma, la resolución de corto plazo de los problemas de equidad y calidad de atención ciudadana pasa de manera ineludible por resolver las reformas estructurales del Estado antes mencionadas. Es más urgente de lo que se cree.
- **Las restricciones principales no son técnicas ni de recursos financieros, sino de resolver los nudos políticos del círculo vicioso que hemos descrito.**

UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Mario Waissbluth

¿Necesitamos reforma del Estado en América Latina?

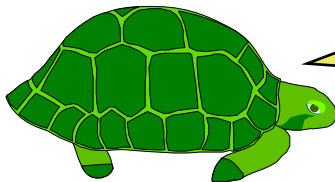


¿Qué es la reforma del Estado?

“Son cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público, con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido... y tienden a surgir de los escalones superiores, no los inferiores, del sector público”

“Los fenómenos políticos se mueven mucho más rápido que los cambios organizacionales. Como resultado de la aceleración de los procesos políticos... ha ido creciendo la discrepancia entre la necesidad del político de tener algo rápido que mostrar y las necesidades del reformador de tiempo, compromiso y continuidad”

C. Pollitt, G. Bouckaert, “Public Management Reform: A Comparative Analysis”, Oxford Univ. Press, 2000.



Si Ud. desea comprender las severas restricciones políticas asociadas a la reforma del Estado, ponga este librito bajo su almohada. Mientras menor es el poder político - parlamentario del Ejecutivo, menos probables son los cambios radicales.

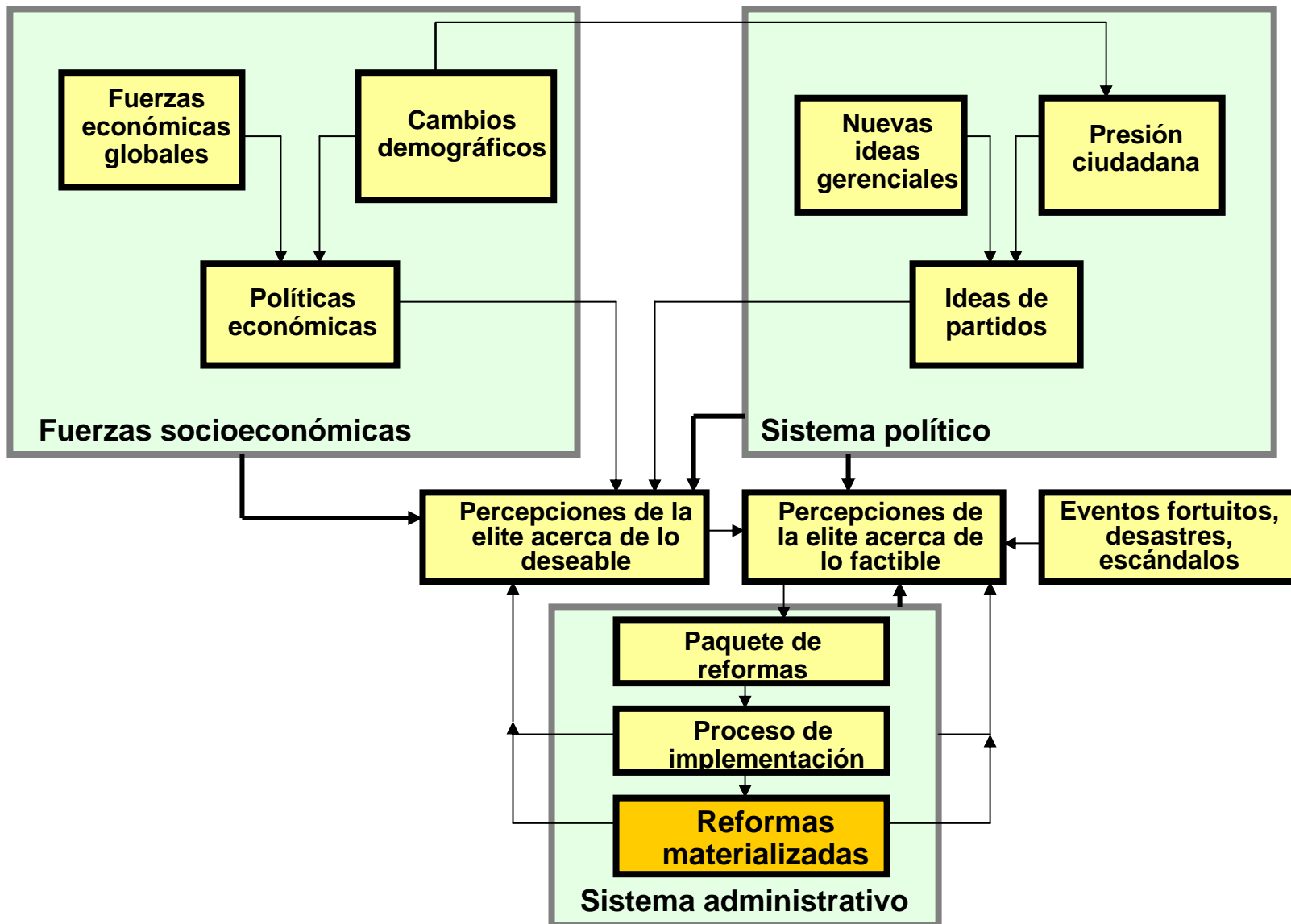
“Public Management Reform. A Comparative Analysis”, Oxford University Press, 2000.

- **Pollit y Bouckaert han escrito recientemente este magnífico análisis comparado de los procesos de reforma pública en 10 países industrializados, incluyendo el Thatcherismo radical, el ya famoso caso de Nueva Zelanda, los Estados Unidos, y países más rígidos en lo laboral como Francia y Alemania. En cualquier escenario, dichos autores han analizado ejemplos de frontera en materia de reforma del Estado.**
- **Debe destacarse que, en los países de esa muestra, hay un nivel fenomenal de gasto público y probablemente uno de los motivos de la reforma haya sido su disminución, con relativo éxito: han pasado de un promedio de 46.9% del PGB en 1985 a 44.6% en 1999, siendo el caso más radical el de Nueva Zelanda, que lo redujo de 57.5 a 44.9% en menos de 10 años. Por contraste, Finlandia aumentó su gasto de 45.4% a 50.9% en el mismo período. Los autores dicen que en estos países, después de un exhaustivo análisis, no queda claro el “dilema del huevo y la gallina”: ¿la reducción del gasto empujó las reformas, o las reformas redujeron el gasto?**

Motivaciones y experiencias

- “Lo más que uno puede decir es que los sistemas político-administrativos cambiaron más fuertemente en unos países que en otros..... Sin embargo, si las numerosas reformas en los países de alto nivel de innovación pueden ser consideradas mejoras reales, esa es otra pregunta muy diferente.....
- Está claro que el movimiento por la reforma del Estado no ha necesitado de resultados para alimentar su propia marcha..... Por otro lado, sería un error sacar la conclusión de que la reforma del Estado ha sido una farsa actuada por cínicos o estúpidos. Al contrario, es claro que muchos de los cambios han tenido beneficios para algunos grupos e individuos, aun cuando los impactos de largo plazo continúan en una cierta obscuridad”
- ¿Vale la pena?

Así perciben Pollit y Bouckaert los factores que inciden en las reformas.....



Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público

Mark H. Moore, Editorial PAIDOS, 1998

- Durante un largo periodo de tiempo, la idea de la realización efectiva de las políticas, en lugar de la gestión exitosa de las organizaciones públicas, fue el tema central de la gestión pública.
- Dicha concepción de la gestión como realización de políticas acabo desvaneciéndose porque, al centrarse única y exclusivamente en políticas en lugar de organizaciones, dejaba fuera de alcance importantes cuestiones relacionadas con el modo en que se deben desarrollar y utilizar las organizaciones públicas.
- Los directivos públicos deben desarrollar “valor público” integrando:
 - La reflexión sustantiva de lo que es valioso y eficaz
 - Un diagnóstico de las expectativas políticas
 - Análisis detallados de lo que es viable operativamente
- Al concebir el valor público los directivos deben encontrar una manera de integrar la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa.

Valor público

- **Triángulo estratégico para concebir el valor público**
 - En que medida el propósito genera valor público
 - En que medida recibirá el apoyo político y legal
 - En que medida es viable administrativa y operativamente
- **Cinco tareas diferentes de la gestión pública**
 - La promoción emprendedora
 - La gestión del desarrollo de la política
 - La negociación
 - La deliberación pública y el liderazgo
 - El marketing público

Nuestra anécdota “límite”,.....

- **Diálogo con el Presidente de una importante Corte Judicial:**
- **Le manifestamos nuestra intensa preocupación, diciéndole “Señor Presidente, esta Corte lleva varios años ingresando 90.000 casos al año, y cerrando 60.000 casos al año. Ya se han acumulado 250.000 casos, lo cual significa que, si Ud. no recibiera ni uno más, se demoraría 4 años en tramitar los juicios pendientes”.**
- **Se produjo un largo silencio, después del cual respondió “¿y por qué me traen a mí estos problemas administrativos?”**

¿¿¿¿Administrativo????

- ¿Será un “problema administrativo” definir una estrategia para transformar una institución de 3 mil trabajadores legítimamente frustrados, sindicalmente combativos e inamovibles por ley?
- ¿Acaso es un “problema administrativo” simplificar radicalmente un sistema de atención al usuario que cuenta con 250 etapas (no es una exageración), por medio de la digitalización y el cambio organizacional?
- ¿Es tarea de “administradores” generar una visión de futuro atractiva y convincente de la institución para seducir a sus propios empleados, a los ciudadanos, y al Secretario de Hacienda para que de más dinero?

Las instituciones públicas o sin fines de lucro no tienen “bottom line”. Por eso ...

- Requieren de más “gerenciamiento”, no de menos “gerenciamiento”, que las empresas privadas.
- Deben evitar considerar que lo que hacen es una “causa moral”, que no requiere de mediciones de desempeño.
- y como los usuarios no pagan, o pagan poco, es doblemente necesario medir su grado de satisfacción con el servicio que se les presta.

Las instituciones sin fines de lucro tienden a estar tan convencidas de que “están haciendo lo correcto”, que ven la institución como un fin en si mismo... y eso es una burocracia.

Peter Drucker, en
“Managing the Non - Profit
Organization”, Harper,
1992

Uno de los problemas que nos ha tocado enfrentar.....

- **Es una amplia generación de funcionarios públicos latinoamericanos que sinceramente creen que la aplicación de herramientas modernas de gestión, o de tecnologías de información,**
- **Es algo que sólo es pertinente a las “cochinas empresas privadas” o peor aún...**
- **Son una “conspiración de las fuerzas del mal, los globalizantes, etc.”**
- **....Sin medir las enormes dosis de sufrimiento humano, en salud, justicia o educación, o el monumental dispendio de recursos que yace tras la ineficiencia pública.**

DE BUENO A EXCELENTE Y LOS SECTORES SOCIALES. Una monografía para acompañar “De Bueno a Excelente”. Jim Collins. 2005

Una empresa de excelencia se parece más a una institución social de excelencia, que a una empresa mediocre. Una empresa mediocre se parece más a una institución social mediocre, que a una empresa de excelencia.

La disciplina, rigurosidad y pasión es un requisito esencial en ambos tipos de instituciones. Una cultura de disciplina no es un principio empresarial, es una fuente de excelencia en cualquier tipo de instituciones.

La diferencia entre mediocre y excelente en los sectores sociales se basa en cinco principios fundamentales:

Saber calibrar el éxito sin métricas de negocio.

Ser capaz de lograr resultados en una estructura de poder difusa.

Saber subir la gente correcta al carro dentro de las restricciones de los sectores sociales.

Construir un “motor de recursos” sustentable en un ambiente sin fines de lucro.

Crear un círculo virtuoso de sustentabilidad construyendo “marca”.

DE BUENO A EXCELENTE[Y LOS SECTORES SOCIALES. Una monografía para acompañar “De Bueno a Excelente”. Jim Collins. 2005

Se puede construir un submundo de excelencia sin tener poder ejecutivo y en medio de una organización o situación de restricciones difíciles.

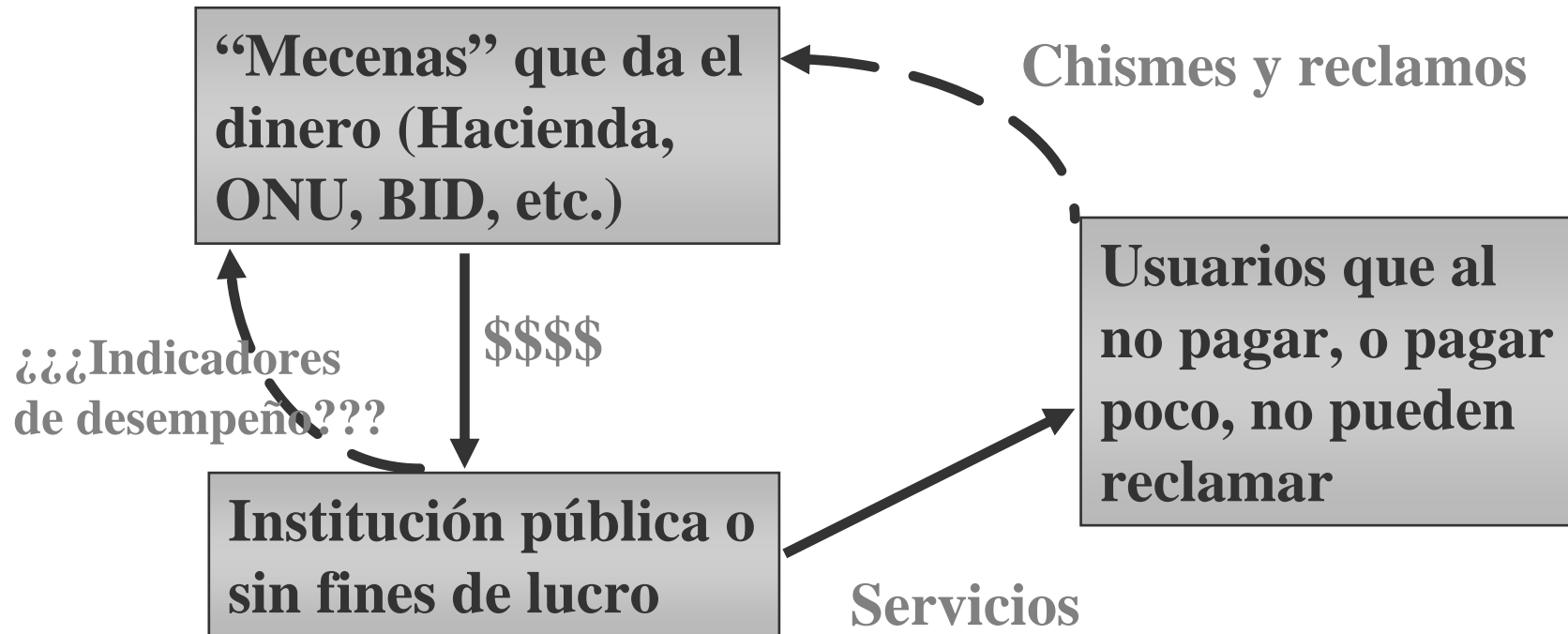
La clave no es cómo ni cuánto pagas. Las organizaciones mediocres ponen un gran énfasis en usar incentivos para motivar personas desmotivadas. Las grandes organizaciones se enfocan a obtener y retener la gente correcta en primer lugar, aquellos que son productivos y auto disciplinados. La falta de recursos no es excusa para la falta de rigor, y hace que la selectividad sea doblemente crítica.

Construir una gran institución no requiere una acción definitoria, un momento milagroso. Es ir empujando a mano un carrousel días y años, hasta que después de muchas vueltas, se produce el quiebre virtuoso.

Una clave de las instituciones sociales exitosas es la reputación de su marca, construida sobre factores emocionales y sobre resultados tangibles, para que los que te apoyan crean no sólo en tu misión, sino también en tu capacidad para cumplir esa misión.

La gente se obsesiona y desanima con las restricciones sistémicas: burocracias, politización, rigideces, carencia de recursos, desmotivación generalizada. Debes mantener tu fe en que al final conseguirás resultados en tu pequeño “bolsón de excelencia”, pero teniendo la disciplina para confrontar las brutales realidades de tu entorno.

... y se requiere la precisa comprensión de los funcionarios sobre el “triángulo del mecenazgo”:

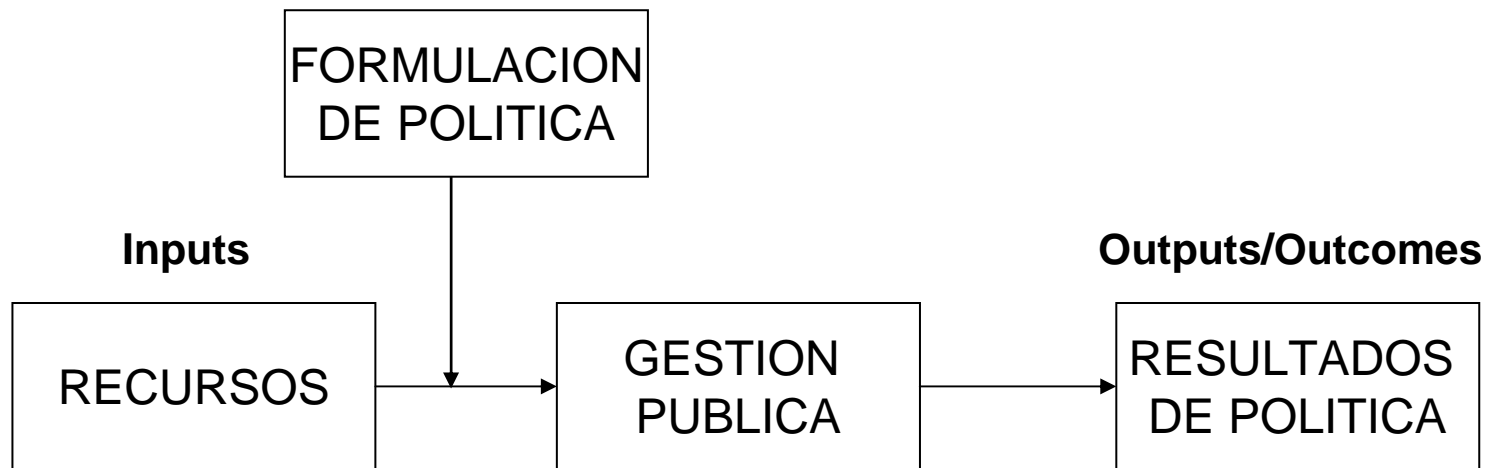


¿Política y/o gestión?

- **La década pasada fue testigo de una explosión de reformas en las políticas públicas latinoamericanas. Hoy, todos dicen saber qué es lo que hay que hacer para desregular, y para reformar la educación, la salud, o las empresas públicas.**
- **Entonces... ¿porqué será que, salvo honrosas excepciones, el aparato ejecutivo y judicial latinoamericano continua sumido en un desastre, con la misma burocracia, funcionarios descontentos, mala atención al ciudadano, y otras lacras peores?**
- **No basta con tener una nueva regulación bancaria. Hay que tener también un ente regulador moderno, eficiente y ágil ... y allí fallamos. No podemos diseñar una reforma educativa... y no encontrar la manera de transformar la relación con un sindicato de maestros aguerridos, legítimamente frustrados.... muchos los cuales no tienen las aptitudes mínimas necesarias para educar a nuestros hijos.**

Government performance: *Why Management Matters*, P. W. Ingraham, P. G. Joyce, A. K. Donahue, 2003

La ecuación clásica: políticas vs. desempeño de las políticas:



Lecciones aprendidas

- **El liderazgo efectivo es vital para:**
 - La creación y mantención de una visión de largo plazo
 - Rendir cuentas (accountability) de los resultados
- **La integración de sistemas de gestión es vital:**
 - Para ampliar el potencial de sistemas inconexos
 - La integración de sistemas públicos no es obvia
 - La integración sólo se da cuando hay liderazgo
- **Ligar resultados con rendición de cuentas**
 - Para generar confianza ciudadana.

Según Mintzberg...

- **La idea es llegar a un estilo de desarrollo donde se balancee adecuadamente cuáles servicios deben ser prestados por el sector privado, cuáles por empresas cooperativas, cuáles por entidades sin fines de lucro, y cuáles por el sector público. Los negocios tienen tanto que aprender del buen gobierno , como el gobierno de los buenos negocios.**
- **Los países requieren de buen gobierno, no de gobierno avergonzado de su propia existencia.**

Habría según este autor varios modelos de gestión pública....

- 1. “Gobierno como máquina”:** dominado por normas, leyes y estándares, con elevado nivel de control del aparato central, y compartimentos estancos. Su propósito central es controlar la corrupción y el uso arbitrario del poder político. (EL MODELO PREDOMINANTE)
- 2. “Gobierno como red”:** un sistema entrelazado y flexible de instituciones y proyectos, bajo el lema de “conectar, comunicar y colaborar”.
- 3. “Control del rendimiento”:** generar unidades de “negocio público”, bajo el lema de “aislar los temas, asignar recursos y medir resultados”.
- 4. “Gobierno virtual”:** el lema es “privatizar, contratar y negociar” la prestación de servicios, dejando en el aparato central la fijación de políticas y regulaciones.
- 5. “Gobierno de control normativo”:** estilo “asiático”, enraizado en valores y creencias, lo central es seleccionar las personas de acuerdo a estos criterios, socializar la misión y los principios, compartir las responsabilidades, y juzgar los resultados por personas con experiencia y por los usuarios.

El “New Public Management” .. es una política pública... acerca de la gestión pública

- **Emerge, con distintas variantes, del mundo anglosajón: Reino Unido, Nueva Zelandia, Australia, Escandinavia, USA.**
- **Expresa la idea de un flujo acumulado de decisiones de política pública que a lo largo de los últimos 20 años ha producido cambios radicales en la gestión del estado**
- **Está esencialmente relacionado con intervenciones horizontales. Son reglas institucionales y organizacionales para todo el sector público, que afectan:**
 - **presupuestación,**
 - **manejo financiero,**
 - **servicio civil,**
 - **relaciones laborales,**
 - **compras públicas,**
 - **organización y métodos,**
 - **auditoría y evaluación.**

El “New Public Management”

Aucoin describe el NPM con un par de reglas muy básicas:

- **las autoridades políticas deben resolver la ambigüedad, incertidumbre y conflicto que hay alrededor de las políticas públicas, para especificar por adelantado a los gerentes públicos qué es lo que esperan de ellos**
- **las funciones operacionales deben ser rediseñadas para dar la autoridad, responsabilidad y “accountability” a la línea gerencial.**

“REINVENTAR” EL GOBIERNO, SIGUIENDO DIEZ PRINCIPIOS BASICOS Osborne y Gaebler, en “La reinvencción del Gobierno”

- 1. Separar la toma de decisiones (llevar el timón) de la ejecución y prestación del servicio (remar)**
- 2. Mejor facultar que servir directamente**
- 3. Inyectar competitividad e innovación en la prestación de servicios públicos**
- 4. La transformación de las organizaciones regidas por reglas.**
- 5. Financiar el producto, no los datos**
- 6. Ganar en lugar de gastar**
- 7. Satisfacer las necesidades del cliente (comentemos la historia de una biblioteca)**
- 8. Más vale prevenir que curar**
- 9. Gobierno descentralizado**
- 10. Provocar el cambio a través del mercado**

S. Goldsmith, W. Eggers, “Governing By Network: The New Shape of the Public Sector”, Brookings Institution Press, 2004.

- **“En el siglo XX, la burocracia gubernamental jerárquica era el modelo organizacional predominante... los gerentes públicos eran premiados por ordenar a sus inferiores a realizar tareas rutinarias y uniformes sin discrecionalidad. Hoy, la creciente complejidad de las sociedades fuerza a los directivos públicos a desarrollar nuevos modelos de gobierno.”**
- **“El modelo tradicional, jerárquico ya simplemente no resuelve las demandas de esta compleja época. Burocracias rígidas de “comando y control”, descripciones estrechas de funciones, culturas y procesos operativos no orientados al cliente, están particularmente desadaptadas para abordar problemas que a menudo trascienden fronteras organizacionales.”**

El Gobierno en Red: “Governing By Network: The New Shape of the Public Sector”

- **“... gradualmente se está produciendo un nuevo modelo de gobierno en que la responsabilidad de los ejecutivos no se centra tanto en gerenciar personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros, para producir valor público ... en una malla multiorganizacional y multisectorial... que se parece muy poco a un organigrama tradicional y se parece más a una red de computadores que se puede organizar, reorganizar, expandir o contraer, dependiendo del problema del momento.**
- **Las redes “público-privadas” adquieren mayor importancia y asumen diversas formas, desde aquellas ad-hoc de activación intermitente, por ejemplo en respuesta a desastres, a asociaciones estables en que las empresas y ONG sirven como canales de distribución de servicios públicos”**

Los inexistentes contratos de desempeño.

- La carencia de indicadores de desempeño es la primera y más importante patología de las entidades públicas latinoamericanas.
- Si nos acercamos a un instituto de fomento turístico, o de fomento agropecuario, cuya misión es entregar algún tipo de estímulo para que los individuos o las empresas hagan crecer el turismo o la producción agropecuaria, surgen preguntas obvias:
- ¿Cuántos incentivos otorgaste el año pasado? ¿Cuánto te demoraste en promedio para entregar cada incentivo? ¿Contamos con una encuesta de satisfacción de tus usuarios?
- Hay otras preguntas no tan obvias: ¿Cuánta actividad turística sustentable se desarrolló por cada estímulo otorgado? ¿Se hubiera desarrollado esa actividad turística si no hubieras otorgado estos incentivos?

Hagámoslos existir....

- **Una de las medidas centrales de reforma del estado: convertir esos indicadores en un pilar intransable de la gestión institucional.**
- **Los dineros del Estado (o sea de los ciudadanos) se deben entregar atados a un contrato de desempeño en que la institución y sus ejecutivos se comprometen anualmente a, por ejemplo, reducir en tanto por ciento el plazo promedio para tramitar las solicitudes, y generar tantos dólares de actividad turística por cada dólar invertido en estos incentivos.**
- **Suena obvio, y los países industrializados hace tiempo que lo asumieron, pero en Latinoamérica esto no es tan obvio, ya que a pocos les gusta ser evaluados de veras, ni mucho menos perder el cargo si no cumpliste con el contrato.**

Los indicadores de desempeño final ... sólo son de cuatro sabores.....

- **EFICACIA**

En que medida la institución, área o proceso está cumpliendo con los objetivos planteados. ¿Cuánto estás logrando?

- **CALIDAD**

En que medida la institución, área o proceso satisface los requerimientos de los usuarios. ¿Qué tan bien lo estás logrando?

- **EFICIENCIA**

Mide la relación entre el producto o servicio y los recursos utilizados para producirlo. ¿Cuánto cuesta lograr lo que estás logrando?

- **ECONOMÍA DE RECURSOS PUBLICOS**

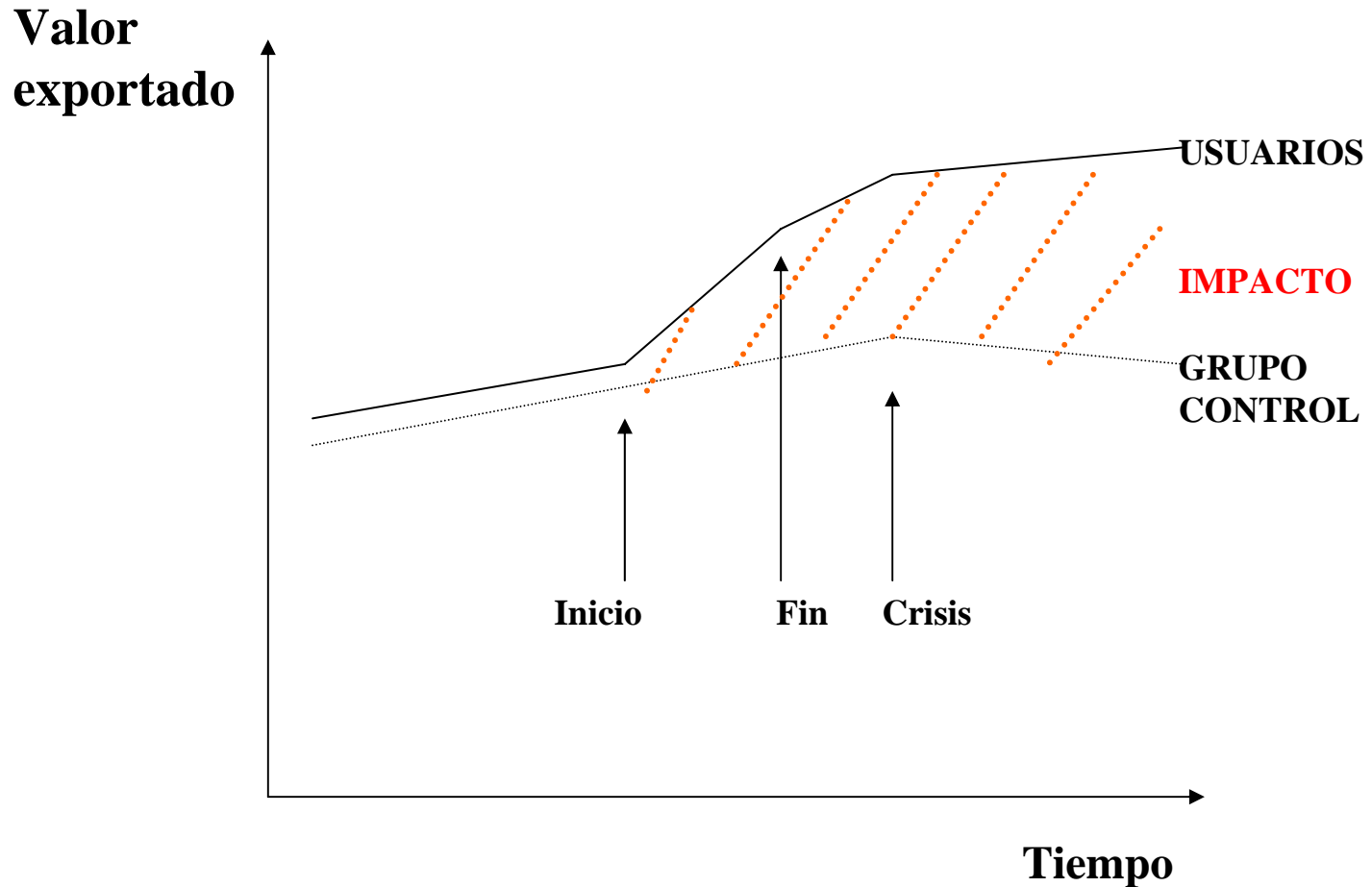
Capacidad de una institución para movilizar recursos de terceros en el cumplimiento de sus fines ¿Estás usando el mínimo de recursos públicos necesarios?

Algunas Precauciones

- **No ponerle números a lo fácil, sino a lo necesario!!!!**
- **No intentar ponerle números a lo que es intrínsecamente cualitativo !!!**
- **Difundir exhaustivamente los indicadores y convertirlos en un instrumento de gestión.**
- **Utilizar los indicadores para benchmarking interinstitucional y cronológico.**
- **Negociar los indicadores con los que ponen el dinero.**
- **Correlacionar precisamente los indicadores institucionales con la evaluación individual del desempeño.**
- **No confundir “output” con “outcome”.**

!!!! Evaluar impactos no es sencillo !!!!

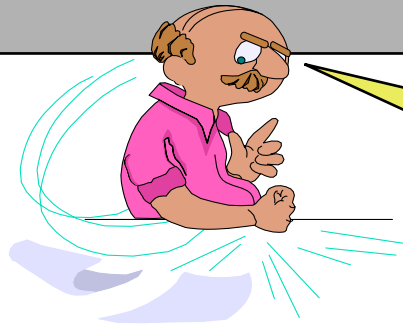
Aquí está la complicación



Las dichosas negociaciones presupuestales

- “Incapaces de recaudar impuestos en forma suficiente.. los gobiernos funcionan bajo un aura perpetua de crisis financiera... es el Ministerio de Hacienda el que carga con el peso de la decisión. Temeroso de ser culpado cuando se acabe el dinero, y ansioso de responder a lo que percibe como verdaderas prioridades, busca protección desesperadamente frente a lo inesperado”
- “Esto conduce a estimaciones conservadoras, demoras en el desembolso de fondos y cantidades desmesuradas de trámites. A su vez, los servicios públicos responden tratando de estabilizar su propio entorno: retienen información sobre saldos no gastados, buscan sus propias formas de financiamiento, estimulados por los donantes extranjeros crean organizaciones autónomas... lo cual refuerza las desconfianzas del Ministerio de Hacienda, por lo que agrega más camisas de fuerza...”

Caiden, N. y Wildawsky, A. “Planning and Budgeting in Poor Countries”, 1994, New York, Wiley.



¿Qué incentivos hay para administrar una organización si no recibo los ingresos extraordinarios que genero y pierdo los ahorros que diseño?

La indispensable evaluación externa.

- Si Ud. navega por el sitio web del Rekenkamer (Corte Holandesa de Auditoría, www.rekenkamer.nl) o del General Accounting Office norteamericano (www.gao.gov) constataría que ellos dedican cerca de un tercio de sus labores a lo mismo que hace nuestras criollas Contralorías, es decir, vigilar que los funcionarios públicos cumplan con las normas administrativas y que nadie robe. Lo interesante está en los otros dos tercios de sus labores.
- Estos entes, al igual que otros similares del mundo industrializado, siendo absolutamente autónomos respecto del Poder Ejecutivo, y de alto nivel técnico, tienen la facultad de evaluar, cuando se les viene la gana, el impacto, efectividad y rentabilidad social de las instituciones, de las políticas y programas públicos, e incluso de las leyes. Al igual que cualquier contralor, estas oficinas no tienen poder ejecutivo. Se limitan a evaluar, y a poner los resultados de sus evaluaciones en su sitio web a disposición de cualquier ciudadano que desee saber cómo se está gastando la plata de sus impuestos. Navegue Ud. y constátelo.

Pollitt et al, (1999) “Performance or Compliance? Performance audit and public management in five countries”, Oxford, Clarendon Press.

Es necesario comprender las “burocracias profesionales”

- Juzgados, hospitales, universidades, centros de investigación, ministerios, firmas consultoras son todas organizaciones en que el valor lo agregan los profesionales.
- Su directivo DEBE ser uno de ellos, ... pero sabe poco de y no le interesa la gestión. “Me tocó esta vez la carga administrativa”.
- El mutuo desprecio entre la pirámide profesional y la administrativa.
- El poder siempre está bastante distribuido.

“Structure in Fives”. H. Mintzberg

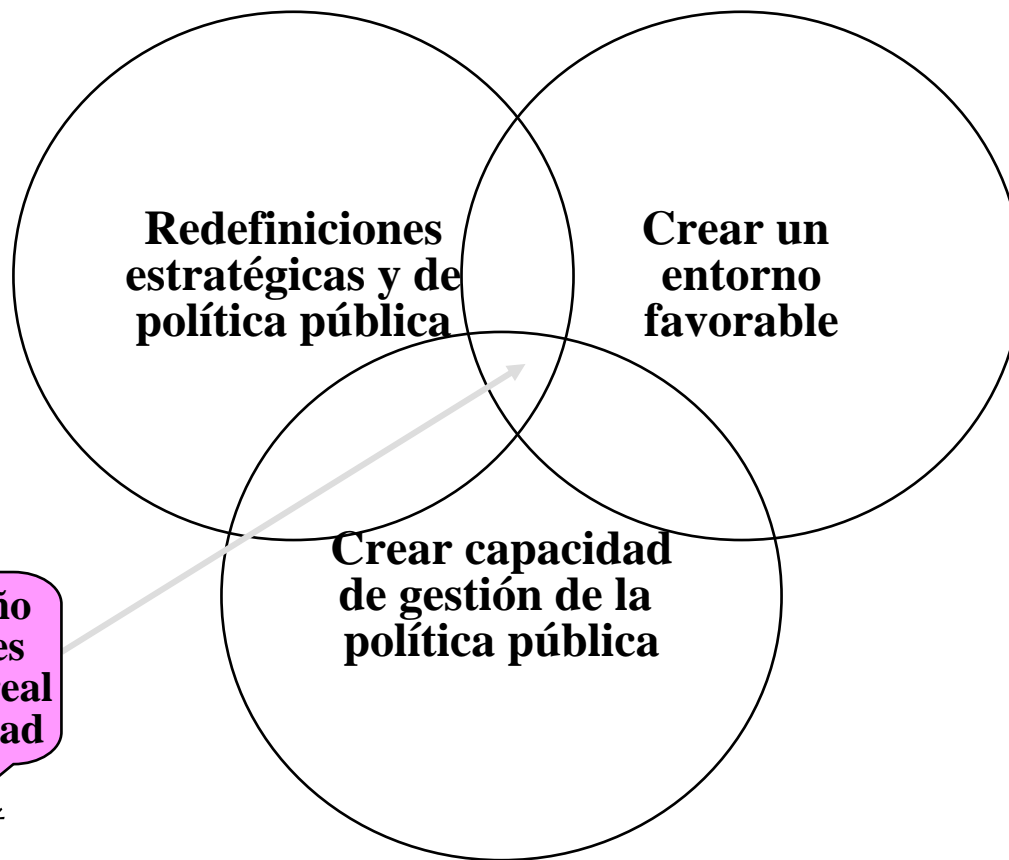
y también las “máquinas burocráticas”

- “Tareas especializadas y rutinarias; procedimientos operativos muy formalizados; una proliferación de reglas, reglamentos y comunicaciones formales; grandes unidades; agrupación funcional; poder de decisión muy centralizado; una tecnoestructura de analistas dedicados a estandarizar procesos; la toma de decisiones sigue los conductos formales; gran énfasis en la división de labores: vertical, horizontal, línea/staff, funcional, jerárquica, y por status; una estructura obsesionada con el control y la eliminación de las incertidumbres.”
- “Como consecuencia de su diseño, la organización está permeada por el conflicto permanente, por lo cual el mantener la estructura funcionando a la luz de esos conflictos consume una gran parte de las energías de los ejecutivos.... el tratar a las personas como medios o categorías de status y función, en lugar de como individuos, tiene la consecuencia de destruir el sentido mismo del trabajo de las personas.”
- “En tiempos de cambio, y como resultado de la centralización extrema, los ejecutivos están tan sobrepasados con la toma de todo tipo de decisiones, que están reducidos a una actuación superficial con información inadecuada y abstracta.... son estructuras no-adaptativas, inadecuadas para cambiar sus estrategias”.

El directivo público.....

- **Ser gerente público es lo mismo que ser gerente de una empresa privada, pero con una mano atada a la espalda, descalzo, con bastante menos sueldo y con una mochila pesada en los hombros. Lograr algo en esas condiciones es casi heroico.**
- **Entre el saludable temor a la vigilancia de la Contraloría, el ambiente de “cacería de brujas”, la carencia de “accountability” de sus funcionarios, las restricciones burocráticas al ejercicio de su presupuesto, los desincentivos al ahorro institucional y a la generación de nuevos ingresos, el que hayan logrado algo en esta década es casi un milagro.**

Aportes básicos del directivo público a la institución pública



Ver: "La Función de Dirigir en la Administración Pública", C. Losada, en ¿De Burócratas a Gerentes?, BID, Washington, 1999

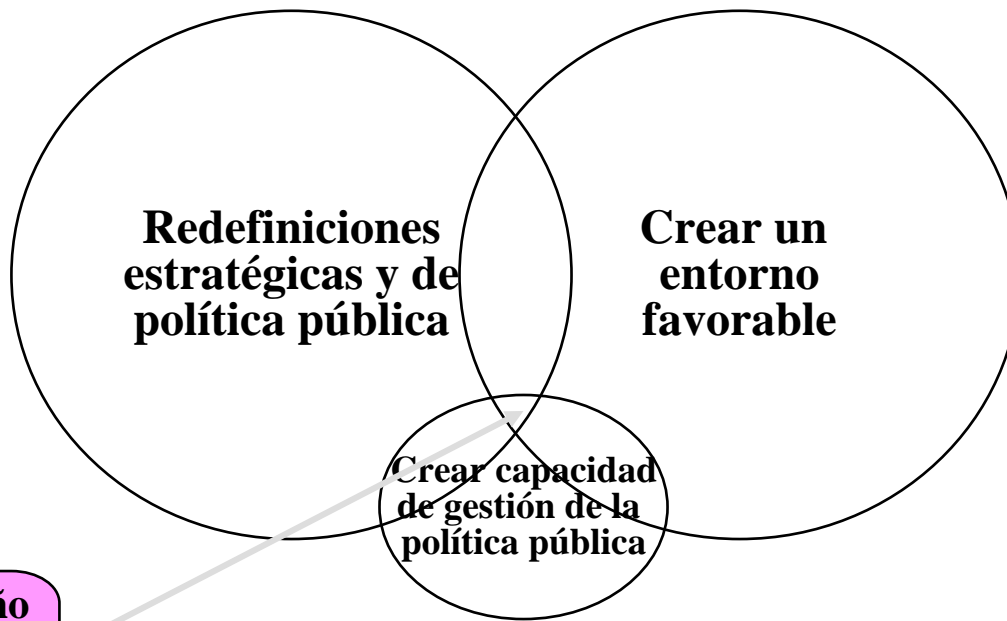
Ese pequeño triángulo es el impacto real en la sociedad



Así se ve la cosa con un directivo “tecnocrático”



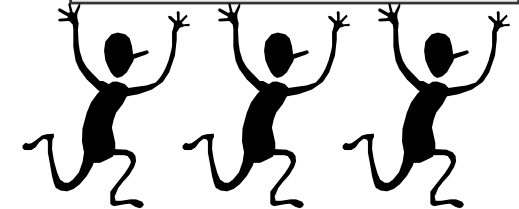
... y así se ve con un directivo “político”



Ese pequeño triángulo es el impacto real en la sociedad



... A todos nos encanta redefinir estrategias y políticas... mejorar la gestión es como “latero”... además que el sistema político no se preocupa demasiado por seleccionar de acuerdo a esas habilidades.



Interludio laboral - sindical

- Hay millones de trabajadores públicos en América Latina que a) lo están pasando mal, y b) no hacen su tarea, ... con el consiguiente costo para la educación, la salud, la justicia, etc., etc.
- Hay una “conflictividad intrínseca e histórica” entre autoridades y sindicatos del sector público.
- Los peores vicios de un lado pueden resumirse en: escasa comunicación, pobre stock de liderazgo y de gerentes públicos con las competencias adecuadas, escasa consulta de opiniones relevantes, y la errónea creencia de que “este es un problema para el Gerente de Recursos Humanos”.
- Los del otro lado: la defensa de la no evaluación, la “oposición pasiva”, la defensa de parcelas de poder y dinero, la defensa de lo indefendible.
- Arreglos estructurales a esta situación requieren coyunturas políticas que, con suerte, se dan una vez cada 20 años.
- En el intertanto.... ¿es posible convencernos mutuamente que estamos en el mismo barco, de que aquí nadie quiere destruir los sindicatos, de que aquí no hay conspiraciones?
- Receta “pobre pero honrada”: la conversación semestral significativa.

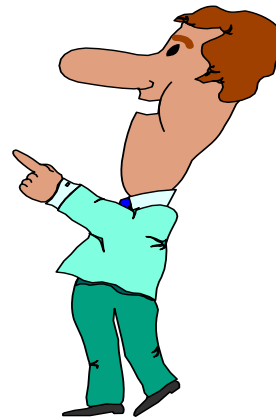
La reforma laboral y organizacional del sector público

- **La estructura laboral tradicional del sector público se basa en:**
 - Inamovilidad, basada en el supuesto de no estar a disposición de políticos de turno.
 - Promoción basada esencialmente en antigüedad.
 - Escalas salariales y negociaciones transversales a todo el sector.
- **La tendencia en países anglosajones ha ido en la dirección de flexibilizar la inamovilidad, ascenso en base a méritos, contratación de altos funcionarios en base a contratos de desempeño, y la eliminación de la transversalidad, dejando cada servicio con una carrera laboral diferenciada.**
- **Estos cambios siempre han ocurrido bastante tiempo después de los cambios en aspectos financieros, organizacionales y gerenciales.**
- **Los cambios organizacionales, en estos países, han ido en la dirección de:**
 - Especialización institucional, asociada al desmantelamiento de las “mega organizaciones”
 - Coordinación interinstitucional a través de mecanismos de mercado y contractuales.
 - Descentralización de autoridad.

El cambio organizacional en instituciones de gran tamaño

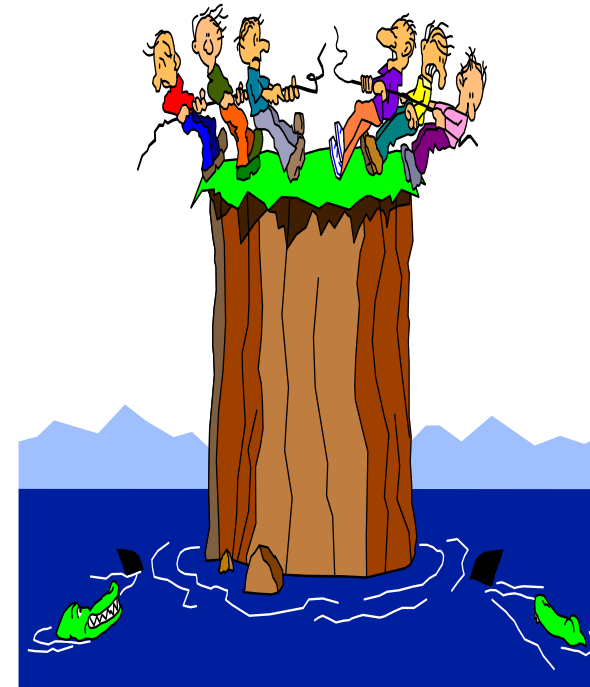
- Es desgraciadamente frecuente observar procesos de transformación que se quedan “de la mitad para abajo”, aunque tengan nombres muy pomposos (reingeniería, calidad total, reestructuración, cambio cultural, comunicacional, etc., etc.)
- Estos cambios requerirán de muuuucho tiempo, y de muuuucha persistencia y liderazgo de las autoridades. Saltarse etapas sólo crea la “ilusión de velocidad” .

Si Ud. quiere profundizar sobre este tema, lo mejor que hemos visto está en: Harvard Business Review, pp. 59-67, Marzo - Abril 1995. John Kotter: “Liderando el cambio: ¿Por qué fallan los esfuerzos de transformación?”



En el proceso de cambio se pueden cometer, fácilmente, muuuchos errores. He aquí el ERROR # 1

- **NO GENERAR CONVICCION EN LA CUPULA.**
 - Sólo cuando cerca del 75% de la cúpula de una organización está realmente convencida de la necesidad de cambios importantes, se puede comenzar el proceso. En caso contrario, es inevitable que surjan problemas más adelante.



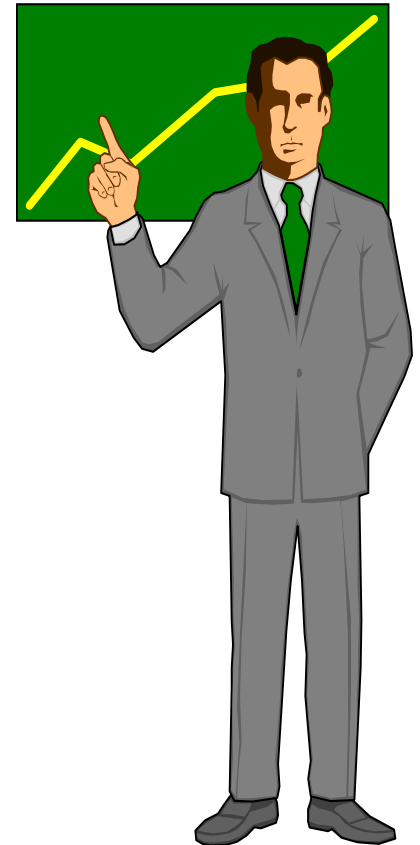
ERROR # 2

- **NO GENERAR UNA "COALICION PARA EL CAMBIO".**
 - **Generalmente los programas de cambio surgen en una o dos personas. Si no se hacen esfuerzos para agrandar esta "coalición", tarde o temprano la "oposición" se reagrupa y detiene el cambio.**



ERROR # 3

- **NO GENERAR UNA VISION DEL FUTURO.**
 - **Por cierto, si Ud. no le puede comunicar la nueva visión a alguien en menos de cinco minutos, y obtener una reacción de comprensión e interés, quiere decir que no se ha terminado con esta fase del proceso de cambio.**



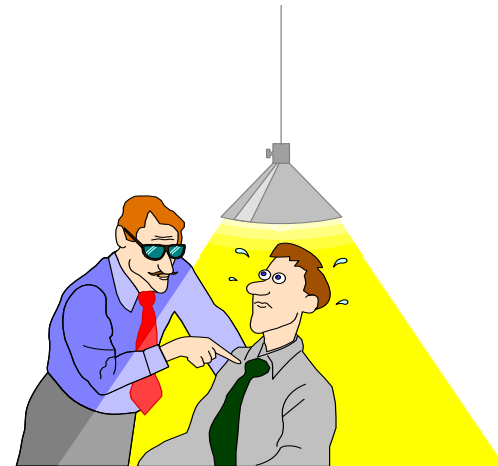
ERROR # 4

- **COMUNICAR POCO LA NUEVA VISION.**
 - Si Ud. cree que basta con una reunión o un memorandum, ... o el informe de un consultor... está profundamente equivocado. Se requerirá de mucha persistencia y mucha reiteración.
 - Por cierto, nada perjudica más el proceso de cambio que una conducta de las autoridades inconsistente con la nueva visión.



ERROR # 5

- **NO REMOVER LOS OBSTACULOS DE LA NUEVA VISION.**
 - **Estos pueden ser diversos: un procedimiento, una actitud hacia los clientes, y lo peor de todo, una persona que sistemáticamente se opone a los cambios.**
 - **En las primeras etapas del cambio, podemos convivir con estos obstáculos .. pero a la larga éstos deben ser removidos con decisión.**



ERROR # 6

- **NO PLANEAR SISTEMATICAMENTE LA APARICION DE TRIUNFOS DE CORTO PLAZO.**
 - Sin logros menores en el corto plazo, mucha gente se desanima o se "une a la oposición". El compromiso con los logros de corto plazo es lo que asegura la realización de la tarea de largo plazo.

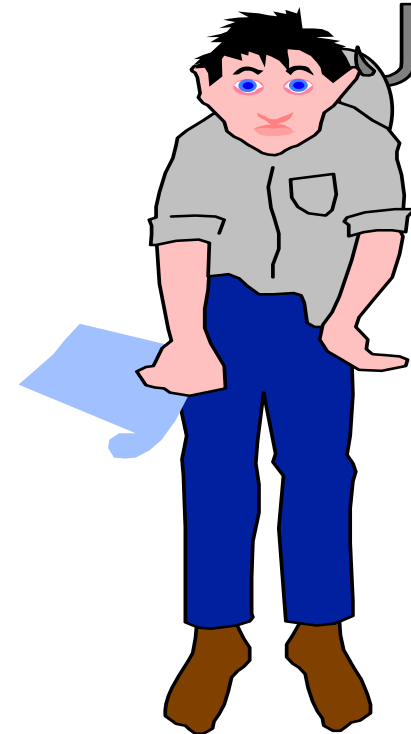


ERROR # 7

- **DECLARAR LA VICTORIA MUY TEMPRANO**
 - **A veces se requerirán muchos años para que algunos cambios se arraiguen profundamente en la cultura de una organización (especial-mente si ésta es grande).**
 - **Hasta que los cambios no se arraigan en la cultura, los nuevos enfoques son frágiles y sujetos a regresiones. En vez de "declarar la victoria total", deben declararse las "victorias parciales", y anunciarlas como la base para afrontar mayores desafíos.**

ERROR # 8

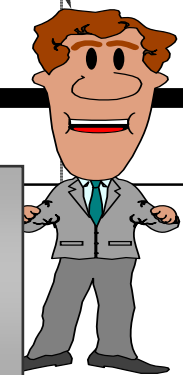
- **DEJARSE VENCER POR LA COTIDANEIDAD**
 - En última instancia, la modernización de una institución se traduce en un gran conjunto de prosaicas tareas. Si la cúpula no forma un “comité de cambio” de alto nivel, cuya misión específica es coordinar y empujar todas estas tareas, las urgencias cotidianas inevitablemente ahogan el proceso de cambio.



éste sería un pedacito (algo así como el 20%) de un ejemplo de la vida real:

Id	Nombre de tarea	1											2							
		05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08			
1	ESTRATEGIA Y ESTRUCTURA	[Gantt bar from 07 to 08]																		
2	Distribución 1a. Versión del Plan	[Gantt bar from 09 to 10]																		
3	Asignar cifras a indicadores	[Gantt bar from 11 to 12]																		
4	Reunión Autoridades MOOPP	[Gantt bar from 01 to 02]																		
5	Reunión Autoridades Hacienda	[Gantt bar from 03 to 04]																		
6	Plan Operacional 96	[Gantt bar from 05 to 06]																		
7	Actualización Plan Estratégico.	[Gantt bar from 07 to 08]																		
8	Ajuste Estructura Organizacional	[Gantt bar from 01 to 02]																		
9	<i>Diseño Unidad de Control y Calidad</i>	[Gantt bar from 03 to 04]																		
10	<i>Plan de Obras y presupuesto m/l plazo</i>	[Gantt bar from 05 to 06]																		
11	<i>Documento organizacional y legal DOH</i>	[Gantt bar from 07 to 08]																		
12	<i>Diseño de planta y estructura óptima</i>	[Gantt bar from 01 to 02]																		
13	GESTION DE PROYECTOS	[Gantt bar from 03 to 04]																		
14	Selección Proyectos y Coordinadores	[Gantt bar from 05 to 06]																		

La ejecución de un programa de modernización consumirá entre el 20 y 30% de las energías de sus ejecutivos!!



Cada uno de estos es un **PROYECTO**, que requiere plan de trabajo, recursos y ¡¡¡dedicación!!!

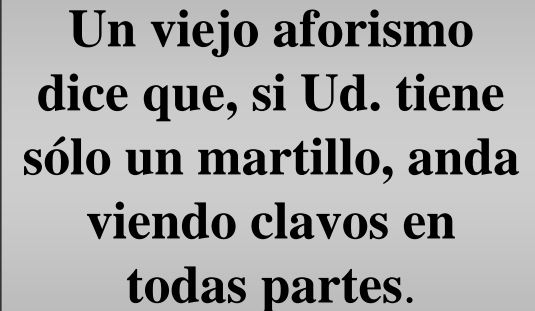
En suma, el mensaje de Kotter puede resumirse así:

Abordar un proceso de transformación institucional significativo va a requerir inevitablemente de una cúpula convencida, altas dotes de liderazgo, una dedicación significativa de energía, mucha comunicación, mucha persistencia en el tiempo, y mucha paciencia.

Si siente que no dispone de todos estos ingredientes, por cualquier razón... mejor no trate, y contétese con algunas reformas menores y cosméticas.

Las herramientas de gestión:

- Una vez definida y difundida la nueva visión estratégica de la institución, existe una gran variedad de técnicas modernas de gestión que pueden utilizarse, siempre que:
- Se apliquen juiciosamente a cada situación, evitando caer en recetas mágicas de corte totalizante (p. ej. “la reingeniería es la UNICA solución a todos los problemas”)
- Se medite cuidadosamente qué situaciones ameritan técnicas participativas (“bottom-up”) y qué situaciones ameritan decisiones más verticales (“top down”)



Un viejo aforismo dice que, si Ud. tiene sólo un martillo, anda viendo clavos en todas partes.

¿Cuál es la secuencia ideal... El sueño del pibe?

- Una intervención institucional y “holística”, que integre en una secuencia racional las diversas herramientas de gestión.. evitando la intoxicación.
- Que comience por un diagnóstico multifacético.
- Que pase a definir qué tan radical o gradual es la intervención... y que tan top down o bottom up... según las diferentes correlaciones de fuerzas y grados de madurez institucional.
- Que continúe con una negociación con los “dueños” en torno a un contrato de desempeño y financiamiento.
- Que pase luego a un diseño detallado de la cartera y cronograma de proyectos de cambio.
- Con una instancia de alto nivel para controlar y supervisar esta cartera.
- Con una difusión interminable de los indicadores relevantes.
- Con una comunicación interminable y personalizada de los propósitos y avances del proceso de cambio.
- Asegurando el “stock mínimo indispensable” de capacidad de liderazgo interno...
- Y la persistencia y el tiempo necesario para lograr las transformaciones.

¿Qué cosas suelen NO funcionar?

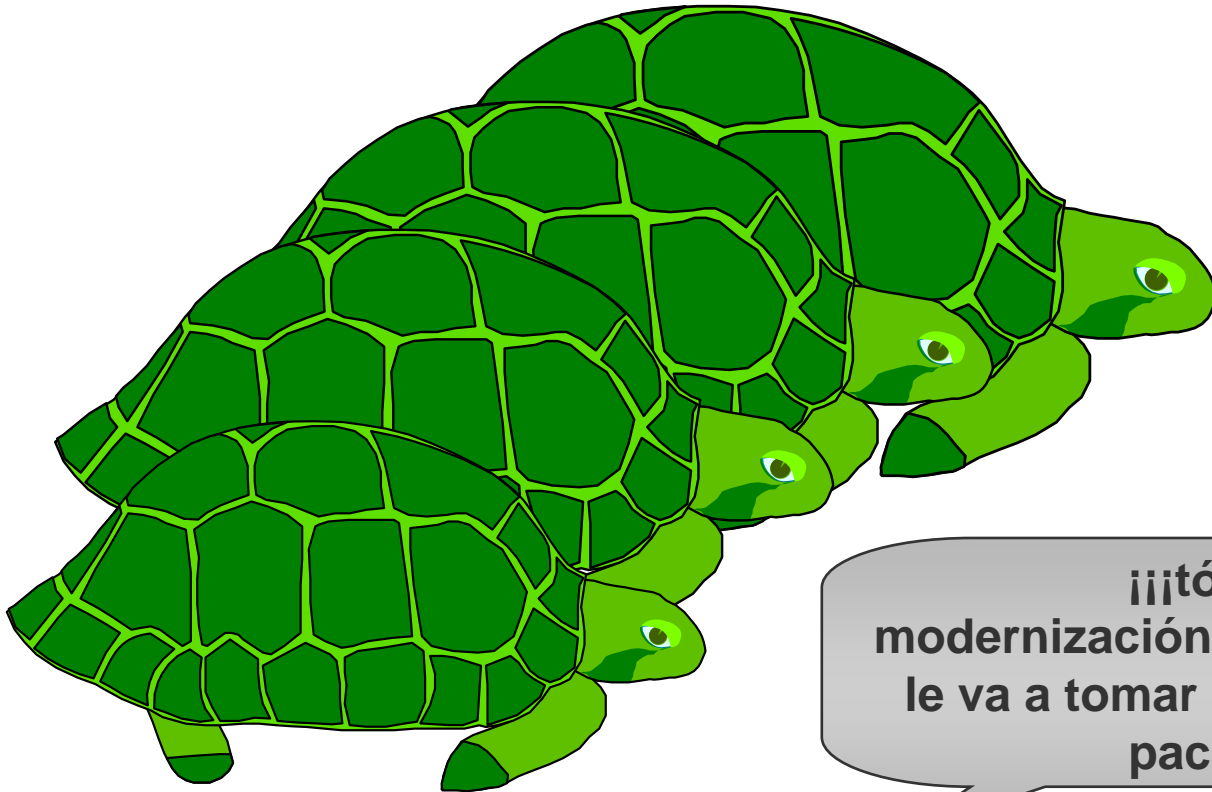
- Las intervenciones cortas, aisladas y fuera de contexto.
- La compra de “ungüentos mágicos” y presumiblemente rápidos.
- No tomar en cuenta los “errores de Kotter”.
- Pretender que las transformaciones institucionales del sector público latinoamericano se logran en unos pocos meses.
- La contratación de consultorías externas y tecnologías de información sin una adecuada capacidad interna de contraparte de alto nivel institucional, pues terminan produciendo “estudios” inútiles.
- Desarrollar grandes proyectos informáticos sin haber transformado previamente, o a lo menos simultáneamente, la cultura, el stock de liderazgo, y los procesos institucionales.

EPILOGO

- **Decir que todas las instituciones públicas son mal administradas, que deben ser reorientadas, y que agregarle más "management" a estas instituciones es la única solución al problema, es francamente erróneo,**
- **...pero a la inversa, pretender reformar entidades públicas sin un "stock" mínimo indispensable de management y liderazgo.. es aun más erróneo.**



Último consejo...



**¡¡¡tómese la
modernización con humor porque
le va a tomar bastante tiempo y
paciencia.!!!**



La insularidad en la gestión pública latinoamericana *

Mario Weissbluth

Introducción

Después de 14 años recorriendo más de 150 entidades municipales, judiciales, ministerios o servicios públicos de América Latina, uno llega a la conclusión de que existe un fenómeno estructural y endémico: la “insularidad” o “feudalización” de la gestión, caracterizada por que en la gran mayoría de estas instituciones la queja más frecuente es que cada unidad, división, departamento o subsecretaría trabaja como una isla separada, y en el peor de los casos, con franco antagonismo, mala comunicación y traslape de funciones entre ellas.

Cuando un fenómeno se manifiesta de manera tan generalizada, cabe preguntarse cuáles son las razones estructurales y profundas que generan esta situación, a todas luces frustrante y que disminuye notoriamente la eficacia, calidad y eficiencia de la función pública. Evidentemente, no se trata de que todos los funcionarios públicos sean “malas personas”, “egoístas” o que “no sepan trabajar en equipo”. Esa sería una explicación trivial y absurda. En este trabajo intentaremos algunas explicaciones más sistémicas, ya que un buen punto de partida para resolver los problemas es la comprensión de las causas profundas, más allá de los síntomas aparentes. Si nos dejamos llevar por los síntomas aparentes, entonces la solución es someter a los directivos institucionales a cursos y talleres de liderazgo y trabajo en equipo, los cuales en sí mismos no son malos, pero que equivalen a tratar una insuficiencia cardíaca con aspirina. Las insuficiencias cardíacas no matan, al menos en el corto plazo, pero dejan al paciente severamente incapacitado para abordar los diversos desafíos a que se ve enfrentado.

Ventajas y desventajas de la insularidad

Toda organización, pública o privada, es una aglomeración de recursos y personas para cumplir un propósito determinado. Cuando su tamaño aumenta, surge la necesidad de la especialización, y de allí la aglomeración en unidades internas. En el extremo ideal, cada unidad especializada debiera atender necesidades diferentes, con procesos diferentes, y para usuarios diferentes. De ser así, cada unidad no requeriría de interacción con otras unidades de su propia institución para agregar valor al usuario. Lamentablemente, la vida no es tan simple, y muchas veces la interacción entre unidades es imprescindible para agregar este valor.

Por cierto, es muy frecuente que en las entidades públicas la división en diferentes unidades se haga de manera acrítica y subóptima. El primer paso del directivo público novicio, cuando se hace cargo de una entidad, suele ser estudiar el organigrama... y ¡cambiarlo!, lo cual suele generar verdaderos desastres institucionales. Alterar irreflexivamente las relaciones jerárquicas en una institución suele causar mucho ruido y no resolver ninguno de los profundos problemas de la misma, pero provoca una suerte de irresistible sensación de poder al hacerlo.

Los cambios de estructura organizacional son, en cierto sentido, el equivalente de la quimioterapia de la gestión, es decir, una medida de último recurso y de elevado costo para la salud del paciente, cuando ya no queda otra alternativa. Sin embargo, hay ocasiones en que ella es necesaria y efectiva. Hay un gran espacio de mejora cuando se procura que la división institucional en diferentes unidades logre su verdadero propósito: *generar unidades lo más autónomas posible*, siempre que esto se haga cuidadosamente y de manera muy espaciada en el tiempo ¹.

La insularidad no es necesariamente mala. Si se analiza un “holding” de empresas, en que cada una de las filiales está en negocios muy diferentes (p. ej. minas, pesca y servicios de seguros), la insularidad es más bien una virtud. El “holding” sólo se preocupa de los resultados anuales, adopta

(*) Agradezco la revisión general y numerosos comentarios de Vivien Villagran.

¹ Agradezco los comentarios de Alejandro Medina sobre este tema.

decisiones relevantes en la junta de accionistas o el directorio de las filiales, y de ahí en adelante, no interfiere y ni siquiera tolera las transferencias financieras entre filiales. Si, por el contrario, el “holding” está únicamente compuesto de empresas similares, por ejemplo minas de cobre, entonces tiene mucho sentido lograr cooperación y economías de escala entre las filiales, compartiendo actividades de control de gestión, informática, recursos humanos, finanzas o investigación, y estableciendo precios internos de transferencia de diferentes insumos entre las filiales. Si se trata de una empresa promotora que administra artistas de cine o músicos, no se saca mucho con promover la cooperación entre divas; es preferible mantenerlas separadas. Si se trata en cambio de un banco, en que hay Gerencia Comercial, de Operaciones, y de Sucursales, entonces la colaboración y coordinación es indispensable. Lo mismo ocurre en un servicio público donde la atención al usuario depende de varios departamentos en forma simultánea, o en una Gerencia de Administración y Finanzas que presta servicio a todas las unidades de la institución. En suma, la insularidad afecta la eficiencia institucional sólo en aquellos casos en que la agregación de valor económico o social por parte de la entidad depende de manera directa de la cooperación entre diferentes unidades. En caso contrario, más vale no preocuparse del tema.

Si bien sus orígenes datan de hace más de 30 años, es hasta ahora que las teorías sobre gestión de sistemas complejos han hecho una irrupción sin precedentes en la literatura mundial. Sin ir más lejos, una indagación reciente en el conocido buscador Google de internet, con el texto literal “complex systems”, arroja más de 500.000 páginas web. Dada la tremenda complejidad de las entidades públicas, conviene entonces aprovechar esta emergente rama del conocimiento, citando a uno de sus autores más potentes, Jamshid Gharajedaghi (1999), quien explica cristalinamente cómo las distintas partes de un sistema muestran una porfiada tendencia a autoorganizarse y actuar independientemente, de acuerdo a sus propias reglas. Por ello, ya está llegando la hora de concebir la arquitectura de las organizaciones públicas y privadas como una aglomeración de entes socioculturales con sus propios propósitos.

Por cierto, esta suerte de aglomeración espontánea podría significar la anarquía, excepto si un inteligente diseño de las interdependencias entre los distintos componentes de una organización, y de ellos con el entorno, genera productividad, satisfacción, y los otros bienes públicos o privados que dicha organización se proponga generar. Entender las interdependencias entre los componentes de un sistema complejo requiere mucho más que capacidad analítica, la cual despieza un problema en sus partes, las analiza separadamente, y luego busca una explicación global. Al analizar situaciones complejas de esta manera, es común ver gente inteligente y preparada que se ahoga en una interminable maraña de datos irrelevantes, sin visualizar los patrones profundos que dan forma a los problemas y soluciones de una organización. El pensamiento sistémico, en cambio, pone a la organización y cada una de sus partes en el contexto de su entorno y estudia el rol de ella respecto a este entorno.

Otro concepto fundamental de la teoría de sistemas complejos: las *propiedades emergentes*. Por ejemplo, la emoción que yo siento por una pieza musical es una *propiedad emergente* del “sistema Mario”, que surge casi impredeciblemente de la interacción pasada y presente de muchos de mis componentes entre sí y con el entorno. Un salto cualitativo en la productividad o la innovación de una empresa también lo es. El incremento de la corrupción en una sociedad también. Las *propiedades emergentes* son, como dice Gharajedaghi, propiedades del todo, no de las partes, no pueden ser deducidas de propiedades de las partes, y no pueden ser manipuladas por herramientas analíticas. Dicho de otra forma, las relaciones entre diferentes elementos de un sistema producen nuevas cualidades y nuevas restricciones de difícil predecibilidad.

Un equipo de fútbol puede estar compuesto de puras estrellas y ser muy malo. Lo que caracteriza a un equipo ganador no es sólo la calidad de sus jugadores, sino la calidad de sus interacciones, y lo que caracteriza el éxito de largo plazo de una organización es la calidad de cinco procesos básicos:

- La forma de producir valor agregado.
- Sus procesos de toma de decisión.

- Sus mecanismos de aprendizaje y sus mecanismos de control.
- La forma de generar membresía en su interior.
- Los mecanismos de resolución de conflictos entre sus miembros.

Este concepto es vital, y conviene meditarlo en profundidad. Si se piensa bien, si revisamos nuestra experiencia y vivencias institucionales, es posible visualizar que estos cinco procesos, cuando coexisten virtuosamente, pueden detonar *propiedades emergentes e impredecibles* en las organizaciones, provocando un salto positivo de varios órdenes de magnitud, no un simple cambio lineal. A la inversa, basta con que uno de estos cinco procesos sea inexistente o defectuoso, para poder asegurar que la organización tenga escasas probabilidades de supervivencia o productividad en el largo plazo.

Cuando existe insularidad en las entidades públicas, es bastante obvio que esos cinco procesos básicos se deterioran: la forma de agregar valor a la sociedad pierde efectividad, los procesos de toma de decisión se prolongan y empobrecen, los mecanismos de aprendizaje y control institucional se hacen casi inexistentes, la membresía o “afecto institucional” se pierde y, por supuesto, también se complican los mecanismos de resolución de conflictos. En suma, se deterioran *todos* los ingredientes básicos de la sanidad institucional. Asimismo, la situación insular suele estar asociada a una fuerte sensación de desorden y desagrado, que a veces desanima y genera obstáculos adicionales a su solución. A continuación veremos cómo la insularidad es, a su vez y en sí misma, otra *propiedad emergente* de la institucionalidad pública.

Las causas de la insularidad

La primera y más evidente causa es la forma y periodicidad con que se generan las cúpulas institucionales en el sector público. A través de una implacable lógica político-electoral, cada vez que hay un cambio de gobierno convergen en una entidad diversos personajes: el nuevo ministro, los nuevos subsecretarios, directores de áreas o divisiones, etc. En algunos países se llega al extremo, aceptado por todos, de que cambian hasta las secretarías, y ello es visto como algo natural, “si ganaron el poder... ahora les toca a ellos”. Esto no ocurre en una empresa u organización de la sociedad civil. Por cierto, las personas allí también cambian, pero *no simultáneamente*. Cuando se incorpora un nuevo gerente de finanzas a una empresa, se encuentra con un ente en marcha, con los otros cargos gerenciales designados, con cultura, valores y estilos preestablecidos, a los cuales él debe adaptarse. Por el contrario, en este periódico proceso de reinención institucional, convergen en pocos días personas que tal vez no se conocían, con distintas agendas personales, estilos gerenciales, valores, y si además se trata de un gobierno de coalición, serán ejecutivos provenientes de distintos partidos.

Lo anterior se complica con otro pernicioso fenómeno: a los presidentes de la República, por comprensibles razones de lealtad hacia sus seguidores, les apetece no sólo designar ministros, sino también subsecretarios (los cuales sienten, obviamente, que su lealtad está con el presidente y no con el ministro). El ministro, a su vez, protege su propia red de alianzas designando a directores de área (los cuales sienten que su lealtad está con el ministro y no con su subsecretario)... y así sucesivamente, en una suerte de perversa “escalera de deslealtades”. Aunque todos los personajes de esta telenovela latinoamericana fueran ciudadanos abnegados y ejemplares, y hubieran asistido a muchos cursos de liderazgo y trabajo en equipo, es fácil imaginar la situación a un mes de iniciada la nueva administración: la carrera por establecer los nichos ecológicos de influencia ya ha comenzado y las diversas maquinarias de poder se han organizado para establecer una tortuosa maraña de lealtades y antagonismos. Un interesante fenómeno colateral es que, en medio de esta maraña, surge el fenómeno de “resiliencia”, desarrollado por aquellos mandos medios de la organización que han adquirido la suficiente sabiduría organizacional como para aprender a sobrevivir y operar en este ambiente de alta incertidumbre, y que se convierten *de facto* en la memoria institucional y en una fuente de poder en sí mismos.

La segunda causa de la insularidad, que viene a remachar los clavos del ataúd, tiene que ver con el fenómeno de las *burocracias profesionales*, admirablemente descrito por Henry Mintzberg (1993). Para comprenderlo, hay que comenzar afirmando que un drástico cambio institucional comenzó a ocurrir a mediados del siglo XX, y adquiere cada día más fuerza: la emergencia de entidades en las que el valor agregado no lo proveen trabajadores con escasa calificación, sino profesionales o especialistas (Weissbluth, 2003).

En una industria automotriz, el valor central lo agregan los obreros que fabrican los autos, y la empresa es dirigida por ejecutivos con talento y formación gerencial. En cambio, en un hospital, el valor lo agrega un profesional especialista: el médico que sana... y uno de ellos dirige el hospital. En un Ministerio de Agricultura el ministro es un agrónomo con inclinaciones políticas; en un tribunal es el juez el que juzga..., ni soñar con que fuera otro distinto a un magistrado el que dirija la Corte. El problema central estriba en que el médico, el agrónomo o el juez saben poco de gestión, y lo que es peor, suele interesarles poco. La frase típica que uno escucha de ellos, cuando están en cargos directivos, es: “que lástima, me tocó esta vez la carga administrativa, cuando a mí lo que me gusta es operar pacientes”... o juzgar, o cultivar la tierra. El “*accountability*” institucional, entendido como el manejo transparente y fidedigno de indicadores de desempeño, no suele ser un tema que los emocione.

Analicemos por ejemplo un director de hospital público y veamos cuáles son las responsabilidades y desafíos de este cargo. Un ingenuo pensará que este es, simplemente, un médico con algunas responsabilidades “administrativas”, y que por tanto, cualquier doctor con los vínculos políticos adecuados lo puede hacer. Preguntémosnos entonces: ¿será un problema “administrativo” rediseñar los procesos de atención en la sala de urgencia para que no se mueran los pacientes esperando, especificar una base de datos relacional para las fichas médicas, manejar recursos escasos frente a necesidades monumentales, reencantar a funcionarios frustrados y sindicalmente combativos, estimular el desempeño de los que se destacan, diseñar un sistema informatizado pero humano para dar fecha y hora de atención a los pacientes, implantar un programa de mejoramiento continuo de la calidad de servicio?

Mintzberg describió con claridad las patologías de este tipo de entidades. En ellas, son estos profesionales que agregan valor los que ejercen el poder real, y suele ser difícil lograr que acepten la presencia de otro tipo de profesionales con formación en gestión, o la imposición de ciertas prácticas mínimas, como la aplicación de indicadores de desempeño o sistemas de control de gestión. Como él lo ha descrito: “La burocracia profesional contrata especialistas debidamente entrenados y adoctrinados -profesionales- para operar la institución, y luego les da un gran grado de control sobre su propio trabajo... este autocontrol significa que el profesional trabaja en forma relativamente independiente de sus colegas, pero cercano a los clientes que él sirve... Estas suelen ser estructuras inflexibles: adecuadas para producir un output estandarizado pero muy inadecuadas para adaptarse a la producción de nuevos outputs”.

Esta excelente radiografía de un hospital, un juzgado, una procuraduría, un ministerio, una escuela o una universidad, trae infelizmente aparejada una dificultad adicional: el corazón de la institucionalidad es la operación de profesionales relativamente autónomos... que van a resistir cualquier intento de coordinación, medición o intervención de gestión que consideren atentatoria contra la forma en que han venido haciendo las cosas. En otras palabras, la receta perfecta para la insularidad. El simple intento de coordinarlos en torno a un proceso de atención al usuario, o de formular una estrategia institucional, es considerado como un atentado a la autonomía de estos profesionales, que conciben a la organización como una suerte de democracia ateniense, con sus correspondientes esclavos: los administradores.

En las burocracias profesionales suele observarse la separación patológica entre la pirámide profesional y la pirámide administrativa que presta los servicios de soporte como contabilidad, tesorería, u otros más especializados. Los “especialistas” suelen mirar con cierto desprecio a los

“administrativos”, los cuales a su vez se vengán ejerciendo el poder de la burocracia... y reteniendo el cheque de los viáticos. Otro interesante fenómeno, frecuente, se da en el hecho de que los directivos institucionales, en organizaciones de esta naturaleza, suelen no tener gran afición por el microgerenciamiento y la coordinación, por lo cual recurren a un estilo “bilateral”: se entienden con cada subordinado por separado. Esta “bilateralidad” es por supuesto un importante combustible de la hoguera de la insularidad.

Como puede verse, la insularidad, que se detonó con la forma y periodicidad de generación de las cúpulas institucionales, se refuerza por la existencia de autoridades institucionales con poco interés y pocas herramientas para gerenciar esta compleja situación, y con el antagonismo y diferencias de visión y estilos entre los “administradores”, los “políticos” y los “especialistas temáticos” como jueces o doctores o agrónomos. La “competencia ecológica” entre las diferentes unidades institucionales es a estas alturas un hecho declarado. Los directivos públicos comienzan a buscar la insularidad como un atributo, es decir, se convierte en la “única forma de poder lograr algo”.

Por si fuera poco, si ya las fuerzas anteriormente descritas son potentes, un tercer fenómeno sistémico retroalimenta los dos anteriores, y termina enterrando el ataúd y convirtiendo la insularidad en una *propiedad emergente* del sistema, de carácter negativo y casi irreversible. Las unidades ya están en franca competencia entre sí, disputándose los favores y la atención del jerarca máximo, presentándole las ideas y proyectos que tendrán mayor impacto político, e importándoles poco si el tema pertenece o no a su área... al cabo, hay pocos años disponibles para hacer algo “impactante” y dejar una huella personal que asegure el futuro político. Los ejecutivos públicos confluyen simultáneamente, y saben que tienen un horizonte predeterminado para “lograr algo” antes del siguiente cambio de gobierno. Por ello, cada unidad desarrolla su agenda, y si el resto de la institución se deteriora, eso pasa a ser problema de otros. En ese momento, las diferentes unidades comienzan a luchar por tener más presupuesto propio, más asesores propios, más personal propio, en lo posible un especialista propio en informática, otro jurídico, otro administrativo, se le niega la información a otras áreas, y así se comienzan a generar “mini ministerios” al interior del ministerio, o “mini secretarías” al interior de cada secretaría de Estado. Por cierto, los ahora abundantes miembros de cada “mini secretaría” adquieren un gran interés personal por perpetuar la insularidad, pues la racionalización de esta situación tendría funestas consecuencias en materia de reducción de funcionarios. En ese momento, los antagonismos, que eran meramente cupulares, pasan a derramarse hacia los niveles inferiores de la organización, y cada jefe de unidad adquiere entonces sus seguidores personales y su cadena propia de lealtades bien establecida. La insularidad ha cristalizado como forma organizacional, de manera independiente de las inteligencias, personalidades, dedicación o talentos de los directivos públicos.

Combatiendo la insularidad

Profesionalización de designaciones. En primer lugar, alguien podría decir que la solución estructural consiste en profesionalizar las designaciones en los altos cargos institucionales, abandonando así las prácticas de repago de favores políticos, seleccionando a las autoridades no sólo por sus habilidades políticas y estratégicas sino también por sus capacidades gerenciales, y dándole a los altos cargos públicos de carácter técnico una mayor estabilidad en el tiempo, como es la tradición en los países anglosajones. Como grata e impredecible consecuencia de una seguidilla de escándalos de probidad y transparencia (los sistemas complejos *son* impredecibles), el Estado chileno está promulgando durante el año 2003 una ley que limita severamente el número de cargos de confianza política y profesionaliza las designaciones de cerca de 3.000 altos funcionarios. El actual gobierno mexicano procedió a seleccionar algunos cargos ministeriales por esta ruta, aun sin contar con una base legislativa. Sin embargo, hay que ser realistas y aceptar que en la mayoría de los países de la región éste no será el caso por muchos años. Chile y México son experimentos incipientes, graduales y poco generalizables, por lo

cual debemos postular también algunos paliativos de tipo “microgerencial”, es decir, aplicables una vez que ya han convergido a la institución sus nuevos líderes, con sus correspondientes bagajes valóricos y muchas veces con divergentes agendas político-personales.

Racionalización organizacional. Es evidente que en ocasiones existe un espacio importante para la racionalización organizacional, de manera que las unidades se acerquen al ideal de tener que interactuar el mínimo necesario. Como regla general, si los procesos de atención al usuario deben transitar por distintas unidades institucionales, o si los proyectos (p. ej. la construcción de carreteras) deben vivir distintas etapas en distintas unidades, eso suele traer funestas consecuencias, y entonces hay espacio para la racionalización siempre que, como mencionamos anteriormente, ello se haga con extremo cuidado, luego de y no antes del rediseño de procesos, y con escasa frecuencia en el tiempo. En particular, aquellas funciones asociadas a “proyectos” (p.ej. la construcción de una carretera) son las que más se deterioran cuando un proyecto va pasando de área en área de una organización, y en esos casos es indispensable designar a una sola persona con la “paternidad responsable” sobre esa iniciativa.

La clarificación de las causas estructurales. En tercer lugar (y no hay aquí un orden correlativo), la mera toma de conciencia del problema, el reconocimiento de que la insularidad es un fenómeno generalizado y de raíces estructurales, es una ayuda en sí misma. Si bien el refrán dice “mal de muchos consuelo de tontos”, la verdad es que en muchas instituciones el fenómeno es visto como una suerte de “castigo divino”, una “mala suerte” que se vino encima por haber tenido en la cúpula tanta gente “celosa” o “egoísta”. La sola constatación colectiva de que éste es un fenómeno bastante comprensible, susceptible de ser analizado y abordado con algunas herramientas, es un gran avance. A partir de este punto, es legítimo que las autoridades de la cúpula tengan un acercamiento mutuo desde una óptica de mayor sinceridad, clarificando sus naturales agendas individuales, limando las divergencias de estilos, y logrando un pacto de cooperación que a la postre ayudará a todos en el avance de sus carreras individuales.

El liderazgo superior. Otro elemento imprescindible es el interés que ponga el líder máximo en la resolución del problema. Aun cuando este líder tenga poca inclinación por el “microgerenciamiento” y una gran afición por las tareas políticas y estratégicas, la verdad es que las instituciones públicas son tremendamente jerarquizadas, por lo cual serán sus señales las que le den el carácter predominante al estilo institucional. La psicopatología organizacional nos muestra cómo, si un líder es depresivo, transforma la organización completa en depresiva. Si un líder es paranoide... la organización se vuelve paranoide. Del mismo modo, si ese líder trata a sus lugartenientes directos de manera separada, nunca los reúne, ni discute con ellos una agenda institucional común, el fenómeno insular permea hacia abajo con una velocidad pasmosa. A la inversa, si este líder hace un esfuerzo por articular la cúpula, por arbitrar los diferentes y numerosos conflictos de poder y coordinación de una manera adecuada, esas señales institucionales se filtran hacia abajo, dan el ejemplo, y ayudan a paliar el problema con mucha efectividad.

Prácticas de coordinación. Un cuarto y poderoso elemento de carácter “microgerencial” consiste en el establecimiento de prácticas simples, concretas pero formales de coordinación, y luego aceptarlas y respetarlas colectivamente. Como ejemplo, la cúpula puede tener una reunión periódica de *staff*, formal, con agenda, con acta de acuerdos, y con la *obligación* de tratar determinados asuntos transversales únicamente en esa instancia, sin saltársela para obtener directamente los “favores” de la autoridad máxima. Por cierto, es en esa instancia donde deben tratarse de manera calendarizada, discutiendo en profundidad, los grandes asuntos institucionales: el presupuesto, el plan informático, las inversiones relevantes, la agenda estratégica del siguiente año, los planes de cada unidad, etc. Si, por el contrario, este tipo de instancias se convierte en una reunión ritual, en que nadie habla con la verdad ni dice lo que piensa, entonces es mejor no malgastar el tiempo de los participantes.

Metas estratégicas concordadas. Un quinto y también poderoso elemento consiste en dedicar un esfuerzo significativo, de manera anual o mejor aun semestral, a la discusión y establecimiento de las

metas de la institución en su conjunto, y de cada unidad en particular. No se trata de poner únicamente metas “numéricas” tales como “cantidad de trámites” o “tiempo promedio de atención al usuario”, sino también las metas estratégicas de cada unidad como “montar el sistema informático X”, o “implantar una encuesta de calidad de servicio” o “producir un proyecto legislativo Z”. La herramienta más popular para formalizar metas es el Balanced Scorecard o “tarjeta de evaluación balanceada”, pero hay otras. Lo importante no es el carácter formal de la herramienta, sino el proceso colectivo de construcción de estas metas, la transparencia de que todos conozcan las metas de todos, y que en muchos casos esas metas sean compartidas entre diferentes unidades cuando se trata de grandes proyectos transversales.

Tecnologías de información. Finalmente, debe destacarse la disponibilidad de herramientas tecnológicas. La tendencia internacional privilegia la integridad de los sistemas informáticos, y así hoy existen las *bases de datos relacionales*. Generalmente en los nuevos sistemas una megabase relacional se convierte en el corazón de toda la arquitectura informática. En ella, un usuario forma parte de una tabla única de usuarios, la misma tabla para todos... se digita o modifica una sola vez y queda actualizada para todo efecto práctico en toda la organización. Un funcionario forma parte de una tabla única de funcionarios; una ciudad, de una tabla única de ciudades, etc. Posteriormente, el “arquitecto informático” establece las relaciones entre las distintas tablas y queda así conformada la caja fuerte y robusta con todos los datos de la organización digitados en forma única, e interrelacionados como se necesita. En esta base se montan sistemas tipo ERP o Workflow, o conexiones de internet con los usuarios, cuya característica es que la misma información está disponible para todo el mundo: el avance presupuestal de una unidad, los indicadores de gestión, la nómina de personal, el estado de un trámite específico de un usuario o una solicitud interna de viáticos. Es otra poderosa herramienta para combatir la insularidad.

Una reflexión final. Sería magnífico poder escribir, con un mínimo de seriedad, uno de esos típicos *best sellers* de gestión: “10 pasos para desaparecer la insularidad y lograr la colaboración institucional”. Lamentablemente, los sistemas complejos son... complejos, y las fuerzas que provocan la insularidad son profundas y poderosas. Aquí hemos intentado ofrecer algunos paliativos al problema, pero todos ellos dependerán de la voluntad, la persistencia y la duración en sus cargos de la cúpula superior de líderes. Tratar de resolver la insularidad en una intervención breve y aislada, inevitablemente conducirá a la frustración ya que en pocas semanas las interacciones sistémicas perversas volverán la situación a su marasmo original. Transformar un ente público requiere hacerse cargo de la complejidad de un sistema multifacético. No basta con pensar de manera sistémica, eso sólo funciona bien cuando las actividades ya se han asentado y las rutinas funcionan (Stacey, Griffin y Shaw; 2000). Durante las transformaciones, también es necesario actuar sobre la compleja naturaleza de la vida organizacional, aceptar la difícil predecibilidad de los fenómenos, y aprender a tolerar la inevitable y fastidiosa tendencia a la autoorganización espontánea de las personas en torno al poder, la política y los conflictos.

Bibliografía

- Gharajedaghi, Jamshid (1999), *Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity. A Platform for Designing Business Architecture*, New York, Butterworth Heinemann.
- Mintzberg, Henry (1993), *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, New York, Simon and Schuster.
- Stacey, R.; Griffin, D.; y Shaw, P. (2000), *Complexity and Management*, London, Routledge.
- Waissbluth, Mario (2003), *La reforma del Estado en América Latina: guía abreviada para exploradores en la jungla*, Santiago, Programa Latinoamericano de Gerencia Pública.