

La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana

Mario Waissbluth

**Publicado en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, No. 27,
Octubre 2003, p. 75-88**

Junio 2003

La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana

Mario Weissbluth

Resumen

Este artículo¹ presenta una revisión de la experiencia del autor a lo largo de 14 años, en los cuales le ha correspondido visitar, diagnosticar o intervenir en más de 150 instituciones públicas latinoamericanas, constatando un fenómeno generalizado: la “insularidad” en la gestión, en que cada unidad, división, departamento o subsecretaría de dichas entidades trabaja como una isla separada, y en el peor de los casos, con franco antagonismo, mala comunicación y traslape de funciones entre ellas.

Se postula que la insularidad es un rasgo tan distintivo de estas entidades, que no puede atribuirse a una simple casualidad, o a explicaciones simplistas como la carencia de actitudes y conocimientos sobre trabajo en equipo de sus directivos, sino a factores estructurales que deben ser comprendidos y analizados en profundidad si es que se desea aportar herramientas útiles para su solución. Esta insularidad es caracterizada, en el lenguaje de los sistemas complejos, como una “propiedad emergente” fruto de la concatenación de diversas causas. Este fenómeno deteriora la forma en que la institución agrega valor a la sociedad, los procesos de toma de decisión, los mecanismos de aprendizaje y control institucional, la generación de membresía interna y, por supuesto, también se complican los mecanismos de resolución de conflictos institucionales. Sus impactos negativos alteran profundamente la operación de aquellas entidades que deben trabajar como un sistema integrado para atender adecuadamente las necesidades de sus usuarios.

Los factores que la generan incluyen a) la forma y periodicidad con que se generan las cúpulas institucionales en el sector público, b) la generalizada costumbre presidencial latinoamericana de designar directamente varias capas de directivos públicos a la vez, c) los rasgos de “burocracia profesional” descritos por Mintzberg, en que la gran mayoría de estas entidades es dirigida por especialistas sectoriales con escaso interés y conocimiento por los temas de gestión, y d) un fenómeno de retroalimentación secundaria, en que cada unidad “insularizada” procura a su vez autonomizarse, generando su propia infraestructura institucional, lo cual a su vez refuerza las actitudes de conflicto y traslape entre unidades.

Las causas del fenómeno tienen profundas raíces políticas, y por ende, la solución no es simple. Sin embargo, hay importantes mecanismos gerenciales que ayudan a paliar el fenómeno: a) la racionalización de la estructura en los casos imprescindibles, b) la simple toma de conciencia de las causas estructurales de la insularidad por parte de los directivos, c) una dedicación activa y sistemática del líder superior a la solución del problema, d) el establecimiento de prácticas formales de coordinación, toma de decisión y control de gestión, e) la discusión colectiva y el establecimiento de metas estratégicas realistas de la institución y de cada unidad en particular, y f) el uso de tecnologías informáticas que permiten la completa transparencia interna de la información.

2

Introducción

Después de 14 años en que hemos recorrido más de 200 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 traslapo 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, mas 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 si mismos no son malos, pero que equivalen a tratar una insuficiencia cardiaca con aspirina. Las insuficiencias cardiacas 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 de 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 sub-óptima. 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. Hay, por cierto, un gran espacio de mejora al problema de la insularidad 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 tiempoⁱⁱ.

Por lo anterior, 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 mas bien una virtud. El “holding” sólo se preocupa de los resultados anuales, adopta 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 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 de un banco, en que hay Gerencia Comercial, de Operaciones, y 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, mas 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 potentesⁱⁱⁱ, Jamshid Gharajedaghi, quien explica cristalinamente cómo las distintas partes de un sistema muestran una porfiada tendencia a auto-organizarse 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 si y con el entorno. Un salto cualitativo en la productividad o la innovatividad de una empresa también lo es. El incremento de la corrupción en una sociedad también. Las *propiedades emergentes* son, como dice Jamshid, 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 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 nefectividad, los procesos de toma de decisión se alargan 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 si 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 y rotan, 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 reinversión 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 tomado todos los cursos de trabajo en equipo del planeta, 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 si mismos.

La segunda causa, que viene a remachar los clavos de este ataúd, tiene que ver con el fenómeno de las *burocracias profesionales*, admirablemente descrito por Henry Mintzberg^{iv}. 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 que el valor agregado no lo proveen trabajadores con escasa calificación, sino que profesionales o especialistas^v.

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: 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 que 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 mi 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. Preguntémonos 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. Por ello, en este tipo de entidades 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.

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. A estas alturas, 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. Cada unidad desarrolla su agenda y si el resto de la institución se deteriora, no hay problema. Por ello, 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 tiene entonces sus seguidores personales y su cadena propia de lealtades bien establecida. La insularidad ha cristalizado como forma organizacional.

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 3000 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 recientes 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. En segundo lugar, 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.

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 si 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 éste líder tenga poca inclinación por el “microgerenciamiento” y una gran afición por las grandes 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 a 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, las señales institucionales 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 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 mega-base 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 esta 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 todas 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^{vi}. 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 auto-organización espontánea de las personas en torno al poder, la política y los conflictos.

ⁱ Agradezco la revisión general y numerosos comentarios de Vivien Villagran.

ⁱⁱ Agradezco los comentarios de Alejandro Medina sobre este tema.

ⁱⁱⁱ Jamshid Gharajedaghi (1999), “Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity. A Platform for Designing Business Architecture”, Butterworth Heinemann.

^{iv} H. Mintzberg (1993), “Structure in Fives: Designing Effective Organizations”, Simon & Schuster.

^v Partes de este texto han sido extractadas de otro del mismo autor, Mario Waissbluth (2003), “La Reforma del Estado en América Latina: Guía Abreviada para Exploradores en la Jungla”, POLIS, Programa Latinoamericano de Gerencia Pública.

^{vi} R. Stacey, D. Griffin, P. Shaw (2000), “Complexity and Management”, Routledge

Nuestra Experiencia

- Administración Tributaria y Financiera del estado
- Ciencia, Tecnología y Competitividad
- Educación
- Empresas Públicas
- Gobierno Electrónico
- Infraestructura
- Justicia
- Medio Ambiente
- Modernización Institucional
- Municipios y Gobiernos Regionales
- Salud
- Telecomunicaciones

