

DE BUENO A EXCELENTE EN LATINOAMÉRICA: TRES CASOS DE ÉXITO

Analia Medrano y Mario Waissbluth

Como el lector habrá constatado hasta ahora, los desafíos del directivo público no son simples, y su capacidad para mantener la calma y controlar la frustración debe ser especialmente grande. Es por eso que en los inicios del libro hemos querido exponer tres casos de éxito, para mantener el espíritu en alto y demostrarle, como en el ya famoso dicho de Obama, que... *yes, we can*, y que cuando el éxito se logra, el valor creado para los ciudadanos y el Estado es y podrá ser muy grande.

Por cierto, hay mucho más de tres casos exitosos en la región, aunque son de igual manera la minoría. Es casi imposible definir indicadores objetivos de éxito y conseguir datos como para realizar un ranking latinoamericano, más aún cuando se trata de servicios públicos muy diversos. Por ello, para escogerlos realizamos una indagación cualitativa, comunicándonos con amigos y colegas de larga trayectoria en la región, con una visión no sesgada; por ejemplo en el Banco Interamericano de Desarrollo. La pregunta fue siempre la misma: ¿qué servicio público conoces en la región que haya logrado un éxito sustentable, es decir, por a lo menos cinco años?

Hubo tres nombres que se repitieron varias veces. No son los únicos, y también los escogimos para mostrar variedad de países y ámbitos temáticos. Ellos son: a) Agesic, Agencia

para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento de Uruguay [1, 2]; b) Inapi, Instituto Nacional de Propiedad Industrial de Chile [3, 4], y c) Seplag, Secretaría de Planeamiento y Gestión del Estado de Pernambuco en Brasil [5, 6].

A continuación proveeremos una muy breve descripción de cada uno, para después comparar factores clave, a ver si existen algunos contextos o actividades que condujeron al éxito. Los datos los obtuvimos durante 2018 de documentación institucional e internacional, páginas web, así como entrevistas a sus directivos. Por supuesto no pretendemos que sea un análisis exhaustivo ni recetas únicas a seguir, pero darán pistas valiosas para los capítulos que discutiremos posteriormente.

Agesic	Inapi	Seplag
<i>Descripción Institucional</i>		
Creada en 2006, sus objetivos son: <ul style="list-style-type: none"> • Articular y promover las políticas públicas y normas en materia de inclusión y transformación digital. • Crear y fortalecer los espacios institucionales del ecosistema digital. • Promover y asegurar los derechos digitales de la ciudadanía. 	Creado en 2009 como sucesor legal del Departamento de Propiedad Industrial del Ministerio de Economía, sus objetivos son: <ul style="list-style-type: none"> • Gestionar la protección de los derechos de propiedad industrial para contribuir al emprendimiento e innovación nacional. • Facilitar el acceso al conocimiento de dominio público de los derechos de 	Siendo Brasil un país federal, Pernambuco —con casi diez millones de habitantes— es el equivalente en tamaño a un país mediano de América Latina (de los más pobres) con 185 municipios. <p>A la Seplag le corresponde ejercer las importantes funciones de planificación e integración de las actividades estatales tanto en la formulación de las metas prioritarias</p>

Agestic	Inapi	Seplag
<ul style="list-style-type: none"> • Construir un espacio digital seguro, confiable y sostenible. • Poner a disposición tecnologías que faciliten el desarrollo de Gobierno Digital. • Desarrollar las capacidades tecnológicas del Estado. • Generar espacios y capacidades digitales para la participación ciudadana. • Posicionar a Uruguay como un referente en desarrollo digital con equidad. 	<p>propiedad industrial e intelectual.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Representar al país en negociaciones y foros internacionales en el ámbito de la propiedad industrial. • Generar e implementar propuestas legislativas y de políticas públicas que contribuyan a fortalecer el sistema de propiedad intelectual. 	<p>como en la definición del presupuesto. Ejerce asimismo las funciones de control de gestión de las diferentes unidades gubernamentales, convirtiéndose así en una suerte de centro de gobierno que ayuda al gobernador a ejercer todas sus responsabilidades.</p>
<i>Principales hitos y logros de la década</i>		
<p>Agestic ha desarrollado un verdadero «ecosistema» para la agenda digital con el sector público, el privado, la academia y la sociedad civil. Especial mención merecen sus fondos concursables (e-Fondos) que le han permitido instalarse como un referente en materias de digitalización del sector público.</p>	<p>Inapi emprendió una reforma integral del sistema de propiedad industrial, incluyendo la elaboración de una estrategia nacional, la informatización completa del instituto, el potenciamiento de las denominaciones de origen a través del programa sello de origen, un proyecto de ley que reemplaza la actual ley de propiedad industrial y un posicionamiento</p>	<p>Si bien todos los estados federales de Brasil tienen una entidad equivalente, la innovación clave de Pernambuco es la integración de la planificación, la presupuestación, el monitoreo de la ejecución y la intervención a través de un modelo de gestión respaldado por el gobernador y dirigido por la Seplag como centro de gobierno.</p>

Agestic	Inapi	Seplag
<p>De acuerdo a la encuesta de e-Government de las Naciones Unidas (2018), Uruguay se mantiene en el puesto 34 de Gobierno Digital a nivel global. Es el país más avanzado de la región, seguido de Chile (42).</p> <p>Entre sus logros figuran: a) la entrega de ordenadores a todos los escolares; b) inicio de historia clínica electrónica nacional; c) inclusión financiera con pago electrónico multicanal, factura electrónica, 50% internet para PYMES y 20% en hogares; d) digitalización de trámites del Estado; e) la trazabilidad de la educación y de la salud; f) jóvenes con competencias digitales avanzadas, y g) sistema de acceso unificado al Estado.</p>	<p>de liderazgo en el sistema internacional vía la OMPI. Inapi subió del lugar 10 al 5 entre las oficinas de marcas más innovadoras del mundo. Ha sido pionera en el sector público de Chile en permitir a su planta de funcionarios el teletrabajo.</p> <p>La revista <i>World Trademark Review</i> destacó a la oficina chilena como una de las mejor evaluadas en diversos aspectos asociados a capacidades de servicios en línea, ofertas de valor agregado y difusión del conocimiento.</p>	<p>Ha establecido prioridades claras, formulado estrategias y desarrollado capacidades para efectuar ajustes y correcciones cuando se presentan obstáculos. También ha implementado herramientas tecnológicas, actualmente en proceso de institucionalización. Esta forma de trabajo, que debiera ser lo normal en América Latina, se logró aquí como una gran excepción. No es frecuente ver centros de gobierno (nacional o estadual) que logren estos niveles de excelencia ligando planificación con presupuestación y control de gestión.</p>
<i>El rol de la planificación y el control de gestión institucional</i>		
<p>Si bien planificación y control de gestión es la misión misma de Seplag, es destacable que esta fue una herramienta central en las tres entidades. Agestic ha desarrollado e implementado exitosamente tres procesos de planificación estratégica: 2006-2009; 2010-2015, y 2016-2020.</p>		

Agesic	Inapi	Seplag
<p>En el caso del Inapi, su director debió sortear obstáculos debidos a la rotación de sus jefes: ministros de Economía con grados muy variables de interés en el tema.</p> <p>Si bien al inicio, en 2009, le pidieron concentrarse en una sola cosa (la plataforma informática), en su taller estratégico interno definieron 5-6 líneas de trabajo para transformarse no solo en mejor oficina de la región, sino además tener una dimensión pública como herramienta para el desarrollo, difusión de conocimiento y transferencia tecnológica.</p> <p>Esta visión estratégica se ha mantenido inalterable a pesar del desinterés de algunos ministros.</p>		
<p><i>El rol de las tecnologías de información</i></p> <p>Nuevamente, en el caso de Agesic, la tecnología es el epicentro de su quehacer, pero es notorio que en las otras dos entidades el rol de las TIC formó parte estratégica de su accionar. En Inapi se logró una entidad <i>paperless</i> y con teletrabajo de sus funcionarios; y en Seplag se utilizó una avanzada herramienta de control de gestión (ClickView) que facilitó el acceso y búsqueda de datos.</p> <p>Los líderes no «usaron» TIC, sino que las concibieron como parte del diseño estratégico institucional. Este es un factor común a casi todo éxito en la región.</p>		
<p><i>Liderazgo directivo y gestión de stakeholders</i></p> <p>Aunque en nuestra búsqueda de instituciones se especificaba la sostenibilidad de directores por más de cinco años, en los tres casos se mantuvieron por nueve o más años.</p> <p>En el caso de Agesic, el director ejecutivo ha sido José Clastornik⁴ desde su creación en 2006 hasta la fecha de edición de este libro.</p> <p>En Inapi Maximiliano Santa Cruz dirigió por nueve años y renunció recientemente por cumplir su período máximo de Alta Dirección Pública, proceso formal mediante el cual fue seleccionado. Hoy forma parte del Comité Internacional que asesora las negociaciones comerciales entre Estados Unidos y China.</p> <p>Pernambuco, en tanto, fue dirigido por Mauricio Cruz durante diez años, quien finalizó su gestión en junio de 2018.</p>		

⁴ En Chile, por ejemplo, en un cargo similar han pasado nueve personas durante el mismo período de tiempo.

Agesic	Inapi	Seplag
<p>Un factor central de éxito de los tres fue su continuidad, pero además su blindaje en el cargo: fueron líderes con conocimiento del tema a nivel técnico y, a pesar de la rotación de sus jefes superiores, tuvieron las habilidades gerenciales adecuadas. Los tres muestran pasión por la excelencia y tienen reconocimiento internacional (al menos en el caso del Inapi y el de Uruguay, lo cual ayudó a su «blindaje interno» respecto a la rotación de ministros).</p> <p>Los tres se dedicaron a formar equipos de buen nivel y delegar en ellos. Y en el caso de Pernambuco, se llevó al extremo de hacer un entrenamiento interno formalizado en control de gestión y ofrecerlo a otras entidades.</p> <p>En los tres casos, por último, se notó la capacidad para lograr visibilidad de alto nivel (reuniones con sus jefes máximos y otros equivalentes) y manejar muy bien su plan de comunicaciones y las redes de influencia.</p> <p>En esto no hay misterio. Las grandes transformaciones se logran con buenos jefes que duran mucho tiempo en el cargo.</p>		
<p><i>El personal y el clima organizacional</i></p>		
<p>Por ser una institución pública, Agesic no puede ofrecer salarios competitivos comparados con el sector privado en informática, lo que le significa un riesgo permanente de fuga de talentos, que tratan de contener dando flexibilidad de horarios y mucho entrenamiento. Esto, y su prestigio, le han permitido lograr un nivel muy bajo de rotación y un personal altamente calificado en tecnologías de información. Los principales</p>	<p>De los tres casos, posiblemente el de Inapi fue inicialmente el más complejo. La Asociación de Funcionarios, de gran poder interno, miró con resquemor los cambios anunciados en la nueva visión que anunciaba grandes transformaciones. Sin embargo, un trato muy cuidadoso, el optimismo que intrínsecamente trajo consigo la construcción del nuevo edificio institucional, así como una modificación legal para poder</p>	<p>Hay una importante percepción entre los funcionarios sobre el interés de las autoridades superiores en su trabajo. Semanalmente, el gobernador (llevaban tres a junio de 2018) preside las reuniones de monitoreo con las secretarías pertinentes para controlar las metas estratégicas. En estas reuniones de monitoreo, basadas en datos, se analiza el logro de las metas prioritarias, los funcionarios responsables brindan</p>

Agescic	Inapi	Seplag
<p><i>stakeholders</i> identifican estos atributos como muy relevantes en el quehacer de Agescic.</p>	<p>autorizar de manera pionera el trabajo remoto para sus agentes de Propiedad Intelectual, representaron un cambio de clima significativo. Se inició como piloto, pero luego se extendió en el 2017 al 35% del personal con resultados muy positivos en productividad y en el balance vida-trabajo.</p>	<p>explicaciones, se discuten las posibles opciones para superar barreras al desempeño, y se deciden y documentan los ajustes.</p> <p>Se invirtió mucho en actividades de formación. Primero realizando un concurso de personal, luego capacitando a través de una escuela de gobierno y, por último, dando 60 horas de entrenamiento a los gestores en cada secretaría y municipios en temas de gestión pública. La Segplag creó la carrera de Gestores de Gobierno, la cual lleva 170 profesionales entrenados. Con ello se creó una base profesionalizada de sucesores, que le dan mayores probabilidades de sustentabilidad al sistema.</p>
<p><i>Elementos significativos en la gestión de los cambios</i></p> <p>Le hicimos una encuesta a los tres directivos sobre dificultades que tuvieron en la gestión de los cambios. En general, siendo todos ellos «casos estrella», no experimentaron obstáculos especialmente significativos, pero aun así algunos expresaron los siguientes problemas: a) hubo algunos integrantes de la cúpula organizacional insuficientemente</p>		

Agescic	Inapi	Seplag
<p>convencidos o entusiasmados por el cambio que, al inicio, opusieron resistencia activa o pasiva; b) hubo obstáculos presupuestales, burocráticos o normativos que atrasaron o dificultaron el proceso; c) hubo algunos <i>stakeholders</i> externos a la organización insuficientemente convencidos o informados que intentaron bloquear los cambios, activa o pasivamente, y d) hubo dificultades para coordinar diferentes áreas de la organización que debieron haber participado y cooperado mejor en el proceso (la insularidad mencionada en el capítulo anterior).</p> <p>A la inversa, problemas comunes y frecuentes en la mayoría de las organizaciones aquí fueron gestionados en forma adecuada: a) no hubo conflictos de poder entre fracciones o grupos partidarios; b) no se comenzó por alterar irreflexivamente la estructura organizacional, generando así incertidumbres y reacciones negativas; c) se materializaron pequeños triunfos de corto plazo, los que generaron mayor convicción y adhesión por el proceso de cambio; d) las autoridades mantuvieron personalmente el control del proceso de cambio, sin desentenderse del mismo; e) no hubo cambios significativos en los equipos directivos que obligaran a «comenzar de nuevo», f) se definió desde el inicio una visión atractiva de futuro respecto a los cambios y le fue comunicada al personal: <i>stakeholders</i> externos y usuarios.</p>		
<p><i>Sustentabilidad de los cambios</i></p>		
<p>La Agescic está dotada de una arquitectura institucional adecuada para el desarrollo digital de los países: tiene el carácter de una agencia gubernamental, con atributos moderados de poder político y capacidad de control y seguimiento; pero alta en acceso a recursos financieros, estabilidad y cobertura</p>	<p>El actual director decidió no repostular al cargo de acuerdo a las normas de Alta Dirección. Esto podría causar algún riesgo si llegara un sucesor poco apto. Sin embargo, se ha fortalecido significativamente la segunda línea de la agencia con personal comprometido con la estrategia.</p>	<p>Según el secretario que logró los cambios significativos en una década de trabajo, no se «inventó la rueda». Se buscó simplificar el modelo de control: se hicieron solo 31 indicadores en total mediante procesos simples y directos que facilitan la comunicación y alinean el proceso de planificación</p>

Agesic	Inapi	Segplag
comparada con un nivel ministerial o de una simple unidad dentro del gobierno central. La agencia está cerca del poder ejecutivo y, por ende, tiene una mirada global, hace de punto focal en el Estado y concentra todos los temas vinculados al desarrollo digital del país.	La organización está consolidada y es un equipo que tiene un buen nivel de colaboración y coordinación. Los departamentos y subdirecciones de apoyo tienen el personal calificado y alineado con la estrategia institucional.	con el de presupuestación y el de control de la ejecución. Si llegara un gobernador con escaso interés y se designara un secretario con características de operador político, el modelo tal vez podría desmoronarse, pero una década de buenas prácticas es algo difícil de destruir.
<i>Transferibilidad del modelo a otras entidades locales o internacionales</i>		
Agesic tiene muchas buenas prácticas que transferirle a las agencias de desarrollo digital de otros países de la región. No se trata solo de su arquitectura integrada de gobierno y agenda digital, sino sobre todo del modelo de gobernabilidad y prácticas internas de gestión organizacional.	Estos mismos cambios se pueden aplicar a los institutos de propiedad intelectual de otros países de la región. Asimismo, el exitoso modelo de teletrabajo podría transferirse en principio a muchas otras entidades públicas de Chile y América Latina en distintos ámbitos.	El modelo de gestión de Segplag es en principio transferible a todos los otros centros estaduales de la misma índole en Brasil y, también, a centros de gobierno de otros países.

Lecciones comunes aprendidas en estos tres casos

En principio, al revisar estos casos, el lector podría preguntarse qué hay de nuevo. Hemos descrito una agencia de gobierno uruguayo cuyo trabajo es promover el uso de las TIC en el

gobierno y en la ciudadanía; una oficina de patentes y marcas en Chile; un centro estadual de planificación, presupuestación y control de gestión brasileño.

¿Dónde está la gracia?, podría preguntarse. Y la respuesta es que, por cada una de estas, hay cinco o diez que no hacen bien su trabajo. Y también cinco o diez oficinas de recaudación tributaria que no lo hacen y, lamentablemente, hospitales públicos que tienen pacientes en listas de espera por tantos meses o años que terminan muriéndose. En otras palabras, lo que debiera ser «normal» es lo «anormal».

Lo que ocurrió en estos casos es la razón por la que hemos escrito este libro. Hemos visto el trabajo de excelentes directivos que sabían técnicamente de su oficio, tenían las competencias de liderazgo necesarias, formaron una importante generación de recambio y lograron, por lo mismo, convencer a sus autoridades superiores de mantenerlos en el cargo a pesar de la típica y comprensible rotativa que se da en gobiernos democráticos. Lamentablemente, también hemos tenido en la región casos muy exitosos durante una década, en que bastó la llegada de un pésimo director para desmoronar lo avanzado. Esto también ocurre a veces en el sector privado.

Y aquí está el otro elemento clave. Necesitamos cada vez más ministros y autoridades de alto nivel que entiendan que los cargos de gerencia pública no están disponibles para ser repartidos clientelariamente. Y es que de estos cargos depende la salud, la educación, la seguridad ciudadana y los trámites de todo tipo que afectan a 600 millones de habitantes en la región. Por eso destacamos la importancia de desarrollar servicios civiles como el de Chile, a través del cual ya se concursan y seleccionan cuatro mil cargos de esta naturaleza. Este sistema no está libre de dificultades, pero con el paso del tiempo se ha consolidado cada vez más y, en el proceso, generado una masa crítica de impacto a nivel país.

Preguntas para reflexionar

- ❑ Si conoce alguna entidad que realiza labores similares a alguna de estas tres, analice las semejanzas y diferencias con los casos aquí descritos.
- ❑ Señale cuáles fueron, a su juicio personal, los elementos más críticos en cada caso. Suponga que usted es asesor del nuevo presidente de su país y que, después de haber leído estas breves historias, le pidiera una breve minuta sobre las principales políticas públicas que habría que desarrollar para mejorar la gestión pública. ¿Qué propondría?
- ❑ A su juicio, ¿es pertinente tener hoy día ministros y directivos públicos que desconozcan el rol estratégico que pueden jugar las diferentes y mutantes tecnologías de información en el desarrollo de la gestión pública?

Referencias bibliográficas

- [1] A. Barros, «AGESIC, un modelo exitoso - República Oriental del Uruguay», Nota Técnica BID, Mayo 2015.
- [2] Página web de la AGESIC: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/>
- [3] M. Santa Cruz, «Oficina Digital del Siglo XXI», 2016.
- [4] Página web del Inapi: <https://www.inapi.cl/>
- [5] M. Alessandro, M. Lafuente y R. Shostak, «Liderazgo desde el centro, El modelo de gestión del estado de Pernambuco (Brasil)», Nota Técnica # IDB-TN-638, Abril 2014.
- [6] Página web de la Secretaría de Planeamiento y Gestión del Estado de Pernambuco: <https://www.seplag.pe.gov.br/>