



Una visión integral de la gestión pública

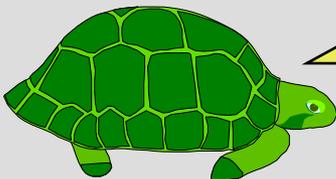
Mario Waissbluth

¿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”

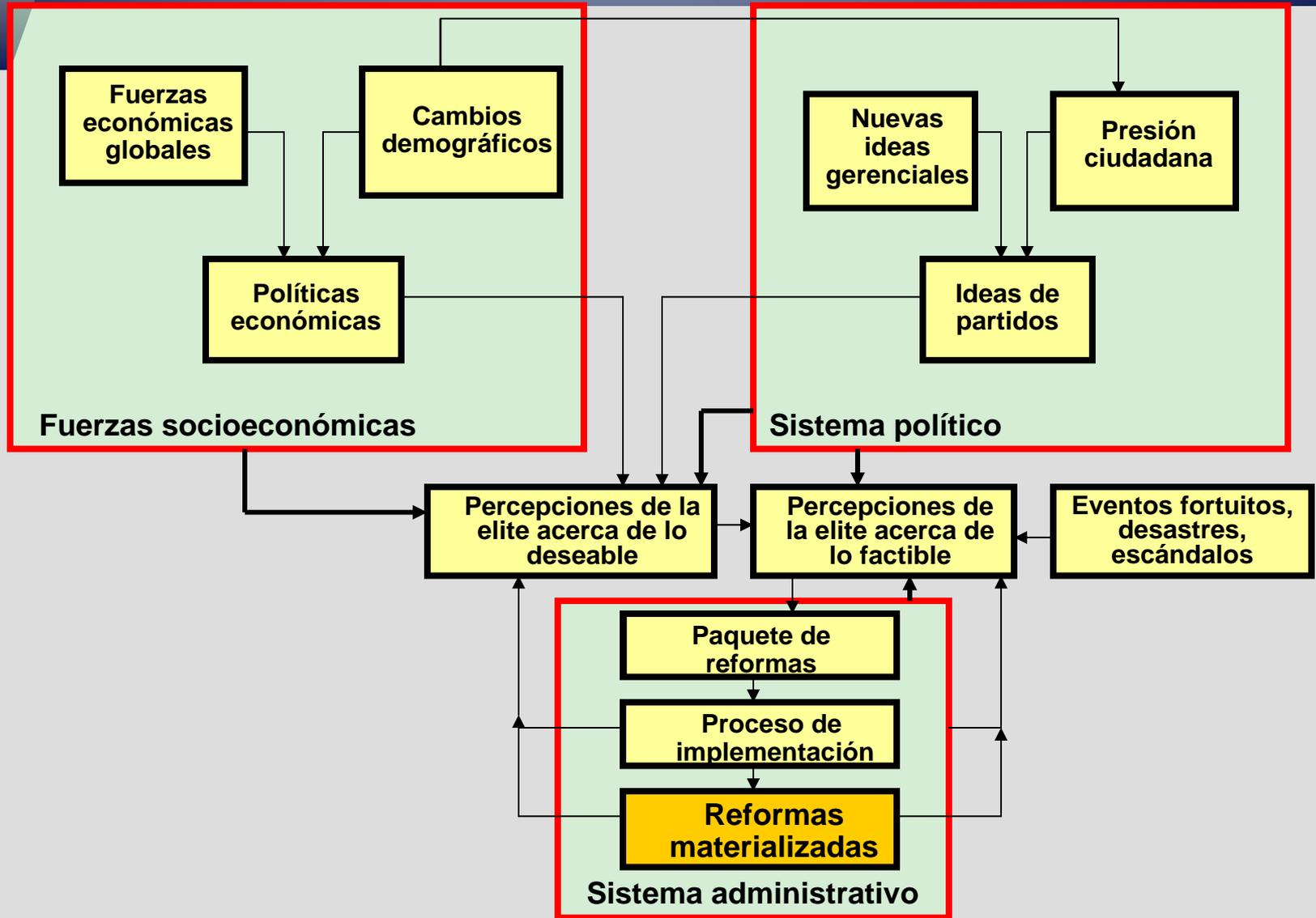
“Los fenómenos políticos se mueven mucho más rápido que los cambios organizacionales. Como resultado de la aceleración de los procesos políticos... ha ido creciendo la discrepancia entre la necesidad del político de tener algo rápido que mostrar y las necesidades del reformador de tiempo, compromiso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

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”:

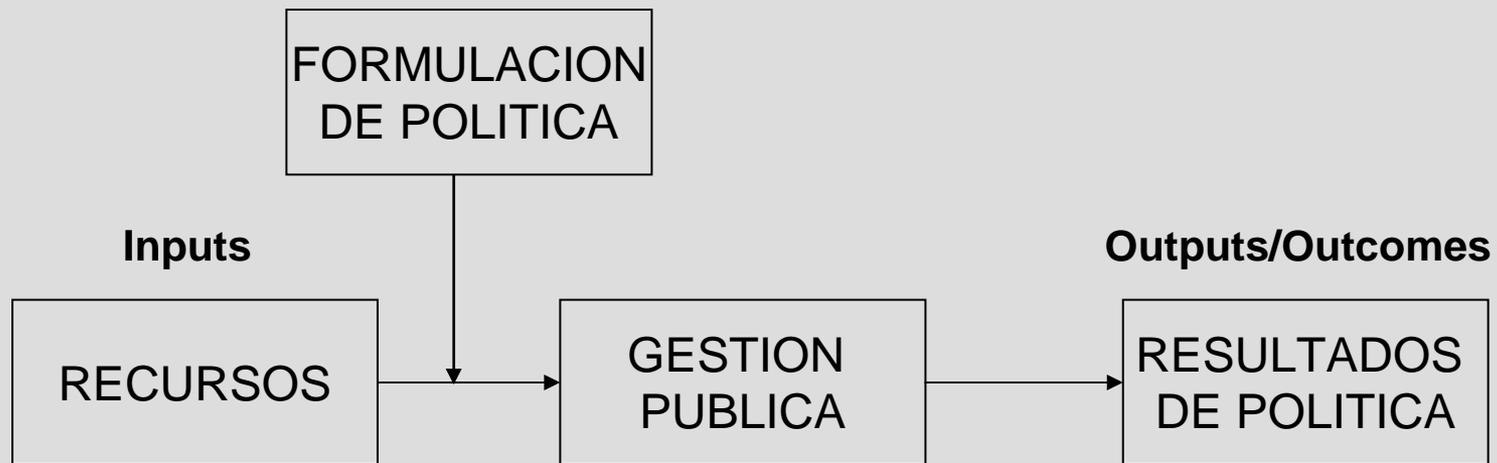


¿Política y/o gestión?

- 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.

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.**

“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**

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?

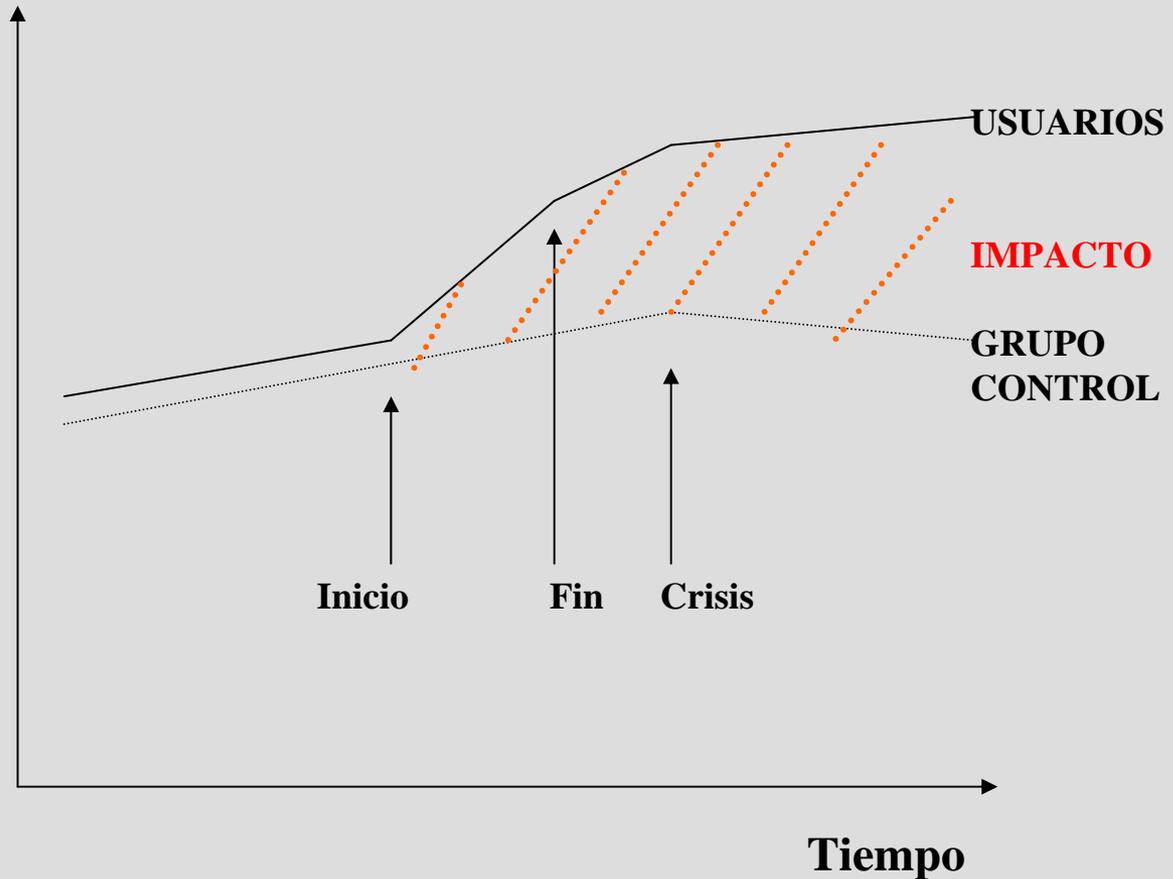
Algunas Precauciones

- **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

Valor
exportado



La indispensable evaluación externa.

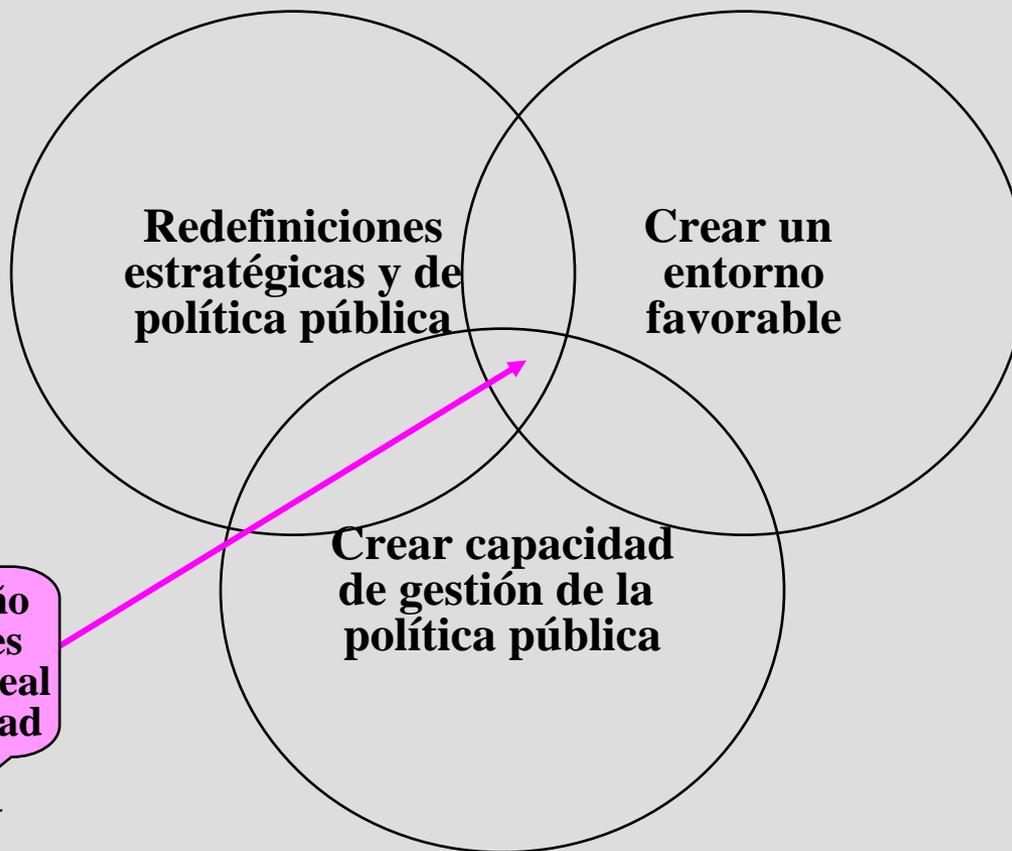
- Si Ud. navega por el sitio web del Rekenkamer (Corte Holandesa de Auditoría, www.rekenkamer.nl) o del General Accounting Office norteamericano (www.gao.gov) constataría que ellos dedican cerca de un tercio de sus labores a lo mismo que hace nuestras criollas Contralorías, es decir, vigilar que los 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.

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

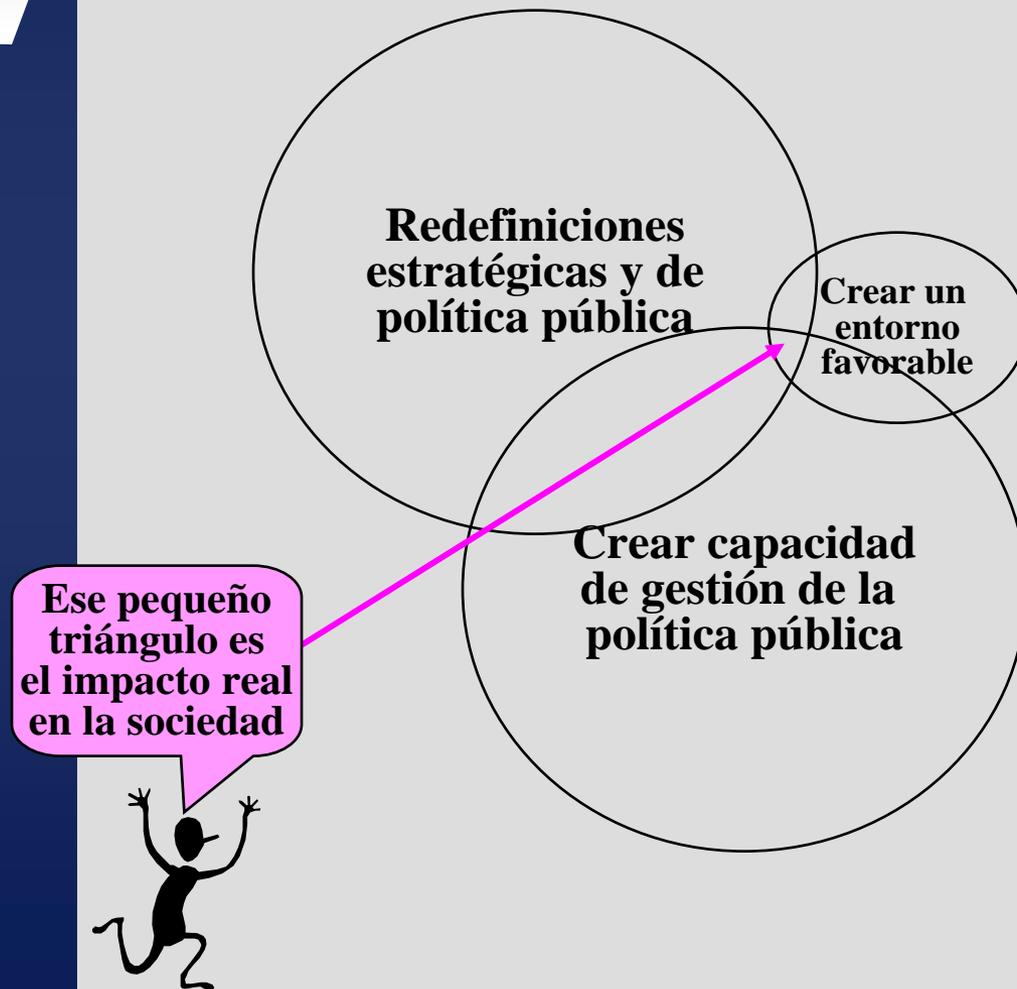


Ver: “La Función de Dirigir en la Administración Pública”, C. Losada, en ¿De Burócratas a Gerentes?, BID, Washington, 1999

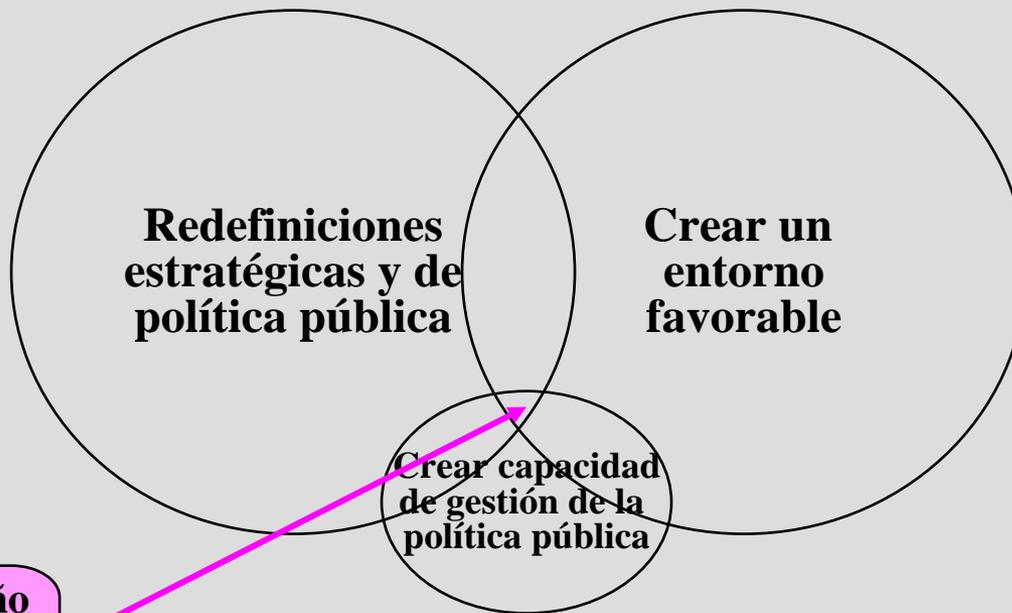
Ese pequeño triángulo es el impacto real en la sociedad



Así se ve la cosa con un directivo “tecnocrático”



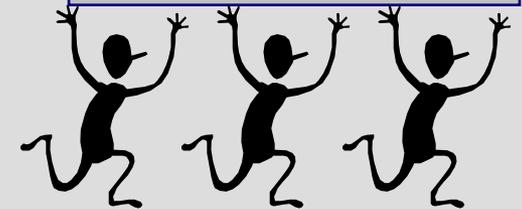
... y así se ve con un directivo “político”



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

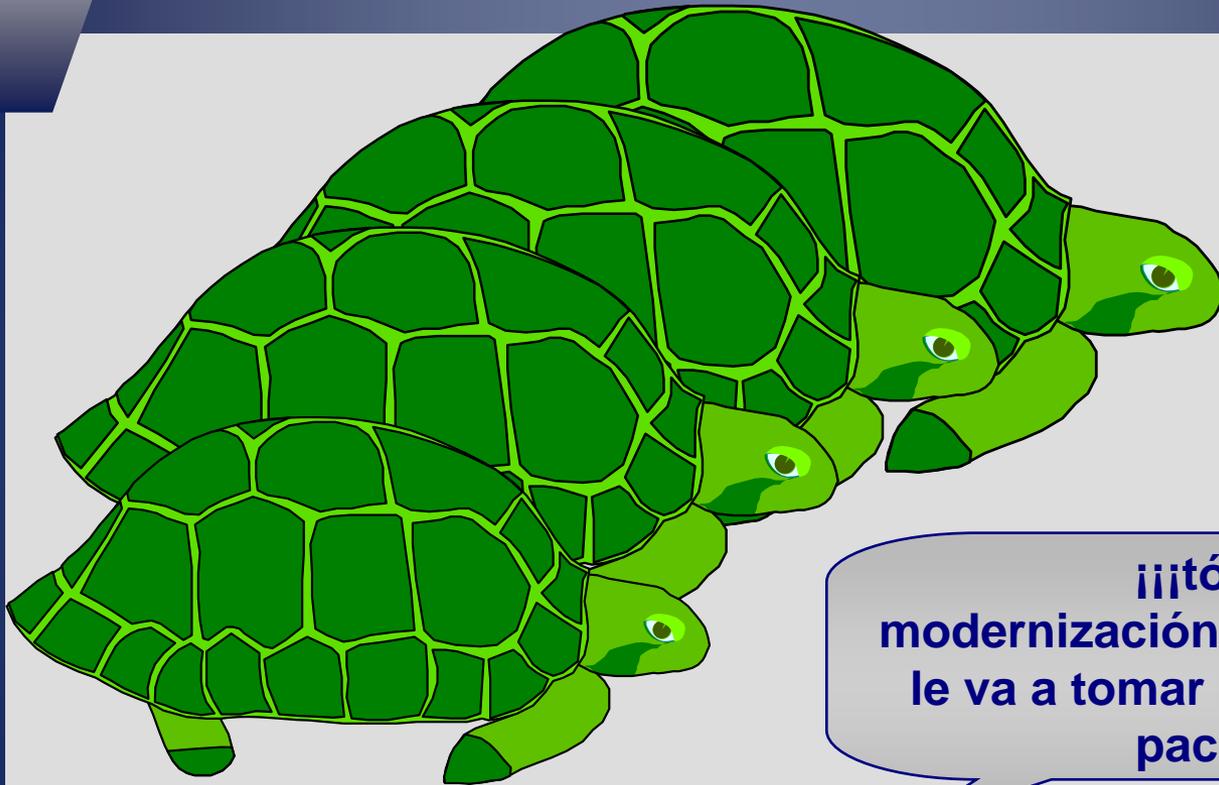
- La estructura laboral tradicional del sector público se basa en:
 - Inamovilidad, basada en el supuesto de no estar a disposición de políticos de turno.
 - Promoción basada esencialmente en antigüedad.
 - Escalas salariales y negociaciones transversales a todo el sector.
- La tendencia en países anglosajones 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.

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.!!!**

