



Una visión integral de la gestión pública

Mario Waissbluth



¿Necesitamos reforma del Estado en América Latina?



Intentaremos transmitir algunas experiencias, buenas y malas....

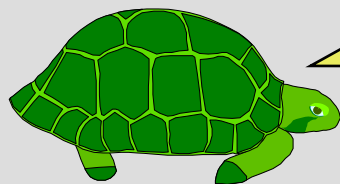
- **Acumuladas en 15 años.**
- **En unas 200 instituciones públicas.**
- **En 15 países de América Latina.**
- **En 54 casos con financiamiento de la banca multilateral.**
- **En temas de reforma de políticas públicas, gestión institucional, gobierno electrónico, justicia, ambiente, salud, municipios, educación, fomento productivo, ciencia y tecnología, y empresas públicas en diversos rubros.**

¿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.

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?

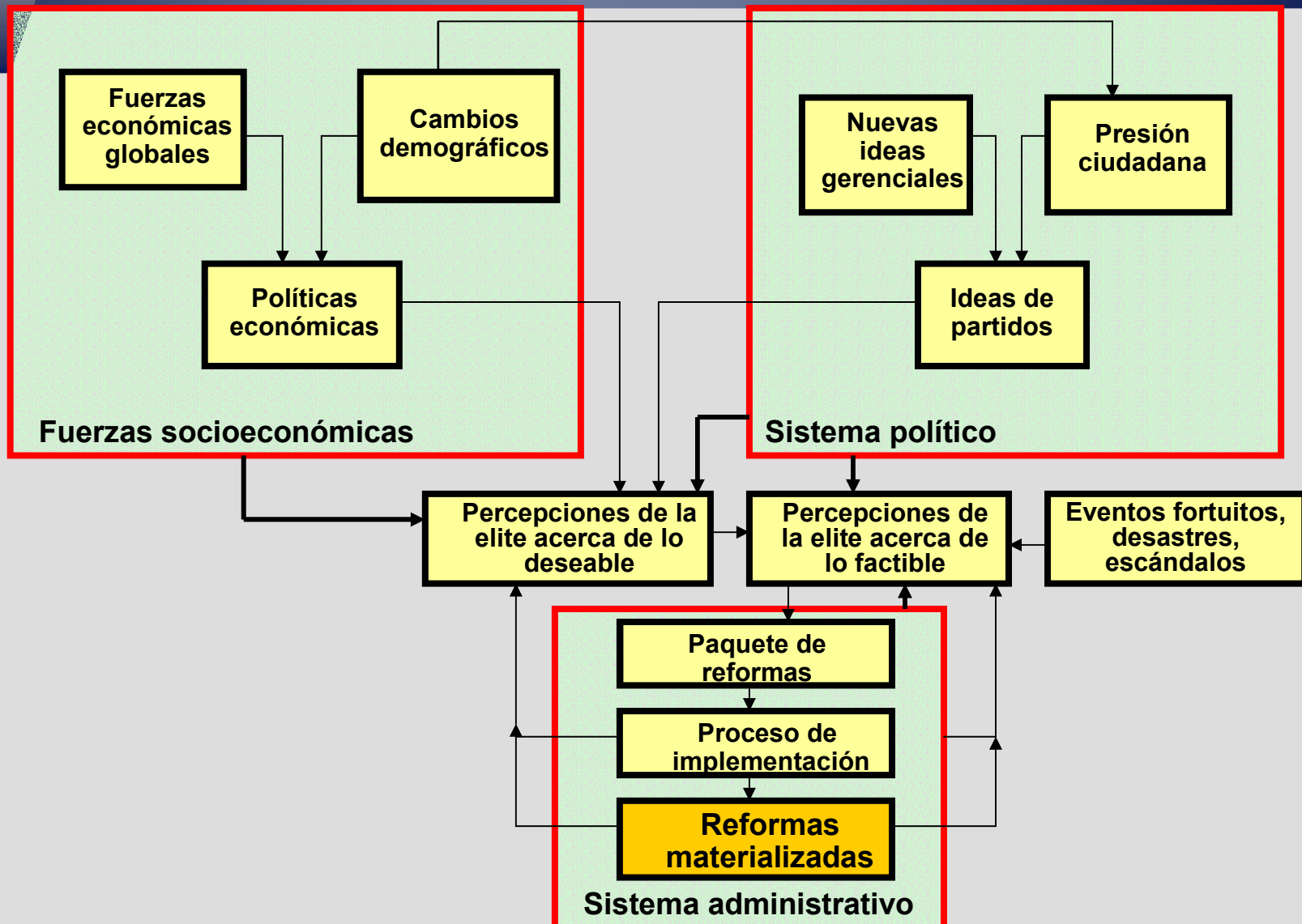
“Public Management Reform. A Comparative Analysis”, Oxford University Press, 2000.

- **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?**

Continuación

- Otros datos poco alentadores extraídos de esa obra: La productividad del sector gobierno en Suecia disminuyó en 6% en la década 80-90, y la confianza en las instituciones públicas europeas, según el European Value Survey, no aumentó un ápice en el período 81-90.
- Siendo escaso el éxito en materia de indicadores duros como gasto y productividad pública en aquellos países, he aquí algunas de las conclusiones más generales de dichos autores:
- “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. [3]”

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.

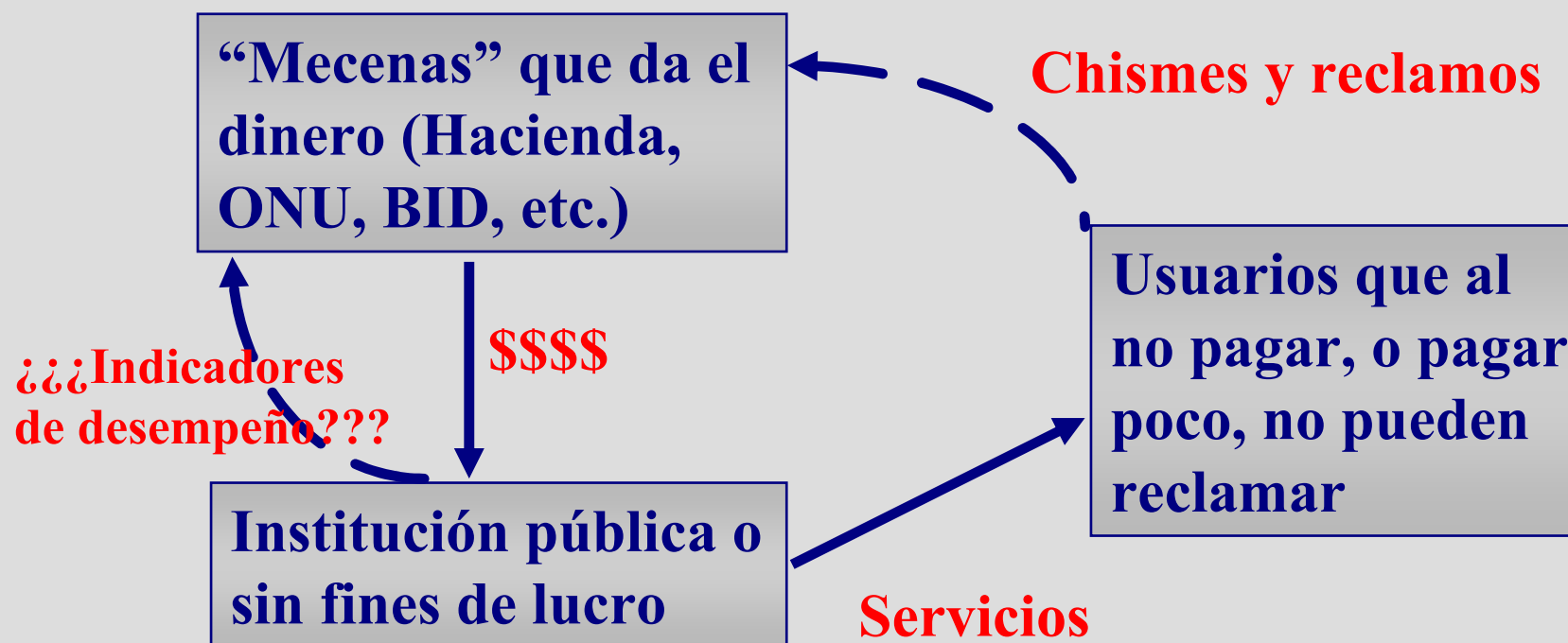
Las instituciones sin fines de lucro tienden a estar tan convencidas de que “están haciendo lo correcto”, que ven la institución como un fin en si mismo... y eso es una burocracia.

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

Y 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.

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

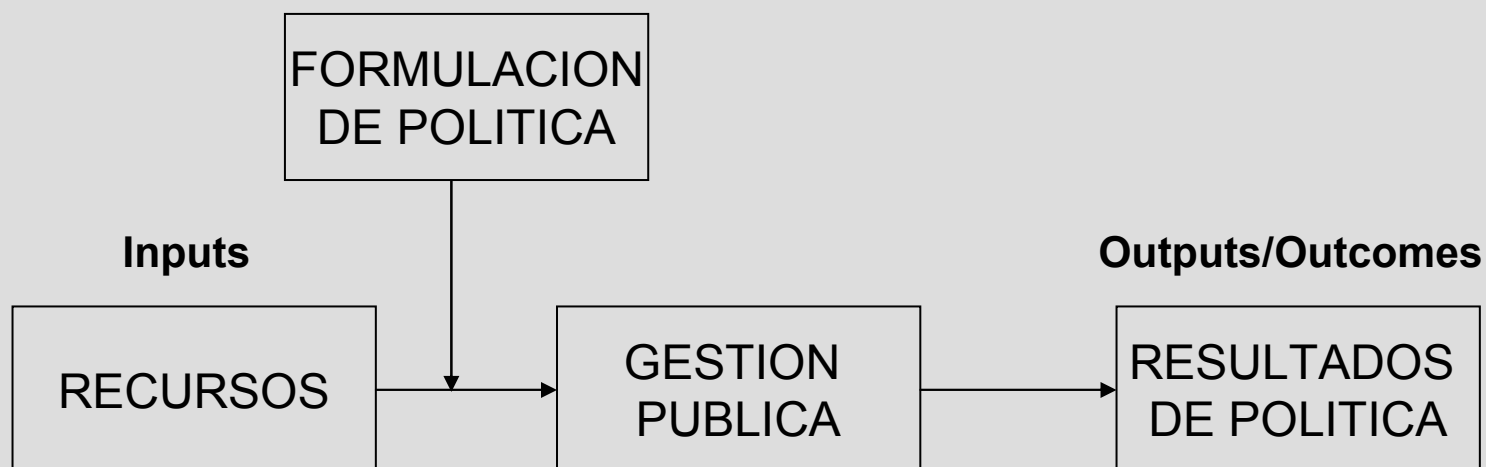


¿Política y/o gestión?

- 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, según estos autores

- **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 Zelanda, 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**
- **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.**

Matices nacionales: “New Public Management”

- **Nueva Zelandia: Haz que los gerentes gerencien.**
- **Australia: Deja que los gerentes gerencien.**
- **Canadá: Ataca el tamaño del gobierno y mejora la coordinación de servicios públicos.**
- **Reino Unido: Gestión financiera y “accountability” en los resultados**

Un dilema... La visión “herramental”... (NPM)

Planificación estratégica

E-gobierno

Ventanillas

ISO 9000

Reingeniería

Calidad

Etc.

.....vs. la visión “institucional”

Planificación estratégica	Institución 1						
E-gobierno							
Ventanillas							
ISO 9000							
Reingeniería							
Calidad							
Etc.							

La existencia de programas “horizontales” de herramientas

- Es extraordinariamente útil, pues se logran economías de escala, se armonizan metodologías, se generan capacidades, etc.
- Pero siempre que estas herramientas se integren en programas integrales de transformación institucional, y se apliquen en una meditada “carta gantt”....
- Por ejemplo, no se logrará mucho con una herramienta de ventanilla al usuario o call center... si la entidad no arregló primero su back office....
- No sacaremos mucho con un certificado ISO 9000, si los líderes de la cúpula de esa organización no están convencidos de la necesidad de cambio, o no tienen las capacidades necesarias de liderazgo y gerenciamiento.

La “escuela norteamericana”



Este es el “clásico” de la escuela norteamericana de gestión pública. Muchos en América Latina lo rechazan, por ver un sesgo excesivamente “empresarial”.



(según Osborne y Gaebler, en “La reinención del Gobierno”)

“REINVENTAR” EL GOBIERNO, SIGUIENDO DIEZ PRINCIPIOS BASICOS (que no están nada de mal...)

- 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**

The Transformation of Governance: Donald F. Kettl, The Johns Hopkins University Press, 2002

Otros diez principios:

- 1. Jerarquía y autoridad no se pueden reemplazar, pero deben mejorarse. para transformar el gobierno.**
- 2. Redes complejas se superponen a las organizaciones jerárquicas, y deben manejarse de diferente manera. (El estado dista mucho de ser un ente monolítico)**
- 3. Los gerentes públicos requieren de procesos interpersonales e interorganizacionales como complementos y sustitutos a la autoridad jerárquica.**
- 4. La información es el componente fundamental de las transformación del gobierno.**
- 5. La medición del desempeño es una herramienta vital para cruzar las “fronteras difusas”**

.... y

- 6.** El gobierno debe invertir en capital humano para que las competencias de los funcionarios estén a la altura de los nuevos desafíos.
- 7.** La transparencia es la base de la confianza en el gobierno.
- 8.** Se requieren nuevas tácticas para la participación ciudadana en la administración pública.
- 9.** La responsabilidad cívica es trabajo de los entes no-gubernamentales.
- 10.** Se requieren nuevas estrategias para la gestión de conflictos.

Dos enfoques para la reforma del estado

“rápido y sucio”, vs. “lento y limpio”

En la jerga internacional de la gestión pública, se habla de dos estilos: el de la reforma “lenta e indolora, por la vía de la gestión”, y el de la “rápida, sucia y dolorosa, por la vía legislativa”. Chile, durante esta década, ha sido un caso paradigmático de la primera: hemos hecho casi todo lo que se pueda hacer, pero que no vaya a tener el menor asomo de conflicto.

Otros países latinoamericanos, que vienen desde más atrás, parecieran estar dando saltos más osados: Argentina tomó los instrumentos de fomento a la exportación, y licitó su administración completa a entes privados. Colombia, de un plumazo, decretó la descentralización total de la ejecución presupuestaria a los municipios. Uruguay pasó una ley que dio escasas semanas para la reestructuración de todos los servicios públicos y la eliminación de todas las funciones prescindibles. Y por decreto, sólo un pequeño porcentaje de los funcionarios públicos uruguayos puede sacar la calificación máxima en la evaluación de desempeño, para así evitar el conocido síndrome de “ponerle un 10 a todos para que nadie reclame”. Reformas rápidas pero sucias y que generan momentos de conflicto.

Esto no constituye una crítica a la experiencia chilena. Así ha sido durante esta década, y así debió ser. La coyuntura política de los primeros gobiernos de la Concertación no permitía otra cosa, ni mucho menos tratándose de un gobierno de coalición. Pero ya estamos “raspando la olla” y los cambios comenzaron el 2003

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?

Las categorías en la medición del desempeño

- Estas son distinciones importantes para evitar confusiones:
 - Inputs
 - Procesos y cargas de trabajo
 - Outputs
 - Outcomes
 - Intermedios
 - Finales
 - Eficiencia, productividad y calidad
 - Demografía
 - Información explicatoria de contexto
 - Externalidades positivas y negativas.

Extracto del libro:
Performance Measurement
Getting Results

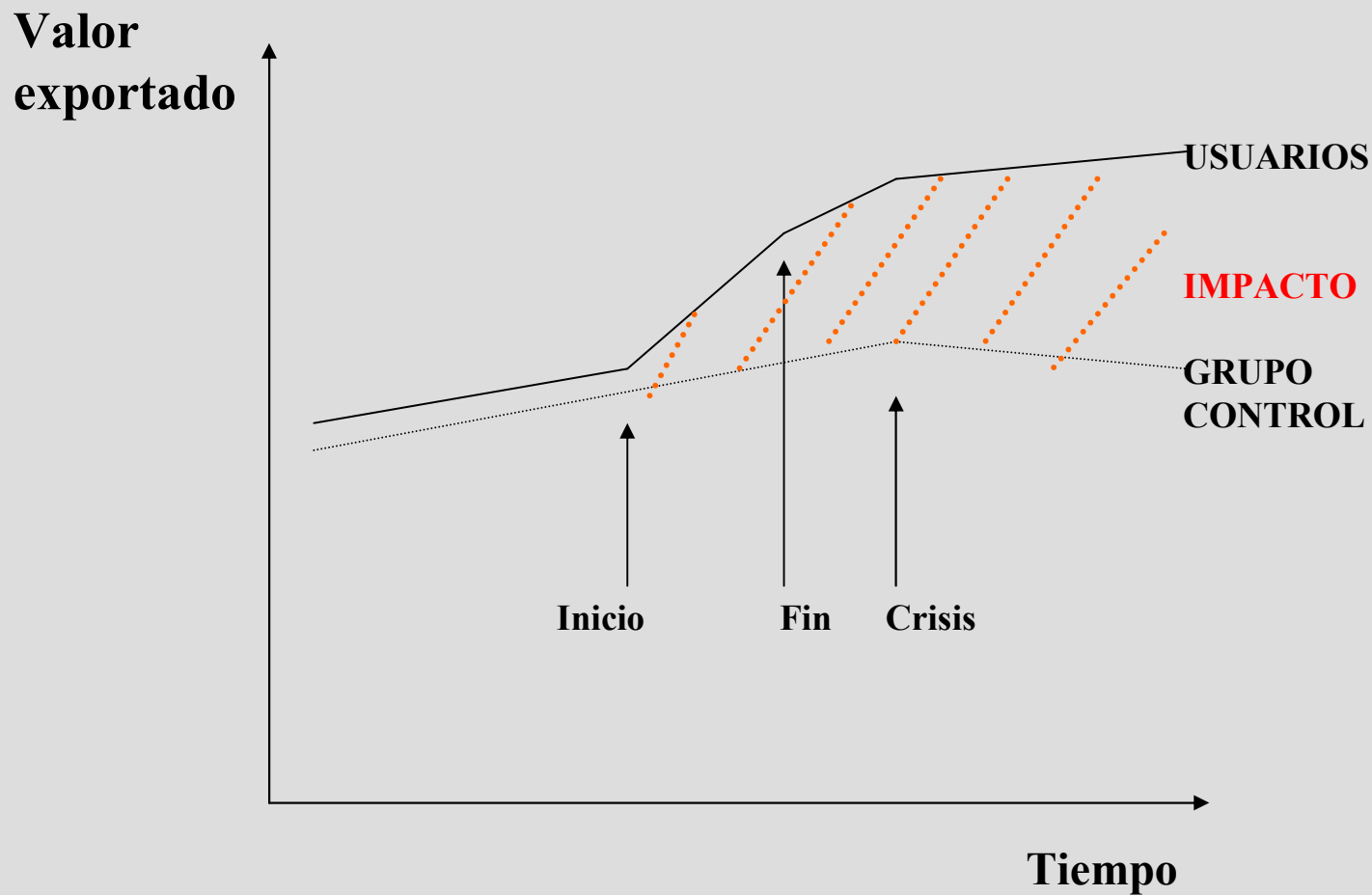
Harry P. Hatry
The Urban Institute Press
1999

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



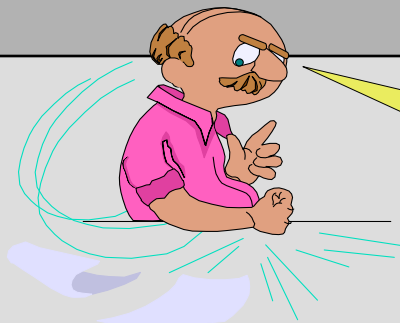
Análisis comparativo de la evaluación de la Gestión Pública de Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay

- En los casos de Colombia y Costa Rica se pone énfasis en la creación de un Sistema Nacional de Evaluación – Sinergia y SINE que contribuye al proceso de modernización del Estado, al dar al Presidente una herramienta para evaluar la gestión de su gabinete y el cumplimiento de las políticas públicas.
- En los casos de Chile y Uruguay se hace hincapié en la modernización de la gestión pública y de los sistemas de presupuestación.
- En Uruguay, Colombia y Costa Rica se crea un sistema; mientras que en Chile se desarrolla una serie de esfuerzos a los largo del tiempo sin crear un sistema como tal.
- En Chile y Uruguay los esfuerzos están relacionados con generar información para alimentar el proceso presupuestario, mientras que en Colombia y Costa Rica son para evaluar el programa del gobierno.
- En los cuatro casos existen dos modelos para crear iniciativas de evaluación de los resultados de gestión:
 - **Modelo Plan:** representado por Colombia y Costa Rica, busca reforzar el proceso de toma de decisiones políticas. La evaluación se asocia a la rendición de cuentas sobre la ejecución de políticas públicas y se caracteriza por su desarticulación del ciclo presupuestario.
 - **Modelo Presupuesto:** representado por Uruguay y Chile, desarrolla herramientas de evaluación orientadas a mejorar los procesos de elaboración y discusión presupuestaria. Se presentan dos situaciones: Integración al ciclo presupuestario (herramientas de evaluación para formulación de presupuestos, caso de Chile.), e Integración al Presupuesto (sistema de evaluación del desempeño se aplica sobre las asignaciones presupuestarias, caso de Uruguay).

Las dichasas 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. se tomara la molestia de navegar 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.

Problemas frecuentes en entidades públicas



En la experiencia de IGT hemos observado frecuentemente, aunque con distinta intensidad:

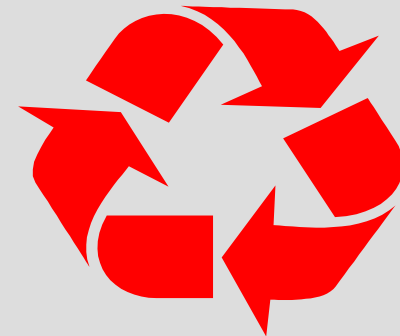
- **Confusión en la definición de misión, servicios y usuarios**
- **Carencia de indicadores de desempeño**
- **Procesos complicados**
- **Falta de control de gestión**
- **“Dueño” poco claro**
- **Restricciones normativas**

- **Baja calidad y efectividad del servicio**
- **Baja moral y mal clima interno.**
- **Sueldos bajo el nivel de mercado**
- **Rumores de desprestigio**
- **Financiador descontento**
- **Restricciones presupuestarias**

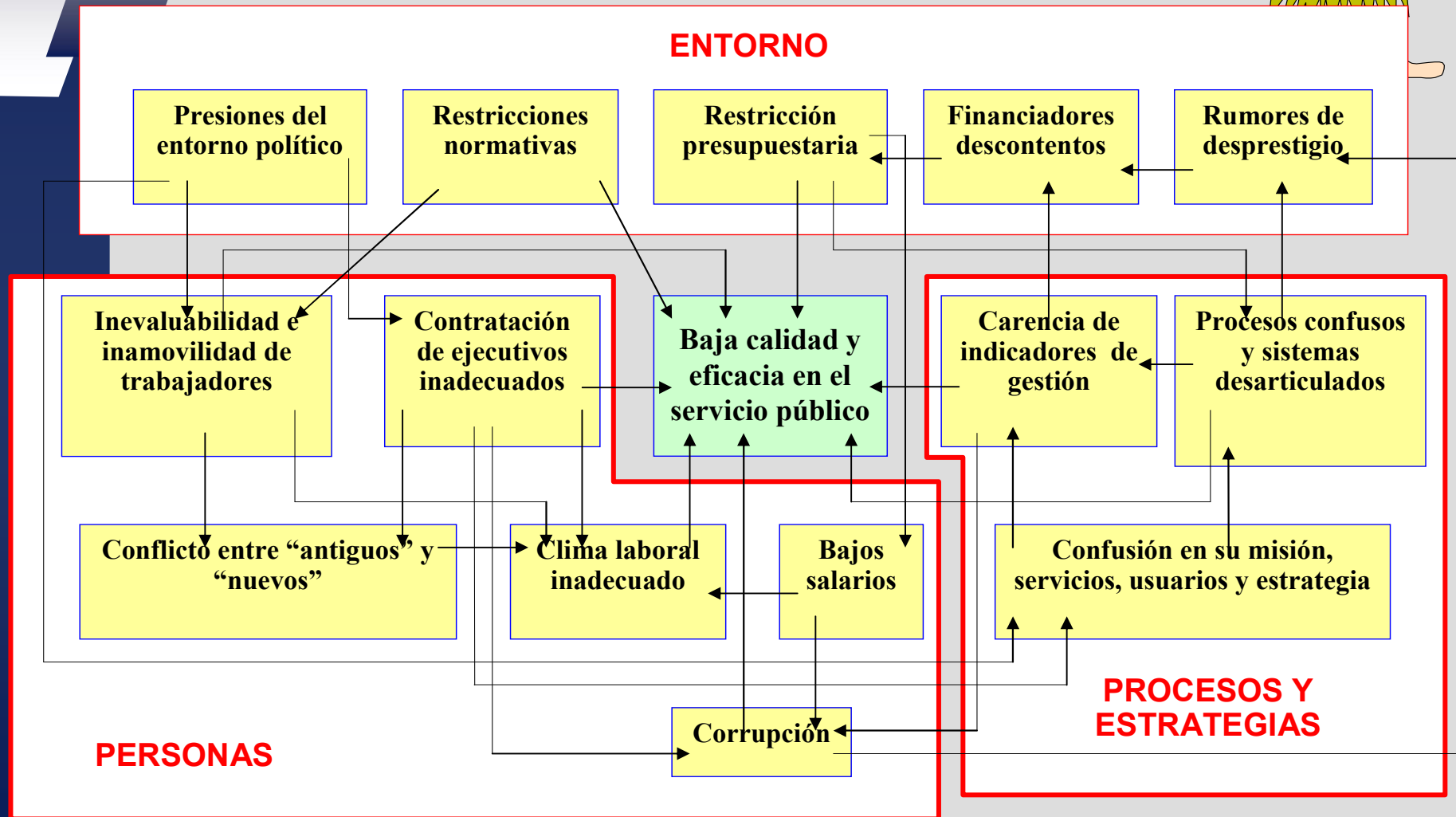
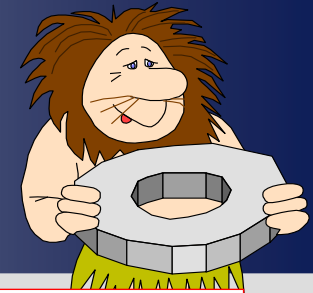
El “fantasma holístico”

- Un círculo vicioso, o ciclo de retroalimentación negativa, se produce cuando un elemento negativo alimenta a otro, el cual retroalimenta a otro, y así sucesivamente, en una “espiral ascendente” de efectos negativos.

- Por ejemplo.... cuando un micrófono se acerca a un altavoz, y se produce un desagradable chirrido.



Ya lo mostramos más atrás: El Círculo Vicioso de los Organismos Públicos



Una estrategia de abordamiento de estos complejos problemas requiere:

- La comprensión integral de estos problemas en la situación específica de cada institución, para entender por dónde comenzar a romper el círculo vicioso.
- Una negociación precisa con los “dueños” acerca de misión, visión, restricciones normativas básicas, y sobre todo indicadores de desempeño. La simple “petición de más presupuesto” ya no los conmueve.



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

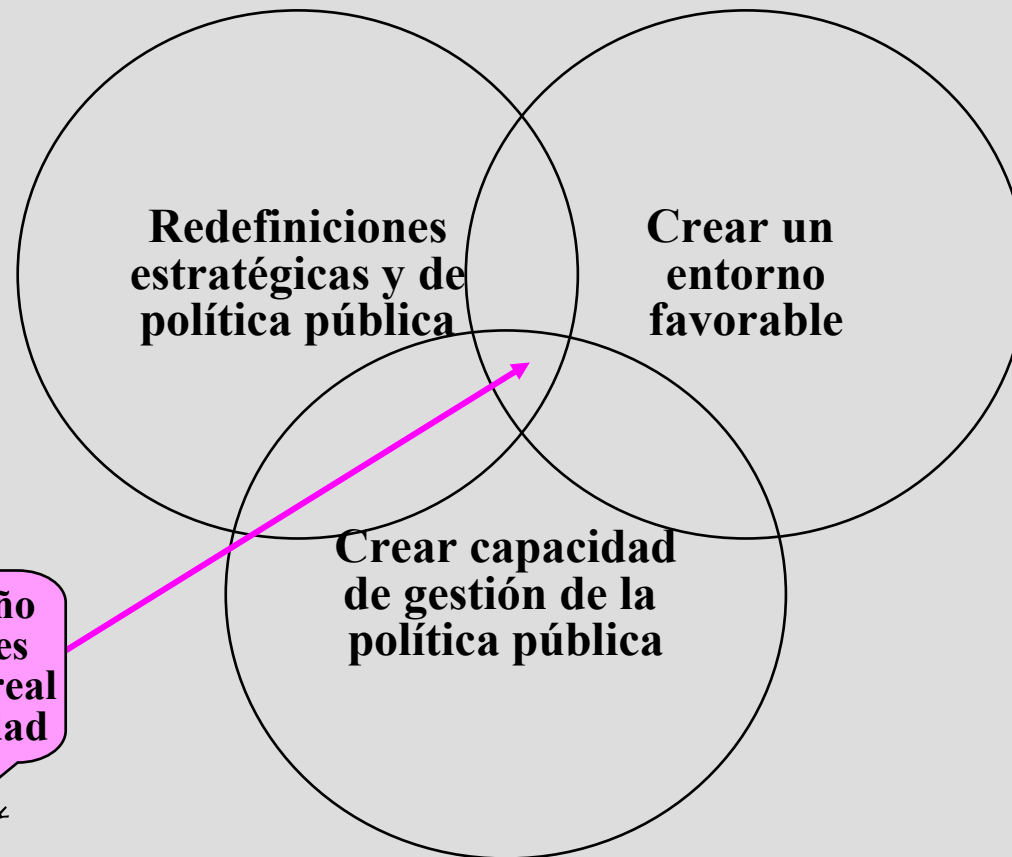
y también las “máquinas burocráticas”

- “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

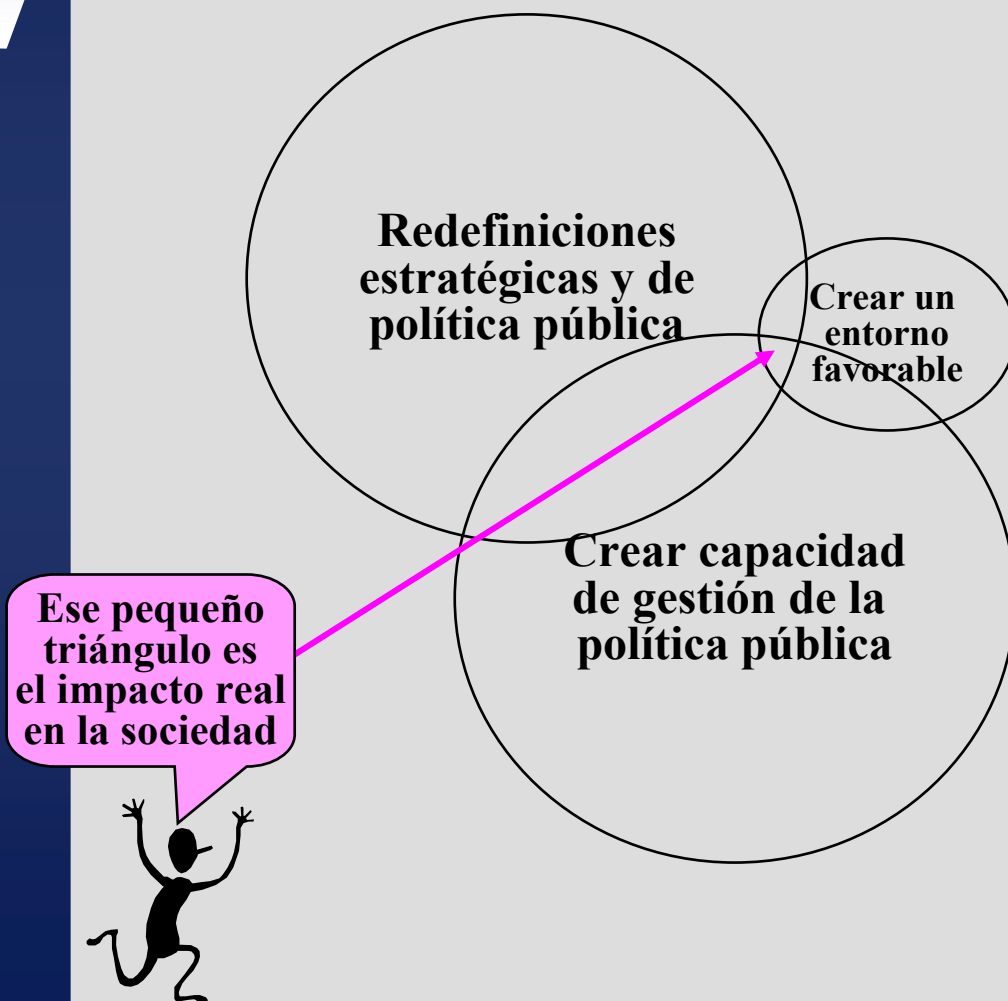


Ver: “La Función de Dirigir en la Administración Pública”, C. Losada, en ¿De Burócratas a Gerentes?, BID, Washington, 1999

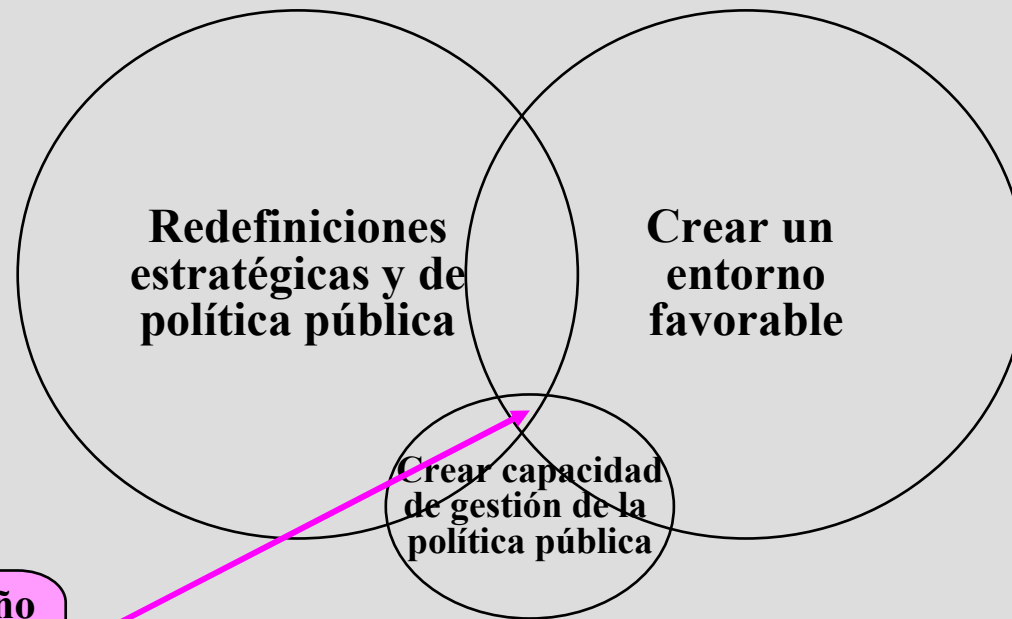
Ese pequeño triángulo es el impacto real en la sociedad



Así se ve la cosa con un directivo “tecnocrático”



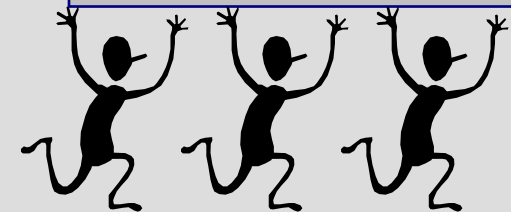
... y así se ve con un directivo “político”



Ese pequeño triángulo es el impacto real en la sociedad



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



Una cita interesante.....

“Uno de los productos ideológicos de las organizaciones es el discurso. Las organizaciones políticas ponen gran énfasis en lo que dicen, por escrito u oralmente. Discurso, decisión y producto son tres instrumentos independientes que la organización usa para ganar legitimidad... la hipocresía es un comportamiento fundamental en la organización política: se habla de manera de satisfacer una demanda, se decide para satisfacer otra... y se entregan productos que satisfacen a otra.”

Brunsson, N. (1989) “La Organización de la Hipocresía: Discurso, Decisiones y Acciones en las Organizaciones”, John Wiley.

El cambio organizacional en instituciones de gran tamaño

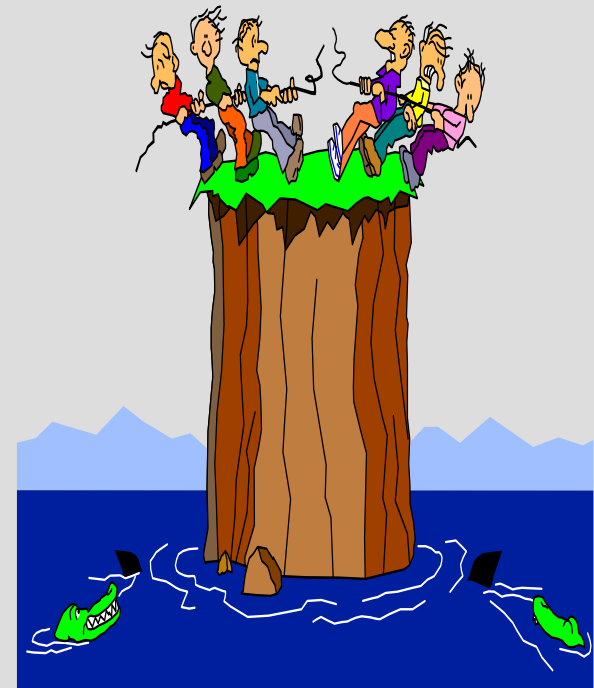
- Es desgraciadamente frecuente observar procesos de transformación que se quedan “de la mitad para abajo”, aunque tengan nombres muy pomposos (reingeniería, calidad total, reestructuración, cambio cultural, comunicacional, etc., etc.)
- Estos cambios requerirán de muuuuucho tiempo, y de muuuucha persistencia 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.



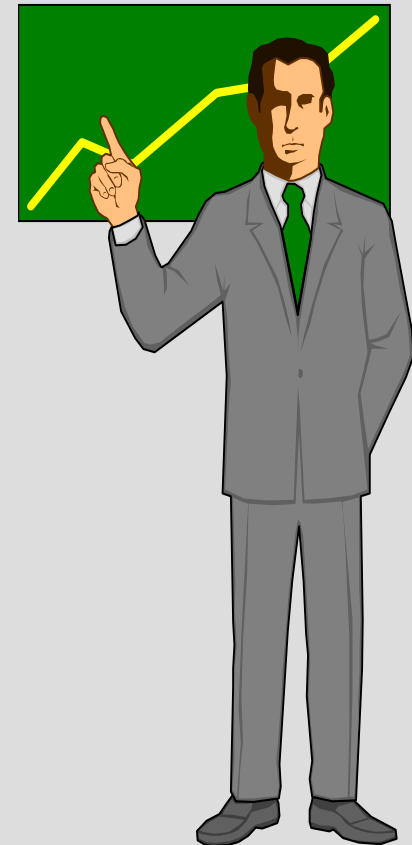
ERROR # 2

- **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

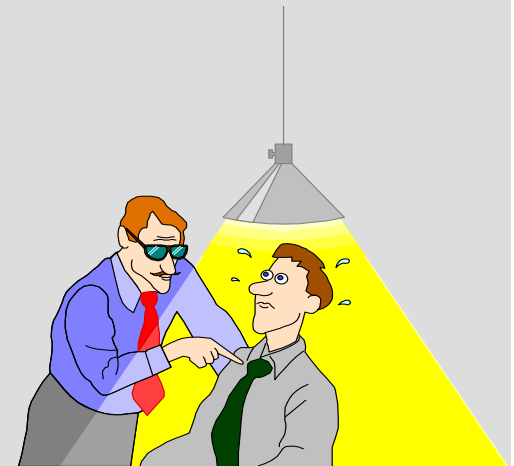
- **COMUNICAR POCO LA NUEVA VISION.**
 - Si Ud. cree que basta con una reunión o un memorandum, ... o el informe de un consultor... está profundamente equivocado. Se requerirá de mucha persistencia y mucha reiteración.
 - Por cierto, nada perjudica más el proceso de cambio que una conducta de las autoridades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



1

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.

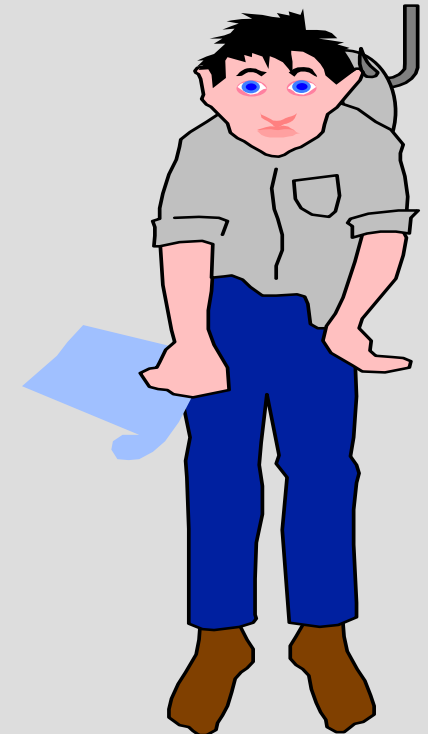


ERROR # 7

- **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.

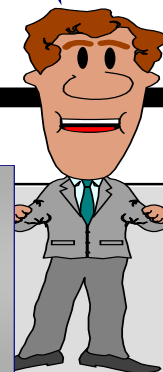


éste sería un pedacito (algo así como el 20%) de un ejemplo de la vida real:

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																
2	Distribución 1a. Versión del Plan																
3	Asignar cifras a indicadores																
4	Reunión Autoridades MOOPP																
5	Reunión Autoridades Hacienda																
6	Plan Operacional 96																
7	Actualización Plan Estratégico.																
8	Ajuste Estructura Organizacional																
9	<i>Diseño Unidad de Control y Calidad</i>																
10	<i>Plan de Obras y presupuesto m/l plazo</i>																
11	<i>Documento organizacional y legal DOH</i>																
12	<i>Diseño de planta y estructura óptima</i>																
13	GESTION DE PROYECTOS																
14	Selección Proyectos y Coordinadores																

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 conténtese con algunas reformas menores y cosméticas.

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 interinsititucional a través de mecanismos de merca-do y contractuales.
 - Descentralización de autoridad.

Las herramientas de gestión más importantes:

- 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.

Las herramientas de gestión que suelen ser más importantes son:

- Sistemas de control de gestión basados en indicadores de desempeño.
- Rediseño significativo de procesos muy confusos.
- Sistemas de evaluación de desempeño, y asociación a incentivos.
- Programas de mejoramiento continuo de carácter partici-pativo.
- Conversión de presupuestos fijos a fondos concursables.
- Cambios a la estructura organizacional.
- Redefinición de políticas de personal.
- Redefinición de procedimientos presupuestales.
- Redefinición de algunas normativas críticas.
- Comunicación interna y externa sobre el proceso de modernización.
- Tecnologías de información.

!!!Deje estas dos para el final!!!

Si comienza por aquí lo va a lamentar.

¿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?

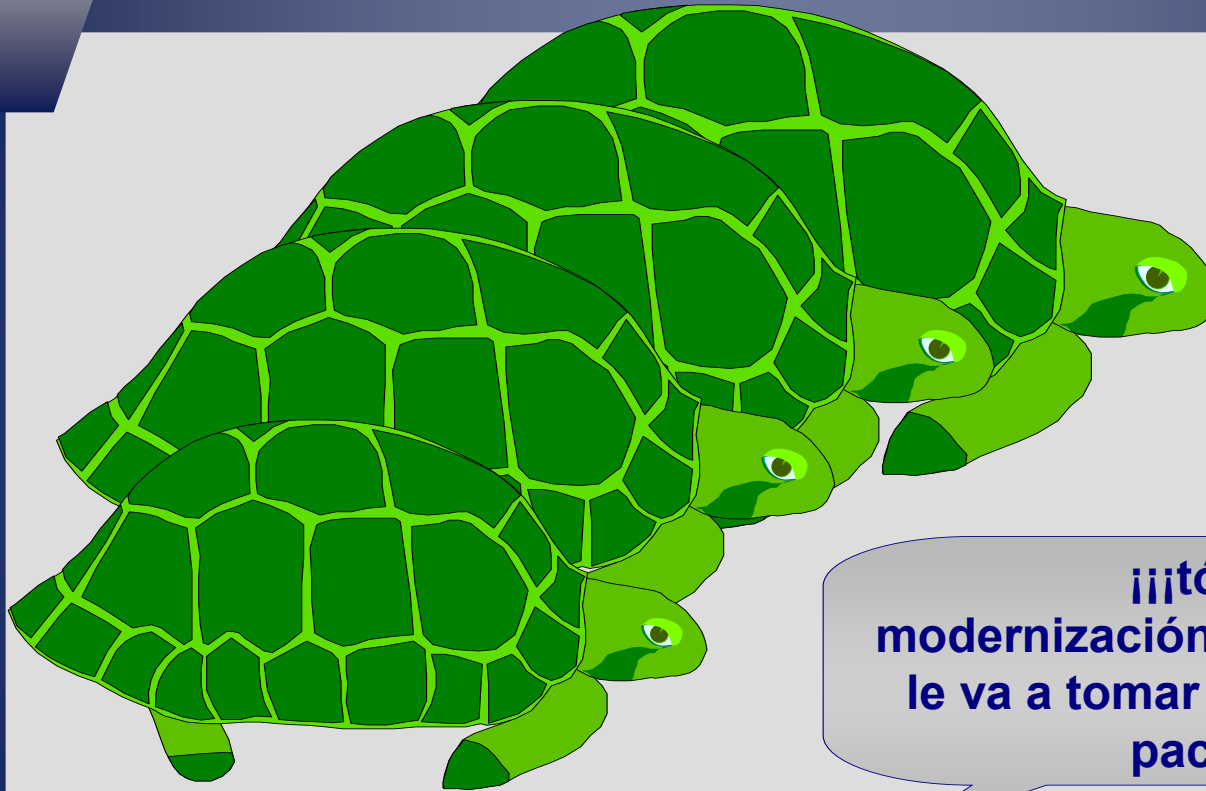
- Las intervenciones cortas, aisladas y fuera de contexto.
- La compra de “ungüentos mágicos” y presumiblemente rápidos.
- No tomar en cuenta los “errores de Kotter”.
- Pretender que las transformaciones institucionales del sector público latinoamericano se logran en unos pocos meses.
- La contratación de consultorías externas y tecnologías de información sin una adecuada capacidad interna de contraparte de alto nivel institucional, pues terminan produciendo “estudios” inútiles.
- Hacer 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.!!!

