

# La Reforma del Estado en América Latina

## Guía Abreviada para Exploradores en la Jungla

Mario Weissbluth



Esta es una publicación de POLIS,  
Programa Latinoamericano de Gerencia Pública.  
Una iniciativa conjunta del Departamento de Industrias de la Universidad de  
Chile e IGT Consulting.

## INTRODUCCION.

**E**ste documento, que no podemos llamar libro ni artículo<sup>1</sup>, sino un híbrido propio de los confusos tiempos, tiene sus orígenes en algunas columnas de prensa y un curso para el Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, y ha sido escrito en varias decenas de horas de avión, dando vueltas por una vapuleada América Latina en el transcurso de mi trabajo como ejecutivo de IGT Consulting, empresa consultora en gestión, una de cuyas especialidades es el tema que nos ocupa. En esta empresa nos ha tocado vivir, de forma marginal o protagónica, más de doscientos procesos de cambio en entidades estatales, tanto del Poder Ejecutivo como Judicial y Legislativo, en aparatos ministeriales, y en servicios públicos o municipales.

Al comenzar una visión retrospectiva de esta experiencia, viene a la cabeza un artículo de John Kotter<sup>2</sup>, que marcó fuertemente nuestro desarrollo profesional en el año 1995; su título es “Liderando el cambio: Por qué fallan los esfuerzos de transformación” y algunos párrafos clave son:

**“Durante la última década, he observado más de cien empresas, grandes y pequeñas, tratando de reinventar su competitividad... Estos esfuerzos han tenido muchas denominaciones: calidad total, reingeniería, cambio cultural, reestructuración.... Algunos de estos cambios corporativos han sido muy exitosos, algunos han sido fracasos totales. La mayoría se ha quedado a medio camino, con un claro sesgo hacia la parte inferior de la escala..... Errores críticos en cualquiera de las fases del cambio pueden tener un efecto devastador, disminuyendo el impulso y anulando ventajas trabajosamente obtenidas.... Tal vez porque tenemos poca experiencia en renovar organizaciones, gente muy capaz a menudo comete al menos un gran error.”**

Aquel artículo, que enumera errores típicos y frecuentes que describiremos en detalle más adelante, vino a cristalizar muchas vivencias e intuiciones, que mostraban una porfiada realidad: si Kotter presencié y experimenté severas tardanzas y dificultades en la materialización de cambios en empresas privadas del mundo industrializado, estas patologías se manifiestan en forma agudizada en procesos de transformación de entidades públicas en América Latina, en que el reformador está sujeto a restricciones laborales, presupuestales, políticas y normativas de superior envergadura.

A veces, medio en broma y medio en serio, uno piensa que, si la profesión de consultoría fuera la medicina, esta especialidad sería la psiquiatría, con patologías fuertemente arraigadas, que requieren de una dosis monumental de paciencia y persistencia. Generalmente se puede mejorar en algo la calidad de vida de los pacientes, pero.... se curan totalmente sólo una minoría de los casos. Estas grises percepciones se refuerzan con otra lectura: **Pollit y Bouckaert<sup>3</sup> han escrito recientemente un magnífico análisis comparado de los procesos**

---

<sup>1</sup> Una versión abreviada del mismo, con el título “Asignatura Pendiente”, fue publicada en la revista mexicana “Política Digital” de Febrero del 2002.

<sup>2</sup> John Kotter, “Leading Change: Why Transformation Efforts Fail”, Harvard Business Review, Marzo - Abril 1995, pp. 59-67.

<sup>3</sup> Christopher Pollit, Gert Bouckaert, “Public Management Reform. A Comparative Analysis”, Oxford University Press, 2000.

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<sup>4</sup>. 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?

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.<sup>5</sup>”

Ante estos deprimentes análisis, cabe la legítima pregunta: ¿vale la pena el esfuerzo?... o acaso las restricciones son de tal envergadura que es mejor olvidarse y sumirse en el tranquilo sopor de una burocracia cansina, escuchando cada cierto tiempo con escepticismo el reclamo de ciudadanos descontentos, funcionarios públicos aun más descontentos, y ministros de finanzas que sufren para que las cuentas les cuadren.

Mi personal respuesta es que vale la pena. Vale muchísimo la pena. Para ilustrar esta aseveración, recurriré a nuestra experiencia límite: ocurrió en un diálogo con el Presidente de un importante Tribunal. 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, a este ritmo se demoraría 4 años en tramitar los juicios pendientes”. Se produjo un

---

<sup>4</sup> Según datos de PNUD (1998) en Chile el gasto público como % del PGB es 23.3%, en Brasil es 32,9%, en Perú 17,6% y en República Dominicana 14,8%.

<sup>5</sup> Pollit y Bouckaert, Op. Cit.

largo silencio, después del cual respondió “¿y por qué me traen a mí estos problemas administrativos?”

..... 250.000 dramas humanos perdidos en el limbo por “problemas administrativos”.

Es por esto que vale la pena. Las dificultades y restricciones son enormes, pero a la vez, si uno pudiera en aquella Corte lograr una mejora de sólo 10% en la congestión de causas judiciales, lo que es perfectamente posible... se van a resolver 25.000 dramas humanos. Acortar el tiempo de espera de las operaciones quirúrgicas en hospitales públicos significa cientos o miles de vidas salvadas, y mejorar en un 10% la efectividad de los procesos escolares representa un futuro mejor para miles de familias. En otras palabras, lo que está en juego no es poco y las dificultades son tan grandes como las satisfacciones.

Dada la elevada tasa de rotación de ejecutivos públicos en América Latina, uno se encuentra frecuentemente con personas que, con la mejor de las intenciones, intentan ponerse el sombrero de reformador y producir rápidamente buenos resultados, sin haber transitado antes por este pedregoso camino. El propósito de esta “Guía para Exploradores” es transmitir de manera lo más ordenada y didáctica posible algunas de las experiencias acumuladas en estos 13 años de recorrer el continente, dando algunas pistas sobre cómo hacerlo, y tal vez más importante, cómo *no* hacerlo. Para ello, presentaremos las siguientes Secciones:

1. Reforma y Modernización del Estado: Conceptos Generales.
2. Zanahorias, Garrotes, Sermones y la Medición de su Impacto.
3. La Transformación Gerencial en Sistemas Complejos.
4. Las Restricciones Políticas al Cambio Institucional.
5. Rápido y Sucio, Lento y Limpio; de Arriba Abajo, de Abajo Arriba.
6. Burocracias Profesionales y Máquinas Burocráticas.
7. El Directivo Público.
8. La Presupuestación Pública.
9. El Rol de las Contralorías Modernas.
10. Las Restricciones Culturales, Laborales y Sindicales.
11. El Cambio Organizacional y las Lecciones de Kotter.
12. Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información.
13. Guía de Acción para Reformadores Perplejos.
14. Epílogo.
15. Bibliografía Recomendada.

El documento está diseñado para su lectura completa, en el orden señalado. Sin embargo, cabe destacar que de este listado, las Secciones 8 y 9, y partes de la 7 (en lo referente a sistemas de gerencia pública), se refieren a reformas horizontales y normativas del aparato de Estado, completamente fuera del alcance de la persona interesada o con posibilidades de intervenir en una entidad aislada. Por tanto, el lector puede omitirlos, salvo para efectos de una discusión más amplia e integradora del fenómeno.

En otra mirada, las Secciones 1, 4 y 5 se refieren al contexto general y las restricciones políticas de la reforma, y por tanto, si el lector está únicamente interesado en el herramental de gestión, también puede omitirlas.

Una advertencia: a lo largo de estos años, me he encontrado con numerosos funcionarios públicos y estudiantes latinoamericanos que sinceramente creen que la aplicación de herramientas modernas de gestión o tecnologías de información es algo que sólo es pertinente a las “cochinas empresas privadas” o peor aún, que son una “conspiración de las fuerzas del mal y los globalizantes”. En ello me temo que este documento es intransable. El lector encontrará abundantes referencias a estas herramientas “tecnocráticas”, y numerosas citas a la literatura norteamericana y europea, por la sencilla razón de que es allí de donde han surgido las mejores herramientas y análisis que me ha tocado conocer en materia de gestión pública. Por ello recurriremos al uso abundante de citas textuales de algunas de estas obras. Si ya están bien escritas, no tiene sentido rephrasearlas para satisfacer las vanidades académicas de este autor. No utilizar ese potente arsenal sería una aberración ideologizante, pues significaría no apreciar las enormes dosis de sufrimiento humano en salud, justicia o educación, y el monumental dispendio de recursos que yace tras la ineficiencia pública.

Como ha escrito un distinguido canadiense<sup>6</sup>, que citaremos profusamente en este documento:

**“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 herramientas de gestión, “management” y liderazgo es aun más erróneo.

Tunquén, Chile, Diciembre 2002.

## **1. REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: CONCEPTOS GENERALES.**

### ***¿Políticas horizontales o gestión institucional?***

**L**a palabra modernización es un resumidero de cualquier cosa. Evoca productividad, calidad, secularización, alejamiento de los dogmas, flexibilidad, informática. Algún politólogo llegó a definir la modernidad como todo aquello que se parezca a los Estados Unidos, potencia hegemónica desde la última mitad del siglo XX. Aunque un poco escalofriante, esta definición no deja de tener algo de razón.

Si por otro lado modernización tiene que ver con los tiempos actuales, entonces Bin Laden sería moderno... y no parece serlo. Pero daría la impresión que Britney Spears sí lo es. La religión no suena a moderna, internet sí. Por ello, y dada la confusión que produce este término, la definición de reforma del Estado que dan Pollitt y Bouckaert en el antecitado libro, aunque prosaica, suena más que razonable y práctica para nuestros fines:

---

<sup>6</sup> Henry Mintzberg, “Managing Government: Governing Management”, Harvard Business Review, May-June, 1966, pp. 75-83

**“Son cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público, con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido.”**

Por cierto, la frase “que funcionen mejor en algún sentido” es bastante vaga, y podría tal vez perfeccionarse de manera tecnocrática definiendo el “funcionen mejor” en términos de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad internacionalmente comparables. **A lo anterior podríamos agregar que la reforma del Estado viene asociada a algunas megatendencias frecuentes, que un ya clásico libro de Osborne y Gaebler<sup>7</sup> (que ningún reformador debiera dejar de leer) resumió muy bien:**

- **Conviene separar la toma de decisiones, que pertenece al mundo de las políticas públicas, de la ejecución y prestación del servicio, pues cuando ambas esferas se mezclan se generan toda clase de vicios.**
- **Es mejor darle facultades a las organizaciones ciudadanas que servir las directamente, pues la experiencia demuestra que las pequeñas unidades autogestionadas por sus “dueños” suelen ser más eficaces que las pesadas maquinarias burocráticas.**
- **Hay que inyectar competitividad e innovación en la prestación de servicios públicos, haciéndolos competir entre si y con terceros.**
- **Hay que buscar la transformación de las organizaciones regidas por reglas, que en última instancia tienen como propósito fundamental su autopreservación, en organizaciones orientadas a resultados, que es lo que le interesa a la ciudadanía.**
- **Debemos financiar el producto final, que es lo que le interesa a la ciudadanía, en lugar de los datos e indicadores intermedios, que es lo que le interesa a la burocracia.**
- **Las organizaciones públicas deben procurar ganar en lugar de gastar, introduciendo criterios emprendedores en su gestión.**
- **Satisfacer las necesidades del cliente debe ser un principio ordenador fundamental.**
- **Más vale gastar un kilogramo en prevención que una tonelada en curación.**
- **Diseñemos un gobierno verdaderamente descentralizado en su toma de decisiones, y por tanto cercano a los usuarios.**
- **Provoquemos el cambio a través del mercado cada vez que se pueda, como por ejemplo en el caso de los permisos de emisión transables, que buscan controlar la contaminación mediante ese tipo de reglas.**

Cabe destacar que, en muchos círculos latinoamericanos, estos aportes de Osborne y Gaebler tienden a verse como demasiado “empresariales”. Podría interpretarse, en una lectura sesgada, que estos principios conducen a un repliegue o achicamiento del Estado, especialmente del rol de productor de bienes y servicios. Mi personal lectura es que la aplicación de estos principios lleva a un Estado más fuerte y sólido. Parafraseando a Mintzberg, los países requieren de buen y sólido gobierno, no de gobierno avergonzado de su propia existencia. Muchos de estos principios, adecuados a la realidad específica de una política y organización pública, son muy efectivos, siempre que se apliquen respetando el sentido común de determinadas situaciones.

---

<sup>7</sup> David Osborne y Ted Gaebler, “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector”, Penguin Books, 1993

Nos atreveríamos a postular un principio aún más amplio: cuando una determinada solución de política o gestión pública desafía el sentido común de los *stakeholders*, lo que suele estar mal es nuestro diseño, y no el sentido común de aquellos. Por cierto, *stakeholder* es una importante palabra, intraducible al español, que significa algo así como “todos los que tienen vela en este entierro”.

Vamos a un ejemplo. Una experiencia muy citada en diversas publicaciones se refiere a la directora de una biblioteca pública municipal norteamericana. Ella se encontró con que las madres del barrio, clandestinamente, estaban usando el recinto como sala cuna, pues no tenían recursos para pagar una. Su primera reacción habría sido expulsar a las madres para así cumplir las reglas, primer propósito de toda entidad pública. Luego, felizmente, decidió alinearse con las señales de sus usuarios, creó formalmente una guardería y centro de padres en la biblioteca, satisfizo así una necesidad real de la comunidad y logró aumentar notoriamente los índices de aprovechamiento de los libros en su institución. Ese ejemplo será todo lo “norteamericanizante” que se quiera, pero es perfectamente aplicable a la gestión pública latinoamericana. Cuando la Dirección de Bibliotecas Públicas de Chile lanza su campaña “Un libro para sanarme” y lleva sus libros a los hospitales, no está haciendo algo muy diferente.

**La confusión entre “política pública” y “gestión pública” es uno de los más severos problemas.**

En otro ámbito de definiciones, la confusión entre *política pública* y *gestión pública* es uno de nuestros más severos problemas. Aceptando de antemano que la frontera entre ambos términos es difusa, *política pública* se refiere a “qué hacer”, y *gestión pública* a “cómo hacerlo”. Buena parte de las autoridades latinoamericanas cree que bastará con la retórica parlamentaria y el trámite de leyes, es decir, modificar la política pública, para que los problemas se solucionen. Usan el término *problema administrativo* en vez de *desafío de gestión* porque así resulta fácil quitarle mérito al tema. No lo hacen de mala voluntad, sino que el concepto *gestión* les resulta ajeno a su experiencia y conocimientos.

La década pasada fue testigo de una explosión de reformas en las políticas públicas latinoamericanas. Mas aun, la mayor parte de los postgrados latinoamericanos en esta materia se refieren en realidad a política pública, y escasamente a gestión. 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 ¿por qué 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 como la corrupción?

Una de las explicaciones es que no basta, por ejemplo, con tener una nueva regulación bancaria. Hay que tener también un ente regulador moderno, eficiente y ágil, y es allí donde fallamos. O bien, no podemos diseñar una reforma educativa, y no encontrar la manera de transformar la relación con un sindicato de profesores aguerridos, legítimamente frustrados.... muchos de los cuales no tienen las aptitudes mínimas necesarias para educar a nuestros hijos.

Rodrigo Egaña<sup>8</sup>, basado en parte en aportes de Koldo Echebarría<sup>9</sup>, ha sintetizado una excelente distinción conceptual entre los diferentes ámbitos que abordaremos.

**“La primera distinción básica es la existente entre *reforma institucional* y *reforma sustancial*. Se entiende por *reforma institucional* aquella que afecta el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, a la organización y funcionamiento del poder y su articulación con el entorno para el diseño y ejecución de las políticas públicas, siendo un caso característico la llamada reforma liberal (separación de poderes, control judicial, instauración del principio de legalidad, etc.); a su vez, *reforma sustancial* se refiere a aquel proceso en virtud del cual se transforma el contenido de la acción pública, alterando sus fines, objetivos y alcance”.**

En este contexto, el concepto de *gestión pública* está cerca de la *reforma institucional*, y la *política pública* de la *reforma sustancial*. Una *reforma sustancial* del Estado podría ser la estatización de empresas privadas, o la privatización de empresas públicas. Ahora bien, ambos procesos se pueden gestionar de manera transparente y eficiente, o de manera corrupta e ineficiente. Continúa Egaña:

**“Una segunda distinción opera al interior de la categoría *reforma institucional* y permite identificar dos dimensiones básicas: los cambios a la organización del poder – fundamental, pero no exclusivamente constitucionales- comprenden la llamada *reforma política*; por su parte, las transformaciones al conjunto de instituciones del poder ejecutivo que realizan las operaciones de diseño y ejecución de políticas y de prestación de bienes y servicios públicos a los ciudadanos abarcan la denominada *reforma administrativa*. Los ámbitos que incluye esta última consideran, básicamente, cuatro grandes componentes: la estructura y gestión de los recursos humanos o servicio civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos”.**

En este punto, cabe agregar una nueva distinción. Hay reformas políticas y administrativas que se pueden lograr por rutas transversales a todo el aparato del Estado, y otras que abordan la especificidad de un solo ámbito o institución. Ejemplos de reformas transversales, de amplio impacto, son las modificaciones a la forma de gestionar la contabilidad y presupuestos de las entidades del Estado; los procedimientos generales de evaluación de impacto, transparencia y eficiencia de las instituciones y programas; la normativa de contratación de gerentes públicos; los estatutos de los trabajadores del sector; o temas transversales de gobierno electrónico, como el sistema mexicano Compranet y el chileno Chilecompra, que obligan a todas las entidades del Estado a publicar sus adquisiciones y eventualmente realizar sus transacciones en un sitio web único. En cambio, las reformas de un solo ámbito o institución dependen en mucho mayor medida de la capacidad, paciencia, persistencia y duración en su cargo del gerente público o reformador responsable del tema. En cualquier caso, ambas son necesarias, y la dosificación de las *reformas horizontales* vs. las *institucionales* será discutida más adelante.

---

<sup>8</sup> Rodrigo Egaña. “Reforma y Modernización del Estado en Chile: avances y desafíos”, enviada a publicación en la Revista del Centro de Estudios Públicos, Julio, 2002. Otra ponencia de este autor analiza en detalle la experiencia chilena: “Innovación y modernización del Estado”, Seminario Interno de IGT Consulting, Julio 2002. [regana@invertec-igt.com](mailto:regana@invertec-igt.com)

<sup>9</sup> Koldo Echebarría, “Reivindicación de la reforma administrativa: significados y modelos conceptuales”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 18, páginas 77-96.

La tercera e interesante distinción mencionada por Egaña:

**“Existe una notable diferencia conceptual entre reforma –sea con el alcance que se quiera- y modernización de la administración. Echebarría utiliza la tensión entre cambio continuo y cambio discontinuo para desentrañar el núcleo que hace la diferencia. En efecto, sobre la Administración operan permanentes procesos de adecuación a las condiciones del entorno, que se traducen en ideas de simplificación, de rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico, donde el cambio es el resultado de la aplicación técnica de principios generales de organización. Esta perspectiva adopta una concepción de la administración como autocontenida, y desestima la existencia de un sentido último de la institucionalidad y de la acción pública definido por la ciudadanía a través de sus mandatarios; en una palabra, tiene un sesgo marcadamente tecnocrático. Tomassini la denomina *reforma gerencial*<sup>10</sup>, pues pone su acento en la centralidad que juega el liderazgo en la producción eficiente de valor al interior del sector público. Más comúnmente se le llama “modernización”.**

Hechas las distinciones del caso, de *política vs. gestión*, de *reforma sustancial vs. reforma institucional*, de *reforma política vs. administrativa*, y de *reforma vs. modernización*, es sano volver a la vaga e inclusiva definición de Pollit y Bouckaert: “Son cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público, con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido”. En definitiva, de eso se trata, de que funcionen mejor para los ciudadanos, y también para los trabajadores públicos. El problema que establecen estos autores tal vez sea otro, que en nuestra experiencia es fundamental:

**“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”<sup>11</sup>.**

Dejemos hasta aquí el mundo de las definiciones, sobre el cual tal vez se podrían hacer decenas de muy sesudos seminarios, en la mejor tradición latinoamericana, y adentrémonos un poco más en la jungla tecnocrática: ¿qué hacer para lograr que las cosas funcionen mejor en algún sentido? Dicho de otro modo, a partir de este punto, abandonamos la esfera de la *política pública*, o de la *reforma sustancial*, para concentrarnos exclusivamente en el objetivo de este trabajo: proporcionar *herramientas de gestión para la reforma institucional y administrativa del Estado*. La única interfase entre política y gestión que abordaremos está en las Secciones 7, 8 y 9, donde se proponen algunas medidas horizontales de política pública, que podrían tener un profundo impacto transversal en la gestión de las instituciones del Estado.

---

<sup>10</sup> “Reforma y Modernización del Estado en América Latina”, SEGPRES – Universidad de Chile. 12 de noviembre de 2001.

<sup>11</sup> Pollit y Bouckaert, Op. Cit.

## 2. ZANAHORIAS, GARROTES, SERMONES, Y LA MEDICION DE SU IMPACTO.

*No se puede mejorar sin medir.....*

**E**l título de esta Sección, cuyo propósito es sintetizar las formas de acción del Estado, y su medición, está extraído de dos interesantes libros de Vedung, uno de ellos con el mismo nombre<sup>12</sup>. Agreguemos otra cita interesante, esta vez de Bill Clinton, dicha al firmar el Government Performance and Results Act, de Agosto de 1993:

**“Puede parecer asombroso, pero como otras grandes entidades, la nuestra está dominada por consideraciones de *input*: ¿cuánto gastamos, cuánta gente tenemos, qué reglas nos gobiernan? y muchísimo menos por consideraciones de *output*: ¿funciona esto, y está cambiando y mejorando la vida de la gente?”**

La acción del Estado pertenece a varios ámbitos: la seguridad nacional, las relaciones exteriores, normar la convivencia de sus ciudadanos y organizaciones, el fomento al desarrollo socioeconómico y cultural, la redistribución del ingreso, la infraestructura, y la provisión de servicios, especialmente en los casos en que el mercado no puede dar una respuesta satisfactoria. Para ello, el Estado dispone de tres y sólo tres instrumentos básicos: *zanahorias o incentivos*; *garrotes o castigos*; y los *sermones*, que son débiles y no mandatorios llamados a “portarse bien”. Si se analiza cualquier intervención del Estado, uno concluye que ocurre por medio de una de estas tres maneras, o de su combinación.

Al otorgar una exención tributaria a las empresas que capacitan a su personal, el Estado pretende modificar una conducta, dando una *zanahoria* o incentivo que, presumiblemente, hará que empresas que antes no capacitaban a sus trabajadores, o que no lo hacían suficientemente, adopten esta conducta. Si el mismo Estado amenazara con penas de cárcel a los empresarios que no capaciten, el Estado estaría aplicando la más poderosa de sus herramientas: el *garrote*. Si el Estado se limitara a hacer por la prensa un llamado a que los empresarios “se porten bien” y capaciten a sus trabajadores, estará aplicando el más débil de sus instrumentos: el *sermón*. Hay situaciones que ameritan *garrotes*, otras *zanahorias*, y otras *sermones*.

Esto que dice Vedung suena a obviedad, pero es una obviedad muy práctica. Nos dice que, en definitiva, el objeto de la reforma o modernización del Estado es decidir qué *zanahorias*, *garrotes* y *sermones* aplicar (es decir, definir la política pública), y después, aplicarlos con eficacia, eficiencia y calidad (en el ámbito de la gestión). Pensar con este marco de referencia ayuda a decantar los razonamientos y focalizar las acciones del reformador.

---

<sup>12</sup> “Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation”, M.L. Bemelmans-Videc, R.C. Rist, E. Vedung, Transaction Publishers, 1998. Véase también “Public Policy and Program Evaluation”, E. Vedung, Transaction Publishers, 1997.

Lo anterior nos lleva a una de las herramientas más importantes del arsenal: la evaluación del impacto de las políticas, programas e intervenciones institucionales. Si la reforma del Estado consiste en hacer que las cosas funcionen mejor, entonces el lema básico del reformador debe ser: no se puede mejorar sin medir.

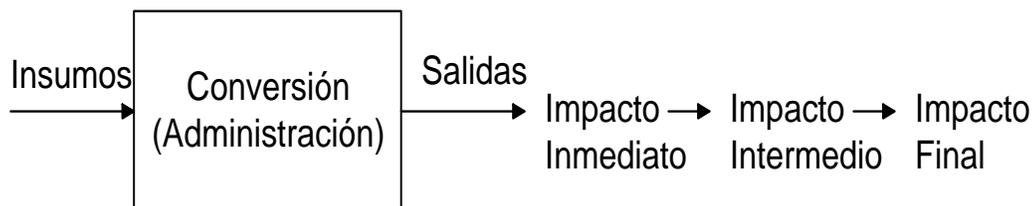
La carencia de indicadores de desempeño es la primera y más importante patología de las entidades públicas. Si nos acercamos a un instituto de fomento turístico, o de fomento agropecuario, cuya misión es entregar algún tipo de estímulo para que los individuos o las empresas hagan crecer el turismo o 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 fáciles de responder: ¿Cuánta actividad turística sustentable se desarrolló por cada estímulo otorgado? ¿Se hubiera desarrollado esa actividad turística si no hubieras otorgado estos incentivos?

Una entidad pública es una institución a la cual el Gobierno le da dinero que recibió de los contribuyentes, para hacer el bien o para regular a algún segmento de la población o de la economía, en alguna situación en que los mecanismos del mercado son insuficientes para resolver el problema. ¿Es entonces legítimo que, si le estamos dando a esa entidad el dinero de nuestros impuestos para hacer el bien, no se nos contesten preguntas tan obvias y evidentes como las arriba enunciadas? El 90%, y no es una exageración, de las más de 200 instituciones que hemos recorrido, manejan inadecuadamente o carecen de estos indicadores, los únicos que en el fondo pueden justificar su existencia.

**La carencia de indicadores de desempeño es la primera y más importante patología de las entidades públicas.**

Una de las medidas centrales de reforma del Estado consiste en 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, o 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 América Latina esto no es tan obvio, ya que a pocos les gusta ser evaluados, ni mucho menos perder el cargo si no cumplieron con el contrato de desempeño.

Por ejemplo, si se diseña un programa de fomento turístico, la evaluación de su impacto dista mucho de ser sencilla. Como lo explica Vedung, el problema se complica por lo que describe este diagrama:



*Cuadro 1: La conversión de insumos en impactos*

Lo que las burocracias suelen medir son los insumos (*inputs*). Lo más típico es medir el cumplimiento en la ejecución del presupuesto, como si eso fuera un mérito en si mismo. Un paso fundamental pasa a ser la medición de las salidas (*outputs*). En aquel instituto de fomento turístico, éste vendría a ser el número y volumen de apoyos otorgados, y otros sencillos indicadores que veremos más adelante.

El problema surge en la medición del impacto (*outcome*) inmediato, intermedio o final, y aquí las cosas se vuelven filosóficamente resbaladizas. Supongamos, por ejemplo, que gracias a nuestro apoyo se creó un nuevo hotel en una provincia remota. La gran pregunta, difícil de contestar, es: ¿el empresario turístico habría o no creado este hotel si NO hubiera recibido nuestro apoyo?. Si lo hubiera creado igualmente, sin nuestro apoyo, quiere decir que el Estado tiró su plata a la basura, y que la hubiera gastado mejor en otros propósitos. Luego, supongamos que ese hotel comenzó a tirar desechos al río, que terminaron matando una cierta especie de pez apto para la pesca deportiva... y la evaluación adquiere una nueva dimensión de complejidad, en los efectos indirectos y externalidades positivas y negativas de la intervención pública.

**Hay una gran diferencia entre disponer de un mar de datos y disponer de información relevante, oportuna y confiable.**

Existen herramientas metodológicas para paliar estos problemas evaluativos. Paliarlos, no resolverlos.

1. **Experimentos con grupos de control:** se divide a los destinatarios en un grupo experimental, al cual se le aplica la intervención y un grupo de control, aleatorio, al que no se le aplica. Esto no siempre es fácil ni barato, pero cuando se puede, es muy eficaz.
2. **Controles genéricos:** se comparan los efectos de una intervención permanente sobre los destinatarios contra los cambios típicos ocurridos en la población más amplia no cubierta por el programa.
3. **Controles estadísticos:** los participantes y no participantes del programa son continuamente comparados.
4. **Controles reflexivos:** los destinatarios que han sido expuestos al programa, son comparados con ellos mismos, medidos antes de la intervención. Esto suele llamarse línea base.
5. **Controles sombra:** los destinatarios que han recibido una intervención son comparados, de acuerdo al criterio de expertos, jefes de programa, el staff y los participantes, acerca de los cambios que creen que hubieran ocurrido de no aplicarse el programa.

La medición de los productos (*output*) e impacto (*outcome*) de un programa o institución debe hacerse en base a indicadores y aquí la tipología es más sencilla de lo que parece:

1. **Indicadores de relevancia y eficacia,** que son aquellos referidos al alcance y el impacto de la política pública: volumen de usuarios atendidos, efectividad de la atención,

porcentaje de la población atendida, volumen de recursos erogados, número de multas cobradas, etc. En suma ¿cuánto se ha hecho?, y ¿se ha hecho en la dirección correcta?

2. **Indicadores de eficiencia:** son aquellos que comparan el alcance e impacto con los recursos invertidos. Costo por usuario atendido, gastos de administración institucional comparado con recursos canalizados a la institución, productividad de los trabajadores públicos, etc. En suma ¿cuánto costó lo que se hizo?
3. **Indicadores de calidad:** estos pueden ser objetivos, como por ejemplo el tiempo promedio de atención a una demanda, o subjetivos (no por ello menos importantes) derivados de encuestas de satisfacción de usuarios. En suma ¿qué tan bien se hizo?
4. **Indicadores de economía de recursos públicos:** estos son de especial predilección de los Ministros de Hacienda o Finanzas, y se refieren al volumen de recursos privados movilizados con cada peso de recursos públicos aportado. En suma ¿se consiguieron recursos adicionales para hacerlo?

A menudo uno se topa con la creencia de que la definición de estos indicadores es un ejercicio de extrema complejidad. Por el contrario: mientras se respeta la tipología arriba mencionada y el sentido común institucional, la definición es más simple de lo que parece. Las precauciones que hay que tener son otras<sup>13</sup>:

- No “sobreindicadorizar”, pues una institución con cien indicadores es lo mismo que una sin indicadores. Hemos visto un caso en que una pequeña subunidad de una entidad había definido 1400 indicadores.....
- No incurrir en el delito de medir lo fácilmente medible en lugar de lo importante. Hay veces que, dado que medir el *output* o el *outcome* es caro o difícil, las instituciones optan por medir trivialidades fácilmente cuantificables, como por ejemplo “número de estudios realizados”.
- No hay que tratar de medir lo inmedible, aquello que sólo puede tener una evaluación cualitativa. Por ejemplo, el desempeño de un Ministerio de Relaciones Exteriores o cualquier otro ente de relaciones políticas es difícilmente medible en base a indicadores cuantitativos.
- Hay que difundir exhaustivamente los indicadores y convertirlos en un verdadero instrumento de gestión y de transformación institucional. No basta tenerlos guardados en algún oscuro archivo computacional, deben estar físicamente visibles en toda la institución y disponibles para la ciudadanía.
- Hay que utilizar los indicadores para benchmarking interinstitucional, es decir, como base de comparación con entidades afines; y para benchmarking cronológico, midiendo su evolución en el tiempo en la propia institución.

---

<sup>13</sup> M. Waissbluth, “Indicadores de Desempeño en la Gestión”, en “Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio”, Dolmen Ediciones, 1998.

- Se debe negociar los indicadores con los *stakeholders* que aprueban el financiamiento.
- Hay que correlacionar, cada vez que se pueda, los indicadores institucionales con los indicadores departamentales y con la evaluación individual del desempeño, so pena de producir verdaderas esquizofrenias institucionales si no se hace.
- No hay que confundir *output* con *outcome*.

En cualquier caso, es vital reiterarlo: no se puede mejorar sin medir. Hemos visto muchos casos de diseño de políticas, programas, o intervenciones en la gestión de una institución, con un insuficiente esfuerzo en esta materia, sin la preparación de líneas base, ni el uso de controles como los arriba mencionados. Luego, se hacen los cambios propuestos, y queda la frustrante sensación de resultados vagos, difusos y poco claros, lo cual alimenta la discusión estéril acerca de los roles del Estado y la efectividad de las reformas.

Las instituciones públicas o sin fines de lucro no tienen “bottom line”, es decir, la última línea del balance. Precisamente por eso, requieren de más gerenciamiento, no menos gerenciamiento, que las empresas privadas, y deben evitar considerar que lo que hacen es una causa moral, que no requiere de mediciones de desempeño. Como los usuarios no pagan, o pagan poco, es doblemente necesario medir su grado de satisfacción con el servicio que se les presta. Como escribió Peter Drucker<sup>14</sup>:

***Las instituciones públicas o sin fines de lucro no tienen la “última línea del balance”. Precisamente por eso, requieren de más “gerenciamiento”, no menos “gerenciamiento”, que las empresas privadas.***

**“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.”**

Para terminar esta Sección, una precaución final: cuando una burocracia ha navegado por siempre sin indicadores, o ha navegado con indicadores rituales que en realidad no se usan para tomar decisiones, su implantación sólida es una intervención social de la mayor envergadura, que no se puede hacer sin planificación, seducción, y un poco de dolor. Pasar del agradable sopor de la no medición a la inevitable tensión de la medición, sea ésta personal u organizacional, va a ser necesariamente resistido o temido por algunos. El tipo de intervención social va a depender de si la implantación es obligatoria o voluntaria, si está o no ligada a incentivos, si está ligada a individuos o unidades, y si acaso es vista como una herramienta tecnocrática o una intervención políticamente sabia<sup>15</sup>. Allí está el arte del reformador que navega por esta jungla.

<sup>14</sup> Peter Drucker, “Managing the Non - Profit Organization”, Harper, 1992

<sup>15</sup> Para un análisis del rol político de los indicadores, ver de Neil Carter, Rudolf Klein y Patricia Day, “How organizations measure success: The use of performance indicators in government”, Routledge, 1992

### 3 LA TRANSFORMACIÓN GERENCIAL EN SISTEMAS COMPLEJOS.

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

En Julio del 2002, husmeando en ese infierno de tentaciones bibliográficas que es Amazon.com, un click hizo caer en mis manos uno de los dos o tres libros que más han enriquecido nuestra vida empresarial en la última década<sup>16</sup>. Lamento haberme perdido tres años desde su publicación en 1999, por un autor para mí desconocido, de impronunciable apellido Gharajedaghi y nombre Jamshid, quien escribió un breve pero profundo tratado llamado “Pensamiento Sistémico: Gerenciando el Caos y la Complejidad. Una Plataforma para Diseñar la Arquitectura de los Negocios”. Dista mucho de ser el típico recetario gerencial, del tipo “como triunfar en 10 pasos”, requiere mucha relectura, y está comentado en la contratapa por el muy conocido Russell Ackoff, uno de los padres de la ingeniería de sistemas, quien dice:

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

Siendo imposible sintetizar aquí este profundo aporte, nos limitaremos a decir que su lectura deja muy claro que el pensamiento mecanicista, que concibe las organizaciones como máquinas, en estructuras organizacionales jerarquizadas, con manuales de organización y funciones rígidos, está dando sus últimos suspiros, aunque el histórico y arraigado mecanicismo del sector público probablemente haga que este suspiro dure todavía un par de décadas.

***El pensamiento mecanicista, que concibe las organizaciones como máquinas, en estructuras organizacionales jerarquizadas, con manuales de organización y funciones rígidos, está dando sus últimos suspiros.***

Las distintas partes de una organización muestran una porfiada tendencia a auto-organizarse y actuar independientemente, de acuerdo a sus propias reglas, y ya está llegando la hora de que concibamos la arquitectura de las organizaciones, públicas y privadas, como una aglomeración de entes socioculturales con sus propios propósitos. Por cierto, esta aglomeración 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 ella se proponga generar. Entender las interdependencias requiere mucho más que capacidad analítica, la cual despieza un problema en sus partes, las analiza separadamente, y luego busca una explicación global<sup>17</sup>. El pensamiento sistémico pone a la

<sup>16</sup> Jamshid Gharajedaghi, “Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity. A Platform for Designing Business Architecture”, Butterworth Heinemann, 1999.

<sup>17</sup> Lo cual trae a la cabeza las numerosas ocasiones en que gente inteligente y preparada se ahoga en una interminable maraña de datos irrelevantes, sin visualizar los patrones que dan forma a los problemas y soluciones de una organización.

organización y sus partes en el contexto de su entorno y estudia el rol de ella respecto a este entorno.

Otro concepto fundamental son las *propiedades emergentes*. Por ejemplo, la emoción musical es una *propiedad emergente* del “sistema Mario”, que surge de la interacción de muchos de sus componentes entre sí 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.

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,
- y los mecanismos de resolución de conflictos entre sus miembros.

Llegado este punto, nuestra recomendación al lector es: deténgase un minuto y piénselo... revise estos cinco procesos básicos detenidamente, y llegará a la conclusión de que está leyendo algo importante. Estos cinco procesos, cuando coexisten virtuosamente, pueden detonar *propiedades emergentes* en las organizaciones, significando 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 tiene escasas probabilidades de supervivencia en el largo plazo.

La viabilidad de largo plazo de cualquier organización depende de su habilidad para adaptarse activamente a los cambiantes requerimientos del entorno. Esto requiere flexibilidad, que sólo puede ser provista por una estructura modular, multidimensional, con membresía positiva, ágil en la toma de decisiones, y con redundancias que permiten crear una organización adaptativa y pensante. Imagínese entonces el lector la frustración que podrá producirle a uno el leer, por enésima vez, las bases o términos de referencia de una licitación nacional o internacional para reformar una institución pública, en que el mandato del consultor es diseñar un nuevo organigrama y producir nuevos manuales de atribuciones y funciones, agregándole a veces la informatización de los mismos viejos procesos, de las mismas viejas formas de relación con el entorno, de la misma visión mecanicista de la organización pública concebida como una máquina de engranajes jerarquizados. Esta es la concepción que Mintzberg ha descrito magistralmente:

**“Gobierno concebido como máquina: dominado por normas, leyes y estándares, con elevado nivel de control del aparato central, y compartimentos estancos. Su propósito central es, en realidad, controlar la corrupción y el uso arbitrario del poder político”.**

Otro elemento de nuestra añeja concepción pública proviene de la visión del Estado como proveedor de bienes o servicios, en lugar de un ente que formula políticas y luego asegura

que la sociedad implemente esas políticas y produzca los bienes y servicios necesarios. Al concebir el aparato público como una “fábrica” de bienes o servicios, se le da la vieja organización divisional y funcional propia de las empresas de los años cincuenta: el departamento A, el B y el C, compartimentos estancos que deben hacer su labor con una mínima interacción entre ellos.

Este diseño, que todavía podría ser medianamente tolerable si la entidad pública produce rutinariamente un servicio en altos volúmenes, como el cobro de impuestos o el pago de pensiones, falla miserablemente cuando el propósito de la entidad es formular políticas públicas y asegurar su cumplimiento. La formulación de una nueva política es, en su esencia, un proyecto de la organización, es decir, una actividad que tiene principio y fin, que requiere de un buen líder de proyecto, y un equipo que la mayoría de las veces necesita un enfoque multidisciplinario y multiinstitucional, equipo que debiera deshacerse al fin de su tarea. En este sentido, la estructura de un Ministerio debería acercarse más a la de una firma de ingeniería o consultoría para poder formar y deshacer rápidamente equipos para abordar la formulación de una política... o una crisis política. Pero este tipo de estructura resultaría hoy inaceptable en la legalidad y las concepciones vigentes.

El viejo mundo de los blancos y negros, las dicotomías, los compartimentos estancos, ha sufrido otro asalto conceptual, el de la lógica difusa. Hace algunas décadas el jefe del Departamento de Ingeniería Eléctrica de la Universidad de California, Lofti Zadeh<sup>18</sup> escribió un sencillo pero monumental teorema<sup>19</sup>:

**“A medida que los sistemas se hacen más complejos, la posibilidad de hacer sobre este sistema afirmaciones que sean simultáneamente precisas y significativas disminuye”.**

Este teorema, que le valió el ostracismo académico a su autor por un par de décadas, en dos líneas dice, nada menos, que la lógica aristotélica no funciona en sistemas complejos. Si hago afirmaciones precisas, van a ser poco significativas, y si hago afirmaciones significativas, van a ser poco precisas.

Por ejemplo, si afirmamos que la meta del Ministerio de la Mujer es reducir en 83.400 los casos de violencia intrafamiliar en un año, ésta es una afirmación precisa... y muy poco significativa pues el logro de esta meta depende de decenas de variables completamente fuera de su alcance. Si, a la inversa, afirmamos que la estrategia central de reducción de la violencia intrafamiliar es dar énfasis en proporcionar asistencia legal a las mujeres, esta es una afirmación poco precisa pero tal vez muy significativa<sup>20</sup>.

Esta teoría es simple en su implementación práctica. Suena difícil, pero no lo es. En suma, cuando a un colectivo de personas le preguntamos “¿qué tanta severa es nuestra debilidad en

---

<sup>18</sup> Las mayores innovaciones conceptuales en el ámbito organizacional parecen provenir del mundo asiático. Probablemente al mundo occidental, sobre el cual la tradición aristotélica pesa demasiado, le resulta difícil aceptar las fronteras difusas, las interdependencias, y en definitiva, el que algo pueda “ser” y “no ser” al mismo tiempo.

<sup>19</sup> Zadeh, Lofti, et al, “Fuzzy Sets and Applications”. New York, J. Wiley, 1987.

<sup>20</sup> Una colega mujer, al leer este párrafo me comentó que no le extrañaba el ejemplo, pues la lógica difusa y el manejo de los sistemas complejos parece ser una capacidad mental que es mayor en el sexo presumiblemente débil.

el área de procesos de atención al usuario?”, y ese grupo coincide mayoritariamente en seleccionar la respuesta “mucho”, está haciendo una afirmación poco precisa pero muy significativa, y debemos aprender a aceptar esa sabiduría colectiva. Estos simples juegos de “mucho, poquito, nada”, vaciados en planillas Excel que tienen nidos recurrentes de operaciones lógicas del tipo “if... then ...” han demostrado una admirable potencialidad en el diseño de circuitos de control automático, software de aprobación de créditos, diagnósticos estratégicos, etc. Lofti Zadeh tiene una estatua en Japón, .. y es desconocido en América. Pero este no es un llamado a programar software de lógica difusa, es un llamado a utilizar un conjunto escueto y razonable de indicadores relevantes, olvidarse de las cuantificaciones excesivas y absurdas, y aprender a navegar en las confusas aguas organizacionales aceptando contradicciones, fronteras conceptuales y organizacionales difusas, y la sabiduría poco precisa pero muy significativa de colectivos de informantes calificados.

Terminemos esta Sección con uno de los pocos recetarios de nuestro amigo Jamshid. El lo llama “formulating the mess”, y si lo tradujéramos castizamente, debiéramos decir “clarificando el despelote<sup>21</sup>”, o en mexicano, el “desmadre”. Despelote es lo que uno a veces encuentra en las organizaciones, y la primera tarea del reformador es ... “ordenar el despelote”.

Lo fundamental durante el acercamiento inicial, consiste en tratar el “despelote” con respeto. No es una aberración, ni una manifestación de irracionalidad o de bajo coeficiente intelectual de las personas, las cuales suelen actuar, desde su propio punto de vista, con una lógica impecable. El “despelote” es, simplemente:

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

Diagnosticar la institución para clarificar las causas profundas del “despelote” es entonces algo crítico, pues pone los problemas en el contexto adecuado, genera una comprensión común del problema, minimiza la resistencia al cambio, e identifica las áreas clave de acción. La manifestación más difusa pero significativa de que el despelote ha sido exitosamente clarificado es cuando alguien lo expone ordenadamente, y se escucha un suspiro colectivo que dice “al fin... comprendo y me siento identificado”.

***Lo fundamental es tratar el “despelote” con respeto. No es una aberración, ni una manifestación de irracionalidad o de bajo coeficiente intelectual en las personas, las cuales suelen actuar, desde su propio punto de vista, con una lógica impecable.***

Esta clarificación se efectúa con tres tareas: a) un análisis de los componentes de los sistemas desde una visión estructural, funcional, de procesos y conductual, sin hacer juicios de valor; b) un análisis de las obstrucciones y dificultades existentes en las relaciones de poder, en la

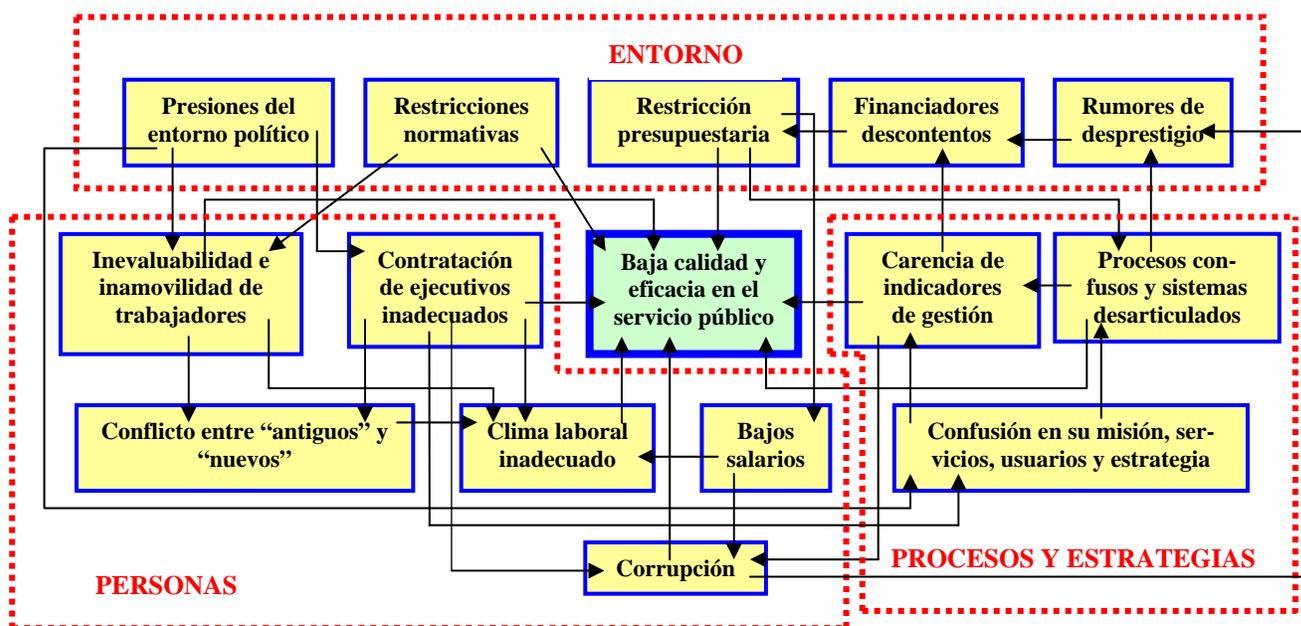
---

<sup>21</sup> La editora de este texto me criticó fuertemente el uso de este término, por burdo. Tiene razón. Lamentablemente, después de buscar una alternativa adecuada... no la encontramos.

generación de conocimiento, en la producción de valor agregado, en las componentes emocionales, y en los valores institucionales, y c) entender las interacciones entre las variables críticas dentro del sistema y con su entorno.

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

A lo largo de estos años, hemos podido constatar una lista de patologías del sector público. No todas están siempre presentes, pero son muy frecuentes. Si usamos la lógica de Jamshid y hacemos un mapeo de las interacciones perversas entre ellas, surge la figura de la página siguiente. Para una mejor comprensión, en ella los recuadros muestran las patologías, las flechas sus interacciones, y los recuadros mayores de línea punteada los tres diferentes ámbitos en que estas patologías pueden agruparse. Ciertamente, no todas las instituciones tienen todas estas patologías, y muchas instituciones tendrán otras muy diferentes, pero el “despelote” suele estar originado en la combinación perversa de algunas de ellas.



**Cuadro 2: Diagrama sistémico de problemas frecuentes en instituciones públicas.**

Llegado este punto, nuevamente le pedimos al lector una breve detención. Observe detenidamente cada recuadro, cada flecha que los vincula, y medite acerca de su realidad en los casos institucionales que conozca. Medite, por ejemplo, si la carencia de indicadores de gestión se ha traducido en descontento de los financiadores o, si ha habido incidentes de corrupción, cuáles elementos de este diagrama los han favorecido.

Otro ejemplo: una cascada de encadenamientos perversos de alta frecuencia es aquella que comienza en las presiones del entorno político, que conducen a la contratación de ejecutivos

inadecuados, lo que se traduce en corrupción, mala gestión, conflicto entre “antiguos” y “nuevos” y en definitiva... baja calidad y eficacia del servicio.

El mensaje central de esta Sección es que, para el reformador que desea comenzar a aventurarse en la jungla con propósitos de transformación profunda, un paso imprescindible consiste en hacer un ejercicio de mapeo similar al de esta figura, identificar el listado de las patologías fundamentales de su institución específica, establecer la perversidad de las interacciones sistémicas que son la causa originaria del “despelote”, medir cuidadosamente sus fuerzas, y diseñar una estrategia de intervención congruente con esas fuerzas y con los ritmos políticos que el entorno le permita.

Tratar de resolver, en una intervención breve y aislada, uno sólo de los problemas descritos en esos recuadros, inevitablemente conduce a la frustración del reformador y al descrédito del consultor. En pocas semanas, las interacciones sistémicas perversas volverán la situación a su marasmo original. Como reflexión final de esta Sección, diremos que 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<sup>22</sup>. Durante las transformaciones, es necesario meditar sobre la paradójica naturaleza de la vida organizacional, las restricciones a la predecibilidad, y la inevitable tendencia a la auto-organización espontánea de las personas en torno al poder, la política y los conflictos.

## 4. LAS RESTRICCIONES POLÍTICAS AL CAMBIO INSTITUCIONAL.

*Antes pasará un camello por el ojo de una aguja que un reformador tecnocrático entre al reino de los cielos.....*

Iniciemos esta Sección con otra provocadora cita<sup>23</sup>:

**“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.”**

En las instituciones públicas, donde el “despelote” suele existir, éste tiene mas bien el carácter de diabetes crónica que de infarto. No se trata en general de una crisis que tenga a la entidad, o su política pública, al borde de la muerte. Hay una suerte de marasmo, en que los usuarios están descontentos, los trabajadores desmotivados, los recursos públicos

---

<sup>22</sup> R. Stacey, D. Griffin, P. Shaw, “Complexity and Management”, Routledge, 2000.

<sup>23</sup> Brunsson, N. (1989) “La Organización de la Hipocresía: Discurso, Decisiones y Acciones en las Organizaciones”, John Wiley.

malgastados, hay una sensación de que “esto siempre ha sido así, y seguirá así”. Por tanto, el reformador que se acelera y viene a romper el estado de equilibrio mediocre pero estable debe tener claridad acerca de la real voluntad de los “dueños del negocio” por cambiar las reglas del juego. Los “dueños del negocio”, no nos engañemos, son múltiples y con intereses diversos. En este conjunto se incluyen autoridades políticas y ministros con tuición sobre la institución, el Ministerio de Finanzas que “paga la cuenta”, parlamentarios, sindicatos, e infrecuentemente, las entidades ciudadanas que debieran expresar su opinión. Estos son los *stakeholders*. Las empresas privadas tienen múltiples accionistas o *shareholders*, con un interés común y nítido que es el dinero. En cambio, las instituciones públicas tienen múltiples *stakeholders* con agendas diferentes, cuya armonización constituye el más fundamental de los desafíos del gerente público.

***El reformador que se acelera y viene a romper el estado de “equilibrio mediocre pero estable” debe tener claridad acerca de la real voluntad de los “dueños del negocio” por cambiar las reglas del juego.***

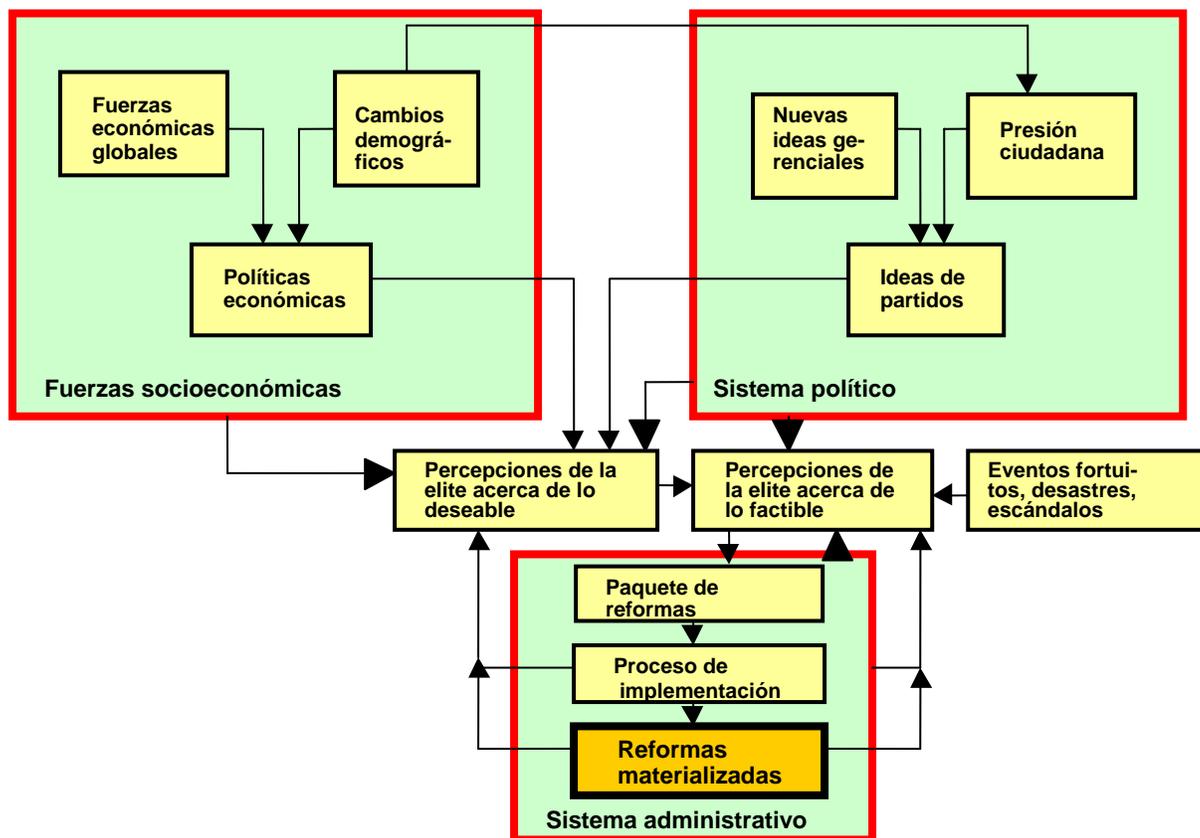
La figura de la página siguiente, extraída del multicitado estudio de Pollit y Bouckaert, muestra con realismo 11 recuadros, que forman la cadena de interacciones que puede hacer naufragar al reformador excesivamente tecnocrático, en su búsqueda por alcanzar el santo grial de las “reformas materializadas”. Salvo situaciones de catástrofe, escándalos de corrupción, o gobiernos que han logrado acumular una cantidad importante de poder político, por la razón o la fuerza, las percepciones de la elite acerca de lo factible y lo deseable, y las ecuaciones de riesgo político vs. beneficio político tienden en la realidad a no privilegiar la adopción de soluciones osadas, particularmente en aquellos casos en que hay *stakeholders* que puedan percibir un daño a su posición.

En ocasiones, se conjugan los elementos que proveen el ambiente adecuado para los cambios radicales. En mi experiencia personal, por ejemplo, una situación de escándalo en una empresa pública permitió a un nuevo Directorio llegar con el suficiente apoyo como para aventurar cambios significativos... hasta ahora. Pero a la inversa, me ha tocado presenciar numerosas situaciones en que el reformador no hizo o hizo cálculos inadecuados de los balances de fuerzas de este diagrama, con la consecuencia de que terminó perdiendo el cargo.

Una situación de frecuente aparición se refiere a la difícil sincronización entre los tiempos políticos y los tiempos organizacionales. En ocasiones, el reformador se encuentra “lanzado a la vida” con un calendario acelerado y difícil de cambios, y recibe un llamado de la casa presidencial o el Ministerio de control político, para ser informado de que “la cosa está difícil” y no es el momento de hacer cambios. A la inversa, hay ocasiones en que el reformador ha planificado cuidadosamente su cronograma de intervenciones en una escala de meses, ... para luego ser informado de que el Presidente anunciará los cambios este fin de semana.

De particular importancia es el orden constitucional que le otorga poder al Ejecutivo, y la correlación particular de resultados electorales que le dio origen, así como la ingerencia del Parlamento en los procesos de toma de decisión. No da lo mismo si es un gobierno de coalición que de partido único, no da lo mismo si la mayoría electoral es estrecha o significativa, ni da lo mismo la correlación de fuerzas parlamentarias y el grado de lealtad de la coalición gobernante respecto al Poder Ejecutivo. Dicho de otro modo, existe una correlación absoluta entre el grado de osadía de las reformas públicas que se persigan y el

poder político real del Ejecutivo en el período correspondiente. No es lo mismo lo que pudo hacer Margaret Thatcher en el auge de su poder, a lo que puede hacer un gobierno con una coalición política débilmente amalgamada, en que cada miembro de la coalición va a buscar, en cada ocasión de reforma, la forma de “traer agua para su propio molino”.



**Cuadro 3: La influencia sociopolítica en la reforma institucional**

En cualquier escenario, es misión vital del reformador invertir una gran cantidad de tiempo en el recorrido periódico por las oficinas de sus *stakeholders*, y en la calibración precisa de los alcances e implicaciones políticas de la misión que se ha planteado. En el caso de gobiernos de coalición, la inevitable conclusión es que el número de *stakeholders* a visitar se duplica o triplica. Resulta indispensable realizar un prolijo mapeo de ellos, y establecer respecto a cada uno la ruta de actuación con vistas a la alianza, la neutralización, o en el peor de los casos, el combate. Aquí hay involucrada mucha gestión interna, gestión de entorno, y posicionamiento del proyecto de cambio.

De particular importancia resulta lograr que todos los *stakeholders* se sientan “padres de la criatura” en una medida o en otra. A la inversa, cuando el proceso de transformación exitoso es percibido como el triunfo de un solo individuo, el resto de los *stakeholders* comienza rápidamente a bombardearlo, con el prosaico propósito de crear la ocasión para ponerle su marca personal al proceso. De igual manera, el proceso comunicacional y de posicionamiento

interno y externo suele ser una variable clave, en el cual la comisión de un solo error puede a veces dar por tierra con todo un proyecto institucional.

En los albores del siglo XXI, la política se ha constituido en un fenómeno tremendamente mediático, en el cual los temas de fondo y el largo plazo se ven opacados por las formas y el corto plazo. De allí que una estrategia de transformación que contemple éxitos rápidos, aunque menores (quick wins) es un ingrediente esencial del proceso. En el caso específico de América Latina, estamos actualmente en una crisis económica que ya lleva varios años, y que ocurre después de un período de relativa estabilidad y prosperidad. Esto sin duda ha producido enormes frustraciones en una población que de por sí ha tenido históricamente un bajo ingreso *per capita* y una distribución del ingreso aun peor. Esta frustración, evidentemente, tiene como primer blanco a la clase política y al Estado, lo cual acrecienta las demandas por cambios rápidos y significativos ... y eso no es fácil.

***Una estrategia de transformación que contemple éxitos rápidos, aunque menores (quick wins) es un ingrediente esencial del proceso.***

## **5. RÁPIDO Y SUCIO, LENTO Y LIMPIO; DE ARRIBA ABAJO, DE ABAJO ARRIBA**

***Tu escogerás bien la estrategia... o pagarás los platos rotos...***

**E**n la jerga internacional de la gestión pública, se habla de dos estilos: el de la reforma “lenta, limpia e indolora”, y el de la “rápida, sucia y dolorosa”. Como ejemplo, desde el retorno de la democracia en 1990, Chile ha sido un caso paradigmático de la primera: se ha hecho casi todo lo que se pueda hacer, pero que no fuera a tener el menor asomo de conflicto; esto fue razonable para un gobierno de coalición, con una compleja transición a la democracia, y una precaria mayoría parlamentaria, aunque a veces se avanzó a ritmos tortuosamente lentos. Mas aun, en los casos en que un Gerente Público ha osado ir un poco más allá y levantar un poco de polvareda, quien ha perdido la cabeza, como ya dijimos, ha sido frecuentemente él mismo.

Lo anterior no significa que en Chile no haya habido avances significativos y emblemáticos. Por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos de Chile ha logrado que la mayor parte de las empresas y los ciudadanos encuentren en internet su declaración tributaria premanufacturada. Al contribuyente sólo le resta aprobarla, ... o arriesgar las consecuencias de una auditoría. Ha sido un proyecto “megatónico”, de frontera internacional. Pero requirió doce años, y su característica decisiva fue la permanencia durante todo ese período de un Director del Servicio convencido y conocedor de la totalidad de las herramientas de gestión, que contó con apoyo presidencial y autonomía total para designar y remover a sus colaboradores, y para realizar innumerables negociaciones con la asociación gremial de funcionarios, ... y el proceso de modernización aún no termina.

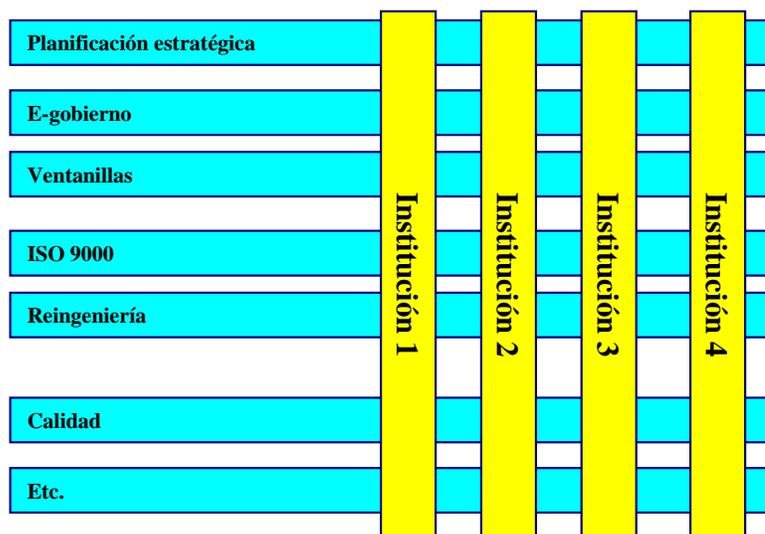
En el paradigma chileno, la reforma ha sido mayoritariamente por la ruta de las mejoras de gestión al interior de una institución, lo cual depende de los talentos e inclinaciones del jefe de cada Servicio... y de sus deseos personales de cooperar con otros servicios. Esto fue obvio para un gobierno que debió manejar una compleja y confusa transición política hacia la democracia, enfrentando fuertes poderes fácticos. Pero la sensación que queda en este caso es que ya se está tocando fondo, esto es, que lo que queda por reformar será difícil de lograr si no hay una disposición política para realizar *reformas sustantivas* que afecten de manera transversal a la totalidad del sistema público. Algunas de las reformas fundamentales, estructurales, de carácter horizontal, que pudieran tener los mayores impactos en la modernización pública latinoamericana son:

- Los sistemas de selección y contratación de gerentes públicos.
- La instauración de órganos contralores, independientes del poder ejecutivo, con capacidad y autonomía para evaluar y difundir el impacto real de políticas, programas e instituciones públicas.
- La modificación de los aspectos más irracionales de la inamovilidad e inevaluabilidad funcionaria y el fin de las escalas salariales únicas para el sector.
- La modificación de los sistemas de contabilidad y presupuestación, para eliminar algunos de los incentivos perversos que ellos contienen.
- La implantación de potentes iniciativas informáticas transversales a todo el sector público, como los sistemas de compras estatales, las ventanillas únicas, los sistemas contables, y la unificación de bases de datos.

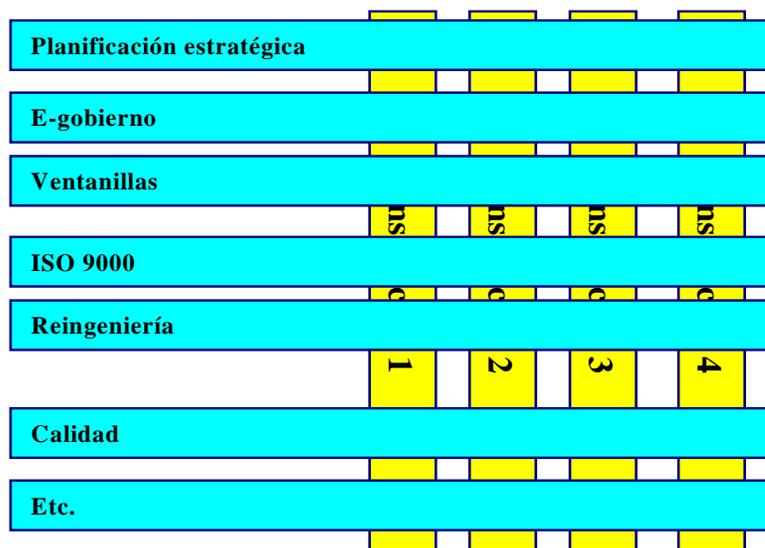
Otros países, tal vez viniendo de situaciones políticas y económicas más precarias que Chile, están dando algunos saltos más osados, que generalmente vienen asociados a transformaciones legislativas o normativas: Argentina licitó a entes privados la administración completa de los instrumentos de fomento a la exportación. Colombia, de un plumazo, decretó la descentralización total de la ejecución presupuestaria a los municipios, con el consiguiente caos creativo. Ese país eliminó también la aprobación previa de los actos administrativos por parte de la Contraloría, obstáculo caóticamente burocrático en toda América Latina. Panamá avanzó más rápido que Chile en integrar un sistema informático contable y financiero para todo el sector público. México implantó radicalmente el sistema Compranet de adquisiciones, y obligó a todos los entes públicos a adoptarlo. Uruguay pasó una ley que dio escasas semanas para la reestructuración de todos los servicios públicos y la eliminación de todas las funciones prescindibles. Asimismo, para evitar el generalizado síndrome de “ponerle calificación máxima a todos los funcionarios para que ninguno reclame”, ese país decretó que sólo un pequeño porcentaje de los funcionarios públicos uruguayos puede ahora sacar la calificación máxima en la evaluación de desempeño. Reformas rápidas pero sucias ya que

***No hay una estrategia mejor que la otra ... rápida, normativa y sucia, o lenta y limpia, por la vía de la gestión. Lo relevante es medir cuidadosamente la correlación de fuerzas en cada país y en cada institución, y decidir cuáles y cuántas batallas se pueden librar simultáneamente.***

generan momentos de conflicto, desfiles con pancartas por las calles, y resistencias de directivos públicos feudalizados. No hay una estrategia mejor que la otra... rápida, normativa y sucia, o lenta y limpia, por la vía de la gestión. Lo relevante es medir cuidadosamente la correlación de fuerzas en cada país y en cada institución, decidir cuáles y cuántas batallas se pueden librar simultáneamente, y trazar una estrategia y plazos acordes con cada situación concreta. La reforma *institucional*, por la vía de gestión, puede graficarse así:



En estos casos, lo que prima y sobresale es la dinámica de reforma de cada institución, por separado, que va adoptando las diferentes herramientas de gestión de acuerdo a su propia táctica. En cambio, la reforma *horizontal*, radical, por la ruta normativa y cular, se ve así:



**Cuadro 4. Reformas institucionales vs. reformas horizontales**

En el modelo *institucional*, cada entidad va aplicando el instrumental de gestión a su propio ritmo y en su propia secuencia. En cambio, en el modelo *horizontal y radical*, algún ente cúpular de alto nivel del Ejecutivo le impone a todos los servicios públicos la aplicación de alguna herramienta, y esto puede ser más rápido y virulento pero a la vez más caótico. Por ejemplo, no tiene sentido obligar a todas las entidades públicas a obtener un certificado ISO9000, si las entidades no han previamente racionalizado sus procesos de atención al usuario y resuelto los problemas de su “back office”.

Hasta ahora, hemos hablado de una de los dilemas estratégicos básicos: *rápido y sucio* vs. *lento y limpio*. Ahora podemos agregar otra dimensión estratégica del proceso de transformación institucional: de *arriba abajo (top down)* vs. de *abajo arriba (bottom up)*. En este ámbito hemos visto cometer y hemos cometido un sinnúmero de errores.

El proceso *top down* está estrechamente asociado al *rápido y sucio*, aunque no son equivalentes. Se refiere a transformaciones diseñadas en la cúpula institucional, y después implantadas sin demasiadas consultas a los empleados, e incluso en contra de los intereses de algunos de ellos, que podrían perder poder, bienestar o el propio trabajo. Este tipo de intervenciones suele ser de carácter radical, de quiebres conceptuales o estratégicos importantes.

A la inversa, el proceso *bottom up* suele ser liderado por directivos con una filosofía participativa, y el diseño de las transformaciones es efectuado por equipos de funcionarios, con las técnicas propias del trabajo en equipo, los grupos de calidad, etc. El estilo *bottom up* suele estar asociado a cambios adaptativos y de menor envergadura estratégica, pues es raro observar procesos consultivos de esta índole que culminen en la implementación, por ejemplo, de dolorosas transformaciones o incluso eliminaciones en organigramas, procesos y funciones. Se trata, en este caso, de que las mismas personas sigan haciendo lo mismo que antes, en las mismas estructuras, pero un poco mejor, y suele estar asociada a procesos de transformación *lentos y limpios*.

Por cierto, éstas son dos caricaturas de lo que pasa en la realidad, que es más compleja, híbrida, con algunas etapas más *top down* y otras más *bottom up*. La realidad siempre está más cercana a la lógica difusa que a la aristotélica. El punto central que deseamos transmitir aquí es que se puede fácilmente errar en un sentido o el otro. Si se actúa en forma excesivamente *top down* en una institución en que las bases tienen poder real, como por ejemplo en las burocracias profesionales, el fracaso está garantizado. Asimismo, los procesos *top down* lucen muy bien en la mesa del diseñador, pero su materialización en la práctica es muy difícil... las bases no sienten los cambios como propios. A la inversa, los procesos excesivamente *bottom up* son difíciles de implementar cuando el personal que participa en los rediseños es de un nivel excesivamente bajo, o está muy desmotivado, o en conflicto con las autoridades, y como lo dijimos anteriormente, las transformaciones *bottom up* no suelen producir quiebres conceptuales significativos, ya que la opinión promedio de los funcionarios de una organización suele ser que las cosas se sigan haciendo casi igual que antes.

No hay una estrategia mejor que la otra, y la elección depende, una vez más del sentido común, de las situaciones específicas, del nivel de preparación y poder real del personal, la radicalidad de los cambios requeridos, y el tipo de liderazgos necesarios y disponibles. Acertar en la proporción correcta es vital, y errar trae consigo grandes costos.

## 6. BUROCRACIAS PROFESIONALES Y MAQUINAS BUROCRATICAS.

*Gracias, Mintzberg, por conceptos concedidos....*

Es frecuente constatar, cuando se habla de modelos organizacionales, que muchas personas tienden a pensar exclusivamente en el diseño del organigrama y las estructuras formales. El primer paso del directivo público novicio, cuando se hace cargo de una entidad, suele ser solicitar el organigrama, observarlo con cara de concentración,... y cambiarlo!, lo cual suele generar verdaderos desastres institucionales. Alterar irreflexivamente las relaciones jerárquicas en una institución suele provocar el caos y no resolver ninguno de los profundos problemas de la misma.... pero provoca una excitante sensación de poder al hacerlo. Es casi irresistible.

Los rectángulos y líneas que forman un organigrama son una parte mínima del problema, y es mucho más útil pensar en una *arquitectura organizacional*<sup>24</sup>, haciendo un símil con la arquitectura de edificaciones. De la misma manera en que un buen arquitecto no sólo piensa en los planos de una casa, sino también en la cultura y valores de sus habitantes, la funcionalidad de cada elemento, la ubicación y orientación, los materiales, tecnología, sistemas y habitabilidad, el arquitecto organizacional debe concebir la organización social, los procesos, métodos y prácticas de trabajo, los valores, vínculos informales y recursos humanos de esa organización, con la visión sistémica que ya hemos mencionado.

En concreto, esto significa que la estructura debe ser una *consecuencia* de las funciones y los procedimientos. El dibujo del organigrama es definitivamente el final, nunca el comienzo, de un diseño que comienza por la comprensión de qué debe hacerse, quién lo debe hacer, en qué secuencia, y con qué responsabilidades y atribuciones.

***El dibujo del organigrama es definitivamente el final, nunca el comienzo, de un diseño que comienza por la comprensión de qué debe hacerse, quién lo debe hacer, en qué secuencia, y con qué responsabilidades y atribuciones.***

Otro elemento relevante del diseño arquitectónico tiene que ver con la creciente disponibilidad y decreciente costo de las tecnologías de información. El principal motor de los cambios en modelos organizacionales en el mundo moderno (especialmente en aquellas entidades cuyo negocio central es la administración de flujos de conceptos, papeles e información) tiene que ver con la creciente capacidad para que la información se almacene en una base de datos común, fácilmente asequible a todos los que la necesitan, y que pueda viajar en forma virtual e instantánea. Aunque suene paradójico, la tecnología está provocando una poderosa pero positiva recentralización de la administración de los procesos rutinarios, liberando tiempo para que los funcionarios que están en contacto con los usuarios les dediquen más y mejor atención a los mismos.

<sup>24</sup> D. Nadler, M. Gerstein, R. Shaw, "Organizational Architecture: Designs for Changing Organizations", Jossey Bass, 1992.

La arquitectura organizacional puede concebirse desde dos perspectivas, una formal y otra social, lo que lleva a hacerse estas preguntas:

<b>DOS PERSPECTIVAS DE ARQUITECTURA ORGANIZACIONAL</b>	
<b>PERSPECTIVA FORMAL, RESPECTO A LAS TAREAS</b>	<b>PERSPECTIVA SOCIAL Y CULTURAL</b>
¿El diseño es congruente con las políticas y estrategia institucional?	¿Cómo se va a ajustar el personal actual al nuevo diseño?
¿El diseño facilita los flujos de trámites y procesos?	¿Cómo se van a afectar las relaciones de poder?
¿El diseño permite un adecuado control gerencial?	¿Es compatible el diseño con las creencias y valores de las personas?
¿El diseño crea tareas fácilmente ejecutables y medibles?	¿Cómo se van a alterar los estilos y valores de la organización?

*Cuadro 5: Perspectiva formal vs. social de la arquitectura organizacional*

Pasemos ahora a describir dos modelos básicos y fundamentalmente diferentes de organización pública. Para comprender el primero, el de *burocracias profesionales*, 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.

En una industria automotriz, el valor central lo agregan los obreros que fabrican los autos, y la empresa es dirigida por profesionales con talento gerencial. En cambio en un hospital el valor central lo agrega un profesional: el médico que sana ... y uno de ellos dirige el hospital. En la facultad de filosofía es el profesor el que enseña y sería impensable que esa facultad no fuera dirigida por un filósofo; en un tribunal es el juez el que juzga..., ni soñar con que fuera otro que un magistrado el que dirige la Corte. El problema central estriba en que el médico, el profesor, 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” ... o juzgar, o enseñar.

***El médico, el profesor, 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” ... o juzgar, o enseñar.***

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 escasísimos 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?

El retrato hablado de un buen Director de hospital público exige que éste entienda de medicina, que tenga un buen manejo de las herramientas modernas de gestión y las tecnologías de información, conocimiento de la jungla burocrática y presupuestal del sector público, y dotes de liderazgo mucho mayores que las de su homólogo del sector privado. Alternativamente, este hospital deberá contar con un Gerente General y un Director Médico, de modo que esta dupla maneje con racionalidad los destinos de la entidad.

Nuestro viejo conocido Henry Mintzberg ha descrito con claridad las patologías de este tipo de entidades, y las ha llamado *burocracias profesionales*<sup>25</sup>. 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 público, una escuela o una universidad, trae infelizmente aparejada una dificultad adicional para el reformador: 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. El simple intento de coordinarlos en torno a un proceso de atención al usuario, o de formular una estrategia institucional, ya puede ser 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 “profesionales” suelen mirar con cierto desprecio a los “administrativos”, los cuales a su vez se vengan ejerciendo el poder de la burocracia... y reteniendo el cheque de los viáticos.

La gestión de instituciones en que el poder real es ejercido por profesionales no formados en gestión es una problemática *sui generis*, que le presenta al directivo público una cuota adicional de desafíos. La difusión extensa y detallada del concepto de *burocracias*

---

<sup>25</sup> H. Mintzberg, “Structure in Fives: Designing Effective Organizations”, Simon & Schuster, 1993.

*profesionales* de Mintzberg, y la discusión franca y sincera de sus implicaciones y vías de solución suele ser el punto de partida más útil. Ver el retrato en el espejo suele ayudar.

Otro elemento clave es la instalación en la cúpula institucional, de alguna manera, de una o más personas con experiencia y formación gerencial. No nos referimos aquí al Jefe de Administración que existe en todas las entidades, sino a una persona con estatura equivalente a la de Gerente General de una empresa con un número de empleados o un presupuesto similar a la entidad en cuestión. En el caso óptimo, será un médico, profesor o juez con formación gerencial, pero esto es difícil de encontrar. Por ello, lo más frecuente es definir una dupla de ambas especialidades. En algunos casos, el juez o médico está jerárquicamente arriba, en otros casos abajo, en otros casos el poder es paralelo. Lo vital, como ya dijimos, es definir las reglas del juego para la toma de decisiones en aspectos clave: ¿puede el Director Médico decidir la compra de un aparato de resonancia nuclear magnética que vale US\$500.000 dólares sin consulta al Gerente? ¿Puede el Gerente sancionar a un médico sin consultar al Director Médico? El diseño inteligente de este estatuto es otra clave para resolver este tipo de problemas.

Sin embargo, estas tres mini claves para abordar el problema frente a una situación específica, no representan una solución definitiva. Esta sólo podrá surgir a través de la modificación de los programas universitarios de entrenamiento de estos profesionales, y a través de la intervención en sus poderosos gremios profesionales, de manera de generar desde la base una mayor receptividad frente a una situación que está dañando severamente la efectividad de las instituciones en las que entregan sus servicios.

Pasemos ahora al otro modelo organizacional de Mintzberg, el más frecuente en el aparato estatal, muy propio de los entes que realizan una gran cantidad de trámites repetitivos no ejecutados por profesionales: servicios de aduanas, tesorerías, municipios, impuestos, registro civil, etc. Este es el modelo de *máquinas burocráticas*, descrito por él así:

**“Tareas muy especializadas y rutinarias; procedimientos operativos muy formalizados; una proliferación de reglas, reglamentos y comunicaciones formales; grandes unidades; agrupación funcional; poder de decisión muy centralizado; y una sofisticada estructura administrativa con una nítida distinción entre la línea y el staff; 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 fundamentalmente no-adaptativas, inadecuadas para cambiar sus estrategias”.**

Cualquier parecido con la realidad es pura coincidencia. Supongo que después de leer este párrafo, el lector concordará en que, si no lo ha hecho todavía, sería útil leer “Structure in Fives” y el resto de la literatura de Mintzberg sobre el tema de gestión pública. Asimismo, la lectura de esta cita, combinada con el *diagrama de las perversidades sistémicas* de la Sección 3, reafirmará las meditaciones del lector respecto a las rigideces y dificultades de la transformación organizacional o estratégica de las grandes *máquinas burocráticas* públicas.

Para abordar la reforma de estas *máquinas burocráticas*, es muy útil comenzar con lo mismo que comentamos respecto a las *burocracias profesionales*: realizar un extenso ejercicio didáctico respecto a esta descripción, y respecto al ya mencionado *diagrama de las perversidades* aplicado a la realidad específica de una institución, conduce a su personal y a los ejecutivos a la mirada al espejo, y a un cierto suspiro de alivio, al comprender que la mediocridad o frustración que están viviendo no es culpa del destino, o de ellos mismos, sino una consecuencia natural de una lógica organizacional descrita en la literatura. Alguien podrá decir que “mal de muchos consuelo de tontos”, pero que ayuda...ayuda.

Tres elementos adicionales: el primero es que la transformación de las grandes *máquinas burocráticas* públicas va a tomar, inevitablemente, mucho tiempo, mucho más tiempo que la transformación de una *máquina burocrática* privada (que también existen).

El segundo, es que por su propia dinámica, una reforma institucional exitosa probablemente requerirá de una recentralización de las decisiones al extremo. Dado que la cultura prevalente en esas organizaciones es la obediencia a la jerarquía, es difícil lograr un proceso radical de transformación por la ruta participativa. Por el contrario, la única posibilidad es centralizarlas aun más durante el proceso de transformación. Una experiencia al respecto: habíamos terminado exitosamente la reingeniería radical de un proceso administrativo de adquisiciones en una de estas grandes *máquinas burocráticas*, habíamos confeccionado los manuales... habíamos entrenado al personal... estaban todos los ingredientes listos... y no pasaba absolutamente nada. Las adquisiciones seguían ocurriendo por la misma tediosa ruta de siempre. Finalmente, dimos con la verdad. La costumbre tácita de aquella organización era que en ella se realizaban *únicamente* aquellas labores instruidas directamente por la autoridad máxima. Las demás, aunque estuvieran en manuales o instructivos, ... simplemente no se hacían. Una reunión con la autoridad máxima bastó para destrabar meses de frustración.

***Una reforma institucional exitosa probablemente requerirá de una recentralización de las decisiones al extremo. Dado que la cultura prevalente en esas organizaciones es la obediencia a la jerarquía, es difícil lograr un proceso radical de transformación por la ruta participativa.***

El tercer elemento es obvio, y tal vez el más difícil: si el proceso va a tomar tiempo, se requerirá un directivo centralizador pero a la vez comprometido con los cambios, que dure mucho en su cargo, y que tenga las dotes de liderazgo y habilidades gerenciales necesarias. Sobre este punto volveremos más adelante.

El sueño dorado: ¿será posible avanzar en el sector público hacia un nuevo tipo de organización flexible, por cierto que más adecuada al vertiginoso ritmo de la competencia globalizada? En ella, todos los valores que hemos descrito para la organización jerarquizada tienden a perder significado, las fronteras interdepartamentales se hacen más difusas, las

responsabilidades se reparten más, se forman y reagrupan equipos ad-hoc para enfrentar diferentes desafíos, y es escasa la consulta a los manuales de organización y métodos. Esto no significa que un servicio de aduanas o un registro civil no deba contar con grandes departamentos con normas de operación, rutinas formales y procedimientos jerarquizados, pero esta estructura formal y necesaria debiera poder coexistir con segmentos de la estructura y con valores culturales de mayores niveles de flexibilidad, proactividad e innovación. En caso contrario, la reforma será difícil, y además muchos funcionarios públicos latinoamericanos seguirán pasándolo mal y frustrados en su labor cotidiana.

## **7 EL DIRECTIVO PÚBLICO.**

***No trate de reformar una institución si no cuenta con un stock adecuado de liderazgo....***

Una de las más instructivas experiencias de mi carrera ocurrió al diseñar el plan de modernización de un Ministerio de Chile. En él, recientemente, se había realizado un estudio de clima organizacional, distinguiendo los resultados departamento por departamento, y por cada una de las oficinas regionales, que en Chile son 13. Curiosamente, los resultados arrojaron una extrema diversidad entre regiones, algunas con clima laboral muy bueno, otras regular, y otras muy malo. El mismo Ministerio, los mismos salarios, las mismas normas.... sorprendente diversidad. Se nos ocurrió entonces la idea de solicitar una evaluación, independiente de estos resultados, a un cuerpo de informantes calificados, respecto a los talentos de liderazgo de cada uno de los jefes de estas 13 oficinas. Los resultados fueron notables, pues la correlación entre el clima laboral y la calidad de los líderes fue casi perfecta: buen clima... buen líder, regular clima... regular líder, mal clima ... mal líder.

En retrospectiva, esto no debiera sorprender a nadie. Es dolorosamente obvio. No se puede aspirar a reformar una institución sin contar con el stock adecuado de liderazgo. En caso contrario, de nada valen las reingenierías o las tecnologías de información. Ahora bien, en todo el mundo, y particularmente en América Latina, la práctica generalizada de designación de autoridades públicas está basada en el pago de favores y lealtades políticas, en que los talentos gerenciales de los candidatos juegan un rol secundario, terciario o a veces nulo. Y así, simplemente, no se puede. Los escasos éxitos integrales de transformación institucional en la región han obedecido a la suerte o decisión de alguna alta autoridad, en el sentido de designar a un líder de alto talento gerencial, apoyarlo plenamente, darle autonomía en las designaciones de sus segundos, y .... rogar que dure muchos años en el cargo.

***Los escasos éxitos integrales de transformación institucional en la región han obedecido a la “suerte” o decisión de alguna alta autoridad, en el sentido de designar a un líder de alto talento gerencial, apoyarlo plenamente, darle autonomía en las designaciones de sus segundos, y .... rogar que dure muchos años en el cargo.***

El tema de la duración en el cargo es crítico. Lamentablemente, no disponemos de estadísticas al respecto, pero una ojeada empírica a nuestra experiencia indica que un porcentaje no inferior al 30% de los proyectos de

consultoría a entidades públicas se han visto interrumpidos, alterados, reformulados, o su implantación olvidada, a raíz del cambio en el directivo superior del Servicio. El nuevo suele arribar con la fuerte necesidad psicológica de demostrar que todo lo que hizo su antecesor era incorrecto.

En 1999, la prensa chilena vivió un pequeño alboroto – catártico y pasajero – con el tema de la Gerencia Pública. Una misión de connotados dirigentes viajó a Nueva Zelanda a conocer el sistema, e incluso la Secretaría de la Presidencia llegó a redactar un proyecto de ley que no alcanzó a ver la luz ..... con lo cual los Gerentes Públicos continuaron designándose a la antigua, con las anécdotas que todos conocemos. Este es el único caso en mi conocimiento en América Latina en que hubo un intento de legislar sobre este tema. En México se hizo recientemente algo así, pero *de facto*, sin una normativa, y cayendo en algunos casos en el otro extremo, el de Gerentes Públicos excesivamente tecnocráticos pero con escaso talento político.

Al implantar un sistema de Gerencia Pública, no se trata de generar una práctica tecnocrática, o aséptica, en la cual dichos Gerentes son simplemente técnicos seleccionados por una empresa consultora. Es evidente que cualquier gobierno, del signo que sea, requiere de buenos técnicos en los que pueda depositar su confianza política. De lo que se trata, en suma, es de “tecnificar el cuoteo partidario”, estableciendo procedimientos de selección rigurosos, que aislen a los Ministros del alud de presiones a que se ven sometidos en el momento de las designaciones. Por cierto, de los Ministros y del Presidente de la República deberían continuar dependiendo las decisiones de designación o remoción de los Gerentes Públicos.

Por otro lado, una nefasta práctica ocurre en muchos países. Al responder las designaciones ministeriales a un complejo tira y afloja partidario, lo que hacen los Presidentes es asegurarse designando a Viceministros o Subsecretarios de su confianza. A su vez, los Ministros retrucan designando en los cargos de tercer nivel a gente de su confianza.... y así sucesivamente, en una escalera casi perfecta de desconfianzas y luchas internas.

Ser Gerente Público, no cabe duda, es mucho más difícil que ser Gerente Privado, pues es necesario navegar en un océano de restricciones infinitamente superior, y con responsabilidades sociales de mayor envergadura. Se trata, en suma, de diseñar un sistema en que los Gerentes Públicos sean adecuadamente seleccionados, y que puedan tener remuneraciones que se asemejen, aunque sea remotamente, a las de sus contrapartes del sector privado. Con esto se lograría evitar aquellos pagos complementarios y clandestinos que tanto resquemor generan, esas designaciones en Directorios que no son otra cosa más que fórmulas para reforzar un magro salario, y se conseguirían directivos verdaderamente concentrados en sus enormes desafíos.

También se trata, en contraparte a un aumento salarial, de establecerle a los Gerentes Públicos contratos claros de desempeño, que permitan un “accountability” de su gestión, que sean revisados periódicamente, y que sean transparentes y de dominio público.

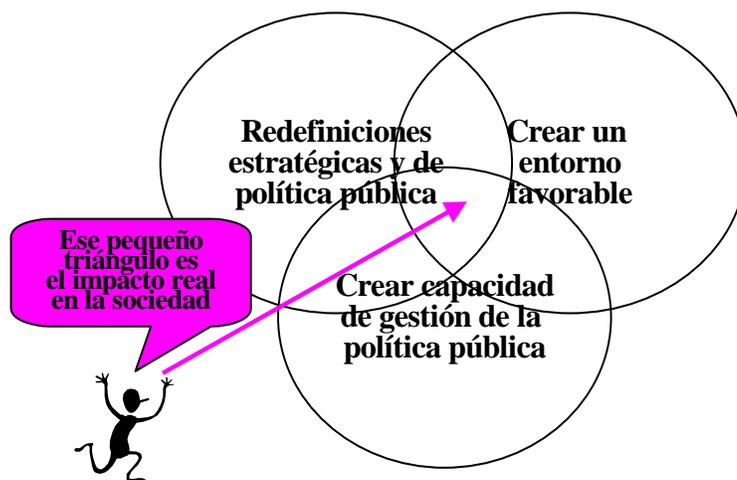
En fin, todo esto suena como algo bastante obvio. ¿Qué lo detiene? En primer lugar, este tipo de sistemas no es precisamente de la predilección de los partidos políticos, de cualquier signo... por obvias razones, ya que los partidos perderían una de sus principales herramientas de influencia, la de funcionar como “agencias de empleo”. Es necesario entonces clarificar, para que se pueda legislar sobre este espinoso tema, que esto NO elimina los criterios

políticos en las designaciones, sino que simplemente pone una barrera técnica entre las presiones indebidas y las designaciones.

Hay otra barrera política. Aumentar las remuneraciones de unos pocos Gerentes Públicos suena feo, especialmente si las remuneraciones promedio del sector son bajas. Sin embargo, aquí hay un problema del huevo y la gallina, y en este caso la gallina viene antes que el huevo. Para poder aumentar las remuneraciones del sector público, es necesario aumentar su productividad, y ello no se podrá lograr si no comenzamos por tener el mejor equipo de Gerentes Públicos que se pueda conseguir. Ojalá nuestros Parlamentos aceptaran el concepto. Y si no lo hacen, ... también habría soluciones de facto que los Poderes Ejecutivos podrían aplicar, aunque en forma menos estable.

Sin embargo, seamos realistas, y aceptemos que esta iniciativa transversal de reforma del Estado, aunque técnicamente poderosísima, tiene escasas probabilidades de éxito en la mayoría de los países de la región. Sólo podrá darse en gobiernos con una elevada concentración de poder, que probablemente no sean de coalición, y con creencias muy firmes en esta materia. Por tanto, el escenario más probable es la reforma “de a pedacitos”, institución por institución, en aquellos casos en que se combine la correlación puntual de fuerzas como para realizar designaciones sólidas y sin una intrusión excesiva de las “agencias de empleo” partidarias.

En este punto, cabe preguntarse cuáles son los atributos deseables de estos directivos. Como ya dijimos, 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. Entre el saludable temor a la vigilancia burocrática, 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, que logren algo es casi un milagro.

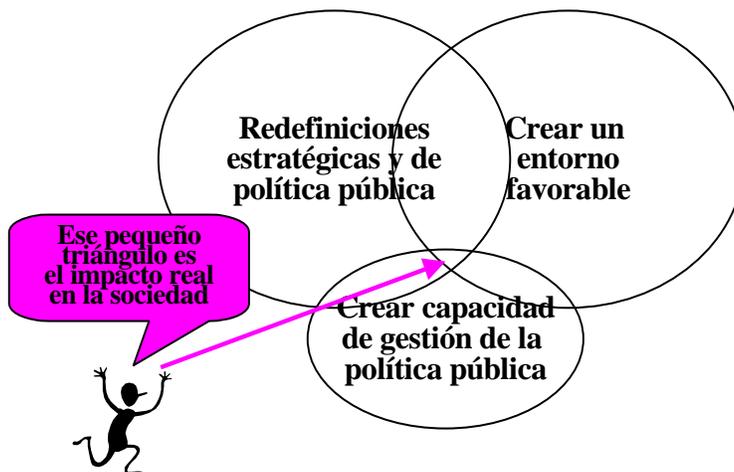


Un interesante libro editado recientemente por BID<sup>26</sup> señala que un directivo público tiene, en lo esencial, tres responsabilidades básicas: contribuir a las redefiniciones estratégicas y de

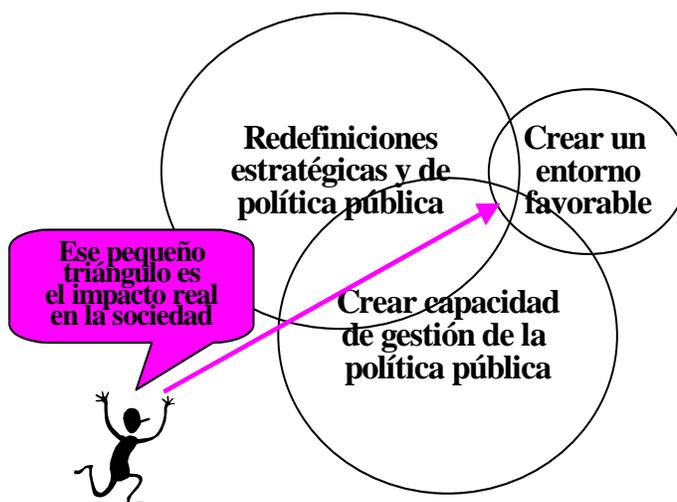
<sup>26</sup> C. Losada, “La Función de Dirigir en la Administración Pública”, en ¿De Burócratas a Gerentes?, BID, Washington, 1999

política pública; crear un entorno institucional favorable, haciendo infinitas horas de lobby con los numerosos *stakeholders*; y además, organizar internamente la institución para gestionar la política pública con efectividad.

Como mencionamos, es altamente frecuente observar la designación de directivos “políticos”, con una cierta visión estratégica, una interminable afición por el lobby, ... y un natural desprecio o incomprensión de las herramientas modernas de gestión. En esos casos, la figura se distorsiona y luce así:



Más recientemente, ha surgido una pequeña corriente de líderes “tecnocráticos”, trasplantados desde la empresa privada “sin anestesia”. En estos casos, la falta de inclinación y habilidades por el lobby distorsiona la figura de esta otra manera, y suele terminar con el directivo destronado en escasos meses.



*Cuadro 6: Características del directivo público*

En suma, no hay escapatoria, el directivo público debe aprender a combinar visión estratégica, capacidad gerencial, y capacidad política. En caso de insuficiencia en cualquiera de estos ámbitos, la efectividad de su gestión institucional disminuye dramáticamente.

Recientemente, Carlos Vignolo<sup>27</sup> ha efectuado un interesante aporte, agregando una cuarta dimensión de carácter emocional a la gestión del directivo público. La cita corre así:

**“El frío e impersonal mundo de los negocios ya no es más, según Harvard Business Review y sus autores principales, ni frío ni impersonal. No es factible alcanzar los requerimientos de productividad y calidad de las empresas y organizaciones mediante los viejos y agotados paradigmas racionalísticos y atomísticos. La única forma de atender los apremiantes desafíos de la competencia globalizada en los tiempos del cambio vertiginoso e impredecible es rehumanizando las relaciones entre las personas al interior de las empresas. Y eso exige de un nuevo tipo de líder. Un líder que es, en primer lugar, líder de sí-mismo. Un líder que sabe “cuidar” de otros desde su capacidad de cuidarse a sí-mismo. Un líder que sabe “escuchar” a otros desde la capacidad de “escucharse a sí-mismo”. Un líder que no administra personas sino relaciones entre personas, desde su capacidad de relacionarse y de “contactarse” con sí-mismo. Esta evolución del management permite, ahora sí, una transferencia significativa de sus desarrollos y propuestas hacia el ámbito de la gestión pública, en particular hacia la formación y el desarrollo de directivos públicos. Ello por cuanto, si hay un ámbito donde el tema del “cuidado” de otros es constitutivo de la labor realizada, éste es, precisamente, el sector público”.**

Este aporte no debe, por cierto, conducirnos a una nueva visión totalizante, según la cual bastará con tener directivos con capacidad emocional. Lamentablemente, la inescapable conclusión es que, además de una capacidad emocional significativa, los directivos necesitarán saber de estrategia, de gestión, y tener una dosis mínima indispensable de afición por los almuerzos y cenas del lobby.

Por cierto, es improbable que se logre encontrar ejecutivos con la dosis adecuada de ingredientes emocionales, estratégicos, de gestión y habilidad política. Esto lleva a la necesidad de definir énfasis diferentes según la situación específica de una institución. Así por ejemplo, una entidad de alto prestigio, posicionamiento y que goza de un elevado grado de protección política desde las alturas, o una institución que recientemente sufrió una debacle pública en materia de corrupción o deterioro, puede darse el lujo de contar con un dirigente más técnico. A la inversa, una institución pequeña y débil, o de importancia marginal en el aparato de estado, que necesita redefinirse y reinsertarse, requerirá de un liderazgo mucho más político y estratégico. Una institución en medio de cambios radicales y urgentes requerirá de un líder más autoritario que con capacidad emocional, otra podrá requerir lo inverso. Nuevamente... el sentido común es la única herramienta universal.

***La inescapable conclusión es que, además de una capacidad emocional significativa, los directivos necesitarán saber de estrategia, de gestión, y tener una dosis mínima indispensable de afición por los almuerzos y cenas del lobby.***

---

<sup>27</sup> C. Vignolo. “La formación de directivos como la expansión de la conciencia de sí”, VII Congreso del CLAD, Lisboa, Octubre 2002

## 8. LA PRESUPUESTACIÓN PÚBLICA.

*Los cochinos dineros.....no saco nada  
con ahorrarlos.. y nada con ganarlos ...*

Una nueva y realista cita<sup>28</sup> nos permitirá poner el tono adecuado a esta Sección:

**“Incapaces de recaudar impuestos en forma suficiente.. los gobiernos funcionan bajo un aura perpetua de crisis financiera... es el Ministerio de Hacienda o Finanzas 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...”**

En la mayoría de los países, el Ministerio de Hacienda o Finanzas es el que más cercanamente desempeña el papel de “dueño”, y en la mayoría de los casos la relación entre este “dueño” y la entidad pública es insostenible, basada en la persistente sensación de Hacienda de que el ente público es un “hoyo negro” que consume dinero sin producir resultados compatibles con esos recursos. Por otro lado, los Servicios públicos ven a Hacienda como el enemigo a vencer, o al menos a engañar, y perciben la legislación presupuestal como una camisa de fuerza inaudita ... e inaudita es.

Recurramos una vez más a la experiencia. En una ocasión me tocó entrevistar al director de un importante museo público latinoamericano, a quien yo no conocía. Antes de siquiera comenzar la entrevista, este interesante personaje comenzó a gesticular alteradamente, y me dijo “.. qué me viene Ud. a entrevistar sobre gestión pública, mire lo que me pasa... el mes pasado hice la más importante exposición pictórica de la historia, tuvimos 15.000 visitantes, recaudamos cerca de \$200.000 dólares.... ¿sabe cuánto vi de ese dinero?... (gritando) ¡NADA!”

Peor aún, si este funcionario, en un exceso de celo, hubiera generado importantes ahorros, lo más probable es que en la asignación presupuestal del año siguiente se lo hubieran reducido, con el argumento de que “si no fue capaz de gastarlo, se lo reduzco”. En la base, está la desconfianza intrínseca (y muchas veces legítima) del Ministerio de Hacienda, que ve a estos entes como una fuente perpetua de dispendio y desorden.

---

<sup>28</sup> Caiden, N. y Wildawsky, A. “Planning and Budgeting in Poor Countries”, 1994, New York, Wiley.

La solución estructural a este problema tiene tres componentes fundamentales. La primera y obvia es que el procedimiento de designación de los directivos públicos, como lo dijimos en la Sección anterior, asegure un mínimo de idoneidad, que a su vez le genere un mínimo de confianzas al Ministro de Hacienda. La segunda es un cambio legislativo, que le permita al directivo público disponer con autonomía de al menos una proporción de los ahorros que genere y de los ingresos extraordinarios que produzca. La tercera es convertir el convenio de desempeño, con sus correspondientes indicadores, en el mecanismo básico que permita una negociación sensata entre el “dueño” y la “empresa”, en este caso, entre el Ministro de Hacienda y la institución. El directivo público no está allí para ganar dinero personal, ni suele tener incentivos monetarios a su gestión. Pero por lo menos, se le debe dar una respuesta adecuada a su inevitable pregunta: ¿Qué incentivos hay para administrar una organización si no recibe los ingresos extraordinarios que genera y pierde los ahorros que diseña?

El otro severo problema de la legislación presupuestal y financiera del sector público latinoamericano es su manera de llevar las cuentas... la dichosa contabilidad. Esta vieja ciencia fue diseñada para saber si una empresa perdió o ganó plata... y funciona bien. De allí, por ejemplo, si una empresa tiene facturas por pagar, eso aparece como un pasivo, so pena de no tener después el dinero para pagar las cuentas. Y si está usando maquinaria, ésta se deprecia anualmente, so pena de no tener después la plata para reponerla. Pues bien, estos suelen ser conceptos inexistentes en la gestión contable pública, y luego uno se encuentra con la desagradable sorpresa de encontrar hospitales con monstruosas deudas con proveedores, o sin recursos para reponer su equipamiento.

Un gran paso en la transformación de la gestión pública pudiera ser el tránsito de la contabilidad presupuestal a la contabilidad real<sup>29</sup>, en la cual se registran los recursos provenientes del Estado como ingresos, se registran los compromisos cuando se incurre en ellos (no cuando se desembolsan), se asocian los centros de costo a los servicios prestados, se computa la depreciación de activos, y se miden con precisión los subsidios asociados a los diferentes servicios. Este es hoy el caso en Australia, Nueva Zelanda y Suecia... ¿y qué razón habría para no hacerlo en América Latina?

En definitiva, si en el caso de las reformas de Gerencia Pública mencionamos severas restricciones políticas a su implementación, en materia de reformas presupuestales no se vislumbran obstáculos políticos mayores. No hay ninguna razón de fondo que impida que asemejemos la gestión presupuestaria y contable de los entes públicos a los de una empresa. La única diferencia sería que en el caso de la empresa, los ingresos los proveen mayoritariamente los clientes, y ocasionalmente el Estado a través de algún incentivo. En el caso de un ente público, los ingresos los provee mayoritariamente el Estado, y minoritariamente los usuarios... ¿cuál es la diferencia

***En el caso de la empresa, los ingresos los proveen mayoritariamente los clientes, y ocasionalmente el Estado a través de alguna zanahoria. En el caso de un ente público, los ingresos los provee mayoritariamente el Estado, y minoritariamente los usuarios... ¿cuál es la diferencia conceptual que nos impediría llevar una contabilidad sensata, y darle al directivo público una mayor latitud para disponer de sus ingresos y ahorros?***

<sup>29</sup> Likierman, A. (1998). “Resource accounting and budgeting: where are we now?”, Public Money and Management, 18:2, pp. 17-20.

conceptual que nos impediría llevar una contabilidad sensata, y darle al directivo público una mayor latitud para disponer de sus ingresos y ahorros?

Finalmente, si en esta Sección nos hemos concentrado en elementos que tienen que ver con la legislación presupuestal, también corresponde realizar algunas reflexiones sobre la gestión presupuestal ... frecuentemente inexistente. Entendemos por gestión presupuestal el ciclo completo que parte con su formulación, para proseguir con su negociación con los “dueños”, y luego su ejecución y control. Entre los problemas más frecuentes que se encuentran en este ámbito figuran los siguientes:

- Formulación presupuestal divorciada del proceso de planificación y de indicadores de desempeño.
- Formulación contable y presupuestal divorciada de los centros o unidades más relevantes de actividad, ingreso y gasto de la institución.
- Negociación del presupuesto sin ligarlo a indicadores relevantes de desempeño institucional.
- Ejecución presupuestaria carente de control de gestión. El responsable del presupuesto en la institución autoriza la ejecución a su arbitrio, en forma desvinculada de los requerimientos de gestión de las unidades institucionales.
- Carencia de información relevante sobre el ejercicio presupuestal para los responsables de las unidades institucionales.
- Escasa evaluación ex-post respecto al ejercicio presupuestal, que permita determinar la efectividad del gasto en relación con los indicadores relevantes de desempeño.

En suma, lo que se observa con cierta frecuencia es una especie de *isla presupuestal*, en la que un número reducido de personas dentro de la institución diseñan, deciden y/o manejan la información financiera, en forma desvinculada de los requerimientos de gestión institucional. Demás está decir que en cualquier institución privada o pública, la relación entre finanzas y gestión es vital, y los sistemas y procedimientos para integrar ambas deben constituir una de las preocupaciones fundamentales del reformador.

## **9 EL ROL DE LAS CONTRALORÍAS MODERNAS.**

***Necesitamos entes autónomos, que proporcionen a la ciudadanía evaluaciones realistas de la efectividad pública.***

**S**i Ud. se tomara la molestia de navegar por el sitio web del Rekenkamer (Corte Holandesa de Auditoría, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)) o del General Accounting Office norteamericano ([www.gao.gov](http://www.gao.gov)) constataría que ellos dedican menos de la mitad de sus labores a lo mismo que hacen nuestras criollas Contralorías de la República, es decir, vigilar que los funcionarios

públicos cumplan con las normas administrativas y que nadie robe. Lo interesante está en la otra mitad de sus labores.

Estos entes, al igual que otros similares del mundo industrializado, son absolutamente autónomos respecto del Poder Ejecutivo, y de alto nivel técnico. Tienen la facultad de evaluar, cuando lo estiman conveniente, 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.

Por ejemplo, una entidad de esta naturaleza podría evaluar y divulgar, espontánea y autónomamente, el verdadero impacto sobre el empleo de las políticas tributaria y laboral, la verdadera efectividad social de darle subsidios a la educación o a las PyMES, la real efectividad del gasto público en los servicios públicos de salud, o la efectividad del proceso legislativo del Parlamento. Sería una voz independiente respecto de las estériles y frecuentemente desinformadas controversias que hay en torno a estos temas.

Los Poderes Ejecutivos en ocasiones realizan algunos modestos y loables esfuerzos en esta dirección, implantando programas de evaluación de sus propias acciones. Eso está bien y debe continuar. Pero una empresa tiene un contador interno que le lleva las cuentas, y también un auditor externo independiente que dice lo que le

parece sin importarle las consecuencias. Otro gallo cantarí si nuestros entes públicos creyeran que, en una de esas, en vez de caerles la Contraloría encima para ver si alguien se está robando el dinero de la gasolina del coche, o si se llenó el formulario adecuado para comprarla, les cayera encima para ver si el coche está andando en la dirección correcta y si el rendimiento en kilómetros sociales por litro de impuestos pagados es el adecuado.

***Otro gallo cantarí si nuestros entes públicos creyeran que, en una de esas, en vez de caerles la Contraloría encima para ver si alguien se está robando el dinero de la gasolina del coche, les cayera encima para ver si el coche está andando en la dirección correcta y si el rendimiento en kilómetros sociales por litro de impuestos pagados es el adecuado.***

Alguien dirá que esto puede ser caro y difícil, pero no es el caso. El Rekenkamer holandés tiene en total 350 funcionarios, y un presupuesto suficiente para contratar puntualmente los expertos temáticos nacionales o internacionales que estime necesarios. No se trata de revisar todas las instituciones todos los años, sino de actuar por excepción y aleatoriamente. La Contraloría chilena ha cumplido un exitoso papel como guardián de la probidad, sin caerle encima a todas las instituciones todos los años, y muchos coinciden en que Chile es uno de los países menos corruptos del mundo.

Alguien podrá también caer en la tentación de darle estas atribuciones a nuestras actuales Contralorías, tal y como están concebidas hoy. Eso sería un error, pues se requieren instituciones totalmente renovadas, ampliadas en sus facultades constitucionales, y sobre todo con competencias adicionales y actitudes diferentes respecto a la evaluación de la función pública.

Pero tal vez el lector coincidirá en que, por unos dólares más, este mecanismo podría permitir una mayor vigilancia ciudadana de la función pública y ahorrarle a nuestros países muchos millones de dólares, mejorando radicalmente la efectividad y aplicabilidad de las leyes y el impacto de los programas y organismos públicos. La democracia se construye sobre la base del acceso pleno de los ciudadanos a la información pública verdaderamente relevante.

Esta es otra reforma transversal del Estado de alta efectividad, bajo costo, y bajas barreras políticas a su implantación... salvo la natural resistencia de los poderes ejecutivos a recibir evaluaciones independientes y autónomas. Mientras esta ansiada y necesaria reforma normativa llega, y puede demorarse en llegar, el reformador puede hacer algo osado... convocar por sí mismo un consejo consultivo ciudadano de carácter supervisorio, y darle recursos directamente, para que realice o contrate evaluaciones independientes y autónomas de su desempeño, y posteriormente las difunda.

## 10 LAS RESTRICCIONES CULTURALES, LABORALES Y SINDICALES.

*“Ha de considerarse que no hay cosa más difícil de emprender, ni de resultado más dudoso, ni de más arriesgado manejo, que ser el primero en introducir nuevas disposiciones, porque el introductor tiene por enemigos a todos los que se benefician de las instituciones viejas, y por tibios defensores, a todos aquellos que se beneficiarán de las nuevas; tibieza que procede en parte de la incredulidad de los hombres, quienes no creen en ninguna cosa nueva hasta que la ratifica una experiencia firme”*  
*Nicolás Machiavelo, El Príncipe, 1503*

Una propiedad intrínseca de las organizaciones complejas es la resistencia al cambio. Citando a nuestro conocido Jamshid<sup>30</sup>:

**“La gente puede genuinamente excitarse con una bonita idea e incluso apoyarla de corazón. Pero cuando la idea se acerca a la implementación, la inseguridad y la duda asaltan. Los que apoyan la idea pueden sabotear subconscientemente sus propios esfuerzos e impedir el cambio. Y a esto se agregan las conductas patológicas, que se producen cuando aquellos a cargo de eliminar un obstáculo están en realidad beneficiándose de él.”**

Por cierto, lo peor que el reformador puede hacer, es llorar y lamentarse por la irracionalidad de la gente. “Pero si estos cambios son tan obvios... tan necesarios, no puedo comprenderlo”. Por el contrario, “la gente” está actuando en forma perfectamente racional... de acuerdo a SU propia racionalidad, que en el caso de las entidades públicas tiene raíces muy profundas.

La estructura laboral tradicional del sector público se basa en: a) inamovilidad, fundada en el supuesto de no tener todos los cargos a disposición de los políticos de turno, b) promoción

---

<sup>30</sup> J. Gharajhedaghi, Op. Cit.

basada esencialmente en antigüedad, y c) escalas salariales y negociaciones colectivas transversales para todo el sector público.

La tendencia en países anglosajones ha ido en la dirección inversa: a) flexibilizar la inamovilidad, para eliminar los aspectos más burdos que ella trae consigo, b) ascenso en base a méritos, c) reclutamiento de altos funcionarios en base a contratos de desempeño, y d) la eliminación de la transversalidad, dejando cada servicio con una carrera laboral y salarial diferenciada. Cabe destacar, eso sí, que estos cambios siempre han ocurrido bastante tiempo después de otras mega-reformas transversales en aspectos financieros, organizacionales y gerenciales del Estado.

En el caso latinoamericano, hay millones de trabajadores públicos que lo están pasando bastante mal en sus 8 horas laborales, que están simplemente “con mala onda”, y que en consecuencia no hacen adecuadamente su tarea, con el consiguiente y abrumador costo para la educación, la salud, la justicia, y los demás servicios públicos. Asimismo, hay una conflictividad intrínseca e histórica entre autoridades y sindicatos del sector público. Los peores vicios desde el lado ejecutivo 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 vicios del otro lado: la defensa de la no evaluación, la oposición pasiva o activa a cualquier tipo de reforma, la defensa de parcelas de poder y dinero, y en muchas ocasiones, la defensa de conductas indefensibles en aras de la inamovilidad.

***En América Latina hay millones de trabajadores públicos que lo están pasando bastante mal en sus 8 horas laborales, que están “con mala onda”, y que por consecuencia no hacen adecuadamente su tarea, con el consiguiente y abrumador costo para la educación, la salud, la justicia, y los servicios públicos.***

El funcionario público latinoamericano suele pasar muchos años en un cargo a) mal remunerado, b) inserto en una “máquina burocrática” o en una “burocracia profesional” como las descritas por Mintzberg, c) con una elevada rotación de jefes con escasa capacidad gerencial y liderazgo, d) con escasas ocasiones en que se consulta o escucha su opinión, e) en inadecuadas condiciones de infraestructura y equipamiento, f) sujeto a tratos jerarquizados y frecuentemente autoritarios, g) con remotas posibilidades de promoción y superación, y finalmente, pero no menor, h) con la “compensación normativa” de la inamovilidad funcionaria y de una evaluación de desempeño de carácter ritual que generalmente no sirve ningún propósito útil. ¿Cómo nos sentiríamos Ud. o yo? Frustrados, desmotivados... y con una profunda desconfianza hacia todos esos reformadores y consultores que de vez en cuando se instalan en nuestra oficina a tratar de implantar nuevas modas gerenciales. La frase obvia que se escucha en los pasillos es: “compadre, no te preocupes, no hagas nada ni digas nada... déjalos hacer... total, en poco tiempo más ellos se van y nosotros seguiremos aquí”

Arreglos estructurales y normativos a esta situación requieren coyunturas políticas que, con suerte, se dan una vez cada 20 años. En el intertanto ¿será posible convencernos mutuamente que estamos en el mismo barco, de que aquí nadie quiere destruir los sindicatos públicos, de que aquí no hay conspiraciones, y de que es la sociedad la que requiere urgentemente de cambios en la manera en que se están haciendo las cosas? Este es sin duda el desafío de

mayor envergadura que enfrentará cualquier reformador que desee ir un poco más allá de las reformas meramente cosméticas o superestructurales.

Sin pretender poseer la verdad sobre este espinudo problema, a continuación trataremos de proveer algunas recetas “pobres pero honradas”... a la espera de las reformas estructurales de la normativa laboral del sector público, y partiendo de la base de que se cuente con un stock adecuado de líderes dedicados y persistentes.

La primera de ellas es la implantación de la práctica de la “conversación significativa”. La gestión de cualquier organización consiste en alinear a un conjunto numeroso de personas para que se coordinen entre si y se repartan el trabajo de manera efectiva. De ahí resulta obvio que un mecanismo fundacional de la gestión consiste en proveer retroalimentación a las personas, para informarlas respecto al grado de alineamiento entre su actividad individual y las necesidades de la organización. Es el acto primigenio de la gestión. Esto ha sido sustituido en el sector público por un llenado de formularios burocráticos de evaluación de desempeño, administrado por el departamento de recursos humanos, con escasa participación de los jefes directos, y en el cual se suele calificar a todo el mundo con notas cercanas al máximo, para evitarse problemas. Asimismo, cualquier intento de modificación de este procedimiento, o de ligarlo a la asignación de incentivos, suele enfrentar fuertes rechazos.

***La frase obvia que se escucha en los pasillos es: “compadre, no te preocupes, no hagas nada ni digas nada.... déjalos hacer... total, en poco tiempo más ellos se van y nosotros seguiremos aquí”***

Los principios fundacionales de cualquier evaluación de desempeño que sirva un propósito constructivo son:

- La evaluación debe ser precedida de una autoevaluación que ayude al funcionario a revisar con sinceridad su propio desempeño.
- La evaluación debe estar soportada en una conversación personal entre el jefe y el subordinado.
- La evaluación debe ser una ocasión para que el superior le exprese al subordinado retroalimentación sobre lo que ha hecho bien, lo que ha hecho mal, y lo que se esperaría de él en el siguiente período.
- La evaluación debe constituir una ocasión bidireccional, en que el subordinado también tenga la ocasión de expresar sus opiniones respecto a los aspectos positivos y negativos de la organización y su jefatura.

De ahí nuestra proposición de la “conversación significativa”, consistente en olvidarse de los esquemas burocráticos y formales de evaluación, dejando que corran por su propio y anquilosado conducto regular, e implantar en paralelo este tipo de conversaciones, partiendo por la cúpula y progresando escalonadamente hasta el último nivel. Son conversaciones sin implicaciones administrativas, sanciones ni promociones. La mantención de este tipo de diálogo por muchos semestres es lo único que puede cambiar la cultura de evaluación en la

organización, al punto de permitir cambios significativos en los procedimientos formales. Es mucho lo que se puede lograr si se parte de la sencilla base de que la gente puede entenderse conversando y no por la ruta de los documentos oficiales.

Otra herramienta de gran utilidad son los programas de mejoramiento continuo y participativo de la calidad y productividad... cuando se hacen bien. En esencia, un programa de mejoramiento continuo no es más que un “buzón de sugerencias glorificado”, es decir, que funcione eficientemente. La forma de hacerlo correctamente consiste en:

- Involucrar a la alta dirección en el programa, de manera que sea ésta la que indique en cuáles áreas es importante o prioritario recibir propuestas de mejoramiento.
- Un breve entrenamiento al personal respecto a técnicas sencillas de trabajo en equipo, solución de problemas, y formulación de proyectos, seguido por la formación de equipos específicos de carácter piloto para resolver algunos de los temas fundamentales.
- Una definición clara de los conductos e instancias para presentar y resolver proposiciones según su envergadura, y el diseño de breves formularios para su proposición.
- La asignación de facilitadores para apoyar estos equipos.
- Instancias claras en que las autoridades escuchen, reciben, aprueben, asignen recursos y den seguimiento a la ejecución de las proposiciones más significativas.
- Evitar cuidadosamente la transformación del programa en “una instancia para que los funcionarios se entretengan, mientras nosotros, las altas autoridades, nos preocupamos de las cosas verdaderamente importantes”.

Los resultados que pueden lograrse son a veces increíbles. En una ocasión, la aplicación de esta técnica a equipos de rediseño de procesos en una entidad de fomento científico nos permitió reducir el proceso de asignación de recursos de 260 pasos (!) a 13. No sólo hay positivos cambios en la motivación del personal, sino que suelen implantarse mejoras que redundan significativamente en ahorros, calidad de servicio y productividad. Por cierto, esta metodología no se puede aplicar en cualquier momento y en cualquier institución. Si se van a efectuar reingenierías o cambios organizacionales mayores, estas deben ocurrir antes, y no después, de un programa de esta naturaleza. Tampoco se puede aplicar esta metodología si el clima es demasiado confrontacional.

Hay otro elemento fundamental del proceso de transformación laboral y valórica de los funcionarios. Mucha gente suele sorprenderse porque los empleados de cualquier organización resisten los cambios. Pero situémonos en su lugar por un momento. Para un gerente, el cambio trae una oportunidad para mostrar resultados, mejoras institucionales, imagen de éxito.... puros beneficios.

Veamos ahora el lado de los trabajadores. Ellos tienen con la organización dos tipos de contrato: el primero es el formal, que habla de salarios, obligaciones, vacaciones, etc., y el segundo es el valórico, esto es, cómo él se siente, quiénes lo rodean, cómo lo tratan, lo mucho o poco que en realidad tiene que esforzarse, etc., etc. En una organización pública, aun si ésta

paga mal y es burocrática, las personas terminan por encontrar su microcosmos, su nicho de amigos, sus relaciones personales, en suma, su “modus vivendi”. No será un torbellino de creatividad, pero la persona tiene su nicho. Y ahora... vienen unos reformadores ¡a decir que lo van a cambiar todo! Si el lector estuviera en su lugar, lo primero que se preguntaría es ¿cómo me va a ir a mí en este terremoto? ¿o no? Ahora bien, si el terremoto lamentablemente implicara reducciones o cambios de personal, cosa que puede ocurrir, esto debe hacerse simultánea y rápidamente en toda la organización. Y si no lo implicara, o si estos despidos o reducciones ya se efectuaron, es fundamental trabajar el tema con todos los tripulantes del barco. Esto significa un largo y trabajoso camino de explicaciones, per-so-na-li-za-das, respecto al porqué y necesidad de los cambios, el sentido y orientación de los mismos, y sobretodo, de qué maneras eso puede o no afectar el contrato formal y el contrato valórico de las personas, y cómo van a ser las cosas después que se implanten los cambios.

Ahora bien, estas son simples y útiles recetas, a las cuales no le podemos asignar un valor curativo todopoderoso. La cultura de cualquier institución es el conjunto prevalente de ritos, símbolos, valores, prácticas y hábitos compartidos mayoritariamente por su personal, y no se logra cambiar ni por decreto ni en algunas semanas. Todo el resto de las herramientas de gestión y tecnologías de información utilizadas en la transformación de cualquier institución pueden aplicarse, por decir una cifra, en menos de un año. Pero este otro factor es el que convierte cualquier proceso efectivo de transformación en una aventura social y política cuya duración es de varios años, y quien crea lo contrario sufrirá las consecuencias. A ello se dedica la próxima Sección.

## 11 EL CAMBIO ORGANIZACIONAL Y LAS LECCIONES DE KOTTER.

*Paciencia, persistencia, política, propaganda, persuasión, proactividad, ... y más ...  
paciencia, persistencia, política, propaganda, persuasión, proactividad....*

**E**n la Introducción hicimos referencia a un artículo clásico de John Kotter. Invitamos al lector, si no lo recuerda, a dar un breve paso atrás y releerla, pues toda esta Sección estará referida a los errores que él ha identificado en los procesos de transformación organizacional, y que son fáciles de cometer:

**Error # 1: No generar convicción en la cúpula.** 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. Por ello, es crucial que, en las etapas tempranas, se haga una cuidadosa evaluación del stock de liderazgo disponible en la institución, haciendo si es necesario los cambios pertinentes, y luego, desarrollando innumerables jornadas de conversación con ellos hasta asegurar la necesaria convicción colectiva en la cúpula. Los procesos de cambio suelen tener dolores y conflictos, y la oposición se reagrupa muy fácilmente si ve fisuras en la cúpula. Por cierto, la oposición no la integran aquellos que tienen un proyecto alternativo para la institución... ojalá fuera así... son los que ya mencionamos, diciendo “compadre, no te preocupes, no hagas nada ni digas nada.... déjalos hacer... total, en poco tiempo más ellos se van y nosotros seguiremos aquí”

**Error # 2: No generar una "coalición 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. Transformar una institución de, por decir una cifra, 2000 funcionarios, es una aventura políticamente equivalente a la de ganar una elección en un municipio de similar tamaño. Se requiere campaña, slogan, seducción... agrandar la coalición. Si esto lo dijo Kotter refiriéndose a empresas como General Motors, imaginemos cuánto más importante es en el caso de una entidad pública latinoamericana.

**Error # 3: No generar una visión seductora del futuro.** ¿Ud. remaría con fuerza en un bote, si no le explicaran hacia dónde éste se dirige? Yo no. Una visión de futuro es eso, es el "sueño del pibe" ambicioso pero realizable, es la institución que soñamos en el futuro. Nada hay más potente para movilizar a la gente. 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 visión.** Si Ud. cree que basta con una reunión, publicación, correo electrónico o memorandum para comunicar la nueva visión, está profundamente equivocado. Se requerirá de mucha persistencia y reiteración, y mucha relación personal entre jefes y subordinados para transmitir esta visión. Por cierto, nada perjudica más el proceso de cambio que una conducta de las autoridades inconsistente con la nueva visión.

**Error # 5: No atreverse a remover los obstáculos de la nueva visión.** No he visto nunca un proceso de transformación que no tenga su "día D". Siempre surgen obstáculos significativos, y estos pueden ser diversos: un procedimiento, una estructura, una actitud hacia los clientes, un stakeholder importante que expresa su disconformidad, y lo peor de todo, alguna persona influyente que sistemáticamente se opone a los cambios. La "oposición" sigue "sentada en la galería" viendo como se desenvuelve el partido, y diciendo "mira, mira... yo te dije.... no se van a atrever ... si aquí no va a pasar nada". Y efectivamente, en las primeras etapas del cambio, podemos convivir con estos obstáculos .. pero a la larga llega inevitablemente "el día D" en que éstos deben ser removidos con decisión, aun a costa de estar dispuesto a perder el cargo. Si esto no se hace, no se pierde una batalla, sino la guerra completa.

**Error # 6: No planear la aparición sistemática de triunfos de corto plazo.** Estos son los que llamamos "quick wins". Sin logros en el corto plazo, aun cuando sean menores, el proceso de transformación pierde credibilidad, y 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.** La mayoría de las veces se requerirán muchos años para que algunos cambios se arraiguen profundamente en la cultura de una organización, especialmente 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.

Hasta aquí algunos de los más importantes errores mencionados por Kotter, pero parecería indispensable agregar otro de nuestra propia cosecha:

**Error # 8: Dejarse vencer por la cotidianidad.** Al principio, en la etapa de diagnóstico y planificación del cambio, todo es puro placer e inspiración, la creatividad está al máximo. Pero luego, viene la tediosa implantación: en última instancia, la modernización de una institución se traduce en un gran conjunto de prosaicas tareas, como el rediseño del proceso X, la implantación del software Y, la capacitación del personal del área Z, etc., etc. En nuestra experiencia, y le rogamos al lector tomar nota detallada, si la cúpula no forma un “comité de cambio” del más alto nivel, cuya misión única y específica es reunirse en forma religiosamente quincenal para coordinar y empujar todas estas tareas, las urgencias cotidianas inevitablemente ahogan el proceso de cambio. Las cosas urgentes son siempre más urgentes que las cosas importantes, y por supuesto siempre hay más cosas urgentes que importantes.

En suma, el mensaje de esta Sección 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 el reformador siente que no dispone de todos estos ingredientes... mejor que no trate, y se contente con algunas reformas menores.

## 12. GOBIERNO ELECTRÓNICO Y TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN.

*Es difícil que los ejecutivos públicos con visión de estrategia tecnológica provengan de las filas de los profesionales informáticos<sup>31</sup> ....:*

Quien escribe estas notas no es un experto informático ni pretende serlo, lo cual tal vez sea mejor desde la perspectiva del reformador, pues no lo podré abrumar con jerga incomprensible aun si tratara. Tal vez el lector se preguntará a qué viene esta Sección, que trata sobre una simple herramienta, y porqué en ese caso no nos referimos a importantes herramientas como planificación estratégica, reingeniería de procesos, control de gestión, ISO 9000, o muchas otras. La razón es que sobre todas las otras herramientas abundan textos excelentes, y no agregaríamos aquí ningún valor reinventando la rueda. La segunda es que las tecnologías de información son las que están produciendo los cambios más radicales en la gestión pública y privada, y paradójicamente, son las que más escapan a la comprensión o formación de la gran mayoría de los reformadores noveles y funcionarios de la banca multilateral que están gestionando o financiando grandes proyectos de informatización pública.

En estas páginas, entenderemos por tecnologías de información el conjunto de herramientas electrónicas que permiten a una organización acumular, procesar o entregar información útil a su propio funcionamiento y a su interacción con el entorno. El término “gobierno

---

<sup>31</sup> Jane E. Fountain, “Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change”, The Brookings Institution, 2001

electrónico”, derivado del inglés “e-government” supone el uso de estas tecnologías en el sector público, aunque suele tener una connotación más acotada a su interacción con terceros. De allí, surge el término G2G (gobierno a gobierno), G2B (gobierno a “business”), y G2C, gobierno a ciudadano.

Por cierto, una de las medidas más efectivas y baratas de la reforma del Estado, en cualquier país, consistiría en reunir durante dos días, nada más, a todos los ministros, viceministros y jefes de servicio, a explicarles con lógica de usuario y no de programador, de qué se trata todo esto, cuál es el valor de tener una base de datos relacional única en el corazón de una institución, qué es operar en web-browser, qué es un ERP o un EIS. Dos días, nada más.

Intentémoslo aquí en 5 páginas, aunque sea a nivel introductorio, no sin antes advertir que, en nuestra experiencia, cerca del 70% de la inversión informática del sector público latinoamericano ha sido derrochada en sistemas descoordinados entre si, no ligados a los procesos de transformación institucional, ni al “back office” manual de estas instituciones .... precisamente porque la tecnología de información no ha sido conducida por la alta gerencia (que desconoce el tema) sino por un departamento de informática desligado del proceso de transformación institucional, en una suerte de “autismo tecnológico”. En un caso reciente, me correspondió revisar una licitación internacional de sistemas informáticos de varios millones de dólares, con recursos multilaterales, que no contemplaba ninguno de los nuevos procesos que estaban siendo implantados en las otras unidades sustantivas de la misma organización.

***En nuestra experiencia, cerca del 70% de la inversión informática del sector público latinoamericano ha sido derrochada en sistemas descoordinados entre si, no ligados a los procesos de transformación institucional, ni al “back office” manual de estas instituciones .***

Las tecnologías de información persiguen dos grandes propósitos: El primero es la integración de la información de los distintos procesos, hacia el interior y el exterior de la organización. Para lograrlo, es central integrar bidireccionalmente los distintos sistemas de manejo de información, tales como marketing, servicio al usuario, compras, inventario, logística, facturación, despacho, recursos humanos, contabilidad, finanzas, presupuestación, etc. Esta integración es la columna vertebral del sistema nervioso digital de la empresa, y los software ERP (Enterprise Resource Planning) son clave, pues también abarcan el mundo externo vía Internet, con proveedores y usuarios, y por cierto, incluyen no sólo los datos, sino también los documentos, y eventualmente, elementos de voz y video. Vincular en forma inteligente toda la información es el objetivo de la organización que pretenda potenciar estos activos de información, y en el caso del sector público, esto se extiende a través de las fronteras institucionales.

El segundo objetivo básico es reducir la *latencia* de la información, es decir, el lapso de tiempo que transcurre desde que la información es generada, hasta que es integrada en el sistema, para ser visible y utilizable por otros procesos. Como ejemplo, es necesario eliminar el registro de prestaciones médicas en fichas manuales y su posterior digitación; el manejo de inventario en sistemas aislados que no conversan entre si y que impiden tener una visión actualizada de los stock y las demandas; sucursales no conectadas en línea con la casa matriz; inadecuado diseño de procesos de atención en caja, etc. Las causas frecuentes de la *latencia* son el registro manual y la redigitación; la imposibilidad de capturar los datos en el origen;

El segundo objetivo básico es reducir la *latencia* de la información, es decir, el lapso de tiempo que transcurre desde que la información es generada, hasta que es integrada en el sistema, para ser visible y utilizable por otros procesos. Como ejemplo, es necesario eliminar el registro de prestaciones médicas en fichas manuales y su posterior digitación; el manejo de inventario en sistemas aislados que no conversan entre si y que impiden tener una visión actualizada de los stock y las demandas; sucursales no conectadas en línea con la casa matriz; inadecuado diseño de procesos de atención en caja, etc. Las causas frecuentes de la *latencia* son el registro manual y la redigitación; la imposibilidad de capturar los datos en el origen;

sistemas desintegrados; ausencia de conectividad, e inadecuados procesos o procedimientos. Las consecuencias de la latencia son múltiples errores en datos; desfase de la información; validaciones con información desactualizada; problemas de coordinación; y mayores costos de operación.

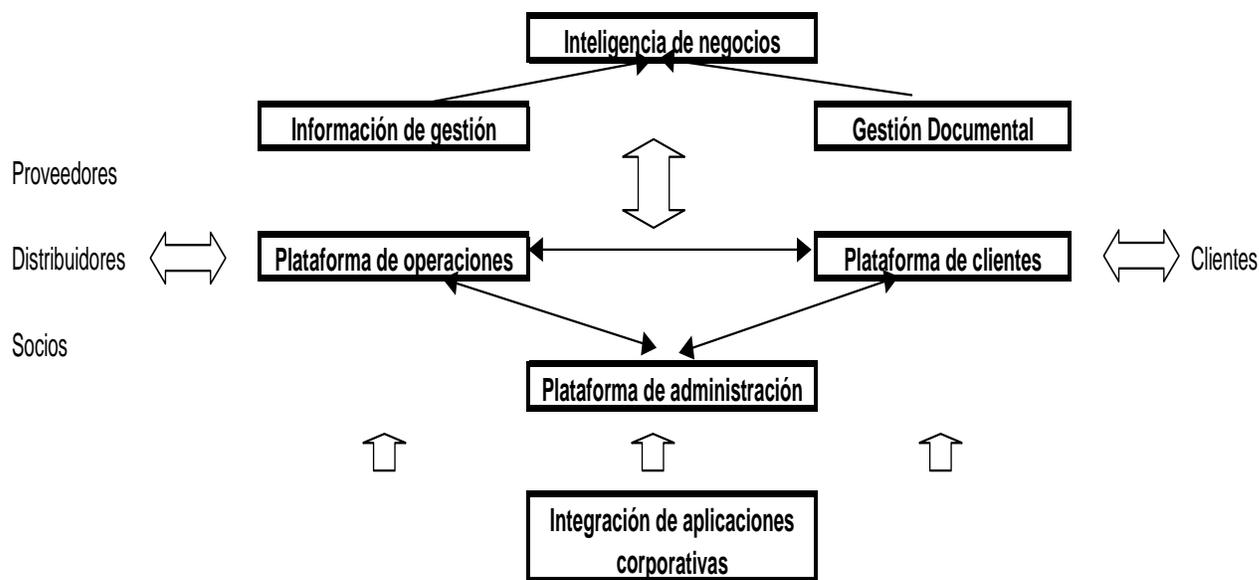
Citar estos dos grandes objetivos no es un simple capricho teórico ... lo hacemos, entre otras cosas, para disipar un mito comúnmente extendido entre directivos públicos desactualizados: que la informatización de su organización consiste en comprar computadoras para los funcionarios y diseñar un sitio web institucional. Eso viene siendo algo así como instalar una red de cajeros automáticos, en que se coloque un cajero humano oculto detrás de cada pantalla, ejecutando los mismos procesos que hace en la caja tradicional. La integración visionaria de los sistemas de “back office” con el “front office” es lo que produce las verdaderas transformaciones de gestión, el mejoramiento en la atención a los usuarios, y la transparencia institucional. Cabe destacar que las tecnologías de información están generando un nuevo y paradójal fenómeno: la recentralización de la información en las organizaciones, liberando así el tiempo de las personas que están en contacto con los usuarios para atenderlos mejor. Si antes era necesario tener una unidad de contabilidad en cada región, hoy el mismo software procesa en línea la información contable de todas las regiones.

Si bien, como hemos dicho, el óptimo de la tecnología de información es contar con una plataforma única e integrada, es útil comprender algunos de sus subsistemas. La gráfica siguiente representa las diferentes plataformas que necesita la gestión de cualquier organización pública o privada. Partiremos de la base de que existe una plataforma física, es decir, que hay hardware, software, conectividad, y que existe una plataforma de oficina, en el sentido que hay una dotación suficiente de PCs y personal capacitado para utilizar sistemas de oficina tales como procesador de texto, planilla de cálculo, e-mail, etc.

***La plataforma de clientes o usuarios*** es la que soporta integralmente todos los procesos de vinculación con ellos: venta, servicio a usuarios, marketing, provisión de información, emisión de certificados, etc. Maneja todos los canales de manera integrada: Call Center, internet, atención en sucursal, casa matriz, atención manual. Acumula la información del cliente, y tiene como base las tecnologías de internet, y Customer Relationship Management (CRM). A través de esta plataforma es que se pueden habilitar – si el “back office” lo permite – los trámites y consultas ciudadanas mas diversas, desde el pago de impuestos hasta la obtención de información, certificados, etc. El advenimiento de la firma digital puede darle a este ámbito una potencia insospechada, pues permitiría darle legalidad a un conjunto mucho mayor de transacciones entre el ciudadano, las empresas y el estado.

***La plataforma de operaciones*** soporta integralmente todos los procesos que permiten generar y entregar el servicio, tales como abastecimiento, producción del servicio, mantenimiento, logística, distribución, etc. Maneja toda la relación con la cadena de abastecimiento, y soporta en línea toda la información de las operaciones de la organización, en cada área. Sus tecnologías de base son internet, intranet, ERP y workflow. Este último es un sencillo pero potente concepto por medio del cual un flujo de proceso es informatizado, y detona al pasar distintos procedimientos automáticamente, tales como impresión de documentos, envíos y solicitudes de información, etc. Es a través de esta plataforma que funciona el “back office” institucional, que permite su posterior enganche con la plataforma externa. Así, por ejemplo, si una oficina autoriza ciertas solicitudes ciudadanas, y esta autorización debe pasar internamente por varios procesos y diferentes oficinas, lo que ocurre al interior de la

organización es que no viajan papeles, sino que el expediente electrónico va siendo accesado por los diferentes funcionarios que lo deben consultar o aprobar, en una secuencia lógica de proceso, que debe haber sido rediseñado en forma previa y no posterior a la informatización.



**Cuadro 7: Las plataformas informáticas de una organización**

**La plataforma de administración** es conceptualmente similar a la de operaciones, pero manejando procesos de soporte al proceso sustantivo, tales como finanzas, contabilidad, presupuesto, recursos humanos, etc.

**La plataforma de información de gestión o de control de gestión**, es básicamente un almacén de datos y herramientas que permiten acceder a la información resumida acumulada en los distintos ámbitos de la gestión. Provee apoyo a la toma de decisiones y feedback a las operaciones, la relación con clientes o la administración, y sus tecnologías de base son OLAP, Data Warehouse, Data Marts, Sistema de Control de Gestión, EIS, y Paneles de Control. Sólo puede existir una vez montadas las plataformas de operaciones y administración, que son la fuente originaria de los datos. A través de esta plataforma los distintos niveles directivos de la organización pueden acceder a indicadores de desempeño institucional o departamental, que deben estar disponibles en forma oportuna, confiable y filtrada. La forma más frecuente de montar estos sistemas es construir una pequeña base de datos separada, una “bodega de datos”, que succiona información periódicamente desde los sistemas operacionales, y la transforma en indicadores de gestión útiles. Recientemente, han surgido para estos fines bases multidimensionales, que en definitiva le permiten a un ejecutivo, en un par de “clicks”, penetrar hasta lo más profundo de su organización y obtener indicadores relevantes de gestión, evitando así el trabajo de numerosos analistas que pasan días enteros estrujando planillas Excel para producir la información solicitada por los ejecutivos.

**La plataforma de gestión documental** soporta el almacenamiento y estructuración de otras formas de información tales como documentos, voz, datos, planos, radiografías, etc. Vincula

la información en distintos medios y permite su gestión por parte de la organización, para extraer know-how o documentos diversos. Las tecnologías son DMS, Intranet, Workflow, y Text Mining. Esta es la plataforma que permite, finalmente, el sueño dorado, la *oficina sin papeles*. Las otras plataformas son esencialmente construidas en torno a una base de datos relacional muy estructurada. Esta, en cambio, equivale a que toda la organización compartiera el mismo disco duro, en un sistema de archivos y carpetas asequible y bien estructurado, que permite la recuperación de cualquier documento, ya sea recorriendo la estructura de los archivos como uno lo haría en el Explorador de Windows, o haciendo búsquedas con buscadores tipo Google o Altavista, pero internos, en la intranet de la organización.

**La plataforma de inteligencia de negocio** suele tener un alto nivel de sofisticación, ya que “succiona información” de todas las restantes plataformas, con el propósito de administrar efectivamente el conocimiento acumulado en la organización a través de aplicaciones muy especializadas. Un uso típico de sector público sería su utilización en la inteligencia de fiscalización de contribuyentes en el servicio tributario o aduanero, y en el seguro público de salud sería la detección de patrones de violación a las normas por parte de usuarios. Por ejemplo, una administradora de tarjetas de crédito puede montar un sistema de inteligencia artificial que permita detectar patrones de consumo exóticos, fraudes, o costumbres de diferentes grupos de consumidores.

Finalmente, la **integración de aplicaciones corporativas** es el diseño arquitectónico básico, es decir, las definiciones tecnológicas de las diferentes plataformas, que permitan la interacción fluida de cada componente de la arquitectura. Fallar en esto en la etapa de diseño equivale a botar a la basura inversiones millonarias... y ocurre con frecuencia.

Un concepto adicional ... y terminamos con este necesario sufrimiento. Antiguamente, existían las *bases de datos planas*, una suerte de planilla Excel gigantesca donde se acumulaban (repetitivamente) los datos de una organización. El viejo COBOL. En un campo podía aparecer Juan Pérez, y en otro J. Pérez.. siendo así dos entes diferentes. Hoy, existen las *bases de datos relacionales*, y 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 toda la organización... 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” 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.

Los mismos conceptos son aplicables a un servicio aduanero o un ministerio de agricultura, y permiten al gerente público especificar de manera estratégica cuáles son las necesidades de gestión que deben resolver los sistemas de información, y no operar al revés, es decir, obedecer los deseos de los jefes de informática o vendedores de sistemas, para luego salir a buscar las necesidades estratégicas que se resuelven con estos sistemas. Reiteremos lo dicho al inicio de esta Sección: el potencial de transformación organizacional, e inter-organizacional, de las tecnologías de información, es simplemente monumental. J. E. Fountain, la autora que proveyó la cita inicial de esta Sección, hace una excelente comparación entre la burocracia típica, weberiana, y la nueva burocracia virtual:

<b>Burocracia tradicional</b>	<b>Burocracia virtual</b>
<b>División del trabajo precisa, jerarquizada, con fronteras jurisdiccionales definidas.</b>	<b>Organización basada en sistemas de información, comunicación informal, trabajo y decisión en equipos</b>
<b>Organización diseñada para almacenar y administrar archivos en papel.</b>	<b>Organización que mantiene y administra archivos electrónicos.</b>
<b>Manuales y reglas de funcionamiento.</b>	<b>Reglas incorporadas invisiblemente en los sistemas.</b>
<b>Procesos lentos y plazos largos de retroalimentación.</b>	<b>Procesos en tiempo real con retroalimentación instantánea.</b>

*Cuadro 8: Burocracias tradicionales y burocracias virtuales.*

Estas transformaciones no sólo afectarán la vida de instituciones específicas, también pueden tener un enorme impacto en iniciativas transversales de reforma del Estado. La revista mexicana Política Digital, cuya simple existencia constituye un hecho novedoso, recientemente ha publicado un interesante documento de recomendaciones generales sobre gobierno electrónico, producido por un grupo de expertos mundiales en el tema<sup>32</sup>. Entre las iniciativas transversales de mayor potencial e impacto están los sistemas de compras públicas, las ventanillas electrónicas para trámites ciudadanos de carácter múltiple, la informatización de la relación tributaria y financiera de los ciudadanos y las empresas con el Estado, los sistemas de facturación y transacción electrónica, y las poderosas herramientas disponibles para e-salud, e-justicia, e-municipios y e-ducación.

Dos precauciones finales de esta Sección: a) la implantación de tecnologías de información tiene como requisito indispensable un rediseño o racionalización de estrategias, servicios y procesos ANTES y no DESPUES de la informatización, y b) su implantación exitosa requiere de una dosis monumental de compromiso de las autoridades, de comunicación, de meticuloso pulimiento de detallitos (*debugging*), y de capacitación exhaustiva del personal hasta en los más mínimos detalles. El anecdotario está plagado de incidentes en que las nuevas tecnologías son rechazadas porque las personas no supieron cómo digitar un dato... o cómo prender el PC. “¿Viste?... yo te dije que esta mugre no serviría” es la frase más escuchada en las etapas iniciales de una implantación informática.

## **13. GUÍA DE ACCIÓN PARA REFORMADORES PERPLEJOS.**

*Finalmente, a lo único que le cree la gente es a los números...*

Hasta ahora, hemos sido prolijos en detallar las trampas y obstáculos que enfrenta el reformador, con lo cual tal vez el lector esté preocupado o perplejo... y hemos proporcionado escasas pistas acerca de cómo abordar ordenadamente un proceso de transformación institucional. Trataremos ahora de pagar esta deuda, y proporcionar una guía ordenadora de la acción.

<sup>32</sup> “Ruta Crítica para el Gobierno Electrónico en el Mundo en Desarrollo”, Política Digital, México, No. 4, Junio-Julio 2002

Dos salvedades iniciales: la primera es que aquí presentaremos la secuencia ideal, y ... no me ha tocado vivirla nunca a plenitud. Desgraciadamente, los procedimientos de licitación pública de estos proyectos de transformación suelen estar divididos en pedacitos, asignados a veces en el orden incorrecto o con plazos imposibles de cumplir, y lo que es peor, con una teoría poco comprensible, según la cual es mejor contratar muchos proveedores que pocos, con lo cual lo que se logra es aumentar la entropía de un proceso de por sí confuso y difícil. Sin embargo, para tranquilidad del lector, me ha tocado vivir y experimentar la totalidad de los pasos, y podemos dar fe con bastante certeza respecto al orden ideal y el marco conceptual en que deben darse.

La segunda salvedad: no le tengo mucho aprecio a los típicos “management best sellers”, del tipo “mejore su institución en 10 pasos” o “5 minutos para el éxito”. No he visto nunca que funcionen... porque las organizaciones son complejas y multifacéticas. Por tanto, aquí el lector no va a encontrar ninguna “pomada universal” respecto al contenido de las reformas, sino mas bien la secuencia, conceptos e ingredientes indispensables del proceso.

1. ***Concebir una intervención institucional y “holística”***, que integre en una secuencia racional las diversas herramientas de gestión. Esto significa que será necesario abordar estrategia, estructura, procesos, sistemas, personas y valores. La estrategia de intervención deberá definir una secuencia y cronograma cuidadoso, para evitar el común fenómeno de la “intoxicación herramental”, según el cual anda todo el mundo ocupado en 14 proyectos paralelos de cambio, que generan más caos que resultados. Hay que darse el tiempo necesario para lograr las transformaciones, y hacerlo con persistencia. En lugar de diseñar un vehículo que va a alta velocidad, es preferible asimilar el proceso de transformación a un tanque, que a veces va muy lento... pero que no es conveniente ponerse por delante y que va lenta pero seguramente produciendo resultados visibles.
2. ***Comenzar por un diagnóstico multifacético***. Esto significa, una vez más... estrategia, estructura, procesos, sistemas, personas y valores. Es necesario entender las cifras básicas de las institución, los pocos o muchos indicadores que haya disponibles, entender el entorno institucional y normativo, los actores clave, sus interacciones, la estructura organizacional formal y la real, las interacciones entre diferentes componentes de la estructura, la opinión de los usuarios, los procesos que agregan valor al usuario, los procesos de apoyo, las plataformas informáticas, la dotación de personal, el clima laboral, el grado de conflictividad subyacente, las relaciones laborales y sindicales, el talento gerencial disponible, los procesos de toma de decisión, los mecanismos de aprendizaje, el control de gestión, la forma de generar membresía en la organización, y los mecanismos de resolución de conflictos entre sus miembros. Por cierto, es vital entender la lógica institucional subyacente, es decir, hasta dónde la organización se asemeja a una “burocracia profesional” o a una “máquina burocrática”. Asimismo, es vital durante esta etapa identificar los “quick wins”, es decir, aquellas mejoras que, siendo factibles, rápidas e indoloras, puedan generar en etapas tempranas del proceso la sensación de que la maquinaria del cambio ya se puso en marcha.
3. ***Mapear la problemática***. Si la etapa de diagnóstico significa mucha transpiración y trabajo, esta etapa significa todo lo contrario... poco trabajo y mucha inspiración, y aquí es donde abandonamos el recetario mágico de los best sellers. De lo que se trata es de

tomar el universo de información recabada, destilar los nudos institucionales fundamentales, y mapear sus interacciones, como lo hicimos genéricamente en la Sección 3, para entender por dónde comenzar y en qué secuencia.

4. ***Definir la estrategia general de transformación.*** Esto significa definir qué tan radical o gradual será la intervención... y qué tan top down o bottom up... según la magnitud de los problemas y cambios necesarios, su impacto laboral, las diferentes correlaciones de fuerzas y grados de madurez institucional. A estas alturas, si hay una cúpula gerencial compacta y alineada, es conveniente encerrarse todo el tiempo que sea necesario, hasta alcanzar consenso respecto al diagnóstico, y la radicalidad o gradualidad de los cambios y la estrategia de intervención.
5. ***Diseñar el plan básico de la intervención.*** Esto significa contar con a) un plan estratégico claro; b) un cronograma de los diferentes y concretos proyectos de cambio, sean estos normativos, organizacionales, laborales, de procesos, sistemas, inversiones, tipología de servicios, relaciones con el entorno ...cuidando no caer en la intoxicación; c) el escenario presupuestal y financiero de los cambios, y d) los resultados esperados del cambio, expresados deseablemente en términos de indicadores duros de calidad, efectividad u otros.
6. ***Asegurar el stock mínimo indispensable de capacidad de liderazgo interno.*** Aquí comienzan los problemas. A estas alturas han transcurrido dos a tres meses, de puro placer y ejercicio intelectual. No se ha intervenido en nada... pura planificación. Pero a estas alturas también comienza a quedar claro el “who is who” de la plana gerencial de la organización, quiénes tienen el compromiso y capacidad de liderazgo para implementar los cambios, quiénes pueden llegar a tenerlo con un poco de seducción y capacitación, y... quiénes no. Ha llegado entonces la primera hora de la verdad, la hora en que la autoridad máxima debe decidir si este es o no es su “equipo ganador”, si puede o no cambiar a algunos (lo que a veces tiene restricciones políticas), en fin, realizar las labores de lobby y cambios necesarios. Digámoslo mejor al revés... si el resultado de esta etapa 6 NO ES un “equipo ganador y convencido de la necesidad de cambios”, mejor volver al tablero de dibujo y bajar la mira del fusil, para diseñar algunas transformaciones más tímidas y cosméticas. Asimismo, en esta etapa puede ser deseable diseñar y comenzar a realizar un programa de entrenamiento de los directivos, sobre temas de gestión pública, gestión institucional, tecnologías de información, el contenido del Plan, aspectos valóricos y emocionales, etc.
7. ***Negociar con los “dueños” un contrato de desempeño y financiamiento.*** Como ya hemos dicho, toda institución tiene un conjunto de *stakeholders* clave. Autoridades financieras, parlamentarias, ministeriales, presidenciales, sindicales, etc. Ha llegado entonces la hora de elaborar una seductora presentación del Plan, y comenzar el interminable “road show” con los *stakeholders*, culminando deseablemente en un contrato formal e informal, según el cual los diferentes *stakeholders* proveerán apoyo político, normativo y/o financiero, a cambio de que la institución obtenga tales logros o mejore sus indicadores A, B o C en un plazo de X años.
8. ***Diseñar detalladamente la cartera y equipos de proyectos de cambio.*** Aquí termina la inspiración y comienza definitivamente la transpiración. Cada uno de los

múltiples proyectos, que pueden ser 20, 40 u 80, requiere un documento de proyecto, un líder de proyecto, un presupuesto, un equipo de trabajo, licitaciones, etc. En esta etapa resulta crítico definir quiénes serán los jefes de cada proyecto, pues la ejecución del plan pasará a depender de manera vital de cada uno de ellos. Si es necesario, deberá proveérseles entrenamiento en gerencia de proyectos, una especialidad en si misma. Y luego comienza el largo camino de la ejecución de los mismos. Comenzar por los “quick wins” siempre ayuda.

9. ***Diseñar y ejecutar el programa detallado de cambio laboral.*** Uno de los proyectos de la cartera amerita trato aparte. Esto se refiere al cuidadoso diseño y ejecución del programa de actividades por medio de las cuales cada jefe y cada supervisor deberá ser instruido acerca del Plan, y luego deberá reunirse personalmente con su equipo para explicar, como ya dijimos, los cambios y su efecto en el personal y la manera de hacer las cosas en la institución. No bastará con una conversación, sino que serán muchas, y deseablemente, complementadas con a) las “conversaciones personales y significativas de evaluación de desempeño”, y b) un programa de mejoramiento continuo y participativo de calidad y productividad, con sus correspondientes estímulos materiales y no materiales.
10. ***Construir una instancia de alto nivel para controlar y supervisar la cartera de proyectos.*** Esto es vital y definitivo. Si al llegar a este punto la autoridad máxima considera que su labor ya está hecha, sus lineamientos clarificados, y que ahora puede olvidarse y dedicarse a sus entretenidas labores políticas.... olvídense. Hay un dicho que dice así: “no hay proyecto en la historia de la humanidad que se haya terminado a tiempo, dentro del presupuesto, y con las mismas personas que lo comenzaron”. Como dice el proverbio zen, ... la vida es difícil... y las leyes de Murphy se aplican en la gestión de proyectos de cambio con una perversidad diabólica. Se requiere una reunión sagrada, quincenal, de la cúpula directiva, con el único propósito de evaluar los avances de los proyectos. Y se requiere la designación de un secretario ejecutivo de tiempo completo, cuya única labor sea servir de facilitador de estos proyectos de cambio e informante de esta reunión quincenal y sagrada. Si no tiene tiempo para estas reuniones, o recursos para este secretario ejecutivo.... mejor devolvámonos a la mesa de diseño y bajemos la mira.
11. ***Difundir permanentemente los indicadores relevantes.*** Desde el inicio... para tener una línea base de comparación “antes y después”. Impresa en “posters”, distribuidos en toda la organización. Finalmente, a lo único que le cree la gente es a los números. Y si los indicadores son “feos y malos”... doble razón para poner esos “posters”.

## 14. EPÍLOGO

*Si se quiere, ... se puede*

Ejemplos de transformaciones públicas integrales y exitosas existen en varios países de América Latina. Son escasos, pero existen. Abordaremos el caso chileno, simplemente porque existió un estudio transversal de los mismos que permitió extraer algunas moralejas

generales. En 1999, a nuestra empresa le correspondió administrar, por contrato con el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y la CORFO de Chile, el Premio Nacional a la Innovación en Gestión Pública<sup>33</sup>. Esta convocatoria buscó premiar innovaciones ya realizadas en algún ámbito de la institucionalidad pública del país, de acuerdo a criterios de novedad, impacto, replicabilidad, sustentabilidad y materialización de las mismas.

La sorpresa fue muy grata al constatar que se recibieron 247 postulaciones. Entre las 10 innovaciones premiadas estuvieron, por ejemplo:

- La reingeniería y transformación de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Salud en un eficiente e informatizado intermediador de las adquisiciones del sector.
- La implantación de un novedoso servicio montado en un vehículo para abordar las necesidades sanitarias de una comuna rural, el “Salumóvil”, del Municipio de Quinta de Tilcoco.
- La transformación del servicio de atención al paciente, en el Hospital San Martín de Quillota, desde una concepción puramente biomédica, a una concepción bio-psico-social, para resolver las tradicionales falencias de los servicios públicos de salud en la comunicación, información y trato digno de los pacientes.
- El establecimiento de un tiempo máximo de espera de 30 minutos en el Servicio de Impuestos Internos, pasados los cuales se hace el trámite en el domicilio que indique el usuario.
- La iniciativa “Un libro para sanarme” de la Dirección de Bibliotecas Públicas, que estableció un sistema de préstamo de libros en hospitales.

Es significativo mencionar que estas iniciativas no nacieron de ningún plan o normativa central, sino que obedecieron a la creatividad y empuje de miles de funcionarios repartidos en toda la administración pública del país. La mayor parte de las innovaciones presentadas tuvo relación con la mejoría de la calidad o procedimientos de atención a los usuarios, así como mejoras en los procedimientos internos y redefiniciones estratégicas de la institución.

Junto con darnos una inyección de optimismo, el análisis estadístico de estas innovaciones nos permitió consolidar y reafirmar muchos de los conceptos que hemos expresado en este documento. Así por ejemplo:

- Al encuestar en profundidad a los 23 proyectos finalistas de la convocatoria sobre los factores obstaculizadores de la innovación, los principales fueron a) las resistencias y suspicacias naturales frente al cambio; b) las reglas administrativas y normas externas a la institución, y c) la cultura y valores generalmente imperantes en la institución.

---

<sup>33</sup> “Experiencias Innovadoras en la Gestión Pública de Chile – 1999”. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

- En cuanto a los factores facilitadores de la innovación, no es sorprendente que las principales menciones hayan sido a) la visión estratégica de la institución, y b) el liderazgo, interés y presencia de autoridades superiores, que llegaron a proteger el proyecto en momentos difíciles.
- Los más frecuentes promotores de las innovaciones fueron los altos ejecutivos de unidades o instituciones, reafirmando así la enorme importancia de los liderazgos en los procesos de transformación pública. De la misma manera, los factores que con mayor frecuencia desencadenaron las innovaciones fueron redefiniciones – tipo “top down” – en la estrategia de la institución o la política de gobierno asociada a esa institución.
- También es interesante destacar que el 80% de los proyectos tuvo una cuidadosa planificación de la estrategia de implantación, el 80% fue implementado por un equipo interdepartamental o interinstitucional, y el 50% fue implementado por medio de pruebas piloto previas al lanzamiento a mayor escala. Una no despreciable proporción, 21%, contó con el financiamiento o cofinanciamiento de privados.

Más claro echarle agua. Cuando se quiere, se puede. Buena suerte.

## 15. BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

Esta lista no pretende ser exhaustiva. Es simplemente una mínima selección, extraída de los pie de pagina de este documento, de aquellos artículos y libros de cabecera que le recomendamos especialmente al reformador que comienza a aventurarse en esta jungla. Como advertimos inicialmente, hasta donde sabemos, la mayoría está únicamente en inglés, no disponible en versión traducida, salvo aquellos marcados con (\*).

1. J. Kotter, "Leading Change: Why Transformation Efforts Fail", Harvard Business Review, Marzo - Abril 1995, pp. 59-67. Hay un libro con el mismo nombre (\*)
2. C. Pollit, G. Bouckaert, "Public Management Reform. A Comparative Analysis", Oxford University Press, 2000.
3. H. Mintzberg, "Managing Government: Governing Management", Harvard Business Review, May-June, 1996, pp. 75-83
4. D. Osborne y T. Gaebler, "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector", Penguin Books, 1993
5. M. L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist, E. Vedung, "Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation", Transaction Publishers, 1998
6. P. Drucker, "Managing the Non - Profit Organization", Harper, 1992 (\*)
7. J. Gharajedaghi, "Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity. A Platform for Designing Business Architecture", Butterworth Heinemann, 1999.
8. H. Mintzberg, "Structure in Fives: Designing Effective Organizations", Simon & Schuster, 1993.
9. C. Losada, "La Función de Dirigir en la Administración Pública", en ¿De Burócratas a Gerentes?, BID, Washington, 1999

## AGRADECIMIENTOS

El autor agradece las observaciones y comentarios de Rodrigo Egaña. La Sección 12 está en buena medida basada en una presentación interna de IGT Consulting, elaborada por Iván Braga. Los extensos comentarios de Gabriela Rubilar y Alejandra Mizala han ayudado mucho a pulir el fondo y la forma de este documento. Numerosas observaciones de edición fueron gentilmente proporcionadas por Paola Berlín. Las responsabilidades, por supuesto, son del autor.

## INDICE DE RECUADROS

Cuadro #	Título	Sección
1	La Conversión de insumos en impactos	2
2	Diagrama sistémico de problemas frecuentes en instituciones públicas.	3
3	La influencia sociopolítica en la reforma institucional	4
4	Reformas institucionales vs. reformas horizontales	5
5	Perspectiva formal vs. social de la arquitectura organizacional	6
6	Características del directivo público	7
7	Las plataformas informáticas de una organización	12
8	Burocracias tradicionales y burocracias virtuales.	12

## ACERCA DEL AUTOR

Mario Waissbluth es PhD en Ingeniería, Director Ejecutivo de IGT Consulting, empresa latinoamericana de consultoría en gestión, [www.invertec-igt.com](http://www.invertec-igt.com), y miembro del Directorio de diversas empresas privadas y públicas. Email: [mariowai@invertec-igt.com](mailto:mariowai@invertec-igt.com). La caricatura de la portada es cortesía de la revista Política Digital y su autor es Daniel Paz.

## **POLIS**

### **PROGRAMA LATINOAMERICANO DE GERENCIA PUBLICA**

Esta es una publicación de POLIS, el Programa Latinoamericano de Gerencia Pública, iniciativa conjunta del Departamento de Industrias de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, e IGT Consulting, empresa consultora con presencia en diversos países de la región.

Nuestro propósito es la formación de directivos públicos latinoamericanos, por medio de módulos de capacitación y diplomados para ser impartidos en universidades e instituciones públicas de la región.

Los módulos generales del Programa, de 24 hrs. de duración, son los siguientes:

- ✓ Gerencia Pública ( 2 módulos )
- ✓ Estrategia y cambio en el sector público
- ✓ Gestión de recursos humanos y desarrollo organizacional
- ✓ Innovación y herramientas para la gestión pública
- ✓ Tecnologías de información para la gestión

Los módulos temáticos son:

- ✓ Gobierno electrónico
- ✓ Política y gestión educativa
- ✓ Política y gestión en salud
- ✓ Política y gestión municipal y descentralización
- ✓ Política y gestión de justicia
- ✓ Política y gestión de fomento científico, tecnológico y de competitividad empresarial
- ✓ Políticas mediambientales
- ✓ Políticas sociales
- ✓ Políticas regulatorias

Mayor información sobre el Programa puede solicitarse a:

[regana@invertec-igt.com](mailto:regana@invertec-igt.com)

Esta publicación está protegida por derechos de autor. Puede solicitarse en forma impresa, para despacho aéreo, en paquetes de 5 ejemplares, a:

[mastorga@invertec-igt.com](mailto:mastorga@invertec-igt.com) ,

o bien, se puede hacer un download gratuito en formato Acrobat en el sitio:

[www.invertec-igt.com](http://www.invertec-igt.com) , en la sección Gestión Pública.