

1

INTRODUCCIÓN

Mario Weissbluth

La excelencia no es una
función de las circunstancias.
Es en lo fundamental un problema
de elecciones conscientes,
y de disciplina.

J. COLLINS

**Este libro es una creación colectiva
(Una nota personal de 2019)**

Inicialmente, este libro sería de autor único: Mario Weissbluth, de setenta años, fundador y primer director académico del Centro de Sistemas Públicos (CSP) del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y de su Diplomado en Gerencia Pública, por el cual han pasado cerca de mil quinientos alumnos en dieciséis años, incluidos alumnos internacionales, la mayor parte de ellos funcionarios públicos de nivel medio y medio-alto, con los cuales obviamente se han producido intensas discusiones y estudios de caso sobre la dura realidad de sus instituciones.

Adicionalmente, el CSP ha desarrollado desde su creación más de noventa proyectos de consultoría al sector público

y siete grandes proyectos de investigación en esta materia. Me honra decir que se ha convertido en un verdadero *power house* de este tema, no solo en Chile sino para diversos países de la región.¹

Estando ya en ruta de jubilación, no por lo administrativo sino por problemas de salud que no es del caso mencionar aquí, deseaba dejar plasmada una cierta corriente de pensamiento sobre gestión pública, que hemos ido desarrollando con diversos colegas, casi todos más jóvenes o mucho más jóvenes, pero de alto calibre. Un resumen de sus robustos currículums se encuentra al final del texto, varios de ellos habiendo ejercido, además, cargos directivos relevantes en el sector público y privado.

Tan de autor único sería este texto que el contrato inicial con Penguin Random House, mi casa editorial para tres libros anteriores, era solamente conmigo. Sin embargo, a la altura de septiembre de 2018, me quedó claro que no sería capaz con tanta aventura. Por ello, y por acuerdo con la editorial, invité a participar a Analía Medrano, con quien hemos colaborado intensamente y por muchos años en consultorías internacionales que ella sigue desarrollando. Curiosamente es la única no-integrante del CSP porque hoy vive en Alemania.

Un par de meses más tarde, quedó claro que esto tampoco sería suficiente, y en ese punto invité a colaborar a nada menos que once profesores y consultores adicionales del CSP. Comencé por Alejandro Barros, uno de los expertos más reputados de la región en digitalización del Estado, y luego se sumó la robusta lista de personajes que se describe en anexo. Debo decir que todos aceptaron con alegría y entusiasmo, a pesar de tener una copiosa agenda. Cada capítulo menciona a sus coautores principales.

¹ www.sistemaspublicos.cl

Si bien yo seguí asumiendo la responsabilidad como corrector final de todos los textos y el organizador temático —puesto que hay muchos cruces entre capítulos—, es importante destacar que este no es un típico «libro de artículos» en que cada uno es escrito separadamente por uno o dos autores, sin coordinación con los demás. Se fue más bien convirtiendo en una verdadera creación colectiva, en la que todos lo hemos pasado muy bien y colaborado, en mayor o menor medida, en casi todos los temas. Ahí ha sido indispensable el trabajo de Ximena Pizarro, la más joven del grupo, como coordinadora general. Organizar a consultores y profesores de alto nivel es tan difícil como conducir una manada de gatos silvestres y creativos.

Asimismo, este esfuerzo se convirtió en un verdadero festival de descubrimientos de las más recientes referencias mundiales en todos los temas, en que el desafío ha sido más bien filtrar para no agobiar al lector. Todo el esfuerzo se fue organizando a través de la herramienta colaborativa *Slack*.

Este grupo de autores lleva cerca de quince años enseñando prácticamente todos los temas cubiertos en este texto a los alumnos arriba mencionados. El Diplomado se cursa a lo largo de cerca de cinco meses de manera *part time*, con ejercicios, estudios de caso y trabajos de grupo.

Casi sin excepción, en todas las ediciones de este programa docente los alumnos han reclamado porque se sienten asfixiados con la gran cantidad de conceptos diversos a los que se están viendo expuestos, especialmente cuando son temas que no habían visto nunca. Decimos esto porque es probable que si cualquier lector intenta leer todo este material en pocos días, se sienta doblemente asfixiado. Si les ocurrió a nuestros alumnos teniendo cinco meses para digerirlo todo, en pocos días puede tal vez ser abrumador leer y aprovechar bien la totalidad del texto, a pesar de que hemos hecho un gran esfuerzo por abreviar y simplificar todos los capítulos.

Nuestro consejo es leer inicialmente las Secciones I y II, que representan un poco menos de la mitad del texto, que proyectan los conceptos esenciales de carácter general, dejando la Sección III, que constituye el «herramental operativo» de la gestión pública, como material de referencia para ir siendo abordado a medida que se vaya impartiendo en un curso (en el caso de ser alumnos); o bien —si son directivos en ejercicio de su cargo— a medida que requieran conocer estas herramientas.

Asimismo, hemos procurado en todos los capítulos hacer mención expresa a otros capítulos que están interconectados en alguna materia específica. De esta manera, el lector podrá rápidamente consultar una materia colateral. Por ejemplo, al leer sobre gestión de recursos humanos, si surge el tema de las aplicaciones informáticas que lo gestionan, está la mención cruzada. Es de algún modo una asimilación del libro a un concepto de sitio web.

Dicho lo anterior, reiteramos nuestra convicción acerca de la enorme importancia de todos los temas cubiertos. En nuestra vida cotidiana como profesores, consultores o directivos, nos ha asfixiado otra cosa: constatar cómo gran parte de estos temas son prácticamente desconocidos por la gran mayoría de las personas que se desempeñan en los servicios públicos, tanto de nivel directivo como en los niveles más bajos. Nos ha resultado en verdad desesperante ver la enorme pérdida de efectividad del sector público latinoamericano, simplemente por desconocimiento del potencial que tienen estas herramientas para mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de nuestros Estados, y por ende, la pérdida de valor público para la ciudadanía del continente.

Ojalá este texto cumpla el propósito que nos trazamos al inicio: contribuir a «infectar con el virus positivo» del conocimiento de la gestión pública al número más grande posible de servicios públicos latinoamericanos. Si nos hemos pasado casi

una vida predicando sobre estas materias, ojalá con esta herramienta estemos ganando muchos más predicadores para la cruzada del mejoramiento de la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social de nuestro continente.

Una anécdota ilustrativa

En los años noventa, uno de nosotros (Mario) era socio y director de una empresa de consultoría en gestión para empresas privadas y entes públicos. Estábamos felices pues nos había contratado un proyecto la importante Corte de Apelaciones de Santiago.² Nuestra misión era mejorar la gestión de esta congestionada institución repleta de casos, atrasos y papeles. Cada uno de ellos representaba, y representa hasta hoy, un drama humano: alguien a punto de entrar a la cárcel, perder su empresa, o ser condenado por fraude, robo o corrupción. Similar a cualquier país.

Como de costumbre, comenzamos por revisar las estadísticas. Número de casos anuales, duración de los mismos hasta su cierre definitivo o temporal, etcétera. Muy pronto quedamos espantados. A esa Corte estaban ingresando noventa mil casos anuales, y se estaban dictaminando y cerrando sesenta mil. Es decir, se acumulaban treinta mil por año, y ya había doscientos cuarenta mil pendientes. Doscientos cuarenta mil dramas humanos.

Pedimos cita de inmediato con el presidente de la Corte. Por ley, este es el responsable de todos los asuntos de gestión y administración, y debía ser entre los jueces integrantes... el de mayor edad. No de mayor antigüedad en el cargo, sino edad, en este caso claramente más de ochenta años. Después de

² Ver <http://www.pjud.cl/corte-de-apelaciones>

pasar varias antesalas, logramos saludar al distinguido juez, a quien no conocíamos. Esta es por cierto una característica frecuente de las entidades públicas: contratar estudios, asesorías o softwares, a veces muy caros, sin que el directivo máximo se entere... o se acuerde. No forma en realidad parte de sus preocupaciones principales.

Luego de las habituales cortesías, le planteamos respetuosamente la situación, a nuestro juicio urgente: «hay doscientos cuarenta mil casos acumulados... si usted cerrara la admisión de nuevos casos a la Corte, cosa imposible, a un ritmo de sesenta mil cierres anuales, demoraría cuatro años tan solo en dictaminar los casos pendientes... Hay que hacer algo pronto».

El honorable juez guardó silencio por lo que me pareció una eternidad. Debe haber sido un minuto. Pero un minuto de silencio es tan largo como para honrar a los fallecidos. Y luego preguntó: «¿por qué me traen a mí estos problemas administrativos?». Después de algunas estériles argumentaciones, nos retiramos discretamente, convencidos de que no era esa la ruta. Luego de muchos meses de arduas discusiones, resistencias e incomprensiones, nuestro único logro, no menor, fue conseguir que contrataran a una persona como responsable permanente de la gestión, estadísticas y procesos de la Corte.

En esta breve anécdota puede resumirse una gran cantidad de los más severos problemas de las instituciones públicas latinoamericanas. Para la mayoría de los directivos públicos, los desafíos de gestión, estrategia, sistemas, o calidad en el servicio, les resultan prácticamente ajenos a su ser. Ni siquiera estadísticas cruciales como las arriba mencionadas les parecen relevantes.

Para este juez, el epicentro era «impartir justicia justa», y si la lista de espera hubiera sido de setecientos mil en lugar de doscientos cuarenta mil casos, le hubiera significado

exactamente lo mismo. Para otros directivos, lo importante es utilizar el cargo para hacer carrera política, o tal vez para «hacer política», en el sentido de asistir constantemente a importantes reuniones con parlamentarios u otros dirigentes políticos, o bien asegurar la elección de su coalición en el siguiente período... para seguir teniendo un cargo, deseablemente con automóvil y chofer.

Eso les resulta más importante que la calidad de la atención en las ventanillas.

¿Administración o gestión?

No es casualidad que estos directivos utilicen la palabra «administrativos» para referirse a estos problemas. Eso les rebaja un poco el tono, como si fuera un asunto de los contadores de la institución, poco digno de su atención. No usan la palabra «gestión». Son «temas menores». No importa que en ellos se juegue la calidad de la salud, la educación, la vivienda, la justicia o la infraestructura que afecta a millones de ciudadanos.

Lo mismo suele ocurrir con los parlamentarios que legislan, a veces produciendo importantes cambios en las políticas públicas de algún sector; cambios que frecuentemente son positivos (en teoría). El problema en este caso es que rara vez a esos parlamentarios o al poder ejecutivo les importa la «implementabilidad» de esas leyes. En el extremo, se aprueban constituciones que garantizan el derecho inalienable de los ciudadanos a la salud, o a la protección de la infancia vulnerada. ¿Con qué personas y recursos financieros? ¿Con qué institucionalidad? ¿Con qué gradualidad? ¿Con qué modelo de externalización y/o alianza público-privada? Esos también pasan a ser detalles «administrativos» menores, comparados con la épica y el poder comunicacional que significa aprobar

un cambio legislativo en el Congreso, aunque estemos muy lejos de que esté operando... o pueda operar.

En suma, la experiencia gubernamental de América Latina ha demostrado una carencia frecuente: si bien la región ha avanzado en el diseño de políticas públicas, sean estas económicas, sociales o de cualquier otra índole, su materialización a través de programas, instituciones, instrumentos o proyectos específicos suele quedar muy lejos de lo inicialmente diseñado, y esto se traduce a la postre en pobreza, inequidades, injusticias y carencias para la mayoría de la población.

Esto se debe a problemas generalizados en ámbitos como a) diseño y gestión de la institucionalidad correspondiente; b) carencia de capacidades y habilidades en materia de gestión de instituciones, procesos, programas y proyectos; c) carencia de metodologías de diagnóstico institucional, programas y proyectos; d) elevada rotación de ministros y directivos, y e) supeditación de la gestión a intereses clientelares, promesas populistas y/o capturas institucionales, esta última la supeditación de la misión institucional a los intereses de alguna facción interna de la misma, en el caso extremo, por corrupción.

Por todo lo anterior, a menudo, a pesar de un diseño razonablemente consistente de las políticas, los resultados quedan cortos o, si se materializan, no perduran en el tiempo; los recursos financieros invertidos se desperdician; la ciudadanía y los funcionarios se desilusionan; y no existe una verdadera rendición de cuentas a la ciudadanía en materia de dichos resultados, tanto en el poder Ejecutivo como Legislativo y Judicial.

El propósito de este texto

Existe un gran número de textos en español respecto a políticas públicas, es decir, el «qué hacer» del Estado en cualquiera

de sus esferas. Una vez definido el qué, es necesario responder la pregunta del «cómo hacer», es decir, con qué arreglos institucionales y gestión de sus instrumentos se implementan estas políticas. En este espacio ya no abundan. El propósito de este texto no se refiere al *qué* sino al *cómo*, aun entendiendo que ambas esferas se traslapan siempre en una cierta medida. Por cierto, algunas políticas públicas se refieren a la Reforma del Estado, en temas transversales como servicios civiles, compras públicas o transparencia. Estos temas no se abordan aquí, sino únicamente aquellos específicos de la gestión de organizaciones y servicios públicos determinados.

El número de directivos públicos en ejercicio en América Latina, a niveles nacionales, regionales y locales, e incluso de la banca multilateral, que para estos efectos también opera como un servicio público, supera con creces los cien mil. Son los responsables por un gasto anual cercano a los dos billones de dólares, de cuya efectividad y eficiencia depende en buena medida el bienestar de la ciudadanía. Bajo su línea de mando está cerca del 20 por ciento de la población de trabajadores y el PIB regional.

Por su parte, existen al menos cien universidades en la región con programas docentes de pre y posgrado en Administración, Política y/o Gestión Pública, y si bien hay algunos textos en la literatura sajona en esta materia [1, 2, 3, 4], y otros en español sobre diferentes aspectos de esta disciplina [5, 6, 7], no conocemos un libro didáctico adecuado y adaptado a las peculiaridades de nuestra región, que integre de

El enfoque central es el de un libro lo más breve posible, ojalá de fácil lectura, que provea una «caja de herramientas» a los responsables de esta difícil y compleja labor que, generalmente, no disponen de mucho tiempo para una lectura detenida.

manera breve la totalidad de los conceptos y herramientas necesarios para los practicantes de este oficio.

Esperamos, en especial, transmitirle al lector la necesidad, en el siglo XXI, de entender la gestión pública con una visión más holística y sistémica que los tradicionales enfoques de «atención burocrática de ventanilla». Cualquier organización es un sistema complejo, que interactúa con su entorno de múltiples maneras. Entender y actuar en estas organizaciones con visiones mecanicistas y excesivamente simplistas suele no producir buenos resultados.

Este texto no es, por cierto, un «manual», por cuanto esperamos demostrar que la gestión en general no es «manualizable» ni mucho menos lo es la gestión pública. Es el arte de navegar en las confusas y turbulentas aguas de los tiempos políticos, lo técnico y lo comunicacional, sujetos a las fuertes presiones del entorno y los controles burocráticos para producir resultados que, se espera, sean de enorme valor para la ciudadanía. Hay que conocer las diferentes herramientas, pero también hay que saber en qué momento usarlas y en qué momento no, o al menos no usarlas acriticamente. De eso trata este texto.

La heterogeneidad latinoamericana

Es importante que el lector tome en consideración, a lo largo de toda la lectura del texto, que la heterogeneidad de las capacidades de gestión entre los gobiernos latinoamericanos, y al interior de los mismos, es muy grande. Tal vez las problemáticas sean similares, pero no así la magnitud de las mismas.

Como uno de muchos ejemplos, un estudio del BID [8] muestra la tardanza promedio de trámites similares entre distintos países de la región. La variabilidad es enorme, desde 2,2 hrs en Chile o 3,1 hrs en Costa Rica hasta 8,6 hrs en Perú y

11,3 hrs en Bolivia. Dado que estos trámites deben ser realizados por millones de personas, un ahorro de un par de horas puede traducirse en un significativo aumento de las productividades nacionales y la comodidad ciudadana.

Un ejemplo dramático ahí citado es el de Domitila Murillo, una ciudadana boliviana de setenta años, a la que le tomó once meses renovar su cédula de identidad. Para reunir todos los papeles necesarios tuvo que desplazarse entre las ciudades de Oruro, Tupiza y Potosí, con un recorrido total de 900 km.

Cada visita a las ventanillas públicas le suponía largas filas, interminables horas de espera y nuevos requisitos. Cada día terminaba con un «falta un sello» o un «vuelva mañana». Desesperada, terminó accediendo a pagar el soborno que le solicitó un policía a cambio de agilizarle las gestiones. Domitila falleció dos semanas después de recibir su cédula.

Este caso fue documentado por el gobierno boliviano en 2011 en el marco del concurso denominado «El peor

trámite de mi vida» [8], que fue organizado por el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción. El peculiar nombre de este ministerio habla por sí mismo de nuestros problemas.

Estas aberraciones ocurren, con mayor o menor gravedad, en todos los países. La página anterior muestra un caso real de tramitación de un pago que ya contaba con presupuesto aprobado en el Ministerio del Trabajo de Chile.

Algunos detalles de la estructura del texto

El lector interesado, por ejemplo, en el tema de procesos o de estrategia puede dirigirse directamente a ese capítulo, pero advirtiéndole que los capítulos 2 «El Estado» y 3 «Gestión pública» son muy transversales, y sus contenidos aplicables a todo el resto del texto. Es recomendable leerlos antes de dirigirse a cualquier otro.

Casi al inicio, en el capítulo 4, para demostrarle al lector que sí se puede, describiremos tres casos latinoamericanos de éxito institucional sostenido en el tiempo: la Agesic, Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, responsable del desarrollo del gobierno digital en Uruguay; el Inapi, Instituto de Propiedad Intelectual en Chile; y la Secretaría de Planificación y Gestión del Estado de Pernambuco en Brasil. Veremos qué tienen en común, no por construir a partir de estos casos una teoría general, sino para mostrar algunos factores frecuentes de éxito.

En el capítulo 5 abordamos un tópico crítico: el perfil del buen directivo público, de quien depende en gran medida el éxito de las transformaciones, y en el brevísimo y crucial capítulo 6, llamado «Mapa rutero de la modernización institucional», explicamos cómo hay que leer y orientarse con las

diferentes herramientas que explica el texto, de modo que el lector no sufra de «intoxicación herramental». Es indispensable leer estas breves tres páginas para comprender adecuadamente estos procesos de cambio y definir las secuencias de intervención más adecuadas. Estas suelen ser comunes, por mucho que se esté comenzando en una entidad atrasada o avanzada.

El capítulo 7 describe el primer tramo de dicha ruta, el «Diagnóstico institucional». Al hacerlo, algunos directivos podrán encontrar situaciones francamente desastrosas, y otras de un grado de modernidad equivalente a países avanzados. Evidentemente, los planes estratégicos y proyectos de cambio en uno y otro caso diferirán de manera significativa, y los grados de ambición de estos, también.

Otro elemento, desgraciadamente importante y necesario, es que hemos agregado un capítulo sobre cómo (intentar) controlar y abordar la corrupción pública, tan frecuente en muchos de nuestros países, o al menos en muchas instituciones de nuestros países: su nombre es «Controlando el lado oscuro: la corrupción». No incluirlo supondría contar un académico cuento de hadas, cuando la realidad es muy distinta. No se trata de políticas públicas de transparencia y probidad, que varían mucho de país en país, y que no son temas de este libro, sino de las formas de abordar este dolor de cabeza al interior de cualquier organización.

Finalmente, pedimos disculpas porque en muchos capítulos hay una cierta abundancia de palabras en inglés. Los diversos coautores hemos escogido mantener estas acepciones, simplemente porque son las que se utilizan en la jerga cotidiana de la gestión, los procesos y la tecnología. Si bien hemos traducido muchas al español, hay otros casos en que se pierde el sentido correcto del término. No hubo en esto un «vicio anglófilo», sino la necesidad de transmitir los términos comúnmente utilizados por los practicantes de estas materias.

Referencias bibliográficas

- [1] G. Mulgan, *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*, New York: Oxford University Press, 2009.
- [2] M. Cole y G. Parston, *Unlocking Public Value: A New Model for Achieving High Performance in Public Service Organizations*, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc., 2006.
- [3] C. J. Hill y L. E. Lynn, *Public Management: A Three-Dimensional Approach*, Washington D.C.: CQ Press, 2009.
- [4] M. Noordegraaf, *Public Management: Performance, Professionalism and Politics*, New York: Palgrave, 2015.
- [5] L. F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México DF: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- [6] S. Parrado, *El análisis de la gestión pública*, Valencia, España: Tirant Lo Blanch, 2015.
- [7] D. Arellano, *Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México DF: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- [8] H. Charosky, M. I. Vásquez y N. Dassen, «La queja como energía positiva: La experiencia del concurso “El peor trámite de mi vida” en Bolivia», *Nota técnica del BID*, n° 692, 2014.