

Introducción a la **Gestión Pública**

Gestión en el Estado



INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA

GESTIÓN EN EL ESTADO

Un Estado al servicio de la ciudadanía

Mario Waissbluth – Editor General

Ximena Pizarro y Analía Medrano – Editoras

Centro de Sistemas Públicos

Universidad de Chile

2019



CC BY-NC 4.0

Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International

This license requires that reusers give credit to the creator. It allows reusers to distribute, remix, adapt, and build upon the material in any medium or format, for noncommercial purposes only.

BY: Credit must be given to you, the creator.

NC:

Only noncommercial use of your work is permitted. *Noncommercial means not primarily intended for or directed towards commercial advantage or monetary compensation.*

Este libro se distribuye bajo la licencia

Creative Commons Atribución–NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0).

Usted es libre de compartir (copiar y redistribuir) y adaptar (remezclar, transformar y construir a partir del material), siempre que otorgue el crédito correspondiente a los autores y no utilice el material con fines comerciales.

Para más información sobre los términos de esta licencia:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA

Un Estado al servicio de la ciudadanía

ÍNDICE

<i>PRÓLOGO</i>	<i>3</i>
<i>1. INTRODUCCIÓN.....</i>	<i>6</i>
<i>SECCION I: CONCEPTOS GENERALES</i>	<i>12</i>
<i>2. EL ESTADO.....</i>	<i>12</i>
<i>3. GESTIÓN PÚBLICA</i>	<i>23</i>
<i>4. DE BUENO A EXCELENTE EN LATINOAMÉRICA: TRES CASOS DE ÉXITO.....</i>	<i>37</i>
<i>5. EL DIRECTIVO PÚBLICO: INTRAEMPRENDEDOR DEL ESTADO</i>	<i>43</i>
<i>SECCION II: DISEÑO ESTRATÉGICO.....</i>	<i>53</i>
<i>6. MAPA RUTERO DE LA MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL.....</i>	<i>53</i>
<i>7. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL.....</i>	<i>57</i>
<i>8. GESTIÓN ESTRATÉGICA</i>	<i>70</i>
<i>9. ARQUITECTURA ORGANIZACIONAL</i>	<i>86</i>
<i>SECCIÓN III: HERRAMIENTAS DE GESTIÓN</i>	<i>95</i>
<i>10. CONTROL DE GESTIÓN DEL DESEMPEÑO</i>	<i>95</i>
<i>11. CONTROLANDO EL LADO OSCURO: LA CORRUPCIÓN</i>	<i>116</i>
<i>12. GESTIÓN DE PERSONAS.....</i>	<i>122</i>
<i>13. LA VITAL GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO.....</i>	<i>134</i>
<i>14. LA REVOLUCIÓN DIGITAL ESTÁ LLEGANDO AL ESTADO.....</i>	<i>143</i>
<i>15. LA (CASI) AUSENTE GESTIÓN DE PROCESOS.....</i>	<i>163</i>
<i>16. LA INNOVACIÓN PÚBLICA ES POSIBLE</i>	<i>184</i>
<i>17. LA (FRECUENTEMENTE) AUSENTE GESTIÓN DE PROYECTOS</i>	<i>195</i>
<i>18. GESTIÓN DEL CAMBIO.....</i>	<i>206</i>
<i>19. EPÍLOGO</i>	<i>219</i>
<i>20. CURRÍCULUM DE AUTORES.....</i>	<i>220</i>

Este libro está dedicado a aquellos directivos públicos, presentes o futuros, que quieran servir a la ciudadanía de los países de América Latina, aún a sabiendas que la tarea es dura, más dura que en el sector privado, aunque con gratificaciones mucho mayores cuando se obtienen resultados.

Este libro no está dedicado a aquellos directivos públicos, presentes o futuros, que consideran sus designaciones como meros trampolines para sus carreras políticas, o peor aún, para enriquecerse y/o ejercer el clientelismo en la contratación de parientes, amigos o camaradas sin las competencias adecuadas.
En ese caso, no gaste su tiempo en este texto.

Este libro está dedicado a aquellos directivos públicos, presentes o futuros, con las habilidades e inclinaciones adecuadas para combinar los aspectos técnicos con los necesarios aspectos políticos y comunicacionales de su gestión.
En caso contrario, apenas asomen la cabeza se las van a cortar.

Este libro no está dedicado a aquellos directivos públicos, presentes o futuros, con inclinaciones exclusivamente tecnocráticas y visiones “gerencialistas”.
No invierta su tiempo porque, de todas maneras, le van a cortar la cabeza muy rápido.

PRÓLOGO

Luis Alberto Moreno

Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, 2019

“Introducción a la Gestión Pública – Un Estado al Servicio de la Ciudadanía”

La confianza de los ciudadanos de América Latina y el Caribe en sus gobiernos ha venido reduciéndose progresivamente en la última década. La evidencia empírica muestra que más de dos tercios de los ciudadanos creen que sus gobiernos favorecen a sectores privilegiados, lo que explica que aproximadamente tres cuartas partes de ellos consideran que sus sociedades son injustas.

Esta percepción de desigualdad --confirmada por los datos sobre inequidad en los ingresos y en el acceso a necesidades básicas-- se ha visto agravada por los numerosos y sistémicos problemas de corrupción en el uso de los recursos públicos.

En un contexto donde gran parte de la población de la región conforma una clase media más informada y mejor conectada mediante las redes sociales --además de mejor atendida por servicios del sector privado que usan tecnología--, se ha fortalecido el reclamo ciudadano a los gobiernos por una mejor y más transparente gestión de los recursos públicos. Nuestras sociedades también exigen que se cumplan las promesas de entrega de mejores servicios, y que la justicia se administre con independencia para terminar con la impunidad.

“Introducción a la Gestión Pública – Un Estado al Servicio de la Ciudadanía” representa un esfuerzo oportuno para explicar cómo podemos responder a estas demandas ciudadanas. Fruto de una colaboración de once profesores del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, liderado por el Profesor Mario Waissbluth, el estudio identifica un conjunto de reformas a la organización y operación del sector público, indispensables para hacer que el Estado produzca servicios de calidad y cobertura adecuada para los ciudadanos. En este sentido también constituye una muy útil fuente de información para la implementación de la estrategia institucional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que propone que uno de los desafíos transversales de la región es el fortalecimiento de la capacidad institucional y el Estado de Derecho.

En primer lugar, los autores proponen modificar algunas de las características de la burocracia que opera en los sectores públicos y que impiden, por ejemplo, la adopción y operación adecuada de tecnologías cada vez más disruptivas. En efecto, la organización y operación vertical --en silos-- del sector público se convierte muchas veces en un impedimento para la producción de bienes y servicios que requieren la participación de múltiples agencias públicas. Como lo confirman diversos estudios del BID, muchos trámites que deben realizar los ciudadanos podrían ser ejecutados con facilidad y menores costos si el sector público contara con mecanismos para compartir entre sus diferentes agencias la información de la que disponen, en lugar de exigírsela repetidamente y para cada trámite a los ciudadanos. Más aún, esta operación en silos del sector público impide la puesta en operación de plataformas horizontales de información que son un requisito fundamental para el adecuado funcionamiento de los servicios digitales.

Por otro lado, los autores coinciden en que una de las brechas más importantes en la mejora de la gestión pública en la región es el débil desarrollo de instituciones que garanticen la selección, entrenamiento y buena remuneración de funcionarios públicos. Coincide así el diagnóstico de este volumen con los esfuerzos que el BID viene impulsando para mejorar la composición del talento humano en la región. Más aun considerando la necesidad de que los sectores públicos cuenten con recursos humanos preparados para adaptar la gestión pública a los rápidos cambios tecnológicos, y para conformar nuevos ecosistemas de emprendimiento que incorporen tanto a actores privados como del sector público.

En segundo lugar, los autores describen acertadamente cómo los problemas públicos se han venido complejizando de manera tal que la gran mayoría de ellos requieren de múltiples intervenciones de agencias dispersas a lo largo de los diversos niveles del Estado. Pensemos en el cambio climático, por ejemplo, que constituye uno de los grandes retos que debe enfrentar la política pública de la región. Las soluciones para enfrentarlo obligan la intervención de las agencias a cargo de proveer infraestructura pública, pero también de aquellas agencias que regulan las diversas industrias y vigilan la contaminación ambiental, entre otras.

Este desafío también exige guiar la actuación de los gobiernos subnacionales que tienen responsabilidades como el manejo de desechos sólidos o la provisión de servicios de alcantarillado. Los autores muestran que coordinar la participación de todas estas entidades presenta retos significativos cuando cada agencia opera verticalmente, con funciones exclusivas y excluyentes.

En tercer lugar, los autores señalan la importancia de que la gestión pública sea capaz de definir políticas públicas implementables. La selección adecuada de políticas públicas ha avanzado mucho en la región, sobre todo por la importancia que ha cobrado el uso de evidencia empírica para evaluar los impactos potenciales de las mismas. No obstante, es esencial seguir impulsando el uso de tecnologías modernas que permiten agrupar, utilizar y extraer conclusiones basadas en datos masivos e inteligencia artificial para que el sector público tenga mejor evidencia sobre sus impactos. En este sentido, los autores aciertan al discutir cómo y con qué tipo de gestión se puede garantizar la efectiva, eficiente y eficaz implementación de dichas políticas.

El estudio propone dos conceptos que han venido ocupando la agenda de reforma de los Estados con una gestión pública más avanzada: la gestión centrada en los ciudadanos y el gobierno en redes. El primero consiste en la necesidad de que el Estado y su gestión se organice alrededor de las necesidades de los ciudadanos. Ello supone entender cuáles son las necesidades y posibilidades del ciudadano para interactuar con el Estado, de manera que los costos de dicha interacción sean los menores posibles.

La creación de administraciones tributarias modernas que permiten a los ciudadanos contar con información de sus declaraciones de impuestos, la instalación de oficinas de servicios y trámites compartidos, o la implementación de servicios de transporte que toman en cuenta las particularidades de género, son ejemplos de políticas públicas gestionadas con un enfoque centrado en el ciudadano.

El segundo concepto --la gestión en redes-- propone transformar la gestión pública de una herramienta de provisión de servicios a una herramienta de *organización* de servicios que se dedique a orquestar a los diferentes recursos --públicos y privados-- que pueden contribuir a satisfacer una necesidad en la sociedad. La gestión en redes supone que los

gestores públicos organicen mallas multi-organizacionales y multisectoriales, adaptables a los problemas y necesidades del momento. Por ejemplo, permite que el Estado preste servicios de nutrición escolar utilizando los proveedores privados existentes en las ciudades, para eventualmente dar espacio a ONGs que tienen mayor conocimiento y presencia en zonas más remotas o deprimidas donde el sector privado no cuenta con las facilidades de cobertura adecuadas. Este tipo de gestión también permite que los gestores públicos utilicen diferentes proveedores dependiendo de las características de la población objetivo: proveer servicios a los niños puede ser más fácil a través de las escuelas, mientras que para los adultos mayores puede resultar óptimo organizarlos en centros de salud.

“Introducción a la Gestión Pública – Un Estado al Servicio de la Ciudadanía” ofrece, en resumen, un aporte indispensable al debate sobre cómo nuestras sociedades pueden contar con instituciones capaces de responder a las necesidades y demandas de la gente. Tanto gestores públicos como estudiantes de la gestión encontrarán en sus páginas un valioso recorrido por la teoría y la práctica de esta disciplina, junto con inspiración para quienes desean reconstruir la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos.

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

1. INTRODUCCIÓN

Mario Waissbluth

Este libro es una creación colectiva

(Una nota personal de 2019)

Inicialmente, este libro sería de autor único, Mario Waissbluth, de 70 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 1.500 alumnos en 16 años, incluidos alumnos de Centroamérica y Sudáfrica, la mayor parte de ellos funcionarios públicos de nivel medio y medio-alto, con los cuales obviamente se han producido intensas discusiones sobre la dura realidad de sus instituciones. Adicionalmente, el CSP ha desarrollado desde su creación más de 90 proyectos de consultoría al sector público y 5 proyectos de investigación en esta materia. Me honra decir que se ha convertido en un verdadero "*power house*" de este tema, no sólo en Chile sino en diversos países de la región.

Estando ya en ruta de jubilación, no por lo administrativo sino por serios 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 curriculum 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 3 libros anteriores, era con este autor único. 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 colaborar a Analía Medrano, con quien hemos colaborado intensamente y por muchos años en consultorías internacionales, que ella sigue desarrollando, especialmente para el Banco Interamericano de Desarrollo. Curiosamente la única no-integrante del CSP, por razón de que vive en Alemania.

Un par de meses más tarde, me quedó claro que esto tampoco sería suficiente, y en ese punto invité a colaborar a nada menos que 11 profesores y consultores adicionales del CSP. Comencé por Alejandro Barros, uno de los expertos más reputados de la región en digitalización del Estado y consultor frecuente del BID, al igual que Analía, 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 agenda copiosamente llena.

Si bien yo seguí asumiendo la responsabilidad principal, siendo el 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 capítulos" 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 hemos colaborado con todos, en mayor o menor medida, en casi todos los temas. Ahí ha sido indispensable la colaboración de Ximena Pizarro, la más joven del grupo, como coordinadora general. Organizar 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*.

Ahora sí que este autor se puede retirar tranquilo :-)

Una anécdota ilustrativa

En los años 90, 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 Santiago¹. 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, etc. Muy pronto quedamos espantados. A esa Corte estaban ingresando 90 mil casos anuales, y se estaban dictaminando y cerrando 60 mil. es decir, **se acumulaban 30 mil por año**, y ya había 240 mil pendientes. 240 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 uno de los jueces integrantes... el de mayor edad. No de mayor antigüedad en el cargo, sino edad, en este caso claramente más de 80 años. Después de 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 software, a veces muy caros, sin que el directivo máximo se entere... o se recuerde. No forma en realidad parte de sus preocupaciones principales.

Luego de las habituales cortesías, le planteamos respetuosamente la situación, a nuestro juicio urgente: "hay 240 mil casos acumulados... si Ud. cerrara la admisión de nuevos casos a la Corte, cosa imposible, a un ritmo de 60 mil cierres anuales, demoraría 4 años tan sólo 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 incomprendiones, nuestro único logro, no menor, fue conseguir que contrataran a una persona como responsable permanente de la gestión, estadísticas y procesos de la Corte.

¹ <http://www.pjud.cl/corte-de-apelaciones>

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 700 mil en lugar de 240 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 le 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 demasiado 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, al aprobar una ley aunque estemos muy lejos de que esté operando.

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, la materialización de estas políticas a través de programas, instituciones, instrumentos, o proyectos específicos suele quedar muy lejos de lo inicialmente diseñado.

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, siendo 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*, aún entendiendo que ambas esferas se traslapan siempre en una cierta medida.

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 100 mil. Son los responsables por un gasto anual cercano a los 2000 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% de la población de trabajadores y el PIB regional.

Por su parte, existen al menos 100 universidades en la región con programas docentes en Administración, Política y/o Gestión Pública, y si bien hay algunos textos en la literatura sajona en esta materia [2] [3] [4] [5], y otros en español sobre diferentes aspectos de esta disciplina [6] [7] [8], no conocemos un libro didáctico adecuado y adaptado a las peculiaridades de nuestra región, que integre de 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.

El enfoque central es el de un libro lo más breve posible, 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 calmada. No es, por cierto, un “manual”, por cuanto esperamos demostrar que la gestión en general no es “manualizable”, ni mucho menos 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 acríticamente. De eso tratará este libro.

La heterogeneidad latinoamericana

Es muy 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 [9] 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 significar un significativo aumento de las productividades nacionales y la comodidad ciudadana.

Un ejemplo dramático es el de Domitila Murillo, una ciudadana boliviana de 70 años, a la que le tomó 11 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 acababa con un “falta un sello” o “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”, que fue organizado por el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción.

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 de algún modo son aplicables a todo el resto del texto. Es deseable 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 por el 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. Posteriormente mostraremos una encuesta a 93 directivos, en que nos señalaron los principales problemas con que se encontraron al asumir sus nuevas funciones.

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 Ruta 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 3 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 hacer este diagnóstico, 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 significativamente, y los grados de ambición de estos también.

Otro elemento, desgraciadamente necesario, es que hemos agregado por separado un capítulo breve pero muy importante: 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 de 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.

SECCION I: CONCEPTOS GENERALES

2. EL ESTADO

Mario Waissbluth con la colaboración de Analía Medrano

Definición y formas de intervención del Estado

El Estado es el leviatán [1], el monstruo todopoderoso que nació como concepto y práctica junto con la revolución agrícola hace aproximadamente 9.000 años. Al pasar las pequeñas tribus cazadoras y recolectoras a vivir en urbes más grandes con bodegas, granos y animales domésticos, se hizo evidente la necesidad de estructuras de poder y autoridad, así como normas que regulasen las relaciones y conflictos entre las personas y entre las urbes. A ello contribuyeron el registro del tiempo, la escritura, los números, la contabilidad, la geomensura, las fuerzas armadas, la colección de tributos, la especialización del trabajo y el comercio.

Esto no implica necesariamente que los seres humanos hayan logrado ser más felices, sanos o libres. Por el contrario, hay evidencia arqueológica del surgimiento de enfermedades previamente inexistentes. El hacinamiento insalubre y las dietas monótonas en base a cereales cobraron su precio por este “progreso”, que por cierto permitió organizaciones colectivas más poderosas y eficientes, pero que prácticamente borraron de la faz de la Tierra los escasos remanentes de tribus cazadoras y recolectoras, ya sea por exterminio o absorción.

Desde entonces hasta ahora, las funciones esenciales del leviatán estatal prácticamente no han variado:

- 1 Un poder legislativo para establecer las reglas, leyes o normas, sean estas provenientes de los enviados de los dioses o los simples mortales, que faciliten la convivencia de los ciudadanos.
- 2 Un poder judicial para dirimir o forzar el cumplimiento de estas leyes y normas.
- 3 Ejércitos y policías con funciones internas para aplicar la fuerza en el cumplimiento de las normas, y externas para dirimir conflictos y/o conquistar otras ciudades-estados y territorios.
- 4 Un poder ejecutivo para organizar la vida urbana y rural, cobrar tributos, desarrollar la producción de bienes, servicios o infraestructura, ya sea por sí mismo o por medio de agentes privados, y mantener las relaciones diplomáticas con otras ciudades o naciones-estados.

Hasta hace muy poco, en la mayor parte de los países dichas funciones estaban concentradas en una sola cabeza o en muy pocas manos, incluso hoy en día en un buen número de países esa concentración continua de modo explícito o implícito. En principio, todo estado moderno se constituye para asegurar y mejorar continuamente el bienestar de sus ciudadanos, sea en lo cultural, valórico y educativo, como en el crecimiento económico, la equidad de oportunidades y la provisión de servicios básicos. Por supuesto, estos propósitos tienen muy diferentes énfasis en un estado comunista, capitalista o social democrático. Pero cualquiera sea el signo ideológico, o las muy variadas y a veces violentas formas de acceso al poder, la tipología básica de estas cuatro funciones es siempre la misma.

Sermones, zanahorias y garrotes

Para incidir y conducir la vida de sus ciudadanos, en cualquiera de estos cuatro ámbitos, el aparato estatal siempre ha dispuesto de tres tipos de herramientas: sermones, zanahorias, y garrotes [2]. Hasta hoy, prácticamente cualquier función pública puede entenderse como una de estas modalidades, o una combinación de estas.

Los **sermones** son aquellas intervenciones en que el Estado provee a la ciudadanía con información y/o meros consejos. Por ejemplo, en el caso del consumo de marihuana entre adolescentes, el gobierno pudiera hacer campañas de difusión sobre los efectos de la adicción. En el caso de la tributación, campañas sobre el destino de los recursos. La difusión de los resultados de los censos y las estadísticas económicas, que orientan decisiones del gobierno, las empresas y los ciudadanos. Son la forma más leve de intervención del Estado, aunque en ciertos casos pueden ser muy exitosas.

En un nivel de intervención mayor, se encuentran las **zanahorias** o incentivos. Si el gobierno desea que las empresas exporten o innoven, dispone incentivos monetarios – o de otra índole - para estas actividades. En el caso del SIDA, puede instalar dispensadores gratuitos de condones en las escuelas de enseñanza media. Puede asimismo proveer descuentos por el pago oportuno de impuestos. Puede ofrecer servicios de salud gratuita o subsidiada. Puede licitar a privados la gestión de bienes de uso público. Se trata de maneras no coercitivas de inducir ciertas conductas en sus ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, así como generar servicios, bienes públicos y bienestar social.

La forma más dura de intervención del estado son los **garrotes**, es decir la aplicación de castigos por incumplimientos y faltas, que pueden ir desde multas hasta cárcel. Generalmente están tipificadas en los Códigos Penales. Por ejemplo, en Singapur el tráfico de drogas puede llegar al extremo de la pena de muerte. Asesinar a una persona conlleva la actuación *de facto* del Estado para penalizar esa conducta, incluso con condena a muerte. No estamos en estos casos pronunciándonos sobre el SIDA ni las drogas ni la pena de muerte. Estamos meramente ejemplificando la forma de implementar cualquier política pública por la vía de los garrotes, como responsabilidad penal, sea de personas naturales o jurídicas, como podría ser por ejemplo la colusión entre empresas.

Siempre es útil, conceptualmente, comprender la forma de actuación del Estado en el ámbito de acción de un gerente público. ¿Son lo más adecuado para conseguir los propósitos de política pública en un ámbito específico las zanahorias, los sermones, los garrotes, o una combinación de ellos? Grandes innovaciones públicas pueden materializarse simplemente cambiando, combinando o alterando estos modelos de intervención.

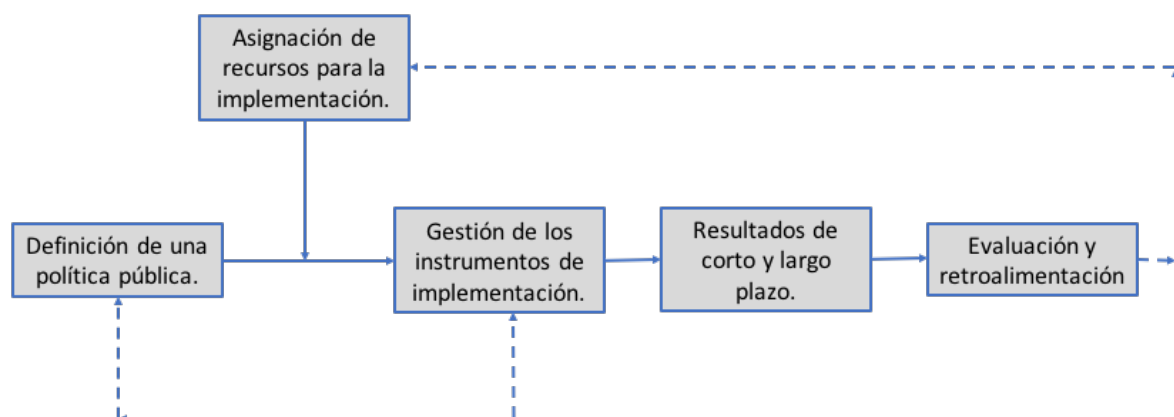
En la última centuria apareció una nueva forma de acción: **las empresas públicas o estatales**, que producen bienes o servicios para la sociedad (que en otras ocasiones también podrían proveerse por servicios públicos). Estas suelen tener formas de organización y gestión esencialmente parecidas a las empresas privadas, aunque sus autoridades suelen ser designadas por el poder político sin una selección rigurosa, lo cual en ocasiones conlleva a problemas de clientelismo. Una frecuente disputa entre las visiones de izquierda y derecha política se refiere al tipo de bienes o servicios a producir en empresas públicas o privadas, o bien en servicios públicos, por ejemplo en servicios hospitalarios, infraestructura, etc. En este texto no incursionaremos en esa polémica, y

supondremos más bien que una empresa pública, con directorio, gerentes, etc., se asemeja más a una empresa privada que a un servicio público en sus desafíos de gestión, aunque por cierto hay casos híbridos.

El diagrama esencial

El ciclo ideal de cualquier acción del Estado, especialmente del poder ejecutivo, puede describirse en este simple diagrama, que es esencial para comprender el ciclo de las políticas y la gestión pública, siendo aplicable en cualquier situación.

Ilustración 1: ciclo ideal de acción del Estado



Fuente: Elaboración propia

Las flechas básicas de este diagrama indican que una política pública debe ser gestionada para ser implementada (generalmente en uno o más servicios públicos), que su gestión requiere de recursos financieros que suelen asignar los ministros de Hacienda, Finanzas o Economía, y que de esta gestión, que generalmente se hace en un servicio o agencia pública ad-hoc, surgen los resultados, buenos, regulares o deficientes, de corto o de largo plazo.

Supuestamente, estos resultados deben evaluarse - no siempre se hace - y estas evaluaciones debieran retroalimentar (líneas punteadas), modificar, y perfeccionar tanto la asignación de recursos, como la definición misma de las políticas, y la gestión de la o las agencias y servicios públicos encargados de la implementación de las mismas. Este es el diagrama esencial. Si tan solo consiguiéramos que todas las actividades descritas aquí se hicieran, y bien, el estado desarrollaría su labor en forma crecientemente impecable en cualquier ámbito. ¿Por qué no siempre se hacen? Generalmente por restricciones políticas o electorales, y no tanto por ignorancia.

Como veremos más adelante, los resultados de cualquier institución, empresa pública, programa o proyecto, deben poder evaluarse por medio de indicadores verificables e idealmente de carácter cuantitativo. Estos pueden y deben ser de tres categorías: **eficacia**, es decir cuánto se logró hacer en relación al objetivo de lo comprometido, por ejemplo en un año o en un proyecto; **eficiencia**, que mide cuánto se logró hacer por cada unidad de recursos asignados, es el costo unitario del logro; y **calidad** de aquello que se logró hacer, sea en términos de satisfacción usuaria, tiempos de respuesta, etc.

Por otro lado, estos mismos grupos de indicadores pueden evaluarse como inmediatos o de “**output**” directo (resultados), y de largo plazo o “**outcome**” (*impactos*). En este segundo caso, que es el más importante y a la vez más difícil de medir, se trata del impacto diferencial general de un proyecto o programa público en el largo plazo, no sólo en términos directos, sino tomando en cuenta las externalidades positivas o negativas que la actividad del estado pudo tener en cuanto a su generación de valor público. Más adelante daremos ejemplos de indicadores y casos concretos respecto a la forma de diseñar y medir *output* y *outcome*.

Política, políticas públicas y gestión pública: una frontera difusa

Hay una fuerte interacción entre las esferas de la política (como en *politics*), las políticas públicas (como en *policy*) y la gestión, que es el foco central de este texto. La gestión pública no puede ser tecnocrática, y pretender olvidarse del *politics* y el *policy*, no es factible. En estas tres esferas hay personas sujetas a diferentes estructuras de incentivos, tácitos o explícitos.

A los ministros, viceministros y presidentes (*politics*) les interesa cortar las cintas inaugurales de obras y/o anunciar novedosos proyectos en la prensa, sean estos concebidos con visión de estadista y largo plazo, o visión más bien demagógica y cortoplacista. Eso es lo que suele producir réditos electorales y de opinión pública, a veces sin hacerse demasiadas preguntas sobre la calidad del *output* de largo plazo, cuestión que probablemente le tocará responder a sus sucesores. La implementación de políticas públicas suele exceder con mucho los plazos administrativos y electorales.

A los directivos de la banca multilateral les interesa colocar sus créditos en los países puesto que, después de todo, son un banco. Por eso los evalúan a ellos, además por cierto de su contribución a la generación de valor público. Los jefes de servicios públicos, programas o proyectos responden por el *output*, y si es un proyecto largo, es posible que haya dos o tres jefes del mismo proyecto, sucesivamente y a lo largo de varios años. Así es como el *outcome* significativo para los ciudadanos puede difuminarse en el camino.

Aquellos que creemos pertenecer al “club de la buena gestión pública”, que nos preocupamos sinceramente por el *output* y *outcome* de leyes, programas, instituciones o proyectos, debemos aprender a navegar en las tortuosas aguas del *politics* y el *policy* si es que queremos tener éxito. Para ello, es fundamental entender las motivaciones, incentivos y en general las mecánicas del poder asociadas al sistema político, que no son necesariamente las mismas que las nuestras. Debemos aprender a ponernos en su lugar y entender sus perspectivas, para definir estrategias viables y efectivas, que nos permitan hacer una mejor gestión.

Todo depende del cristal con que se mira

Otra anécdota ilustrativa. A algunos de nuestro equipo nos correspondió supervisar a distancia un proyecto que estábamos ejecutando en Centroamérica, lo cual implicaba viajar cada dos meses. Se trataba de modernizar toda la gestión administrativa de la Agencia Ambiental de uno de estos países. Nuestro proyecto estaba financiado por la banca multilateral, y lo habíamos ganado en una licitación, que para nosotros significaba un importante logro.

Al realizar el diagnóstico inicial, caímos rápidamente en cuenta que uno de los obstáculos más frecuentes era el proceso interno de adquisiciones. Desde que se decidía la compra

de un escritorio hasta que este aparecía físicamente, podían transcurrir 12 o 18 meses. El proceso de adquisiciones tenía 70 etapas internas, es decir, pasaba – y a veces esperaba semanas completas - por 70 escritorios,... siempre que todo ocurriera bien a la primera vez.

Fue bastante expedito rediseñar, con la activa participación de los funcionarios, este proceso, hasta convertirlo en uno de sólo 13 etapas, automatizarlo con un sencillo software de seguimiento (*workflow*), y capacitar al personal en el nuevo sistema. De aquella visita volvimos felices a nuestras oficinas. Dos meses más tarde, retornamos a Centroamérica, con la convicción de que este proceso ya estaría funcionando y... no. No había ocurrido nada. Al preguntar la razón a nuestro jefe de proyecto residente, no tenía una explicación clara para esta extraña situación. Simplemente, se seguían haciendo las adquisiciones con el arcaico método anterior y sus 70 etapas.

Después de darle muchas vueltas al asunto, pedimos que nos describieran en todo detalle al Director de esta Agencia, a quien no conocíamos. Quedó muy claro que su perfil coincidía perfectamente con la descripción de un operador político, a quien le interesaba mucho más su futura candidatura a diputado que el funcionamiento del proceso de adquisiciones. Se solicitó entonces una cita con él, y la noche anterior redactamos un comunicado de prensa, que decía algo así como “Agencia del Ambiente es la primera organización pública del país que rediseña y automatiza su proceso de adquisiciones... etc.”

El Directivo nos recibió al día siguiente, muy cordial y afablemente. Después de las cortesías iniciales, le consultamos si acaso podíamos hablar en confianza. “Por supuesto”, dijo él. Luego le preguntamos francamente si le interesaría una ayuda a su carrera política. Ante su cara de sorpresa, le pasamos el borrador de este comunicado de prensa. “Pero ¿cómo???? ¿Por qué nadie me había informado???.... llamen a la Jefa de Prensa!!!”. Al día subsiguiente de esta conversación, el nuevo proceso de adquisiciones estaba implementándose en toda la organización.

Moraleja 1: Hay que saber ponerse en el lugar del otro y entender sus incentivos o motivaciones.

Moraleja 2: En las organizaciones públicas, altamente verticales y jerarquizadas, lo que dice el jefe se hace pero más importante aún, lo que NO ordena el jefe explícitamente, NO se hace.

Moraleja 3: Los técnicos que desarrollan nuevas soluciones deben aprender que su rol es NO salir en la foto, o a lo más, salir en la segunda fila.

El ciclo de construcción de una nueva política pública

La frontera entre política, políticas públicas y gestión pública es obviamente difusa. Solemos entender la “política” – en el buen sentido de la palabra - como el conjunto de actividades e instituciones orientadas al ejercicio del poder público, en una nación o espacio geográfico. Las personas se suelen agrupar en movimientos o partidos políticos nacionales, locales o temáticos (p. ej. los partidos verdes) para impulsar sus creencias e ideologías en el conjunto de la sociedad.

Las “políticas públicas”, en cambio, son los programas, normas y leyes que el Estado diseña para servir al ciudadano y agregar valor público. No se puede tener una postura ingenua, en cuanto a que las políticas públicas requieren meramente un enfoque “técnico” y que esas soluciones “técnicas” serán aceptadas alegremente por los actores políticos y gremiales. Las propuestas técnicas, en cualquier democracia, deben pasar por la “moledora de carne”

del sistema político y hay que saber encontrar las mejores ventanas de oportunidad cronológica para impulsar ciertas ideas.

El concepto de *advocacy coalitions* es un interesante modelo que describe el proceso de formulación de políticas públicas como una continua interacción y fricción entre coaliciones ideológicas que compiten por sus planteamientos de política pública [3]. Son colectivos, por lo general informales, de actores pertenecientes a diversas instituciones públicas, privadas, académicas, partidos políticos, la sociedad civil organizada, o gremios, que comparten un conjunto de creencias básicas y que buscan modificar las reglas para lograr sus metas. Las premisas fundamentales de este marco conceptual son:

1. Salvo en casos de transformaciones revolucionarias y bruscas, que están generadas por la acumulación de un gran poder político, militar y/o dictatorial, o bien por crisis políticas y comunicacionales muy severas, el proceso de cambio en las políticas públicas obliga a manejar perspectivas temporales de una década o más. El efecto acumulativo de los hallazgos de diferentes estudios técnicos tiene una preponderancia mayor a lo que se cree en los cambios de las políticas, pero es un efecto lento. La evidencia científica va horadando las convicciones profundas muy lentamente.
2. Las políticas y programas públicos pueden conceptualizarse de manera análoga a los sistemas de creencias, esto es, a las prioridades valóricas básicas. Es difícil —aun cuando las evidencias y los datos lo indiquen— que estas coaliciones acepten modificar sus valores y creencias fundamentales, aunque en determinadas condiciones aceptarán negociar variables más coyunturales o secundarias a su ideología básica.

Es en este proceso de “fricción” entre coaliciones ideológicas que las políticas públicas van surgiendo lenta y trabajosamente, con mucho compromiso y negociación de por medio. El resultado final puede quedar bastante distante de los “óptimos técnicos”. Muchos ámbitos de la política pública pueden analizarse con esta óptica: la discusión a favor o en contra de la energía nuclear, la tributación, las leyes laborales, el medioambiente, el agua, la energía, o la educación. Aparece frecuentemente la fricción entre los que desean más o menos intervención del estado en los asuntos ciudadanos. También los denominados “óptimos técnicos” se transforman con la innovación, vía cambios tecnológicos y culturales

Por estas razones, la formulación de las políticas públicas suele estar saturada de esfuerzos de corto plazo para resolver problemas inmediatos. La cultura institucional y política tiende entonces a mirar hacia atrás en vez de al futuro. Los resultados a veces son híbridos muy negociados, que no convencen a casi nadie.

En teoría, pero solo en teoría, los gobiernos democráticamente electos designan a sus ministros, afines ideológicamente, y son ellos los que definen las políticas públicas. Los directores o gerentes de servicios públicos deben dedicarse a implementarlas. La realidad es diferente: muchos directivos inciden en la formulación de políticas en mayor o menor medida, y a la inversa muchos ministros políticos influyen directamente sobre la gestión e implementación de estas. Al buen directivo público le corresponde moverse con cautela e inteligencia en esta frontera difusa para lograr resultados políticamente atractivos y viables, así como modernizar la gestión institucional de manera que le resulte políticamente atractiva a sus superiores.

Problemas simples y problemas tortuosos

Problema “tortuoso” (*“wicked problem”*) [4] es un concepto que describe una situación social difícil o casi imposible de resolver, porque presenta requisitos y condiciones contradictorias y cambiantes, con múltiples causas, así como diversas consecuencias y ramificaciones, que involucran generalmente a más de una institución pública. Este tipo de problemas no tiene una solución definitiva ni única y a lo más, se lo puede intentar paliar, domar o “domesticar”, frecuentemente por medio de soluciones adaptativas o iterativas muy graduales.

Por ejemplo los problemas de la infancia maltratada y abusada tienen raíces culturales, socioeconómicas, de drogas, educativas, sanitarias y judiciales. Es un típico problema “tortuoso”, cuya solución, o al menos sus paliativos, requiere de esfuerzos comunicacionales a la ciudadanía, coordinación de muchos ministerios y con el poder judicial, procedimientos expeditos de adopción, hogares para niños maltratados y abandonados, así como el apoyo de los servicios públicos de salud y educación.

Por contraste, hay problemas relativamente simples, controlables y solucionables. Por ejemplo, la prevención de la poliomielitis. Se hace una campaña de vacunación masiva y se resuelve. De hecho, se resolvió en casi todo el mundo. En cambio, el consumo y tráfico de drogas ha demostrado su multidimensionalidad y virtual intratabilidad. Es muy importante analizar sistémicamente cada desafío antes de diseñar soluciones excesivamente simplistas. Cuando los estadistas proponen, como LA solución a la delincuencia, endurecer las penas y construir más cárceles, están dando una solución simplista a un problema extremadamente tortuoso. Podrá generar votos en la próxima elección, pero no resolverá el problema de fondo.

Si el directivo público debe abordar un desafío “*wicked*”, deberá invertir más de la mitad de su tiempo (no es exageración) en coordinarse y negociar con otros servicios y ministerios que posiblemente tengan agendas y prioridades muy diferentes.

El tradicional “estado weberiano”

El autor más relevante y duradero sobre una teoría de gestión del estado moderno, hace más de un siglo, fue Max Weber, quien estuvo profundamente influenciado por la estructura y organización del antiguo Ejército Alemán Imperial. El concepto de “burocracia weberiana” o “normativista” perdura hasta hoy, pues gran parte de las organizaciones públicas pueden ser descritas por varios (desgraciadamente no todos) de los 8 principios que el definió, por cierto que muy similares a los de cualquier ejército, y que hacen salivar de gusto a los órganos de supervisión y control de toda la región.

La idea esencial de Weber era pasar de un sistema personalista a una organización despersonalizada, y las normas y procedimientos son instrumentos para ese fin. Lamentablemente, en América Latina el personalismo y la discrecionalidad siguen siendo muy importantes ...aunque existan esas normas.

Para Weber, el término “burocracia” no implicaba nada peyorativo, sino que constituía la simple descripción de una eficiente maquinaria con engranajes nítidamente articulados para tomar decisiones de manera objetiva en beneficio de todos los ciudadanos. Antes de Weber, los Estados con monarquías absolutas y personalizadas en el rey, eran el modelo. Pero claramente, al igual que el modelo taylorista exitoso en las empresas de los 50 ya no

dio para más, este modelo de Estado ya está llegando a su límite, por la rigidez y lentitud que impone a su accionar.

Donde el sector privado fue capaz de migrar desde los rígidos modelos tayloristas a formas más avanzadas y flexibles de organización y gestión, el sector público sigue con frecuencia anclado en el pasado, en la concepción que Mintzberg² 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”, asunto todavía muy necesario en nuestra región. En el siguiente cuadro se muestran los “principios sagrados” del Estado weberiano.

LAS REGLAS WEBERIANAS

1. Estructura jerárquica, a través de una cadena de comando nítida, y con relaciones claras “superior-subordinado”.
2. Unidad de comando, en que cada uno sabe exactamente de qué es responsable y a quien le reporta.
3. Especialización del trabajo, con cada persona asignada a tareas muy específicas que requieren su dedicación única, y que están descritas en un preciso manual de organización, funciones, atribuciones y responsabilidades.
4. Empleo y promoción basada en méritos, en que cada funcionario es seleccionado estrictamente en base a sus conocimientos y experiencia, y es ascendido en base a su entrenamiento y logros.
5. Cargos de tiempo completo, de manera que el funcionario no tenga conflicto de intereses.
6. Decisiones basadas en reglas impersonales, de manera de evitar al máximo la discrecionalidad, y basarse en la objetividad y la no-discriminación en las decisiones.
7. Trabajo registrado y mantenido en archivos escritos, de manera que siempre pueda constatarse el cumplimiento de las reglas y normas.
8. Distinción clara entre la vida privada y las responsabilidades públicas del funcionario, por lo cual este debe ser bien remunerado para evitar la corrupción.

Si los Estados de América Latina hubieran respetado con rigor los principios “4” y “8”, probablemente hoy estarían mucho mejor preparados para enfrentar los desafíos que se avecinan. La carencia de una burocracia y directivos públicos adecuadamente seleccionados, entrenados y remunerados ha provocado que ninguno de los restantes principios haya funcionado particularmente bien. En este sentido, podríamos decir que las burocracias de A.L., son pre-weberianas.

La (no muy certera) teoría del agente - principal

A los profesores de economía y de economía política que frecuentemente juegan con los engranajes del estado sin haber jamás gestionado una organización pública les fascina esta teoría, que fue desarrollada en sus orígenes para la empresa privada. En ella el “principal” o sea los dueños y accionistas, reciben sus beneficios a través del “agente”, es decir, los gerentes y empleados de la empresa. De ahí surge el “problema de agencia”, que dice que los dueños suelen tener mucho menos información que los ejecutivos. Por ello surgen los convenios de desempeño para los ejecutivos, generalmente ligados a incentivos

² “Managing Government, Governing Management”, H. Mintzberg, Harvard Business Review, June 1996.

monetarios, así como los múltiples sistemas de control de gestión, cuyo propósito último es medir en qué medida el “agente” está navegando en la dirección que el “principal” solicitó. Hasta aquí, todo muy bien.... hasta por ahí.

El problema es la aplicación mecanicista del concepto al funcionamiento de los servicios públicos. Bastaría en principio cambiar la palabra “dueño” por Ministro, y la palabra “gerente” por directivo público y todo queda igual. Se diseñan entonces los convenios de desempeño, se ligan a incentivos monetarios, se solicitan centenares de indicadores, y con ello – presto - el estado navega en la dirección deseada. Falso. Esta teoría llegó al paroxismo con la escuela de la Nueva Gestión Pública, o *New Public Management*, que no alcanzó a durar una década antes de ser fuertemente criticada [5].

Las razones esenciales para el defectuoso funcionamiento de este modelo son: a) los “dueños” son muchos y de divergentes intereses, b) para poder lograr sus propósitos los directivos públicos suelen depender de otras entidades sobre las que tienen escaso o nulo control, c) muchos de los indicadores son difíciles de medir, y d) los incentivos monetarios, consecuentemente, son poco útiles, como veremos extensamente más adelante. No estamos diciendo que hay que tirarlo todo a la basura, sino que hay que ser mucho más flexibles para diseñar y administrar la compleja gobernanza de los servicios públicos.

La aparición del “estado en red” y “ciudadano-céntrico”

La irrupción constructiva y disruptiva de las nuevas tecnologías, y las nuevas prácticas organizacionales que ya se están adoptando en muchas partes del mundo, están haciendo resquebrajar varias de las reglas del modelo weberiano, a través de mayores grados de flexibilidad, innovación continua en políticas y procedimientos, polifuncionalidad, participación, operación en redes institucionales, coordinación horizontal, descentralización, coordinación de redes informáticas, y mayores grados de autonomía institucional e individual. Para ilustrar mejor el concepto del Estado en red proveeremos una cita clave [5]:

“En el siglo XX, la burocracia gubernamental jerárquica era el modelo organizacional predominante... los gerentes públicos eran premiados por ordenar a sus inferiores a realizar tareas rutinarias y uniformes sin discrecionalidad. Hoy, la creciente complejidad de las sociedades fuerza a los directivos públicos a desarrollar nuevos modelos de gobierno... El modelo tradicional, jerárquico, ya simplemente no resuelve las demandas de esta compleja época.

Burocracias rígidas de “comando y control”, descripciones estrechas de funciones, culturas y procesos operativos no orientados al cliente, están particularmente desadaptadas para abordar problemas que a menudo trascienden fronteras organizacionales.... gradualmente se está produciendo un nuevo modelo de gobierno en que la responsabilidad de los ejecutivos no se centra tanto en gerenciar personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros, para producir valor público ... en una malla multiorganizacional y multisectorial... que se parece muy poco a un organigrama tradicional y se parece más a una red de computadores que se puede organizar, reorganizar, expandir o contraer, dependiendo del problema del momento”.

En el “estado en red”, aunque parezca redundante, las redes “público- público” y “público-privadas”, así como la coproducción de servicios entre el sector público y el privado,

adquieren relevancia crítica para lograr resultados y pueden asumir diversas y flexibles formas, desde aquellas de activación intermitente, por ejemplo en respuesta a desastres, a redes estables en que las empresas y ONG sirven como canales de distribución de servicios públicos, especialmente para abordar problemas *wicked*.

Como puede verse, este es un cambio de paradigma fundamental. Lamentablemente, es necesario enfatizar que todavía, en América Latina, la falta de comunicación y coordinación al interior y entre entidades públicas, que es el Estado en “anti-red”, así como las desconfianzas mutuas entre el sector público y el privado, siguen siendo un elemento estructural de las conductas institucionales y personales. Veremos este problema con detalle más adelante. Sin duda alguna, uno de los principales desafíos de los nuevos directivos públicos es ver la manera inteligente de migrar desde el añejo estado weberiano al moderno estado en red, en que las tecnologías de información suelen tener un rol crucial.

El propósito central del Estado no es servir a los funcionarios y directivos, sino a sus ciudadanos. Incluso los tribunales y las cárceles. Cuando la cotidianeidad transforma el quehacer de los funcionarios en una burocracia, que se limita a aprobar o rechazar el papel que transita por su escritorio cuidando la norma y sin mayor interés por la persona que está al frente, en una cama de hospital, en un pupitre o en una celda, comienza la desagregación de valor público.

Uno de los mayores desafíos del momento consiste en transitar desde un estado “servicio-céntrico” a uno “ciudadano-céntrico”. Pongamos por ejemplo el triste trámite de una herencia. Hasta que el heredero logra obtenerla, en muchos países debe transitar por numerosos servicios públicos, obteniendo un certificado tras otro hasta lograr demostrar que sí, que ella es la heredera, y que sí, el monto que le corresponde recibir está correcto.

Lo patético no es sólo la demora en la obtención de cada certificado... es el hecho de que toda la información necesaria ya está previamente en poder del Estado. ¿Cuántas veces ha debido el lector ir humildemente a alguna ventanilla a pedir una certificación sobre algo que el estado ya conoce, para entregarlo en otra ventanilla? Un estado en red, verdaderamente ciudadano-céntrico, sería aquel en que el ciudadano no tuviera que ir a ninguna ventanilla, pues todos estos trámites y certificados están ya preelaborados, o las entidades públicas que requieren validar información con terceras estén en condiciones de hacerlo en línea (interoperabilidad) sin mediar ningún certificado

Uno de los ejemplos más tempranos del mundo de Estado en red, ciudadano-céntrico, lo dio el Servicio de Impuestos internos de Chile en la década de los 90, siendo pionero a nivel internacional. Este servicio obligó a los empleadores e instituciones financieras a hacer una declaración anual e interconectó sus computadores con los de todos los servicios transaccionales de dinero, incluyendo los bancos, de modo que al fin del año fiscal dispone de casi toda la información necesaria sobre los ingresos (legales) de una persona, sea por salarios, intereses, rentas, etc. Así, cada año el ciudadano solamente verifica en un sitio web su declaración tributaria preelaborada, acepta y paga el monto correspondiente, o recibe una devolución si acaso a lo largo del año había pagado en exceso. No pierde tiempo colectando la información ni llenando un formato extenso con su declaración, y el Estado logra a la vez disminuir la evasión tributaria.

Para lograr este éxito, hubo un trabajo sistemático de muchos años, en que las tecnologías de información no eran un mero soporte, sino el eje estratégico de la transformación. Más adelante veremos que a estas alturas del siglo XXI, prácticamente no hay mejoras

significativas de gestión pública que no involucren las tecnologías de información y comunicaciones a nivel del diseño estratégico de la institución.

Preguntas para reflexionar

Escoja algún servicio público en el que usted haya trabajado, trabaje, o con el que tenga alguna familiaridad, y reflexione sobre las siguientes preguntas:

- I. ¿Opera impartiendo sermones, zanahorias, garrotes o alguna combinación de ellos?
¿Es la combinación más adecuada?
- II. Defina para esta entidad al menos un indicador de eficacia, otro de eficiencia y otro de calidad, tanto de *output* como de *outcome* de largo plazo. ¿Suelen medirse y reportarse indicadores de *outcome*?
- III. ¿La medición de indicadores de *output* y *outcome* de la institución, se utiliza para tomar decisiones para el desarrollo institucional futuro y/o para definir su presupuesto?
- IV. ¿En qué medida los problemas que aborda este servicio son “simples” o más bien “tortuosos”? ¿Requieren para su solución la coordinación en red de diversas instituciones públicas y privadas? ¿Cómo es la calidad de esa coordinación en el presente?
- V. Para cada una de las reglas weberianas, ¿hasta qué punto se respetan? ¿Es la institución lo suficientemente flexible para desarrollar sus labores en el Siglo XXI?

3. GESTIÓN PÚBLICA

Mario Waissbluth con la colaboración de Analía Medrano

Gestión pública y gestión privada

Este es un libro sobre gestión pública. Es sano entonces comenzar por definir el concepto. Hay muchas definiciones, pero en nuestro modo de ver las cosas y para ser coherentes con todo el resto del texto es: “la implementación de políticas públicas, asignando personas y recursos financieros a través de organizaciones y programas, de manera de agregar valor a la sociedad cumpliendo a la vez con los marcos jurídicos y normativos de la nación”. Disculpará el lector la extensión de la definición, pero no vemos manera de acortarla.

Por cierto, un gerente privado tiene muchos grados de libertad: puede hacer todo aquello que la ley no le prohíba expresamente. Un gerente público sólo puede hacer lo que la ley le permita expresamente. Compite así, o se topa, con las empresas de su área, con una mano amarrada en la espalda. Esta es por cierto una de las virtudes y complejidades del Estado de Derecho, que por un parte busca limitar el enorme poder del Estado para evitar arbitrariedades y abusos, y por otra, lo pone en una camisa de fuerza que le impide actuar de manera más flexible ante las demandas complejas que debe enfrentar.

Ser gerente de una empresa privada que vende US\$ 10 millones anuales es bastante más simple que ser director de un servicio público que dispone de un presupuesto anual de US\$ 10 millones. Por supuesto, la primera debe enfrentar la dura competencia del mercado, en cambio el segundo no, pues suele tener clientes cautivos y un presupuesto asegurado, sea este comparativamente alto o bajo. Pero aun así, las dificultades que debe enfrentar el directivo público son mucho más grandes. No sólo debe manejar todas las herramientas de la gestión privada, tales como procesos, sistemas, presupuestos, personas, e incluso marketing y posicionamiento, sino que además debe sortear numerosos obstáculos burocráticos, revisiones y autorizaciones de la Contraloría, rigideces presupuestales, presiones políticas y gremiales, medios de prensa, redes sociales, y las crecientes exigencias ciudadanas.

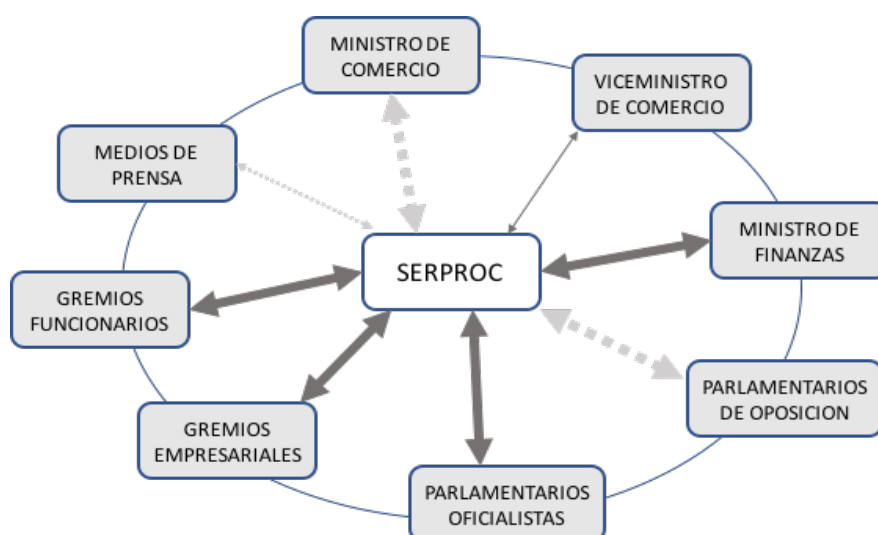
Adicionalmente, el gerente privado responde solamente ante un directorio, el cual es a su vez designado por los accionistas de la empresa, o en inglés, *shareholders*, lo que significa “tenedores de acciones”. Todos los *shareholders* comparten en principio un mismo interés: ganar dinero. En cambio, el directivo público debe responder frente a una multiplicidad de *stakeholders*. Esta palabra suele traducirse al español como “involucrados”. Preferimos su traducción más literal: “tenedores de estacas” ... que pueden y a veces suelen clavarse en el corazón del directivo o de la institución. Tienen... poder sobre la institución. Los diferentes *stakeholders* tienen diferentes objetivos políticos respecto al mismo servicio público o, en otras palabras, sus intereses no están alineados entre ellos como en el caso de la empresa privada. Esto es fuente de innumerables dolores de cabeza y desafíos adicionales para el gerente público.

Asumamos por ejemplo un hipotético Servicio de Protección al Consumidor. El director de este SERPROC reporta directamente al Ministro de Comercio. Pero existe un Viceministro

de Comercio, que en ocasiones no pertenece al mismo partido político que el Ministro, o que no se lleva bien con él. Está además el Ministro de Finanzas, que define su presupuesto anual. Los parlamentarios de las diferentes coaliciones tienen divergentes opiniones sobre el rol del SERPROC, y muchos desean que sus correligionarios sean contratados ahí. Existen asociaciones de consumidores que quieren que este ente suba su perfil público. Los gremios empresariales quisieran que el SERPROC bajara su perfil. El gremio de los funcionarios... en fin. Solemos preguntar a directivos públicos qué fracción de su tiempo dedican a reunirse por separado con los diferentes stakeholders, y las respuestas casi siempre están entre el 40 y el 60%. Ser capaz de alinear sus diversos intereses en torno a un plan común para el SERPROC no aparece en los perfiles del cargo del director/a del SERPROC, pero es crucial.

A continuación veremos el Mapa de *Stakeholders* de este SERPROC. Esta es una simple herramienta que recomendamos para diagnosticar cualquier organización, una suerte de fotografía que sincera las relaciones críticas que es necesario mejorar y/o cuidar. No se trata, por un exceso de acuciosidad, de dibujar en el mapa un exceso de *stakeholders*, puesto que por una suerte de encadenamiento indirecto cada servicio influencia y es influenciado hasta por el Kremlin y la Casa Blanca. Hay que usar el sentido común y ser selectivos para el mapeo. A continuación veremos un ejemplo de esta herramienta, a nuestro juicio esencial.

Ilustración 2: Ejemplo de mapa de stakeholders



Fuente: elaboración propia

En este mapa, obviamente fácil de hacer, hay sin embargo juicios cualitativos, que sólo se pueden construir con sentido común. Las flechas gruesas y oscuras implican relaciones frecuentes y constructivas. Las flechas gruesas y punteadas son intensas pero conflictivas, las flechas delgadas son infrecuentes. Por ejemplo, tener relaciones infrecuentes y conflictivas con los medios de prensa es un camino seguro para que el Ministro de Comercio termine despidiendo al Director del SERPROC por mucho aprecio que le tenga o por excelente que sea su labor.

Nótese que en este mapa no hemos dibujado algunas relaciones clave *entre stakeholders*. Si, por ejemplo, el Ministro de Finanzas se lleva mal con el Viceministro de Comercio, a lo

mejor el SERPROC pasará un mal rato a la hora de negociar el presupuesto anual, por muy sólido que esté formulado en sus aspectos técnicos.

Hill y Lynn escribieron en 2009 un interesante libro [1] que profundiza las distinciones entre gestión pública y privada, llamado “Gestión Pública: Un enfoque tridimensional”. En él plantean – con abundantes estudios de caso - que el ejecutivo público debe transitar constantemente, como balanceándose en cuerdas flojas en el escenario del circo, entre tres dimensiones.

La dimensión estructural es la más conocida por todos, y podríamos asimilarla al enfoque del estado *weberiano*, conformado por las normas, mandatos públicos, organigramas y presupuestos. La segunda es **la dimensión cultural**: los conceptos y valores mayoritariamente aceptados por la mayoría de los integrantes de la institución. Puede haber, por ejemplo, una cultura prevalente de ética y honestidad... o una de corrupción. La tercera dimensión es **la “artesanal”** (*craft*), lo que podríamos llamar el “arte de la gestión”, es decir, las respuestas y acciones que los directivos van adoptando sucesivamente frente a los desafíos y mutantes oportunidades del entorno... como un jugador del ATP Tennis Tour en la final. En este texto sus autores dejan meridianamente claro que no pueden nunca olvidar ninguna de estas tres dimensiones, y además saber balancearlas adecuadamente. Es la receta para el éxito ... o el fracaso.

Uno de estos balanceos es el saber conjugar adecuadamente los tiempos políticos con los tiempos técnicos. Estos últimos son el ideal de los tecnócratas. Supongamos por ejemplo que uno de ellos, en una organización de 1200 funcionarios repartidos además en quince provincias, adquiere la plena (y correcta) convicción de que, para solucionar el profundo desorden administrativo interno, es necesario instalar un software ERP (Enterprise Resource Planning - Planificación de Recursos Empresariales) para integrar las diversas áreas de servicios

Ya veremos más adelante de qué se trata, por ahora digamos que es la herramienta estándar para gestionar integradamente, en bases de datos relacionales, la gestión de personas, la contabilidad, el presupuesto, la tesorería, las adquisiciones, etc. Todo ello además con sus correspondientes complementos de *workflow*, es decir, software que permite seguir por separado cada contratación o adquisición desde el inicio o petición hasta el adecuado cierre de la operación, sabiendo exactamente en qué etapa del proceso está. El sueño del pibe, dirían los argentinos, para sustituir las decenas de planillas excel desintegradas, con información que no cuadra, y procesos manuales de atención al usuario que se transforman en montañas de papel.

Lo que los vendedores de este tipo de *software* no le explicaron con claridad es que su implementación, hasta quitarle las pequeñas fallas, demora fácilmente 3 o 4 años, peor aún si se trata de funcionarios con poca familiaridad con las herramientas informáticas, y con fuertes resistencias al cambio, repartidos además en varias provincias.

Si al gobierno actual le queda menos de un año antes de las elecciones, no se puede esperar que su jefe directo, el Ministro, tenga un gran entusiasmo por financiar esta reforma, ni mucho menos, por prestarle apoyo político o comunicacional. Los directivos públicos siempre deben saber calibrar sus ventanas de oportunidad cronológica, y diseñar cambios y reformas que sean congruentes con los tiempos políticos disponibles. A veces conviene tener una serie de programas de mejora listos, evaluados e incluso presupuestados, a la espera de estas ventanas de oportunidad, que a veces son detonadas por crisis políticas.

El mismo Ministro que menospreció este software estará más que dispuesto a anunciarlo si acaso hubo una crisis de gestión contable que se transformó en un escándalo en la prensa la semana anterior.

Instituciones excelentes y mediocres

Jim Collins se convirtió en un conocido *gurú* norteamericano de la gerencia, a través de su libro “*Good to Great*” [3], en que describió las diferencias entre las empresas meramente buenas y las excelentes. Como una extensión, casi un corolario, escribió 4 años más tarde un pequeño pero brillante folleto: “De Bueno a Excelente y los Sectores Sociales: Porqué el pensamiento empresarial no es la solución” [4]. En él planteó grandes similitudes pero también grandes diferencias entre las instituciones públicas y sociales, y las empresas con fines de lucro.

La gran similitud, muy relevante, es que las empresas excelentes se parecen más a las instituciones excelentes, que a las empresas mediocres. A la inversa, una empresa mediocre se parece más a una institución pública mediocre, que a una empresa excelente. En otras palabras, el “aroma a excelencia” y el “aroma a mediocridad” permea a ambas. Como lo dice en su muy importante epígrafe introductorio: **“La excelencia no es una función de las circunstancias. Es en lo fundamental un problema de elecciones conscientes, y de disciplina”**. Y usted, como gerente público actual o futuro, tendrá que hacer esta elección a diario. No importa si está inserto en un océano de mediocridad, siempre tendrá la opción de tomar la decisión correcta.

Esta es tal vez una de las frases más relevantes que el lector encontrará en este texto. En un océano de mediocridad, se puede siempre desarrollar con excelencia una institución pública, o al menos una pequeña unidad de esa institución. Es cuestión de constancia, de propósito, disciplina, rigurosidad, y una inclinación por aquello tan vago y difuso que se define como “hacer las cosas bien”. Es una definición vaga pero todos sabemos de qué se trata. Todas las cosas bien, y siempre bien, al servicio del ciudadano.

Dicho lo anterior, hay tres aspectos que Collins señala como grandes dificultades del sector público, que se suman a las que mencionamos anteriormente:

1. Es necesario saber calibrar el éxito sin métricas claras de negocio. Para una empresa es relativamente fácil: si el balance de fin de trimestre o de año arrojó utilidades... vamos bien. Pero en el caso de nuestro Servicio de Protección del Consumidor la cosa es más difusa: ¿Número de quejas atendidas? ¿resueltas? ¿número de juicios colectivos entablados a nombre de los consumidores? Es... más difuso, lo cual obliga a ser doblemente riguroso en el manejo y comunicación de sus numerosos indicadores de *output* y de *outcome*. Si se atendieron pocas quejas del sector supermercados, a lo mejor es malo, pero a lo mejor es bueno si es que el SERPROC hizo una exitosa campaña de defensa de los derechos del consumidor en ese sector en los años anteriores.
2. Hay que saber cómo subir la gente correcta al carro. Es sabido que, por mucho que existan sistemas de evaluación del personal en los gobiernos, estos suelen ser meramente formalistas, y despedir a alguien es frecuentemente imposible. Ya lo veremos en el capítulo 12. Por tanto... si es difícil despedir personas, hay que ser doblemente cuidadoso para contratarlas, recurriendo a todos los procedimientos posibles de selección, ya sea de una secretaria o un jefe de división. Ahorrar en estos

procedimientos es dinero mal ahorrado, y el costo de las malas decisiones es de muy largo plazo. Se lo decimos por experiencia, triste experiencia. Nuestros mayores errores de juicio, los más costosos de resolver, han sido al realizar contrataciones equivocadas.

3. Hay que saber construir y mantener una prestigiosa marca institucional en medio de las restricciones burocráticas. Suele creerse que, por tener los servicios públicos una existencia definida por ley, promover su “marca” es absurdo o innecesario. Está bien que la Coca Cola la promueva pero ¿por qué el servicio de protección al consumidor, o el de sanidad animal, si fueron creados por ley, deben gastar recursos en su propio marketing? Suponga por un momento que el SERPROC arriba mencionado pasó hace un par de años por un gran escándalo en los medios, un incidente de corrupción, o una huelga que duró tres meses. Su prestigio está en el suelo. ¿Van a recurrir los ciudadanos a sus servicios? ¿querrán los buenos profesionales trabajar ahí? ¿querrán darle recursos los analistas del Ministerio de Finanzas? Si a la inversa, fuera un servicio ampliamente respetado por los consumidores y los empresarios, sería otra la historia. No se trata necesariamente de hacer spots publicitarios en la televisión, pero la construcción y difusión permanente de su marca y prestigio, avalada por hechos y resultados sólidos, debe ser una preocupación tan permanente como en las empresas.

El arte de navegar en la complejidad

Una cuchara es un sistema simple, muy simple. Da igual su forma estilizada o tosca, y su material, todos sabemos para qué sirve y cómo se usa, desde hace centurias. Piense ahora en un ordenador electrónico y en una empresa. Simples no son, porque tienen miles de partes, físicas y/o humanas. Pero hay una diferencia entre ambas: el ordenador es complicado, en cambio la empresa es compleja.

El ordenador es complicado porque tiene miles, o incluso millones de partes, pero es 99.9% predecible. Si se pulsa la tecla “a”, salvo un defecto mecánico, aparecerá la letra “a” en la pantalla. Una empresa o un servicio público, a un cierto nivel de análisis, tiene menos partes que un ordenador, pero es mucho menos predecible. Si el director da una orden, la posibilidad de que se ejecute es tal vez 50%. La diferencia esencial es que muchas de las partes de este sistema tienen capacidad de decisión individual. Se agrupan no sólo en los departamentos que dice el manual de organización, sino también por múltiples afinidades políticas, gremiales o incluso de género. Deciden e incluso conspiran.

El problema de la mayoría de las teorías simplonas de administración pública y de muchos administradores es que ignoran totalmente la complejidad y creen que las cosas ocurrirán como ellos y el manual dicen. Por ejemplo, una situación frecuente es la ilusoria creencia de que los cambios en la estructura resolverán por si solos los problemas existentes. El pensamiento mecanicista, basado en la concepción de las organizaciones y los sistemas como máquinas; estructuras organizacionales jerarquizadas; manuales de organización y funciones rígidos, y modelos simplistas de negocio está dando sus últimos suspiros...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 *patterns* que dan forma a los problemas y soluciones de una organización.

La palabra inglesa *pattern* puede traducirse como “patrón” o “diseño”, pero en realidad para estos efectos no tiene una buena traducción. Si se ve a lo lejos una sombra vaga que además camina y pudiera asemejarse a un tigre, nuestro hemisferio izquierdo y racional

tiene muchas dudas, el derecho nos dice en un mili segundo que estamos viendo un *pattern* que nos recuerda vagamente a un tigre, y que salgamos corriendo.

Nos ha tocado ver informes de diagnóstico organizacional de cientos de páginas, contratados con distinguidas empresas consultoras, repletos de tablas, cuadros y gráficos. Esta institución contrató a la consultora para hacer el diagnóstico y proponer soluciones por la clara percepción de que la situación era un caos, un verdadero “despelote”, llena de conflictos, desorden y baja productividad. Después de leer este prolífico y mecanicista informe... todavía no se entienden las raíces del caos, no se distinguen los asuntos que son meros síntomas, de los que son causas profundas. Los analistas que hicieron el informe tenían extirpado, o al menos desconectado, el hemisferio derecho del cerebro, el de la intuición, el que permite ver los *patterns* complejos que constituyen los elementos críticos de la institución.

Esta distinción de hemisferio izquierdo y derecho es tal vez una sobre simplificación, pero muy útil. No es biológicamente tan simple, aunque ayuda mucho en este caso. Hay un video llamado “*The divided brain*” (El cerebro dividido), de Iain McGilchrist³, con subtítulos en español, que explica de manera cristalina el funcionamiento de ambos hemisferios del cerebro de hombres y animales, y cómo las distintas civilizaciones los han utilizado con distintos énfasis.

Un segundo video constituye un buen complemento. Se llama “*Drive*” (Motivación), de Dan Pink⁴. En él explica cómo los mecanicistas programas de incentivos, zanahorias y garrotes que suelen diseñar los administradores con el hemisferio derecho desactivado simplemente no funcionan. También recomendamos un artículo [2] llamado “Aprendiendo a vivir en la complejidad”, del 2011, sobre este mismo tema.

A estas alturas algún lector tal vez pensará que estas son meras divagaciones filosóficas. No es así. Tienen consecuencias concretas en la manera de actuar del directivo público (y privado). El pensamiento intuitivo, complejo y sistémico, por contraposición al mecanicista, reconoce la porfiada tendencia a la auto-organización de las distintas partes de un sistema actuando independientemente, de acuerdo a sus propias reglas. Reconoce también la posibilidad de diseños de “anarquía controlada”, es decir, la necesidad de un inteligente diseño de las interdependencias entre distintos componentes de una organización y de ellas con el entorno. De ese modo, tendremos generación de productividad y satisfacción institucional en medio de un aparente desorden.

Para navegar en estos sistemas, es evidente que se requiere experiencia previa. Por eso es que nadie recién salido de un MBA, por brillante que sea, puede saltar a dirigir una gran organización, por muchos indicadores cuantitativos y técnicas que se le hayan enseñado. No ha acumulado aún en la biblioteca de su hemisferio derecho la cantidad suficiente de *patterns* que le permitan intuir los caminos de salida a situaciones complejas y difícilmente predecibles. Intuir, que terrible palabra, cuando se supone que toda decisión debiera ser el resultado de un análisis racional, ¿verdad?

Para navegar en la complejidad es aconsejable:

- 1) desconfiar de las herramientas simplonas de pronóstico;

³ https://www.ted.com/talks/iain_mcgilchrist_the_divided_brain

⁴ <https://vimeo.com/15488784>

- 2) buscar permanentemente las señales de avanzada que permitan detectar sutiles detalles de que se avecinan situaciones muy diferentes, que escapan completamente a los analistas simplones;
- 3) diseñar mecanismos de redundancia y “planes B” que permitan sobrevivir en situaciones impredecibles;
- 4) aprender a escuchar más a los “loquillos” dentro de su organización que le dicen “sospecho que...” sin tener razones ni cifras muy fundadas para aseverarlo. Cuando el estómago y la intuición dicen algo, suelen tener la razón. Esta es tal vez otra de las frases más importantes de este texto: **hágale caso a su estómago**, porque tiene una conexión directa con el hemisferio derecho;
- 5) realizar un continuo análisis de riesgo institucional, tanto de factores políticos, como organizacionales, de corrupción, técnicos, gremiales y financieros;
- 6) estar siempre conectado a tierra a través de una relación/conversación continua con sus clientes externos e internos.
- 7) Tener contemplada la posibilidad de que, aunque haya hecho lo señalado en los puntos 1 al 6, siempre puede emerger una situación no prevista, y ante esta debe actuar con sentido común y teniendo claro que muchas veces no existe la mejor opción, sino que debe escoger “la menos mala”.

Un último ejemplo. Suponga usted, dama lectora que va caminando por la calle, y se cruza con Brad Pitt o George Clooney. Si es varón, se cruza con Jennifer Lopez o Scarlett Johansenn. ¿Cuántos mili-segundos le toma para tener una reacción de, digamos... entusiasmo? ¿Qué parte de su cerebro procesó esta imagen para tomar tan rápidamente la decisión? Obviamente fue el hemisferio derecho.

Si fuera el izquierdo, tendría que haber procesado durante varias horas cientos de indicadores del tipo diámetro de cintura/diámetro de caderas, brillo de mirada, forma de las cejas, etc. Y a esas alturas la posibilidad de conocer a estos atractivos personajes se esfumó hace mucho, o un tigre se lo comió a usted. Utilizar el hemisferio derecho (que tiene una conexión directa con las sensaciones estomacales), le será muy útil para anticiparse rápidamente a muchas situaciones complejas, sean estas positivas o negativas [5].

Más adelante, en el capítulo sobre Gestión del Cambio, detallaremos la secuencia ideal para abordar el diagnóstico, diseño e implementación de cambios institucionales en sistemas complejos. Dejaremos el tema hasta aquí por ahora pero recuerde, en cada capítulo, que nada es tan simple como parece a primera vista, y que las fronteras conceptuales entre distintas situaciones son siempre más difusas de lo que gustan ver algunos abogados, contadores y auditores. Para ellos las leyes se cumplen o no se cumplen, y las cifras cuadran o no cuadran. En sistemas complejos las normas se cumplen... a veces, y las cifras de 5 dígitos, tipo \$54.723, sabemos de antemano que nunca se van a cumplir. Con suerte, será \$55.000 +/- 15%

El que tiene únicamente un martillo, ve sólo clavos

Conocer las diversas herramientas de la gestión, aunque no sea en profundidad, es imprescindible para el buen directivo. El mundo se ha llenado de vendedores de “pomadas mágicas”. Algunos consultores venden talleres de trabajo en equipo para resolver todo tipo de problemas organizacionales, otros *balanced scorecard*, otros reingeniería, otros, software de integración de procesos como el ERP arriba mencionado, otros “ISO 9000”, “calidad total”, “innovación”, “*big data*”, últimamente “*design thinking*”, “*agility*” y un largo etc.

Todas ellas pueden ser herramientas muy útiles... en el momento indicado. El problema es que muchos venden sus soluciones como la “pomada mágica y universal”, útil para resolver todos los problemas institucionales, siempre. Como si fuera un cirujano, y le explicara a todo tipo de pacientes que el bisturí es la solución universal. Esta distorsión suele darse también en el hiper especializado mundo de la medicina, y apostaríamos que el lector la ha vivido y sufrido, incluyendo innecesarias, peligrosas y caras cirugías. Un error frecuente es enamorarse del método y darle más relevancia a este que al resultado, pero el método es relevante sólo cuando aporta a un mejor resultado.

Tomemos el caso de las certificaciones ISO 9000, útiles herramientas que nacieron para asegurar la calidad de procesos, productos o servicios. Comienza siempre por levantar y documentar la manera en que las organizaciones, por ejemplo, atienden los trámites en la ventanilla, o los procedimientos para otorgar permisos al personal. Si una organización contrata una certificación ISO 9000, teniendo una estrategia equivocada, los servicios equivocados, un modelo de gestión mal concebido, un pésimo clima interno, y/o trámites innecesarios, lo único que logrará es irse certificadamente al infierno.

Por eso es esencial tener alguna idea general, para al menos entender qué se necesita en un determinado momento. Es fácil caer víctima de los vendedores de pomadas. La gestión se parece más a la medicina que a la economía. No se apresure a contratar lo primero que le vengán a ofrecer, o lo primero que lea en la prensa acerca del gurú X que impartirá un seminario sobre la herramienta Z. Comience por un diagnóstico analítico integral (con el hemisferio izquierdo), luego haga una buena síntesis de los problemas fundamentales (con el hemisferio derecho) y recién ahí comience a decidir qué herramientas utilizará, cuándo, con qué estrategia de cambio y en qué secuencia. En este caso, el orden de los factores SI altera el producto. Como usted de seguro tiene un hemisferio más desarrollado que otro, sea humildemente consciente de sus debilidades y preocúpese de contar con un equipo que, más que clones suyos, aporten justamente esa parte que a usted le falta.

Aprendiendo a reconocer y lidiar con la insularidad

Entenderemos por “insularidad” la prevalente tendencia de grandes organizaciones y sistemas, particularmente públicos, a generar en su interior “islas autónomas” con agendas propias, con las consecuentes falencias derivadas de la ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes.

Esta es la patología más frecuente del sector público, y la hemos constatado, literalmente, en centenares de organizaciones en toda la región. Tal vez más del 95%. Es epidémica como la diabetes. Enfermedad crónica, no tiene cura, pero se la puede tener bajo control. Por cierto, también existe la insularidad inter-institucional, por las mismas razones, y sólo los Presidentes de la República la pueden controlar... si quieren, puesto que algunos mandatarios o ministros gustan de usar el principio de “dividir para reinar”. Es una herramienta muy práctica para acumular poder, pero pésima a la hora de agregar valor público a los ciudadanos.

La primera y más evidente causa de la insularidad es la forma y periodicidad con que se generan las cúpulas institucionales en el sector público. A través de la lógica político-electoral, cada vez que hay un cambio de gobierno convergen casi simultáneamente en una entidad diversos personajes: el nuevo Ministro, los nuevos Subsecretarios, Directores de áreas o divisiones, etc.

Esto no ocurre en una empresa u organización de la sociedad civil. Por cierto, las personas allí también cambian, renuncian o son despedidos, pero casi nunca simultáneamente. Cuando se incorpora un nuevo Gerente de Finanzas a una empresa, se encuentra con un ente en marcha, con los otros cargos gerenciales designados, con cultura, valores y estilos preestablecidos, a los cuales él o ella debe adaptarse. Por el contrario, en este periódico proceso de reinversión institucional del sector público, convergen en pocos días directivos que probablemente no se conocían, con distintas agendas personales, estilos gerenciales, valores, y si además se trata de un gobierno de coalición, serán directivos provenientes de distintos partidos políticos.

Lo anterior se complica con otro pernicioso fenómeno: a los Presidentes de la República, por comprensibles razones de lealtad hacia sus seguidores, les apetece no sólo designar Ministros, sino también Subsecretarios, Viceministros, Secretarios de Estado (los cuales sienten, obviamente, que su lealtad está con el Presidente y no con el Ministro). El Ministro, a su vez, protege su propia red de alianzas designando a Directores de área o división (los cuales sienten que su lealtad está con el Ministro y no con su Subsecretario) y así sucesivamente, en una suerte de perversa “escalera de deslealtades”.

Aunque todos los directivos fueran ciudadanos abnegados y ejemplares, y hubieran asistido a muchos cursos de liderazgo y talleres de trabajo en equipo, es fácil imaginar la situación a un mes de iniciada la nueva administración: la carrera por establecer los nichos ecológicos de influencia ya ha comenzado y las diversas maquinarias de poder se han organizado para establecer una tortuosa maraña de lealtades y antagonismos.

La segunda causa de la insularidad, que remacha algunos clavos del ataúd, tiene que ver con el fenómeno de las **burocracias profesionales**, descrito por Henry Mintzberg. Para comprenderlo, 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 principal valor agregado no lo proveen trabajadores con escasa calificación, sino que profesionales o especialistas. En una multitienda, el valor central lo agregan los empleados que atienden a los clientes, y la empresa es dirigida por ejecutivos con talento y formación gerencial. En cambio en un hospital el valor principal lo agrega un profesional especialista: es el médico que sana... y uno de ellos dirige el hospital. En un Ministerio de Agricultura el Ministro suele ser un agrónomo con inclinaciones políticas; en un tribunal es el juez el que juzga, ni soñar con que fuera otro que un magistrado el que dirija la Corte que mencionamos al inicio.

El problema central estriba en que el médico, el agrónomo, 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: “qué lástima, me tocó esta vez la “carga administrativa”, cuando a mí lo que me gusta es operar pacientes”, o juzgar, o cultivar la tierra, o enseñar filosofía. Ya lo vimos al inicio con el ejemplo del Presidente de una corte de justicia. En este tipo de entidades, son estos profesionales que agregan valor los que ejercen el poder real, y es 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.

Esta radiografía de un hospital, un juzgado, una procuraduría, un ministerio sectorial, una escuela o una universidad, trae infelizmente aparejada una dificultad frecuente: 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 durante toda su vida profesional. Aunque en una universidad el cambio de malla curricular sea una necesidad imperiosa, el profesor de Historia del Medioevo se opondrá tenazmente a cualquier cambio en su curso, que él considera de su propiedad. En otras palabras, una nueva receta perfecta para la insularidad.

El simple intento de coordinar a estos especialistas en torno a un proceso de atención al usuario, o de formular una estrategia institucional, es 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. Además no suelen tener un enfoque orientado al receptor del servicio, están más bien situados desde la oferta de sus servicios.

Suele así observarse la separación patológica entre la pirámide profesional y la pirámide administrativa que presta los servicios de soporte como contabilidad, tesorería, adquisiciones, gestión de personas u otros, generalmente asociados al mundo de la administración y las finanzas. Los “especialistas técnicos” (en obras públicas, agricultura, género o bienestar social) suelen mirar con cierto desprecio a los “administrativos”, los cuales a su vez se vengán ejerciendo el poder de la burocracia... y reteniendo el cheque de los viáticos. Los “especialistas” por su parte exigen tardíamente comprar sus insumos, bienes o estudios, y sin respetar las normas de compras públicas, y luego endosan la culpa a los “administrativos” por estar dificultando su ejecución técnica y presupuestal. Los auditores elaboran matrices de riesgo institucional que son despreciadas, o simplemente no consideradas, por los “especialistas”.

Otro frecuente fenómeno se da cuando los directivos institucionales, en organizaciones de esta naturaleza, suelen no tener gran afición por la coordinación de sus equipos, por lo cual recurren a un estilo “bilateral”: se entienden con cada subordinado por separado.

Esta “bilateralidad”, como ya dijimos, es otro importante combustible de la hoguera de la insularidad. Como puede verse, este fenómeno, que se detonó con la forma y periodicidad de generación de las cúpulas institucionales, se refuerza por la existencia de autoridades institucionales con poco interés y pocas herramientas para gerenciar esta compleja situación, y con el antagonismo y diferencias de visión y estilos entre los “administradores”, los “políticos” y los “especialistas temáticos”. La “competencia ecológica” entre las diferentes unidades institucionales es a estas alturas un hecho declarado. Los directivos de las diferentes unidades comienzan a buscar la insularidad como un atributo positivo, es decir, se convierte en la única forma de “poder lograr algo”.

Por si fuera poco, si ya las fuerzas anteriormente descritas son potentes, un tercer fenómeno sistémico retroalimenta los dos anteriores, y termina enterrando el ataúd y convirtiendo la insularidad en una propiedad casi irreversible. Las unidades ya están en franca competencia entre sí, disputándose los favores y la atención del jerarca máximo, presentándole las ideas y proyectos que tendrán mayor impacto político, e importándoles poco si el tema pertenece o no a su área.... al cabo, hay pocos años disponibles para hacer algo “impactante” y dejar una huella personal que asegure el futuro político.

Los ejecutivos públicos suelen confluír simultáneamente.... y saben que tienen un horizonte predeterminado para “lograr algo” antes del siguiente cambio de gobierno. Por ello, cada unidad desarrolla su propia agenda, y si el resto de la institución se deteriora, ese pasa a ser problema de otros. En ese momento, las diferentes unidades comienzan a luchar por

tener más presupuesto propio, más asesores propios, sus propios datos, más personal propio, en lo posible un especialista propio en informática, otro jurídico, otro administrativo, se les niega la información a otras áreas, y así se comienzan a generar “mini Ministerios” al interior del Ministerio o “mini Servicios” al interior de cada Servicio.

Los ahora abundantes miembros de cada “mini Servicio” adquieren un gran interés personal por perpetuar la insularidad, pues la racionalización de esta situación tendría funestas consecuencias en materia de reducción de sus propios cargos. En ese momento, los antagonismos que eran meramente cupulares pasan a derramarse hacia los niveles inferiores de la organización, y cada jefe de Unidad adquiere entonces sus seguidores personales y su cadena propia de lealtades bien establecida. La insularidad ha cristalizado como forma organizacional, de manera independiente de las inteligencias, personalidades, dedicación o talentos de los directivos públicos.

Dado este panorama: ¿usted creería que la descoordinación interna en esta organización se solucionará con un mero taller de trabajo en equipo, realizado generalmente en un hotel de playa o termas? Sin duda todos lo pasarán muy bien, pero la insularidad seguirá inmutable el lunes siguiente. Por ejemplo, en muchos casos, con el fin de mejorar la eficiencia de algún proceso transversal, que abarca varias islas, se intenta efectuar su rediseño. Si no se cuenta con el apoyo decidido de los dueños de las islas, no hay ninguna posibilidad de que el rediseño prospere.

La insularidad es como la diabetes. No se cura. Es resiliente. Hay paliativos que pueden producir un muy buen vivir, pero al menor descuido y abandono de la dieta se sufren recaídas. Por cierto, reiteremos que aquí no hay juicios de valor. No estamos hablando de personas mal intencionadas o egoístas, y probablemente el lector o estos autores estaríamos adoptando las mismas actitudes en circunstancias similares. Ya veremos más adelante algunas metodologías para paliar y mantener controlada esta diabetes institucional. Por ahora... téngala en cuenta al diagnosticar o pensar cualquier solución, o al diseñar y ejecutar cualquier proyecto.

Las 18 dimensiones de la gestión

Da igual si es un servicio público, una empresa privada, un banco multilateral o cualquier institución, si usted quiere comprenderla, y más aún, diagnosticarla, deberá recorrer y entender estas 18 dimensiones, algunas con más profundidad, y otras con menos. Algunas ni siquiera existirán formalmente, pero incluso eso forma parte del diagnóstico. No están necesariamente en un orden de importancia:

- 1) Misión y visión de futuro. Para qué existe esa entidad, a quien le agrega valor y hacia dónde pretende ir (si es que está claro)
- 2) Productos y/o servicios. ¿Son los que deben ser, están adecuadamente concebidos y enfocados, con los atributos de calidad definidos?
- 3) Fuentes de ingreso, y balance grueso entre ingresos y costos. ¿Alcanza el dinero?
- 4) Alianzas clave, incluyendo proveedores. ¿Son las que deben ser? ¿Calidad de las relaciones?
- 5) Mapa de *stakeholders* y calidad de sus interrelaciones.
- 6) Entorno relevante en lo político, económico, de competidores, amenazas, oportunidades.

- 7) Procesos de producción de los productos y/o servicios. ¿Adecuados? ¿Optimizados?
- 8) Personas, tanto en cantidad como en su calidad para las labores que desempeñan.
- 9) Cultura y valores mayoritariamente imperantes. ¿Hay sentido de pertenencia institucional? ¿La cultura imperante es que las reuniones comienzan a la hora prevista, o comienzan y terminan en horarios borrosos y gelatinosos?
- 10) Normas y políticas básicas (internas y externas) que rigen la organización. ¿Se cumplen? ¿son las adecuadas?
- 11) Estructura organizacional. El organigrama formal y el real, el de los verdaderos conductos de poder y toma de decisión.
- 12) Presencia o ausencia de insularidad en todas o algunas partes de la organización.
- 13) Infraestructura física, de la casa central y las filiales.
- 14) Procesos de producción de los servicios de apoyo: administrativos, logísticos, de soporte, adquisiciones, gestión de personas, etc.
- 15) Tecnologías de información, tanto internas como de relación con clientes y usuarios.
- 16) Sistemas de control de gestión a nivel macro y por cada área.
- 17) Mecanismos de aprendizaje institucionales, es decir la capacidad para almacenar y analizar ordenadamente las lecciones aprendidas, positivas y negativas.
- 18) Stock de liderazgo. Esta dimensión puede sonarle exótica y posiblemente no la ha visto en otros manuales o textos. Se trata de saber qué porcentaje de las autoridades superiores son líderes positivos y constructivos, cuáles son regulares, y cuáles son verdaderas manzanas podridas. De esta dimensión dependerán muchos de sus planes de corto y largo plazo. Le podemos apostar, además, que habrá una gran correlación entre las características de estos líderes y el clima organizacional de sus respectivas áreas.

Suponga que usted viene aterrizando como nuevo directivo. Aunque no lo crea, le costará poco tiempo interiorizarse, aunque sea a nivel general, de todos estos temas. Algunos son obvios, están muy claros y son innecesarios de indagar en profundidad. Por ejemplo, recientemente se hizo una detallada encuesta de clima y valores, distinguiendo por estamentos y departamentos. O bien, es obvio que la infraestructura física no constituye ningún problema.

Imagine que usted hace una pasada en un avión a gran altura, sacando fotografías con poco detalle. Puede, por ejemplo, recurrir a encuestas de opinión sobre todos estos temas entre personas clave de varios estamentos. Pero en estas fotografías resaltarán algunas áreas complicadas: por ejemplo sistemas administrativos y la calidad de los productos. Es ahí entonces donde habría que hacer vuelos más rasantes e indagar exactamente qué está ocurriendo.

Si ve que hay muchas áreas con problemas, mantenga la calma. Todos lo están observando a usted.

Su siguiente paso será indagar en mayor profundidad aquellas áreas que constituyen los problemas fundamentales.

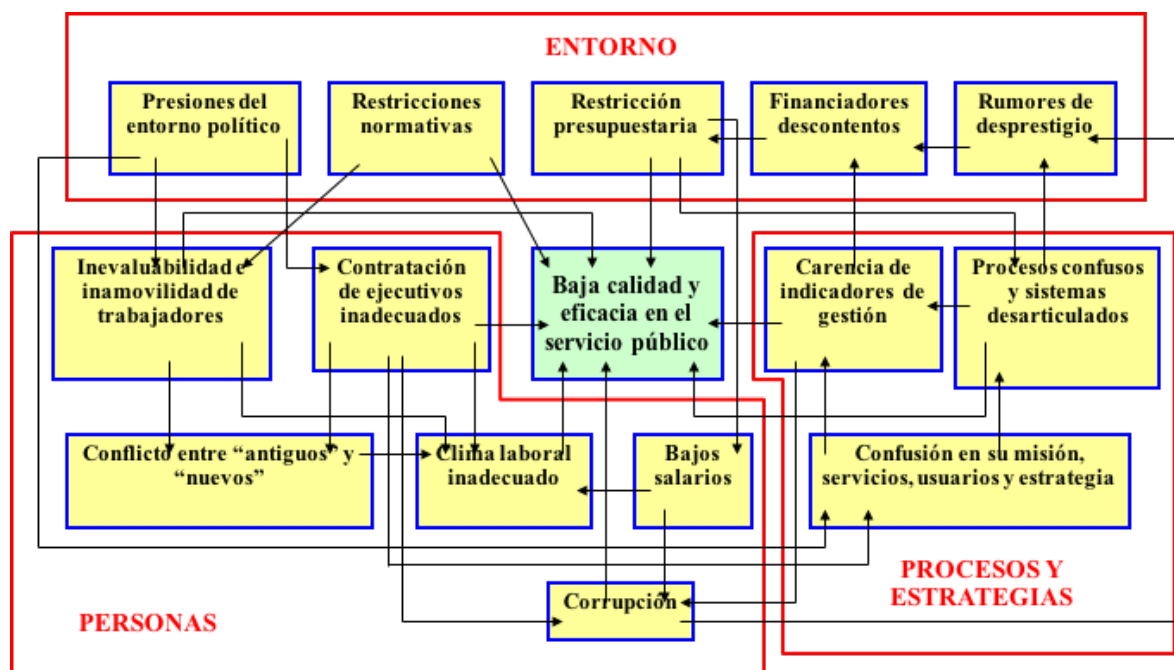
Patologías frecuentes en los servicios públicos

Si estamos hablando de un servicio público, de nuestra propia experiencia hemos construido el siguiente diagrama de patologías frecuentes. Es como un manual de epidemiología de los servicios públicos. Esto no significa que todas estas patologías estén presentes en todos los servicios, pero hemos visto tantas veces algunas de ellas, que se nos ocurrió diseñar este diagrama. Cada recuadro es una patología, y cada flecha señala si una patología incide o agrava otra. Los problemas suelen ser tan sistémicos que es seguro que, si usted parte de cualquier recuadro, a través de un encadenamiento de estas flechas logrará llegar a cualquier otro, y en última instancia, al cuadro central.

Véalo con calma y ya lo comentaremos ahora y a lo largo del texto. En el centro está, destacado en otro color, el propósito esencial de la organización: producir valor público con calidad y eficacia.

También verá varios recuadros agrupados en un macro recuadro de otra tonalidad. Por ejemplo, hay cinco que corresponden al ámbito del entorno externo. Seis están relacionados con las personas. Y tres que tienen que ver con procesos y estrategias. Seguramente usted, en su caso específico, borrará algunos cuadros o flechas, por no constituir problema, pero tal vez agregará otros por ser un problema mayor y específico de su institución. Por ejemplo, un servicio de salud en donde hay una epidemia de Ébola.

Ilustración 3: Patologías frecuentes en los servicios públicos



Fuente: Elaboración propia

Nuevamente, mantenga la calma. Todos lo están observando. 😊

En los siguientes capítulos seguiremos viendo como ordenar el rompecabezas para después, rediseñarlo y llevarlo a nuevos niveles de productividad.

Preguntas para reflexionar

De la institución pública que usted (o un amigo/a o un equipo de compañeros) conozca más cercanamente, reflexione sobre las siguientes preguntas:

- I. Haga un mapa de *stakeholders* institucionales.
- II. ¿Se manifiesta el fenómeno de la insularidad? ¿En que se expresa más evidentemente? ¿Cuáles son los orígenes más significativos?
- III. Califique en una escala de 1 a 10, siendo 10 la situación más positiva, las 18 dimensiones de la gestión.
- IV. Haga un listado de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de la institución.
- V. Intente un diagrama preliminar de las patologías más frecuentes y sus interacciones.

4. DE BUENO A EXCELENTE EN LATINOAMÉRICA: TRES CASOS DE ÉXITO

Analía Medrano con la colaboración de Mario Waissbluth

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

Por cierto, hay mucho más de tres casos exitosos en la región, aunque son de igual manera la minoría. Es casi imposible definir indicadores objetivos de éxito y conseguir datos como para realizar un *ranking* latinoamericano, más aún cuando se trata de servicios públicos muy diversos. Por ello, para escogerlos realizamos una indagación cualitativa, comunicándonos con amigos y colegas de larga trayectoria en la región, con una visión no sesgada, por ejemplo en el Banco Interamericano de Desarrollo. La pregunta fue siempre la misma: ¿qué servicio público conoces en la región que haya logrado un éxito sustentable, es decir por a lo menos 5 años?

Hubo tres nombres que se repitieron varias veces. No son los únicos, y también los escogimos para mostrar variedad de países y ámbitos temáticos. Ellos son a) AGESIC, Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento de Uruguay, b) INAPI, Instituto Nacional de Propiedad Industrial de Chile, y c) SEPLAG, Secretaría de Planeamiento y Gestión del Estado de Pernambuco en Brasil. A continuación proveeremos una muy breve descripción de cada una, para después comparar factores clave, a ver si existen algunos contextos o actividades clave que condujeron al éxito. Los datos los obtuvimos durante 2018 de documentación institucional e internacional, páginas web, así como entrevistas a sus directivos. Por supuesto no pretendemos que sea un análisis exhaustivo ni recetas únicas a seguir, pero darán pistas valiosas para los capítulos que discutiremos posteriormente.

AGESIC	INAPI	SEPLAG
<i>Descripción Institucional</i>		
Creada en 2006, sus objetivos son: Articular y promover las políticas públicas y normas en materia de inclusión y transformación digital. Crear y fortalecer los espacios institucionales del ecosistema digital. Promover y asegurar los derechos digitales de la ciudadanía. Construir un espacio digital seguro, confiable y sostenible. Disponibilizar Tecnologías que faciliten el desarrollo de Gobierno Digital. Desarrollar las capacidades tecnológicas	Creado en 2009 como sucesor legal del Departamento de Propiedad Industrial del Ministerio de Economía. Sus objetivos son: Gestionar la protección de los derechos de propiedad industrial, para contribuir al emprendimiento e innovación nacional. Facilitar el acceso al conocimiento de dominio público de los derechos de propiedad industrial e intelectual. Representar al país en negociaciones y foros internacionales en el ámbito	Siendo Brasil un país federal, Pernambuco con casi 10 millones de habitantes es el equivalente en tamaño a un país mediano de América Latina, de los más pobres, con 185 municipios. A la SEPLAG le corresponde ejercer las importantes funciones de planificación e integración de las actividades estatales tanto en la formulación de las metas prioritarias como en la definición del presupuesto. Ejerce asimismo las funciones de control de gestión de las

AGESIC	INAPI	SEPLAG
del Estado. Generar espacios y capacidades digitales para la participación ciudadana. Posicionar al Uruguay como un referente en desarrollo digital con equidad.	de la propiedad industrial. Generar e implementar propuestas legislativas y de políticas públicas, que contribuyan a fortalecer el sistema de propiedad intelectual.	diferentes unidades gubernamentales, siendo así una suerte de Centro de Gobierno que ayuda al Gobernador a ejercer todas sus responsabilidades.
<i>Principales hitos y logros de la década</i>		
AGESIC ha desarrollado un verdadero “ecosistema” para la Agenda Digital, con el sector público, privado, academia, y sociedad civil. Especial mención merecen sus Fondos Concursables (e-Fondos), que le han permitido instalarse como un referente en materias de digitalización del sector público. De acuerdo a la Encuesta de e-Government de las Naciones Unidas 2018, Uruguay se mantiene en el puesto 34 de Gobierno Digital a nivel global. Es el más avanzado de la región seguido de Chile (42). Entre sus muchos logros figura a) la entrega de ordenadores a todos los escolares b) inicio de historia clínica electrónica nacional, c) inclusión financiera con pago electrónico multicanal, factura electrónica, 50% internet para PYMES y 20% en hogares, d) digitalización de trámites del Estado. e) la trazabilidad de la educación y de la salud, f) Jóvenes con competencias digitales avanzadas y g) sistema de acceso unificado al Estado.	INAPI emprendió una reforma integral del sistema de propiedad industrial, incluyendo la elaboración de una estrategia nacional, la informatización completa del instituto, el potenciamiento de las denominaciones de origen a través del programa Sello de Origen, además de un proyecto de ley que reemplaza la actual ley de propiedad industrial y un posicionamiento de liderazgo en el sistema internacional vía la OMPI. INAPI subió del lugar 10 al 5 entre las oficinas de marcas más innovadoras del mundo. Ha sido pionero en el sector público de Chile en permitir a su planta de funcionarios el teletrabajo. La revista World Trademark Review destacó a la oficina chilena como una de las mejor evaluadas en diversos aspectos asociados a capacidades de servicios en línea, ofertas de valor agregado y difusión del conocimiento.	Si bien todos los Estados Federales de Brasil tienen una entidad equivalente, la innovación clave de Pernambuco es la integración de la planificación, la presupuestación, el monitoreo de la ejecución y la intervención a través de un modelo de gestión respaldado por el Gobernador y dirigido por la SEPLAG como Centro de Gobierno. Ha establecido prioridades claras, formulado estrategias y desarrollado capacidades para efectuar ajustes y correcciones cuando se presentan obstáculos. También ha implementado herramientas tecnológicas, que están en proceso de institucionalización. Esta forma de trabajo, que debiera ser lo normal en América Latina, se logró aquí como una gran excepción. No es frecuente ver Centros de Gobierno (nacional o estadual) que logren estos niveles de excelencia ligando planificación con presupuestación y control de gestión.
<i>El rol de la planificación y el control de gestión</i>		
Si bien planificación y control de gestión es la misión misma de SEPLAG, es destacable que ésta fue una herramienta central en las tres entidades. AGESIC ha desarrollado e implementado exitosamente tres procesos de planificación estratégica: 2006-2009; 2010-2015, y 2016-2020. En el caso del INAPI, su Director debió sortear obstáculos debidos a la rotación de sus jefes, Ministros de Economía con grados muy variables de interés en el tema, lo cual dificultó este enfoque. Si bien al inicio, en 2009, le pidieron concentrarse en una sola cosa y resolverla bien: problema tecnológico – plataforma informática, en el taller interno estratégico que hicieron definieron 5-6 líneas de trabajo, con la visión de ser la mejor oficina de la región – no solo oficina de registro, sino además tener una dimensión pública como herramienta para el desarrollo, difusión de conocimiento y transferencia tecnológica. Esta visión estratégica se ha mantenido inalterable, a pesar del desinterés de algunos Ministros.		

El rol de las tecnologías de información		
Nuevamente, en el caso de AGESIC la tecnología es el epicentro de su quehacer, pero es notorio que en las otras dos entidades el rol de las TIC formó parte estratégica de su accionar. En el caso de INAPI, para lograr una entidad <i>paperless</i> y con teletrabajo de sus funcionarios. En SEPLAG, mediante el uso de una avanzada herramienta de control de gestión, QlickView, que facilita el acceso y búsqueda de datos de manera significativa. No son líderes que “usaron” TICS, sino que las concibieron como parte del diseño estratégico institucional.		
Liderazgo directivo y gestión de stakeholders		
Si bien nuestra búsqueda de instituciones especificaba sostenibilidad por más de 5 años, en estos tres casos sus Directores se mantuvieron por 9 o más años. El Director Ejecutivo de AGESIC desde su creación en 2006 hasta la fecha de edición de este libro es José Clastornik⁵. En INAPI ha sido Maximiliano Santa Cruz por 9 años, habiendo renunciado recientemente por terminar su período máximo de Alta Dirección Pública, proceso formal mediante el cual fue seleccionado. Hoy forma parte del Comité Internacional que asesora las negociaciones comerciales entre USA y China. En Pernambuco fue Mauricio Cruz por 10 años, finalizando su gestión en Junio 2018. Un factor central de éxito de los tres fue su continuidad, pero además su blindaje en el cargo, siendo líderes con conocimiento del tema a nivel técnico además de las habilidades gerenciales necesarias - a pesar de la rotación de sus jefes superiores. Los tres muestran pasión por ser no solo buenos, sino excelentes – y tienen reconocimiento internacional, al menos en el caso del INAPI y el de Uruguay (lo cual ayuda a su “blindaje interno”). Los tres se dedicaron a formar equipos de buen nivel y delegar en ellos - en el caso de Pernambuco llevado al extremo de hacer un entrenamiento formalizado no sólo en lo interno sino también ofrecido a otras entidades, en el tema de control de gestión. Por último, su capacidad para tener visibilidad de alto nivel - reuniones con sus jefes máximos y otros equivalentes, y manejar muy bien su plan de comunicaciones y manejo de redes de influencia. En esto no hay misterio. Las grandes transformaciones se logran con grandes jefes, que duran mucho tiempo en el cargo.		
El personal y el clima organizacional		
AGESIC	INAPI	SEPLAG
AGESIC, por ser una institución pública, no puede ofrecer salarios competitivos comparados con el sector privado en informática y esto le define un riesgo permanente de fuga de talentos, que tratan de contener dando flexibilidad de horarios y mucho entrenamiento. Esto, y su prestigio, le han permitido lograr un nivel muy bajo de rotación, con personal altamente calificado en tecnologías de información. Los principales <i>stakeholders</i> identifican estos atributos como muy relevantes en el quehacer de AGESIC.	De los 3 casos, posiblemente el de INAPI fue inicialmente el más complejo. La Asociación de Funcionarios, de gran poder interno, miró con resquemor los cambios anunciados en la nueva visión, que anunciaba grandes transformaciones. Sin embargo, un trato muy cuidadoso, el optimismo que intrínsecamente trajo consigo la construcción del nuevo edificio institucional, así como un cambio legal para poder autorizar de manera pionera el trabajo remoto para sus agentes de Propiedad Intelectual representó un cambio de clima significativo. Se inició como piloto pero luego se extendió en el 2017 al 35% del personal con resultados	Hay una importante percepción entre los funcionarios sobre el interés de las autoridades superiores en su trabajo. Semanalmente, el Gobernador (llevaban 3 a Junio del 2018) preside las reuniones de monitoreo con las Secretarías pertinentes para controlar las metas estratégicas. En estas reuniones de monitoreo basadas en datos, se analiza el logro de las metas prioritarias, los funcionarios responsables brindan explicaciones, se discuten las posibles opciones para superar barreras al desempeño, y se deciden y documentan los ajustes. Se invirtió mucho en actividades de formación, primero realizando un concurso de personal, luego provisionando capacitación a

⁵ En Chile por ejemplo en un cargo similar han pasado 9 personas durante el mismo periodo de tiempo

	muy positivos en productividad y en el balance vida-trabajo.	través de una Escuela de Gobierno y dando 60 hrs. de entrenamiento a los gestores en cada secretaría y municipios, en temas de gestión pública. La SEGPLAG creó la carrera de Gestores de Gobierno, la cual lleva 170 profesionales entrenados. Con ello se creó una base profesionalizada de sucesores, que le dan mayores probabilidades de sustentabilidad al sistema.
Elementos significativos en la gestión de los cambios		
Le hicimos una encuesta a los tres directivos sobre dificultades que tuvieron en la gestión de los cambios. En general, siendo estos “casos estrella”, no hubo obstáculos significativos, pero aun así, algunos de ellos expresaron problemas tales como a) hubo algunos integrantes de la cúpula organizacional insuficientemente convencidos o entusiasmados por el cambio, que al inicio opusieron resistencia activa o pasiva, b) obstáculos presupuestales, burocráticos o normativos atrasaron o dificultaron el proceso, c) hubo algunos <i>stakeholders</i> externos a la organización insuficientemente convencidos o informados que intentaron bloquear los cambios, activa o pasivamente, y d) hubo dificultades para coordinar a diferentes áreas de la organización que debieron haber participado y cooperado mejor en el proceso. A la inversa, en la aplicación de esta encuesta a otros directivos de la región, problemas comunes y frecuentes en sus organizaciones, en estos 3 casos fueron gestionados en forma adecuada: a) no hubo conflictos de poder entre fracciones o grupos partidarios. b) no se comenzó por alterar irreflexivamente la estructura organizacional, generando así incertidumbres y reacciones negativas. c) se materializaron pequeños triunfos de corto plazo, que generaron mayor convicción y adhesión por el proceso de cambio. d) las autoridades mantuvieron personalmente el control del proceso de cambio, sin desentenderse del mismo, e) no hubo cambios significativos en los equipos directivos que obligaran a “comenzar de nuevo,” f) se definió desde el inicio una visión atractiva de futuro respecto a los cambios y se le comunicó al personal, <i>stakeholders</i> externos y usuarios. Es como si estos tres directivos hubieran leído algún manual de gestión del cambio previo a su inicio ☺		
Sustentabilidad de los cambios		
La AGESIC está dotada de una arquitectura institucional adecuada para el desarrollo digital de los países: tienen el carácter de una Agencia gubernamental, con atributos moderados de poder político y capacidad de control y seguimiento; pero alta en acceso a recursos financieros, estabilidad y cobertura comparada con un nivel ministerial o de una simple unidad dentro del Gobierno Central. La Agencia está cerca del poder ejecutivo y por ende tiene una mirada global, haciendo de punto focal en el estado y concentrando todos los temas vinculados al desarrollo digital del país.	El actual Director decidió no repostular al cargo de acuerdo a las normas de Alta Dirección. Esto podría causar algún riesgo si llegara un sucesor poco apto. Sin embargo, se ha fortalecido significativamente la segunda línea de la agencia con personal comprometido con la estrategia. La organización está consolidada y es un equipo que tiene un buen nivel de colaboración y coordinación. Los Departamentos y Subdirecciones de apoyo tienen el personal calificado y alineado con la estrategia institucional.	Según el Secretario que logró los cambios significativos en una década de trabajo, no se “inventó la rueda”. Se buscó simplificar el modelo de control, con solo 31 indicadores en total, con procesos simples y directos que facilitan la comunicación, alineando el proceso de planificación con el de presupuestación y el de control de la ejecución. Si llegara un Gobernador con escaso interés, y se designara un Secretario con características de operador político, el modelo tal vez podría desmoronarse, pero una década de buenas prácticas es algo difícil de destruir.

Transferibilidad del modelo a otras entidades locales o internacionales		
En este caso, AGESIC tiene mucho que transferirle como buenas prácticas a las agencias de desarrollo digital de otros países de la región. No se trata solo de su arquitectura integrada de Gobierno y agenda digital, sino sobre todo del modelo de gobernabilidad, y prácticas internas de gestión organizacional.	Estos mismos cambios se pueden aplicar a los institutos de propiedad intelectual de otros países de la región. Asimismo, el exitoso modelo de teletrabajo podría transferirse en principio a muchas otras entidades públicas de Chile y América Latina en distintos ámbitos.	El modelo de gestión de SEGPLAG es en principio transferible a todos los otros centros estaduales de la misma índole en Brasil, y a Centros de Gobierno de otros países.

Lecciones comunes aprendidas en estos tres casos

En principio, el lector, revisando estos tres casos, podría preguntarse ¿y qué hay de nuevo? Hemos descrito una Agencia de Gobierno uruguaya cuyo trabajo es promover el uso de las Tics en el gobierno y en general en la ciudadanía, que hace bien su trabajo. Una oficina de patentes y marcas en Chile... que hace su trabajo bien y expeditamente; y un Centro estadual de planificación, presupuestación y control de gestión que sin hacer enormes innovaciones... hace su trabajo bien y expeditamente. ¿Dónde está la gracia?

La gracia está en que, por cada una de estas, hay cinco o diez que NO hacen bien su trabajo, y cinco o diez oficinas de recaudación tributaria que no lo hacen, y hospitales públicos que tienen pacientes en listas de espera por tantos meses o años que terminan muriéndose. Lo que debiera ser “normal” es lo “anormal”. ¿Qué pasó entonces?

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

Y aquí está el otro elemento clave. Necesitamos cada vez más ministros y autoridades de alto nivel que entiendan que los cargos de gerencia pública no están ahí disponibles para ser repartidos clientelariamente, porque de estos cargos depende la salud, la educación, la seguridad ciudadana, y los trámites de todo tipo que afectan a 600 millones de habitantes en la región. Por eso destacamos la importancia de desarrollar Servicios Civiles como el de Chile, a través del cual ya se concursan y seleccionan 4 mil cargos de esta naturaleza. Este sistema no está libre de dificultades, pero con el paso del tiempo se ha consolidado cada vez más y genera una masa crítica de impacto a nivel país.

Preguntas para reflexionar

- I. Si conoce alguna entidad que realiza labores similares a alguna de estas tres, analice las similitudes y diferencias con los casos aquí descritos.

- II. Señale a su juicio personal cuáles fueron los elementos que fueron más críticos en cada caso. Suponga que usted es asesor del nuevo Presidente de su país, y que después de haber leído estas breves historias, le pidiera una breve minuta sobre las principales políticas públicas que habría que desarrollar para mejorar la gestión pública en su país. ¿Qué propondría?
- III. ¿Es a su juicio pertinente tener hoy día ministros y directivos públicos que desconozcan el rol estratégico que pueden jugar las diferentes y mutantes tecnologías de información en el desarrollo de la gestión pública?

5. EL DIRECTIVO PÚBLICO: INTRAEMPREENDEDOR DEL ESTADO

Analía Medrano con la colaboración de Mario Waissbluth

Es probable que usted sea, o que aspire a ser un directivo público exitoso. Lo que esperamos en este capítulo es que usted se pueda mirar en un espejo conceptual y contraste sus características individuales con aquellas aquí descritas, facilitándole así un ejercicio de introspección y mejoramiento. Le sugerimos tener a la vista los tres casos exitosos del capítulo anterior, no necesariamente como una guía mecánica, pero como fuente de inspiración sobre el qué hacer, y sobre todo, *qué no* hacer. De paso le señalamos que los buenos directivos públicos tienen una característica en común: *awareness*, palabra inglesa que traducida podría ser consciencia de sí mismos, en términos de lo que sienten y cómo perciben la realidad. Eso que es producto de conocerse y saber cómo reaccionan frente al entorno, les permite no sólo dirigir y gestionar adecuadamente, sino que también liderar.

¿Quién es un Directivo Público?

Un directivo público es quien asume un cargo, en el que tiene la responsabilidad de utilizar recursos y dirigir empleados para fines definidos y autorizados por el Estado, siendo el corazón de su quehacer la prestación de un servicio a la ciudadanía y/o instituciones privadas y públicas, agregando valor público.

Un directivo público puede ser el director de una escuela, de un grupo de escuelas, la máxima autoridad de un servicio penitenciario, el gerente de una empresa sanitaria o de transporte local; o bien el directivo que tiene la jefatura de un instituto de patentes a nivel nacional, el responsable del planeamiento de un estado federal, o de una unidad de gobierno electrónico adjunta a la Presidencia, como fueron los casos descritos en el capítulo anterior.

Lo relevante aquí es el espacio donde se ejerce la gerencia y como este establece ciertas condiciones y reglas que resultan propias y específicas de las instituciones del Estado valga la siguiente anécdota, de como una recién estrenada directiva pública describe su llegada al mundo público y lo compara con lo que fue su llegada a la alta gerencia de una institución privada.

En lo que sigue de este capítulo iremos desgranando algunos de los aspectos aquí referidos. La buena gestión tiene bastante más de arte que de ciencia, sin desmerecer las necesarias cuotas de esta última.

La buena gestión: ¿arte o ciencia?

En el libro de Mintzberg "*Managers not MBAs*"[1], se hace una distinción muy importante sobre lo que se entiende como la buena gerencia, describiéndola como la capacidad para lograr un balance entre tres ámbitos:

El caso de Vivien Villagrán, una de las autoras de este texto

“El proceso a través del cual fui seleccionada para ser la Gerente de Nuevos Negocios para Microsoft Chile, tomó cerca de 6 meses. Fui pasando etapas cuyo objetivo era constatar que cumplía con el perfil de habilidades y competencias, no solo técnicas, sino que actitudinales y psicológicas que se requerían para desempeñar el cargo. Una vez que esto estuvo debidamente asegurado y medido, la empresa de *head hunting* encargada del proceso, me anunció que era la persona elegida. Al ingresar a la compañía, recibí la primera inducción general y se me asignó un tutor, que estaba en algún lugar del mundo y con el que me contactaba semanalmente vía conferencia telefónica.

Me inducía tanto en los sistemas, como los principales procesos de la compañía, su cultura y ese lenguaje de siglas que todas las organizaciones tienen, y que cuando no se conoce a uno lo deja fuera de las esferas que dan sentido a muchas de las conversaciones. Este acompañamiento que duró cerca de tres meses me preparó muy bien para ingresar y entender una compañía cuya estructura es cúbica, es decir dependiendo de la cara del cubo cambia la posición relativa que uno ocupa en la organización y por lo mismo los roles y funciones que en las distintas facetas del cubo se espera de cada uno de los empleados. Una organización compleja, que al ser multinacional requiere una estructura de coordinación y alineamiento bastante sofisticada. Pero para mi suerte disponía de una red de soporte y acompañamiento. Nótese el gran esfuerzo para mi selección e inducción.

En contraposición, mi aterrizaje en el sector público, al que llegué fuertemente motivada, suponía nada menos que la planificación de la infraestructura pública del país, en coordinación con los servicios ejecutores de la misma, y a su vez la coordinación del proceso presupuestario. La complejidad de esta tarea y la operación que conllevaba yo todavía ni siquiera la imaginaba, y cuando lo pienso en perspectiva creo que paradójicamente, fue mejor para poder enfrentar lo que seguía. Estaba iniciando mi segunda semana de trabajo y me enteré de que debía asistir al Congreso a defender el presupuesto que el Ministerio estaba solicitando para el año siguiente. Esto requería no sólo conocer del presupuesto público – materia por cierto llena de tecnicismos que, si bien se logran aprender y manejar, supone una curva de aprendizaje- sino que también tener una cierta noción de los proyectos y estudios que mi servicio presentaba. Cuando llamé al equipo que llevaba este tema en la ejecución y les pido que me cuenten de qué se trata, rápidamente me doy cuenta de que la cantidad de información y conocimiento que debía manejar, no lo adquiriría en los dos días de los que dispuse para preparar la presentación ante la Subcomisión de Presupuesto del Congreso.

No estaba saliendo de esta reflexión y pensando en un plan B, cuando me informan que debo hacer la evaluación de los 15 directores regionales que dependen de mí y además de las 6 personas que constituyen mi equipo directivo. De manera ingenua pregunto si podemos obviar esta evaluación, toda vez que vengo recién llegando y por lo mismo no los conozco y difícilmente puedo tener un juicio de su desempeño. Me señalan que por ley los debe evaluar el jefe de servicio y que el plazo no admite modificación alguna. Si bien el proceso me parece inadecuado y me parece además que puede ser injusto y arbitrario para los evaluados, pienso que al menos en este punto algo se me puede ocurrir para cumplir con el proceso y con la Ley, me alegro de saber que dispongo de dos semanas para acometer esa tarea, no porque sea mucho tiempo, sino porque a la vista del primer desafío donde sólo dispongo de dos días, esto aparecía como abordable.

Logré salvar dignamente estos desafíos, sin eximirme del fuerte stress que me originó.

- i) **ciencia**, basada en el análisis, deductiva y lógica, que planifica en forma racional y tiene resultados replicables;
- ii) **arte**, visionario, inductivo, intuitivo, creativo e innovador y
- iii) **artesanía**, basada en la experiencia, dinámica, iterativa y que ha almacenado en su mente muchos *patterns* previos que le ayudan a posicionarse de mejor manera frente a situaciones complejas.

Más estudios y diplomas no hacen necesariamente a un buen gerente. Peor aún, un título de PhD probablemente induzca un peor gerente, ya que orienta el accionar hacia la actividad puramente analítico-científica y la búsqueda de evidencias duras que a veces ni siquiera existen, o bien es muy costosa de obtener en el mundo práctico. Un buen directivo,

tiene que estar bien equipado para balancear los tres ámbitos al mismo tiempo, en diferentes proporciones según el caso, y en especial tener la experiencia mínima necesaria como para poder aportar en la fórmula con el tercer ámbito, el “artesanal”.

En un texto que ya mencionamos, “*Public Management, A Three-Dimensional Approach*”, se postula, en un enfoque similar más no idéntico, que para abordar los desafíos del gerenciamiento de una institución pública, se deben revisar y entender a profundidad tres ámbitos: i) **estructura**: es decir la gobernanza con sus grados de libertad y restricciones; ii) **cultura**: que involucra los valores, la ética, motivación y compromiso, confianza y reputación, la manera en que suelen hacerse las cosas (bien o mal); iii) **artesanía (craft)**, que se aleja de lo racional y tiene más que ver con el estilo de liderazgo, la toma de decisiones, y el pensamiento grupal.

Un buen directivo deberá meditar, frente a cada decisión, cómo balancear de la mejor manera estos tres ámbitos. Por ejemplo, en el caso de una Administración Tributaria habrá un peso muy relevante a la parte de la estructura, procesos formales y el soporte tecnológico de los mismos, pero en un Ministerio de la Mujer el peso mayor deberá estar en la dimensión de cultura y el diseño de políticas públicas. En general, los servicios de alto carácter transaccional, que procesan millones de operaciones diarias como impuestos, registro civil o banca pública, deben tener gerentes con una importante componente y experiencia de estructura y técnicas formales, aunque la cultura organizacional y la artesanía de la gestión deben estar presentes en alguna medida.

Uno de los más afamados especialistas en gestión y políticas públicas es Mark H. Moore [2]. Es muy valioso entender, complementariamente, su visión en este tema. Según él, durante un largo periodo de tiempo, la idea de la realización efectiva de las políticas, en lugar de la gestión exitosa de las organizaciones públicas, fue el tema central de la gestión pública. De hecho, el concepto mismo de gestión pública era casi inexistente.

Dicha concepción de la gestión como realización de políticas acabo desvaneciéndose porque, al centrarse única y exclusivamente en políticas en lugar de organizaciones, dejaba fuera de alcance importantes cuestiones relacionadas con el modo en que se deben desarrollar y utilizar las organizaciones públicas para implementar las políticas.

Según Mark Moore, los directivos públicos deben desarrollar “valor público” integrando simultáneamente:

- La reflexión sustantiva de lo que es valioso y eficaz
- Un diagnóstico de las expectativas políticas
- El Análisis detallado de lo que es viable operativamente

Por ende, al concebir el valor público los directivos deben encontrar una manera de integrar la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa. Para él, valor público es un triángulo estratégico que obliga a hacerse constantemente estas preguntas:

- ¿En qué medida el propósito institucional genera valor público para los ciudadanos?
- ¿En qué medida recibirá el apoyo político y legal?
- ¿En qué medida es viable administrativa y operativamente?

En consecuencia, de aquí se derivan cinco tareas diferentes y esenciales de la gestión pública:

- La promoción emprendedora

- La gestión del desarrollo de la política
- La negociación
- La deliberación pública y el liderazgo
- El marketing público

Estos son conceptos esenciales. Quien crea, como dijimos en los epígrafes iniciales, que la dirección pública es una labor meramente técnica, o tecnocrática, equivocó el camino rotundamente. El actual o futuro directivo público debiera, sin exagerar, poner estos conceptos de Moore en un poster frente a su escritorio y recordar estos desafíos permanentemente.

El perfil deseable del gerente y los directivos públicos

Como vimos en el punto anterior, no basta con tener una formación “dura” y una mirada estratégica que defina una visión clara. Para lograr resultados e impacto significativo se requiere la capacidad de tener una mirada “sistémica”, de articular redes de colaboración formales e informales, realizar una buena gestión de riesgo y de conflictos, y “tener las horas mínimas de vuelo” para poder pilotear en automático sin perder de vista los cambios relevantes que se deben empujar.

Un buen ejemplo del perfil deseable para un gerente público, basado en las mejores prácticas internacionales, lo ha definido formalmente el sistema de Alta Dirección Pública de Chile. Uno de nosotros (Mario) debió realizar 10 entrevistas semanales a candidatos a cargos directivos, para proponerle ternas a la Presidencia, a lo largo de seis años, esos son aproximadamente 2500 entrevistas. Al final quedó aburrido de tantas entrevistas, pero probablemente nunca pudo aprender tanto, teniendo que contrastar a los candidatos con los perfiles que se mencionan a continuación, y teniendo siempre en mente las características del servicio público específico, que obligaban a ponderar de diferente manera estos atributos:

- **Visión estratégica.** Capacidad para detectar y comprender las señales sociales, económicas, tecnológicas, culturales, de política pública y políticas del entorno local y global e incorporarlas de manera coherente a la estrategia institucional. Visión estratégica no significa haber aprobado un cursillo de planificación, sino tener la capacidad para ver el bosque en lugar de los árboles. Es una sutil competencia, que debe ser a su vez evaluada por personas que tengan esa sutil competencia.
- **Gestión y logro.** Capacidad para orientarse al logro de los objetivos, seleccionando y formando personas, delegando, generando directrices, planificando, diseñando, analizando información, movilizand recursos organizacionales, controlando la gestión, sopesando riesgos e integrando las actividades de manera de lograr la eficacia, eficiencia y calidad en el cumplimiento de la misión y funciones de la organización. Si en el ítem anterior se trata de saber hacia dónde dirigir el barco, en este se trata de saber cómo hacer para que el barco avance en la dirección correcta y a la velocidad predefinida.
- **Liderazgo externo y articulación de redes.** Capacidad para generar compromiso en otros y respaldo para el logro de los desafíos, gestionando las relaciones con el entorno, que le proporcionen viabilidad y legitimidad en sus funciones y nuevos proyectos... especialmente entre los *stakeholders* institucionales. También es una competencia sutil.

- **Manejo de crisis y contingencias.** Capacidad para identificar y administrar situaciones de presión y conflictos y, al mismo tiempo, crear soluciones oportunas y adecuadas al marco institucional. Un gerente privado puede vivir toda su vida sin que la prensa se entere de su existencia, pero este no es el caso de un directivo público. Hay directivos que han perdido el cargo simplemente por decir una frase políticamente incorrecta a un periodista de la televisión. La mejor manera de entrevistar a alguien en este ámbito es solicitarle que relate, con lujo de detalles, una crisis previamente vivida, y las emociones que él/ella sintió durante el desarrollo de la misma. Idealmente, que escoja relatar aquella crisis que verdaderamente le quitó el sueño por un buen tiempo.
- **Liderazgo interno y gestión de personas.** Capacidad para entender y promover la contribución de las personas a los resultados de la gestión institucional. Significa ser capaz de transmitir orientaciones, valores y motivaciones, conformando equipos de alto desempeño, posibilitando el desarrollo del talento y generando cohesión y espíritu de equipo. En suma, se trata de alinear y entusiasmar a todo el personal para que dirija el barco en la dirección correcta y logre a la vez entusiasmar a sus usuarios.
- **Innovación y flexibilidad.** Capacidad para transformar en oportunidades las limitaciones y complejidades del contexto e incorporar en los planes, procedimientos y metodologías, nuevas prácticas, tomando riesgos calculados que permitan generar soluciones, promover procesos de cambio e incrementar resultados.... en medio de todas las restricciones que imponen las contralorías y leyes presupuestales que están generalmente diseñadas para evitar la corrupción, no para mejorar el servicio. Nuevamente, la mejor manera de entrevistar sobre este tema es solicitar el relato detallado de una innovación previa, con sus factores críticos de éxito y fracaso.
- **Experiencia y conocimientos.** Poseer los conocimientos y/o experiencias específicas, que se requieran para el ejercicio de la función, habiendo dirigido previamente instituciones tal vez no tan grandes, pero por lo menos similares a las que están postulando. No se llega al tour ATP 100 sin haber pasado antes por el ATP tour 500. Hay que tener muchos *patterns* almacenados en la cabeza, sean estos de pelotas en movimiento o de fricciones entre funcionarios.

¿No será mucho lo que se pide? Sí, es mucho. En ese Consejo “nunca aspiramos al máximo en todos los criterios, pero al menos esperábamos que los candidatos tuvieran un mínimo indispensable en cada uno de estos requisitos”. Después de todo, se trata de recaudar centenares o miles de millones en impuestos, velar por la reinserción familiar de decenas de miles de niños abusados, o cuidar por la sanidad vegetal y animal de cientos de miles de hectáreas. Eso es precisamente lo bello del desafío público. Y para ello nuestras sociedades necesitan a los mejores de los mejores.

Probablemente hay varios países en que estos sistemas formales de selección de directivos no existen, o son muy precarios. No importa. Esa no es razón para que un Ministro o un Presidente no obliguen de facto a realizar estos concursos. Nadie se los ha prohibido. Pensándolo bien, este libro no sólo está dirigido a directores de servicio y a alumnos de administración pública, sino también a Ministros que quieran hacer las cosas bien.

Durante el proceso de selección, que es competitivo y por concurso público, el Consejo tiene pautas muy definidas. Presta especial atención a valores y principios, como el de probidad y ética, la vocación de servicio público y el de conciencia de impacto público.

Tres anécdotas jocosas, ilustrativas y muy reales. En una de estas entrevistas, siempre muy formales, un candidato llegó 5 minutos tarde. Nada tan grave. Pero fue suficiente para que comenzara a transpirar copiosamente, y le corrían gotas por la frente y la cara. Muy nervioso. Le dijimos que se lo tomara con tranquilidad, que si quería fuera al baño a relajarse y limpiarse. Partió, volvió a los 5 minutos muy seco y compuesto, y a los dos minutos... le corrían los ríos de transpiración por la frente y la cara. Por muy bueno que fuera su currículum, ¿cree usted que esta persona hubiera podido afrontar con la prensa, con periodistas insidiosos, una crisis de relaciones públicas? No quedó en la terna.

Otro caso. El Fondo de Inversión Social, FOSIS, distribuye apoyos y subsidios a los sectores más pobres. Su Director reporta a un ministro. En aquella ocasión, estaba postulando al cargo una ex Ministra, es decir, un cargo superior al del caso. Normalmente, en estas formales entrevistas, se les ofrece a los candidatos un vaso de agua. La noche anterior hubo un cóctel en el Servicio Civil, y todos los vasos de vidrio estaban sucios. Por ende, se le sirvió el agua en un vaso de plástico. Ella lo miró despectivamente, y con la punta de sus uñas lo empujó hacia nosotros, diciendo “a una ex Ministra no se le ofrece agua en un vaso de plástico”. ¿Soberbia? ¿Arrogancia? ¿Descriterio? ¿Las tres juntas? Eso bastó para que no quedara en la terna, a pesar de su excelente currículum. No se necesitan personajes soberbios en los servicios públicos.

Un buen directivo público, para que pueda llegar a ser excelente, deberá tener ante todo vocación, teniendo siempre presente que es un servidor de la población y el país. Es lamentable ver en muchas instituciones de Latinoamérica, un buen porcentaje de directivos dedicados casi exclusivamente a utilizar sus cuotas no menores de poder para promover su agenda personal, carrera política y posicionamiento público; y en los peores casos, sacando ventaja de su posición en forma poco ética.

En dos de los casos de éxito descritos en el capítulo anterior, constatamos un denominador común. Ambos contaban con amplia experiencia previa a nivel internacional o del sector privado, en su tema específico, lo cual les permitió aportar con ideas innovadoras y romper paradigmas establecidos, logrando una transformación relevante. La visión con la que llegaron y lograron permear la institución, no estuvo solamente enfocada al logro de la excelencia a nivel local o regional, sino mundial.

Por otro lado, no es posible hablar de una receta mágica en cuanto a la “cantidad” de capacidad técnica “dura” vs. la experiencia o capacidad “artesanal”. Dependerá del contexto interno y externo, el momento político y las necesidades específicas que tenga la institución, incluso en dos momentos diferentes del tiempo.

Habilidades de interfaz con el sistema político

Otros de los principales desafíos que enfrenta un directivo público [3], que pondrán a prueba su liderazgo interno y externo, así como sus habilidades directivas e interfaz con el sistema político, son:

- Muchas de las situaciones que afronta tienen causas y soluciones que en gran parte están fuera de las fronteras de su autoridad, e incluso lejanos a su posibilidad de influencia. Crítico en este caso es que tenga la capacidad de generar redes de información, colaboración e incluso seducción dentro y fuera de la institución, y una interfaz fluida con el mundo político, poder conversar y entenderse en sus códigos. Recuerde la anécdota de la Agencia del Ambiente que relatamos previamente.

- Estará bajo presión para satisfacer expectativas que compiten o estén en conflicto, de actores poderosos o influyentes, dentro y fuera de su jurisdicción – grupos de interés de otras instituciones públicas, el nivel central de Gobierno, las contrapartes de programas transversales, sociedad civil, entre otros. Muchas veces carecerá de toda la información completa como para reaccionar con todas las cartas en la mano. Deberá invertir un buen porcentaje de su tiempo escuchando y comunicándose adecuadamente con cada uno de estos grupos para poder avanzar sin trabas significativas. Algunas de estas expectativas o presiones podrían ser incluso poco éticas, y el directivo deberá saber cómo moverse en aguas turbias sin que la institución ni él mismo salga ensuciado. Debe intuir el momento y conducto para hacer la denuncia, solicitar ayuda, o evitar con elegancia la presión indebida si corresponde.
- Otro desafío relacionado al anterior es que los directivos públicos estarán enfrentados a cambios abruptos de prioridades. Esto suele suceder cuando hay un cambio de la jerarquía máxima de la cual depende la institución. El nuevo jefe o jefa, generalmente un Ministro, llegará con una renovada agenda política propia. Contar con la capacidad de transmitir/convencer sobre la relevancia del plan de trabajo actual y realinearse al mismo tiempo con las nuevas prioridades, requiere un excelente manejo técnico-político. Vimos esto con claridad en uno de los tres casos anteriores.
- En ocasiones será responsable de asegurar la respuesta expedita de agentes dentro y fuera del gobierno, sobre los cuales normalmente no tendrá autoridad formal ni informal, o que estará pobremente definida. Podría ser una situación de respuesta inmediata a un evento catastrófico, donde se recibe una gran cantidad de recursos de emergencia y equipos de soporte de otras instituciones. Se gatillan muchas licitaciones en paralelo, que deben acelerarse en su proceso y al mismo tiempo velando por cuidar que los procesos cumplan con la normativa vigente. Hay que saber mantener la calma pues todos lo están mirando. 😊
- A veces se enterará de problemas serios o críticos de su institución por la prensa o por una auditoría externa, o por información que se filtra desde el interior de la institución. Estará enfrentado a responder en su defensa, sin contar con una radiografía completa de la situación. Si el directivo no muestra liderazgo y control de la situación, puede concluir en su renuncia. Un buen plan de comunicación y de posicionamiento apoyará mucho en disminuir el impacto de este tipo de problemas.
- Estará bombardeado por pedidos de atención a múltiples temas internos de gestión interna o de operación, en la mayoría de los casos mal definidos en alcance, nivel de vulnerabilidad o nivel de riesgo. El gerente público debe contar con un sistema de gestión de riesgos dinámico para poder priorizar y hacer un filtro adecuado de a qué prestarle atención y dedicar recursos. Ya veremos este tema en más detalle.

A estas alturas algún lector/a puede haberse asustado o deprimido. ¿Tal vez debe pensar en buscar una carrera en el sector privado, o como profesional independiente???? La pregunta es perfectamente legítima. Pero piénselo dos veces. Las dificultades en este mundo son ciertamente mayores, pero el bien público que puede generar afectará positivamente a miles, cientos de miles o incluso millones de personas, y los desafíos que deberá enfrentar son fascinantes: un gerente público que ejerza liderazgo apropiado [4] i)

tendrá la capacidad de comprometerse haciendo un análisis sistémico de las opciones de cambio, ii) la habilidad de ver nuevas posibilidades a partir de la situación histórica en la que se va desarrollando, sabiendo comunicar en forma adecuada esas posibilidades a la organización y su entorno político, iii) tendrá la oportunidad de “marcar la diferencia” y dedicar sus energías y reputación personal a los objetivos de transformación, y podrá ejercer un liderazgo multidimensional y dinámico. Lograr esto con éxito hará que después, un trabajo de gestión en el sector privado parezca un paseo dominical... y no estamos exagerando.

En una encuesta que se realizó a altos directivos públicos en Chile [5] para estudiar sus motivaciones principales, el resultado muestra en aproximadamente un 32% la vocación de servicio público, 25% la experiencia y aprendizaje, y empatados en cerca de 21% los incentivos económicos y la construcción de reputación profesional. Claramente el incentivo para los gerentes públicos va por la significancia e impacto de su labor, dando especial valor a la obtención de experiencia en el proceso. Estos son los “drivers” principales que empujan a los buenos directivos a desarrollar estas difíciles, absorbentes y a veces estresantes labores.

Los estilos de liderazgo

Es fácil tentarse con la opinión de que un buen directivo sea alguien más bien histriónico, que “arenga a sus huestes” para alinearlas en pos de un objetivo común. En nuestra experiencia esto dista de la realidad. La gente espera más bien un liderazgo fuerte pero calmado, mantener la calma frente a las crisis, firmeza de carácter, pero a la vez tranquilidad, una visión clara de futuro que se repita una y otra vez, y la fortaleza necesaria para resistir las presiones externas indebidas.

En lo referente a los estilos de liderazgo cara a cara frente a cada individuo, la mejor descripción es la que dieron en los años 80 Hershey y Blanchard, con su teoría del *liderazgo situacional*, según la cual la forma de liderar a cada persona depende de su nivel de desarrollo. Si este es bajo, requieren una supervisión constante y órdenes detalladas hasta que, a medida que se van desarrollando, los grados de delegación van aumentando sustantivamente. Se pueden cometer errores en ambos sentidos, delegando demasiado o muy poco. También se pueden cometer muchos errores tratándolos a todos por igual, si es que los subordinados tienen niveles diferentes de desarrollo.

De ahí en adelante han surgido decena de variaciones sobre este trabajo seminal. Una de las más recientes e interesantes es la de W. Johnson: “Construya un equipo A”, y recomendamos su lectura detallada si quiere profundizar esta materia [6].

Como se verá en detalle en el capítulo de gestión del cambio, el directivo no tendrá una sola manera de liderar para poder ser exitoso. Tendrá que ir ajustándose de acuerdo a las necesidades de las distintas situaciones que enfrente, desde el extremo jerárquico y autoritario hasta el extremo de coach/facilitador de su equipo. En un incendio, al personal no se le sugieren actividades... se les ordenan. En una situación de desarrollo estable, se promueven grados de participación innovativa mayores.

Los intraemprendedores del Estado

La definición de texto de los intraemprendedores del sector privado dice que son individuos con visión empresarial, que manifiestan una conducta y orientan su comportamiento al

desarrollo y surgimiento del espíritu emprendedor interno a una empresa u organización. Están dispuestos a asumir riesgos, generando y aprovechando ideas innovativas, detectando éxitos donde otros ven fracasos o problemas y cuya fortaleza es la innovación con talento, convirtiéndose así en agentes de cambio.

Waissbluth e Inostroza publicaron en 2006 [7] un estudio sobre la reforma del Estado en Chile, que incluyó entre otros elementos encuestas a numerosos actores del sistema. Según la mayoría de las opiniones, los “virus infecciosos” del proceso de reforma del Estado en Chile fueron claramente los que ellos llamaron “intraemprendedores del sector público”.

Es imprescindible referirse a uno de esos casos, por sus moralejas: El Dr. Osvaldo Artaza, a cargo del Hospital Infantil Calvo Mackenna, deliberadamente decidió violar las normas y, una vez conseguidas de manera inédita donaciones privadas por 5 millones de dólares para esta institución, decidió contratar personal a honorarios que claramente debería cumplir funciones de rutina (lo cual está expresamente prohibido con recursos donados). Estas actividades le valieron numerosos ataques por parte de los gremios de la salud (por ser un “privatizador”), y un sumario del Servicio de Salud Metropolitano con la consecuente destitución del cargo. La Ley era más importante que la salud de los niños... era preferible no tener dinero privado ni funcionarios a honorarios antes que cuidar la salud de los niños.....

Pero Don Arturo Aylwin, un Contralor notablemente innovador, al recibir la “toma de razón” de esta destitución, ¡la rechazó!, en un dictamen cuyo texto es histórico: “la medida disciplinaria... resulta improcedente..... no puede dejar de ponderarse en el caso en estudio que la normativa vigente en materia hospitalaria ha sido en la práctica superada por la realidad... en verdad, lo ocurrido en el Hospital Calvo Mackenna implicó una verdadera experimentación... en este proceso concurren calificadas atenuantes como los resultados de la gestión del Dr. Artaza; los incrementos logrados con aportes de terceros; la ampliación de todo tipo de servicios... la aplicación de la medida disciplinaria resulta absolutamente desproporcionada”..... el choque de los gremios del viejo estado weberiano contra los innovadores expresado en forma casi simbólica en un caso muy concreto. Cabe destacar que posteriormente, el Dr. Artaza no sólo fue reinstalado en el cargo sino que, cuando se le nombró Ministro, y puso en marcha la redacción de la Ley de Autoridad Sanitaria, que hoy legaliza lo que él hizo asumiendo riesgos.

Este concepto de los intraemprendedores del estado es vital. Por muchas leyes que se aprueben, será la densidad de este tipo de personajes la que defina el ritmo de la modernización. Al igual que en el sector privado, una cosa es lo que el Estado pueda hacer para poner un entorno normativo favorable al emprendimiento, y otra muy diferentes es la cantidad y arrojo de los emprendedores privados (o públicos) que aprovechen las ventanas de oportunidad.

Preguntas para reflexionar

De la institución pública que usted (o un amigo/a o un equipo de compañeros) conozca más cercanamente, reflexione sobre las siguientes preguntas:

- I. ¿Cuáles son los rasgos culturales más frecuentes y notorios en esta institución, positivos o negativos?

- II. Piense en alguna decisión relevante del último periodo y analice qué balance/peso se le dio a cada uno de los tres ámbitos definidos por Mintzberg: ciencia, arte, artesanía.
- III. ¿Cuáles de los atributos deseables para un directivo público, son los más críticos para esta institución y por qué? ¿Cuáles están ausentes?
- IV. Piense en su caso personal y autocalifíquese en cada uno de esos atributos. ¿Qué podría usted hacer para mejorar aquellos en que se siente más deficitario? ¿Qué lecciones tomó de aquellas situaciones que no fueron bien manejadas?
- V. ¿Cuáles son los principales desafíos en esta institución que ponen a prueba el liderazgo interno? ¿Y cuáles para la interfaz con el sistema político?
- VI. ¿Cuál es la manera y los estilos más habituales de ejercer liderazgo por parte de las autoridades en esta institución? ¿Es efectivo?

SECCION II: DISEÑO ESTRATÉGICO

6. MAPA RUTERO DE LA MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL

Mario Waissbluth con la colaboración de Ximena Pizarro

Este es el capítulo más breve de todo el texto... intencionalmente... y para el directivo público que quiera embarcarse en una transformación institucional relevante, es el más importante.

Suponga que usted es asesor del recién designado Ministro de Justicia de la República de Argezuéxico. El anterior cayó por mega escándalos en el Registro Civil de dicho país, tanto por corrupción, como por pésima atención a los usuarios en materia de cédulas de identidad, pasaportes, certificados de nacimiento, etc. Es sabido que la Dirección del Registro Civil de dicho Ministerio es un caos, fuente de estos problemas.

El Ministro, en adición a despedir con gran publicidad al actual Director, le ha pedido a usted un memorándum con un plan de trabajo, una suerte de hoja de ruta para la transformación de esta entidad en una moderna institución del Siglo XXI. Se lo exigió el Presidente de la República, por comprensibles motivos técnicos, políticos y comunicacionales.

Felizmente, este libro había caído en sus manos hace pocas semanas, por lo cual aquí encontró prácticamente redactado el memorándum, faltando únicamente adaptarlo a las especificidades, coyunturas y urgencias de su institución.

A continuación usted encontrará el mapa rutero, que consta de cuatro secciones. Estas no coinciden necesariamente con capítulos del libro, pero lo relevante se encontrará en todos o algunos de ellos.

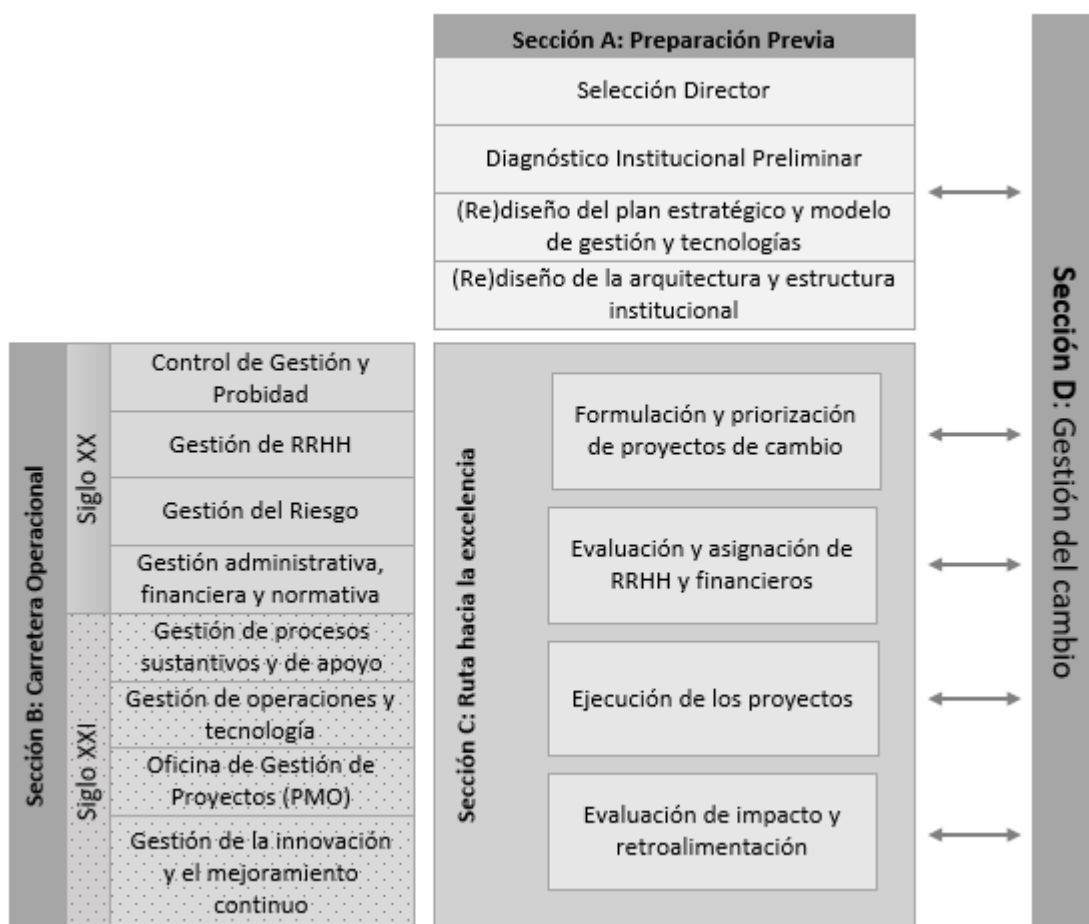
La **sección A** podemos llamarla *Preparación Previa*, es decir, pasos iniciales de planificación y de gestión imprescindibles antes de comenzar el viaje:

Hasta este punto, no se ha adoptado ninguna decisión relevante que afecte a la institución, directivos, usuarios o funcionarios, pero es un paso indispensable que debiera tomar un par de meses de intenso trabajo, y que al final del camino probablemente habrá experimentado algunos ajustes y modificaciones.

Esta incluye la imprescindible selección de un nuevo Director, y probablemente algunos Subdirectores, de acuerdo a los criterios detallados en el capítulo anterior. Sin buenos directivos, nada bueno pasará.

Estos directivos deben abocarse a un diagnóstico institucional, para ver donde están situados (ya veremos cómo se hace), y a continuación un diseño o rediseño del Plan Estratégico y Tecnológico, y también de la Arquitectura Organizacional requerida para llevar a cabo el Plan. Hasta este punto, han ocurrido los asuntos más esenciales, pero no ha habido ningún cambio concreto, salvo en la capa directiva.

Ilustración 4: Mapa Ruta de la Modernización Institucional



Fuente: Elaboración propia

La **sección B** constituye la *Carretera Operacional*, es decir, asegurar que el Registro Civil (o cualquier institución) cuente con ciertas capacidades cruciales, aunque se haya decidido no realizar ninguna modificación o cambio estratégico sustancial, sino más bien cambios menores, que dejen al Registro Civil operando como una buena organización del Siglo XX. Esta incluye contar con:

1. Una (o dos) unidades de Control de Gestión del Desempeño y Probidad. Esta segunda puede corresponder a una Contraloría Interna.
2. Una excelente unidad de Gestión de Personas.
3. Una muy buena capacidad de gestión de la Administración, Presupuesto, Finanzas y Asuntos Jurídicos, que pueden estar reunidas como departamentos bajo un solo Jefe de División, aunque hay soluciones organizacionales alternativas. Lo vital es que estas cuatro funciones se desarrollen con excelencia.
4. Una unidad de Gestión de Operaciones y Tecnología que asegure y mejore continuamente los procesos sustantivos y de soporte, así como las plataformas tecnológicas básicas que fueron estipuladas en la Sección A. En el sector privado

se llamaría Gerencia de Operaciones y Tecnología. Nuevamente, pueden estar juntas o separadas, pero el ideal es que estén bajo un mismo comando.

5. Una unidad de Innovación y Mejoramiento Continuo para promover, diseñar y evaluar todas las mejoras que han surgido participativamente.
6. Una PMO [1] (Project Management Office) con la capacidad de gestión de la cartera de proyectos de desarrollo institucional, sean estos de gran tamaño e impacto estratégico, o de tamaño mediano y pequeño, que generalmente fueron sugeridos por funcionarios de distintos niveles. Pero después de la etapa creativa, todos estos proyectos deben ejecutarse impecable y coordinadamente, supervisadas por una oficina que maneje toda esta cartera, y pueda informar a las autoridades de la marcha de esta.

Advertimos que no necesariamente estos deben representar cuadros del organigrama, sino que en alguna parte de la institución hay que contar con una excelente capacidad para desarrollar todas estas funciones de manera rutinaria, que a veces pueden ser 1 o 2 personas, o a veces decenas.

La **sección C** es la ruta que permitirá al Registro Civil transitar hacia convertirse en una institución de excelencia del Siglo XXI:

1. Contar con capacidad, procedimientos y personas para formular, evaluar, priorizar y cronogramar los proyectos relevantes de cambio, sean estos de nuevos servicios, tecnologías, o reestructuraciones organizacionales, es decir, todo aquello que en la Sección A fue estipulado como los cambios estratégicos mayores, y cuya “torre de control” es la PMO. Advertimos de antemano que esta carretera debe ser cuidadosamente planificada para no intoxicar la institución con proyectos de cambio. Es mejor avanzar lento pero seguro, que generar un frenesí de cambios que suele terminar en el caos institucional.
2. También incluimos en esta carretera la capacidad formal para asignar personas (internas o externas) y recursos financieros a estos proyectos, evitando así la tendencia que hemos observado casi como una epidemia del sector público, que es tratar de desarrollar estos proyectos de cambio e innovación como si fuera un hobby, en los inexistentes “ratos de ocio” de algunos funcionarios, y rasguñando recursos financieros de alguna partida presupuestal en que sobró algo de dinero.
3. Esta carretera incluye la ejecución de los proyectos, y su control de desarrollo por parte de la PMO. Esta ejecución, en instituciones de gran tamaño, podría llegar a tomar varios años. Es muy importante que cada proyecto se estructure formalmente. Esto significa que tenga una serie de personas (además de los recursos económicos requeridos) asignadas, con roles específicos, que se reúnen periódicamente a revisar el avance del proyecto, con minutas de acuerdos y compromisos, análisis de riesgos, etc. Veremos esto en un capítulo completo dedicado al tema.
4. Evaluación final de impacto de los proyectos por parte de las autoridades institucionales, con la correspondiente retroalimentación al Plan Estratégico, en una suerte de círculo continuo de mejoramiento.

La **sección D** es el vital proyecto de *Gestión del Cambio*, otra carretera paralela a la C, en que hay actividades cuidadosamente administradas y supervisadas por las autoridades superiores, en distintos hitos del cambio, que pueden ser de comunicación, diálogo,

consulta, encuestas, capacitación, sondeo y comunicación con stakeholders externos y usuarios, etc.

No darle a esta ruta la importancia adecuada equivale a un fracaso casi garantizado, llevando incluso, una vez más, al cambio del Director del Registro Civil. Los cambios generalmente no fracasan por malos diseños técnicos, sino por mala gestión política, laboral y comunicacional de los mismos, asegurando la participación o consulta de los funcionarios desde el inicio, incluso desde el diseño de la sección A.

Precaución: hay otra epidemia en el sector público. Muchos directivos han escuchado hablar de gestión del cambio, les suena bien, y entonces organizan algunos cursillos y talleres de comunicación creyendo que con eso basta, o bien contratan a una firma consultora que dialoga con algún ejecutivo de 3er nivel jerárquico, como si estuvieran subcontratando la reparación de los baños del edificio. Dedicaremos un capítulo completo hacia el final del libro para describir cómo se puede y deber hacer esto de manera profesional y organizada.

A modo de advertencia

Este mapa rutero es el que debiera servirle para el diseño grueso de su plan de transformación institucional. Pero...en 2019 la empresa internacional de consultoría McKinsey publicó un estudio y estadísticas verdaderamente impactantes, basadas en centenares de casos [2].

Ellos plantean que la transformación en el gobierno es una empresa enormemente compleja, y eso hace que sea crítico manejar muy bien el componente de las personas, especialmente los mandos medios y altos.

Encontraron que nada menos que el 74 por ciento de los esfuerzos de transformación del sector privado no logran sus objetivos, mientras que en el sector público, la tasa de fracaso es aún mayor, al 80 por ciento. Relea, sr. lector: 80%.

Pero, como veremos en el capítulo de Gestión de Personas, este mismo estudio demuestra cómo una adecuada gestión en este ámbito, tanto con autoridades como con todo el personal, disminuye las tasas de fracaso fenomenalmente... hasta 20-30%.

Gestión del cambio con las personas... personas ... personas... no basta con las buenas ideas.

7. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL

Una guía práctica para directivos inquietos, con poco tiempo para entender por dónde partir

José Inostroza con la colaboración de Mario Waissbluth

¿Por qué hacer un diagnóstico institucional?

Hoy no están de moda los “diagnósticos organizacionales”. El mundo es cada vez más ágil y un buen directivo se asocia a la acción, no al estudio. En general, los gobiernos tienen poco tiempo y necesitan mostrar resultados. Asimismo, ha sido algo traumático para la administración pública el exceso de diagnósticos que quedan solo en eso, en un lindo informe o presentación que no se dirige a ninguna parte. Pero de un modo análogo con un problema de salud, no se puede tener un tratamiento efectivo sin un buen diagnóstico; en la gestión pública en serio, no se pueden formular buenos proyectos de cambio si no conocemos meridianamente bien los principales problemas, sus causas, y sus contextos relevantes.

Incluso en enfoques y metodologías modernas - las que están asociadas a la rapidez y acción, como las técnicas ágiles, *design thinking*, o proyectos de transformación digital - la comprensión inteligente de los problemas y de los modelos de agregación de valor, está a la base de las ideas de solución. No existe estrategia de cambio sin comprensión. Y por el lado de la implementación, una comprensión adecuada de los problemas, de los actores y su contexto, es una condición *sine qua non* para no fallar.

Si todo esto es cierto para cualquier directivo, mucho más lo es para uno recién llegado. La variabilidad de la duración de los directivos en sus cargos es elevada dependiendo del país [1], no obstante, todo directivo en sus primeros meses de función tendrá que hacer un esfuerzo acelerado para comprender a su organización, esfuerzo que estará torpedeado por urgencias, imprevistos, errores, y mandatos de autoridad que requieren prioridad. No tendrá mucho tiempo para formular un plan de acción o presentar el presupuesto del siguiente año. Todo será para ayer, por eso hay que moverse rápido. Pero al mismo tiempo, un diagnóstico equivocado le costará su puesto casi con seguridad, o un fracaso en la agregación de valor de su gestión. Como se advierte, el equilibrio entre el análisis y la acción es el arte de los directivos valientes.

¿Todos los diagnósticos son iguales?

Como en cualquier investigación es importante tener claro los objetivos, plazos y, sobre todo, las preguntas clave que queremos responder.

No todos los casos son iguales. Siguiendo con los ejemplos médicos, las necesidades son muy distintas en un caso de urgencia, en el caso de un enfermedad compleja y desconocida, o en el caso de una enfermedad común. En ciertas circunstancias hay tiempo, en otros no, en algunos casos es fácil entender el problema, y en otros no.

Un diagnóstico podría servir para entender cómo funciona una organización con el fin de pensar en medidas higiénicas. O podría servir para entender mejor las relaciones laborales. También podría ocurrir que la organización esté esencialmente sana, pero con la necesidad de dar un salto en la agregación de valor público. Podría ocurrir un aumento drástico de la demanda sin contar con un financiamiento suficiente, lo que obligaría a mejorar la eficiencia

operacional. Asimismo, podría aprobarse una política pública prioritaria para el gobierno (ej. una nueva ley de educación pública) que no se está implementando bien. Otro ejemplo plausible sería una instrucción perentoria de transformación digital de todo el Estado; esto obligaría a la organización a preguntarse por dónde partir y de qué tipo debieran ser las potenciales inversiones tecnológicas que pueden llegar a ser muy caras (y no siempre valiosas!)

Puestos en esas circunstancias, el directivo contará solo con algunos meses para tener una *visión medianamente clara sobre, cómo funciona su organización, sus problemas, sus desafíos, sobre qué debe y puede hacer...* generando un relato sintético, elocuente y documentado. Si tiene suerte, un ministro o ministra le dará treinta minutos para escucharlo, aprobando o rechazando la propuesta de cambio. No es muy justo, pero así es la realidad.

Ilustración 5: Ejemplo de casos particulares al hacer un diagnóstico

Paula Labra, la ingeniera que tiene 48 horas para decir qué anda mal en el Compín Metropolitano



La profesional, de 32 años, fue designada por el Ministerio de Salud para intervenir esta repartición, con plenas atribuciones para mejorar de forma urgente el sistema de atención a los usuarios y agilizar el pago de las licencias médicas. Su currículum registra pasos por la Seremi de Economía del Biobío, la subsecretaría de Salud Pública y empresas privadas.

LT La Tercera

Hay casos raros, pero ocurren, donde los directivos tienen solo algunos días para entregar un informe diagnóstico, típicamente si sucede algún problema con notoriedad pública. Es mejor estar preparados. Si no lo cree, mire la noticia adjunta de fines de junio de 2019, en Chile, bastante demagógica. Es mejor tener algo avanzado.

Fuente: Diario La Tercera

¿Cómo hacer un diagnóstico útil en poco tiempo?

Esta metodología ha sido construida sobre la experiencia académica y profesional del cuerpo de profesores y colaboradores del Centro de Sistemas Públicos (CSP) y, en particular, en el marco del *Taller de Análisis Organizacional* que acumula más de 130 casos de estudios de organizaciones públicas en Chile y otros países. También se basa en la experiencia de implementación de grandes proyectos de modernización del estado que han dirigido algunos colaboradores del CSP, experiencias que han mostrado la utilidad de entender bien la línea base de una organización antes de pedirle desafíos exigentes.

En algunos meses, un grupo de funcionarios y/o directivos de nivel medio pueden obtener conclusiones relevantes para orientar un cambio estratégico o formular iniciativas valiosas. Pero hay que advertir algo antes: este método como cualquiera otro, depende en buena medida de la calidad de su aplicación, la calidad del análisis, así como la experiencia y sentido común de quienes lo aplican o asesoran. No hay magia metodológica.

Manos a la obra! Paso a Paso.

(A) Paso 1: ¿Qué quiero saber? ¿Para qué quiero saber?

No hay un buen diagnóstico sin preguntas relevantes y claras. Parece obvio, pero no es infrecuente encontrar diagnósticos que son sólo descripciones generales, sin énfasis, y que no responden bien a ninguna pregunta relevante para el directivo o la organización. Hay que darse el tiempo e imaginar lo que necesitamos saber. A veces tenemos respuestas y ninguna pregunta. A continuación, una propuesta de las preguntas generales que probablemente deberían responderse en casi cualquier diagnóstico organizacional.

Tabla 1: Preguntas que toda organización debiera poder responder

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• ¿Cuál es el mandato formal al que debe responder la organización? ¿qué dice la ley, y qué pide el Gobierno?• ¿Cuál es el sentido profundo de valor público que se espera de la organización? ¿Cuál es la promesa de valor explícita o implícita que se comunica?• ¿Cuál es el valor público esperado por la comunidad de ciudadanos, de los expertos, del sistema político respecto de la organización?• ¿Cuáles son las expectativas de los usuarios? ¿Cómo son los diversos tipos de usuarios? ¿Qué tipo de relación se desarrolla con ellos, cuál es el nivel de compromiso con los mismos?• ¿Qué esperan los actores que tienen interés en la organización, también denominados stakeholders? ¿Cuáles son sus posiciones de poder?• ¿Cuáles son las principales tendencias políticas, culturales, sociales, y tecnológicas que están afectando y/o pueden afectar a la organización?• ¿Cómo produce los servicios o productos y cuál es el valor agregado que genera? ¿Cómo son las principales actividades y los recursos clave que se requieren para dicha producción? ¿Cómo es el mapa de proceso y las tecnologías asociadas?• ¿Cómo es la situación financiera? ¿Cuáles son las principales fuentes de ingresos y gastos? ¿Es esta situación racional y sustentable, cuáles son las tendencias, qué otras oportunidades de ingreso existen?• ¿Cuáles son los principales problemas o fallas en relación al valor público que debe entregar? ¿Por qué? ¿Cuáles son los problemas en el ámbito operacional, de personas, estratégico, entre otros ámbitos?• ¿Cómo son los problemas en la gestión estratégica? ¿es claro el plan estratégico, tiene una buena implementación, seguimientos, logros?• ¿Cuáles son los resultados relevantes de la organización?• ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta la organización y cuáles las principales brechas para responder? |
|--|

Como se ve, el listado de preguntas es grande, y por cierto se pueden identificar preguntas más específicas y ampliar el rango. En general, esas son las preguntas básicas y casi cualquier organización debe tener respuestas meridianamente claras antes de idear proyectos transformacionales o de mejoría. Un diagnóstico debería ser capaz de responderlas, aunque no sean respuestas definitivas.

Otra línea de análisis. Usted debe distinguir entre (a) causas, (b) problemas y (c) efectos. No hacerlo trae como consecuencia optimismos demasiado precoces. Puede usted tener claro los efectos finales, pero poca idea sobre el problema que está detrás o sus causas.

En gestión pública siempre habrá un fuerte debate sobre la “problemática”. Una manera de avanzar es hacer esta distinción. Entérese sobre cuáles son las causas principales, las de verdad, no las aparentes, y tendrá un gran paso adelantado. Su diagnóstico debe encaminarse a hacer estas distinciones.

El relato final de su trabajo debiera articular una respuesta sintética en base a esas interrogantes.

(B) Paso 2: Organizando el trabajo: armar equipo, levantar información general y hacer una primera buena síntesis.

El diagnóstico se puede hacer con un equipo interno o externo o un mix entre ambos. Depende de las necesidades, los tiempos y recursos. Lo ideal es que exista una asesoría especializada para asegurar una calidad mínima en la aplicación metodológica y en los productos. Es útil ocupar capacidad interna para mejorar la *apropiación de la comprensión y generación de consenso internos*, lo que a su vez ayudará a definir e implementar mejor las líneas de acción. La gestión del cambio parte con las primeras ideas.

Un trabajo bien dirigido y focalizado puede producir un primer documento entre 2 y 4 meses.

La primera fase del trabajo es levantar información general, como si fuera un vuelo a gran altura buscando una “gran panorámica”. No se debe pretender mucha profundidad al principio, sino cobertura. De este vuelo, en que usted obtendrá información por medio de documentación e incluso algunas entrevistas, podrá concluir que los problemas más agudos están, por ejemplo, en los procesos de soporte administrativo y en personal, específicamente en los procesos de contratación por amistocracia. Hacia allí parará las orejas y hará algunos vuelos rasantes indagando en esos ámbitos.

De lo general a lo particular... siempre será un buen criterio. Esto se puede hacer con algunas técnicas elementales de levantamiento de datos desde *fuentes secundarias*, es decir, desde documentos o bases de datos elaborados previamente. A continuación se propone una lista útil de las fuentes posibles.

Tabla 2: Fuentes secundarias e información a revisar

(a) <u>Lecturas básicas</u>: leyes, reglamentos, resoluciones, instrucciones de gobierno, documentos donde cuente el mandato del Gobierno (ejemplo, un Programa), o cualquier otra documentación similar. (b) <u>Lecturas especializadas</u>: estudios técnicos, informes de consultorías, estudios internos, etc. Muchos de estos estudios quedan guardados en los cajones y hay que bucear para encontrarlos. (c) <u>Lectura con informes de auditorías</u>. Pueden referirse a documentos del órgano de auditoría externa o interna. Otros documentos en general, donde conste un juicio de valor sobre cumplimiento de normas o procedimientos. (d) <u>Estudios de Desempeño</u>: Pueden ser de eficiencia, eficacia, economía, a nivel de procesos, productos o resultados de mayor alcance como impacto. También es muy importante revisar cifras de satisfacción de usuarios. (e) <u>Estadísticas descriptivas</u>: ○ Presupuesto: composición y evolución. ○ Personal: número, segmentos, competencias, rotación, remuneraciones, clima organizacional. ○ Producción: número de servicios o productos, por tipo, por territorios, costos, por canal. ○ Usuarios: número, segmentación, (f) <u>Lectura de prensa y redes sociales</u>.
--

Esas fuentes, con un buen grupo de analistas internos, normalmente seniors o con ayuda de especialistas externos, pueden proveer en un par de semanas una *minuta sinóptica o una panorámica general*. Sería un primer primer producto inicial en sí mismo, en caso de necesidad, bastaría para avanzar en algunos diseños.

Para documentar la revisión anterior, se pueden generar Minutas o Láminas de Presentación (.ppt o slides) con el título “Información General” con datos muy básicos descriptivos y otra con el título de “Hallazgos de Fuentes Secundarias”. Lo importante es relevar lo más llamativo e importante con el fin de ir respondiendo progresivamente las preguntas generales. Muchas veces la capacidad de seleccionar, sintetizar y mostrar la información de un modo claro, simple y elocuente a la vez constituye un desafío mayor y puede requerir algún apoyo especializado. Toda esa información se debiera sintetizar en algunas páginas o 4-5 láminas. Todo esto servirá como información referencial que permitirá seguir avanzando en el diagnóstico, pero de un modo mucho más orientado y preciso.

(C) Paso 3: Construya una primera versión descriptiva de su Modelo de Agregación de Valor Público.

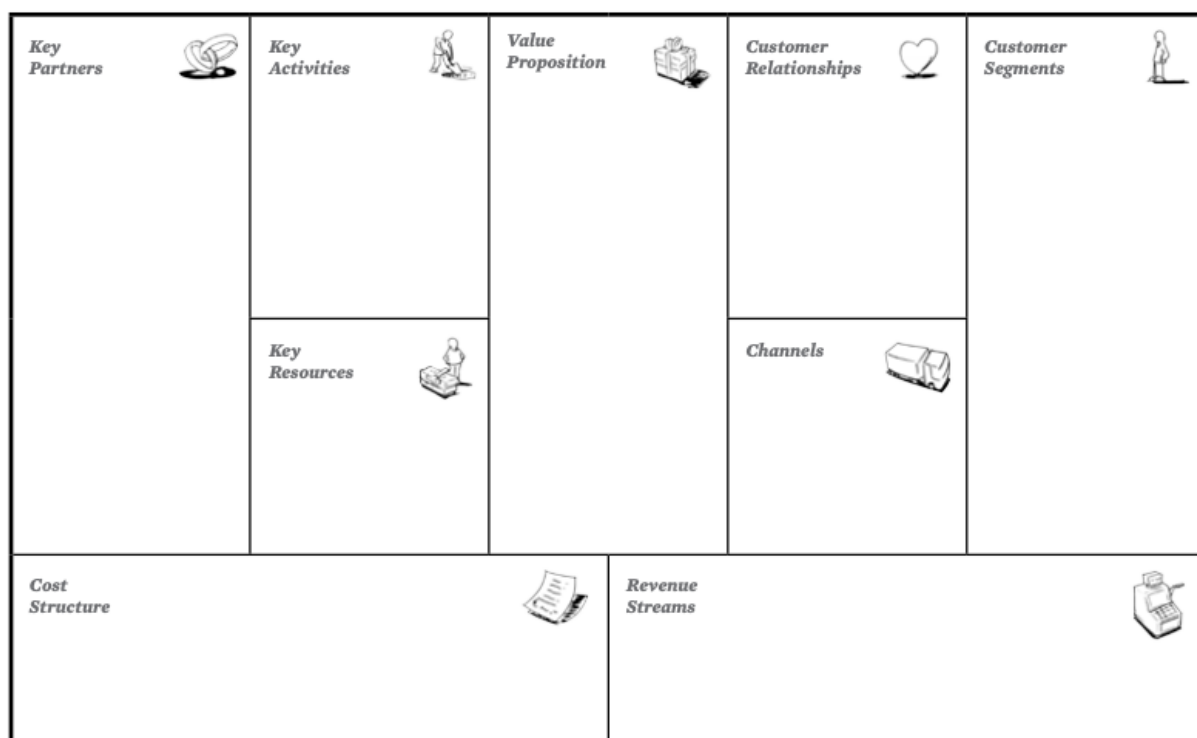
Esto será otro modo complementario de ir configurando una imagen sistémica de la institución y su funcionamiento actual. Esa mirada sistémica será un insumo básico para entender comprensivamente a la organización. Todos sabemos que el *todo no es la suma de las partes*, menos en una organización pública donde la complejidad no se puede derivar

de un levantamiento meramente parcial de sus partes. Toda la información levantada en el paso 2 servirá para producir este Modelo.

Para esto, afortunadamente, resulta muy útil un esquema de análisis organizacional denominado **MODELO DE NEGOCIOS CANVAS**, diseñado por Alex Osterwalder. Este modelo de análisis se ha popularizado especialmente para efectos del diseño de nuevos modelos de negocio en el sector privado. Y tiene la gracia que muestra de un modo extremadamente didáctico el diseño de ese modelo y, por ende, fácil de comunicar a todos los miembros de una organización y sus *stakeholders*. Para efectos del sector público, dada las particularidades culturales de este sector, es más conveniente denominar a este modelo como *Modelo de Agregación de Valor Público* porque el término “negocio” lingüísticamente opera de un modo disfuncional en los funcionarios públicos. De cualquier modo el modelo en lo esencial funciona de un modo perfectamente útil para el sector público.

Ilustración 6: Modelo Canvas

The Business Model Canvas



Fuente: <http://alexosterwalder.com/>

Como no es fácil derivar o visualizar este modelo de un modo simple, es útil como ejercicio, imprimir una copia grande del esquema (o plotearlo), pegarlo en una muralla a la vista del equipo que está levantando el diagnóstico con el fin de ir colocando las ideas que van surgiendo durante el proceso de indagación. Esto se puede hacer con papeles autoadhesivos, los cuales pueden ir cambiando. No es trabajo de un par de horas y requiere probablemente varios días para ir decantando o madurando las ideas. Casi es mandatorio que sea un trabajo en equipo en un ambiente creativo y fluido. Hay algunas soluciones digitales *on line* para este ejercicio, pero no son igualmente valiosas.

En el esquema la sección inicial y primordial es la **1. Declaración de Propuesta de Valor Público de la organización**, (Value Proposition) es decir, qué ofrece o promete explícita y esencialmente como valor agregado la organización a sus usuarios y comunidad de ciudadanos y ciudadanas. Esto no es meramente un asunto de copiar la misión o el mandato legal... No importa que el valor no se cumpla o se haga de mala manera, aquí es un asunto de declaración formal. Por ejemplo, la propuesta de valor público de una cárcel es (o debiera ser) recuperar criminales y reintegrarlos a la vida en sociedad.

La segunda definición es respecto de cuáles son los **2. tipos de usuarios o comunidades** que son los destinatarios o perceptores de ese valor. La segmentación de usuarios es una técnica casi rutinaria en el mundo de las empresas competitivas y el sentido de esto es que, si se puede caracterizar mejor los tipos de usuarios, entonces se puede pensar de mejor manera cómo entregar mejores productos y servicios considerando las particularidades de esos usuarios. Lo mismo debe ser para el sector público. No se trata de hacer un listado exhaustivo de los tipos de usuarios, sino una mención genérica que es útil tener a la vista. Esta cárcel alberga hombres? Mujeres? Jóvenes? Ancianos? Criminales Peligrosos?

Un tercer elemento complementario a los dos anteriores tiene que ver con **3. la caracterización cualitativa de las relaciones con los usuarios**. ¿Qué quiere decir esto? Normalmente hay cierta confusión con este concepto. Aquí se quiere saber por ejemplo si las relaciones son personalizadas o pasivas e impersonales, y los distintos grados entre medio. Un buen ejemplo fácilmente comprensible es el caso de los distintos tipos de bancos. Hay bancos “más exclusivos” que hacen un esfuerzo especial por atender de modo personal a sus clientes y otros, en cambio, donde la estrategia esencial es que el cliente no tenga un contacto personalizado, por ejemplo con un ejecutivo de cuentas, usando preferentemente medios automáticos y a distancia. Esto se vincula estrechamente, pero no es lo mismo, con el cuarto ámbito, ¿Y en una cárcel? Recintos de aislamiento. Facilidades deportivas, de trabajo, de capacitación, etc. Relaciones disciplinarias o de formación.

4. Canales de Contacto. Los canales de contacto típicamente pueden ser presencial en oficina, presencial en otra parte, telefónico, por internet, entre los principales. Cabe resaltar que una atención personalizada puede darse de modo presencial o vía remota usando telefonía o Internet.

De esta manera se comienzan a configurar las principales características de una organización pública. Por ejemplo, puede ser que la organización proponga como valor público: *proveer servicios confiables y efectivos de salud preventiva, a una población de adultos mayores principalmente, lo cual ocurre principalmente en el consultorio de modo personalizado o mediante visitas médicas.*

Los siguientes elementos ponen mucho más énfasis en el cómo logró producir ese valor declarado a los usuarios.

Se parte con **5. las actividades clave** con las cuales se produce el valor prometido. Nuevamente, debe ser un enunciado general, relevando solo lo principal. Siguiendo con el caso del consultorio, podría decirse que las actividades son: controles médicos general mensuales, campañas de vacunación, charlas educativas, y coordinación con organizaciones comunitarias y derivaciones (y seguimiento) a especialistas del hospital correspondiente. Para desarrollar dichas actividades, se debe contar con

6. Recursos especiales no monetarios. No se trata de pormenorizar todos los recursos, sino aquellos que requieren una gestión particular por su criticidad. Para un consultorio sin duda el recurso médico o de personal de salud con las competencias adecuadas es fundamental y en muchos casos de distintos países de difícil aseguramiento, por rotaciones, por lejanías territoriales. Otro recurso podría ser el sistema de información y otro los medicamentos para enfermos crónicos que deben estar disponibles, bien mantenidos, resguardados y con la oportunidad debida.

Adicionalmente, el modelo pregunta por **7. Las Alianzas Clave.** No todo tiene que hacerlo la organización con sus propios recursos. Sin duda puede requerir colaboración estratégica y eso debe ser desarrollado, gestionado. Un ejemplo para el caso de salud preventiva: universidad que forma enfermeros. En esta sección se deben identificar dichas alianzas.

Por último, el modelo pregunta por fuentes y estructura de **8. costos e 9. ingresos.** ¿dónde están las mayores fuentes de costos, cuáles son sus tendencias?

¿esos costos son cubiertos por los ingresos estimados, cuál es la tendencia? Esas respuestas se contestan en esta sección. Algunos podrán pensar que eso está bastante dado y es fijado por las autoridades de finanzas públicas, pero no es correcto. En materia de costos hay mucho espacio para su gestión, equilibrándolos con los ingresos de entrada, seleccionando los costos que aportan valor, proyectando las inversiones necesarias, gestionando bien las mantenciones, transparentando los costos ante la comunidad. Lo mismo con los ingresos, normalmente, más fijos, pero hay casos en el sector público donde hay diversidad de fuentes que debe ser gestionadas.

Es necesario insistir que presentar de este modo sintético la información de la organización tiene como propósito - en el marco de este diagnóstico - sintetizar el valor que se produce, a quién y cómo. **Es una fotografía del presente, no un deseable.** Al observar de este modo panorámico el estado de situación se pueden advertir brechas, inconsistencias, oportunidades de precisión y mejora. Y servirá para ir enmarcando y precisando el diagnóstico. Y en el capítulo siguiente, de Planificación Estratégica, se facilitará enormemente la tarea pues gran parte del ejercicio de planificación consistirá en adaptaciones a este Modelo de Gestión.

A continuación se muestra un ejemplo real de un modelo de este tipo trabajado en el Taller de Análisis Organizacional respecto de un Parque Urbano.

Ilustración 7: Ejemplo de aplicación de modelo canvas a un parque metropolitano

ALIADOS CLAVES - MINVU - SERVIU - Proveedores - Carabineros - Municipalidades - Gobernaciones	ACTIVIDADES CLAVES - Actividades de conservación, mantención y seguridad de parques. - Programas educativos, recreativos, deportivos, culturales y eventos	RELACIONES CON CLIENTES - Personal y masiva. - Automáticos (App. Móvil y redes sociales) - Oficina de Sección de Parques Urbanos.	SEGMENTOS CLIENTES - Ciudadanos - Turistas - Colegios - Organizaciones Sociales - Deportistas
RECURSOS CLAVES - Red Parques Urbanos - Atracciones turísticas - Instalaciones deportivas. - RRHH especializado. - Recurso financiero permanente y garantizado	PROPUESTA DE VALOR Aportar a la Felicidad Espacio de integración social Conexión con la naturaleza Promover el esparcimiento la recreación, deportes, cultura, vida sana y la educación medioambiental		CANALES - Red Parques Urbanos - OIRS - Sitio Web www.parquem.cl - App Móvil - Redes Sociales (Facebook, Twitter, Instagram)
ESTRUCTURA DE COSTOS: LEY DE PRESUPUESTOS - Iniciativas de Inversión,(73,2%) - Gasto en Personal (19,7%) - Gasto Operacionales (6,7%) - Otros Gastos (0,4%).		FLUJOS DE INGRESO: LEY DE PRESUPUESTOS - Aporte Fiscal (89,6%) - Ingresos Propios (8%) - Otros Ingresos (2,4%)	

(D) Tercer paso: Elaboración de instrumentos de entrevistas y encuestas.

Hasta el momento solo se ha revisado información de fuentes secundarias proveyendo una buena síntesis, pero no es suficiente. Se requiere capturar las *percepciones de los funcionarios de la organización, directivos y actores clave* para valorar mejor el estado de situación general. Esto se hace mediante un instrumento de levantamiento de percepciones haciendo calificaciones en escala con el sistema *likert*.

Ese instrumento es un *conjunto de afirmaciones positivas* en distintos ámbitos de gestión sobre las cuales se consulta sobre el *nivel de acuerdo*. Es MUY importante, aunque parezca un detalle menor, que todas las afirmaciones, estén planteadas en un tono positivo y no vago.

La escala es la siguiente: 1=Muy de acuerdo; 2=De Acuerdo; 3= Ni de Acuerdo ni en Desacuerdo; 4=De acuerdo; 5=Muy en Acuerdo. NN = No tengo información sobre el tema El instrumento completo es una propuesta que idealmente debe ser especificada y adaptada para la organización objeto del diagnóstico.⁶

⁶ Este instrumento ha sido usado ampliamente en la experiencia del Taller de Análisis Organizacional: http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/files_mf/1336165347Serie-Sistemas-Publicos-N-6.pdf

Sus principales ámbitos son:

- Aspectos Estratégicos e Institucionales
- Análisis de Entorno
- Liderazgo, Coordinación, Estructura
- Procesos sustantivos y atención al usuario
- Procesos administrativos y de soporte
- Recursos e Infraestructura
- Personas y cultura organizacional
- Aspectos específicos de la institución

Algunos ejemplos de las afirmaciones sometidas al juicio de los entrevistados son los siguientes:

- 5. Hay un plan estratégico de desarrollo claro para la organización.
- 9. Hay coherencia y alineamiento estratégico con los indicadores y otros instrumentos de gestión estratégica.
- 45. Las autoridades directivas y mandos superiores tienen metas claras y alineadas con la estrategia.
- 60. El proceso de toma de decisiones en la organización está bien definido y es eficiente y oportuno.
- 75. Los procesos de soporte administrativo tienen métricas claras de su actividad y desempeño

Cada entrevista individual está diseñada para durar aproximadamente 45 minutos y no debe contener más de 60 preguntas, algunas extraídas del menú que le ofrecemos en el sitio web anexo y otras que vuestro equipo debe haber agregado con sentido común. Por ejemplo, si la institución es un Servicio de Obras Públicas, es evidente que habría que incorporar algunas preguntas acerca de la calidad y cantidad de las carreteras y represas que se han construido en los últimos años, y si acaso ha habido accidentes o desmoronamientos fatales.

Las entrevistas idealmente deben ser cara a cara y su confidencialidad debe ser garantizada. Dependiendo de las restricciones pueden hacerse a un grupo de 10-15 personas o algunas decenas. Aquí lo importante es construir una muestra que represente del mejor modo posible el grupo general sobre el cual queremos obtener información. Complementariamente, las encuestas podrían ser más masivas y eventualmente electrónicas, usando alguno de los varios servicios gratuitos que se ofrecen. Es importante elaborar toda esta indagación del modo que genere mayor confianza y menor sesgo producto del modo de elaborar la consulta.

Los resultados se pueden agrupar en función del promedio por dimensión o ítem. Una manera didáctica de hacerlo es por “fortalezas” y “debilidades”. Los valores promedio bajo el valor 3, pueden considerarse debilidades y los valores sobre 3, fortalezas. Calcular la varianza en las respuestas puede dar luces sobre el nivel de consenso en el resultado. A mayor consenso, más clara es la percepción en el grupo de entrevistados.

(E) Cuarto paso: Saque las primeras conclusiones y sométalas a discusión. Si es necesario profundice.

Con la información disponible y teniendo en cuentas las preguntas iniciales del trabajo, identifique los principales problemas relevados y trate de entender sus causas. Se debe recordar que todo el trabajo, pero especialmente esta parte, deben guiarse por las preguntas iniciales que son más relevantes para la organización.

Puede ser muy útil para estos efectos organizar un taller con actores internos y/o externos según sea la necesidad, presentar los resultados y el diagnóstico preliminar. Esta fase es un trabajo más de análisis cualitativo y de imaginación.

Presentar de modo claro, sintético y lógicamente la información ayudará mucho a la discusión. Si es posible, puede hacer un esfuerzo de diagramar los hallazgos o hipótesis en materia de causalidades. Identificar o tratar de entender dichas causalidades, sobre todo las más relevantes, es primordial para hacer propuestas de cambio que sean sustentables. Un error en esta materia podría generar inicialmente la falsa seguridad que las propuestas solucionarán los problemas, pero indefectiblemente las causas raíces, que no fueran bien atacadas, tenderán a sobresalir finalmente y retrotraer lo avanzado. El diagrama sistémico siguiente es un ejemplo de una representación de causalidades que explican un problema o desafío principal (siempre asociado directamente al valor público)

Al elaborar este diagrama sistémico hay que aprender a tirar las capacidades analíticas por la borda y sacar a relucir las capacidades sintéticas que el lector tenía muy bien guardadas para usar en un día de gloria. No haga análisis mecanicistas y distinga las causas profundas de los problemas, no se quede en la superficie de los meros síntomas.

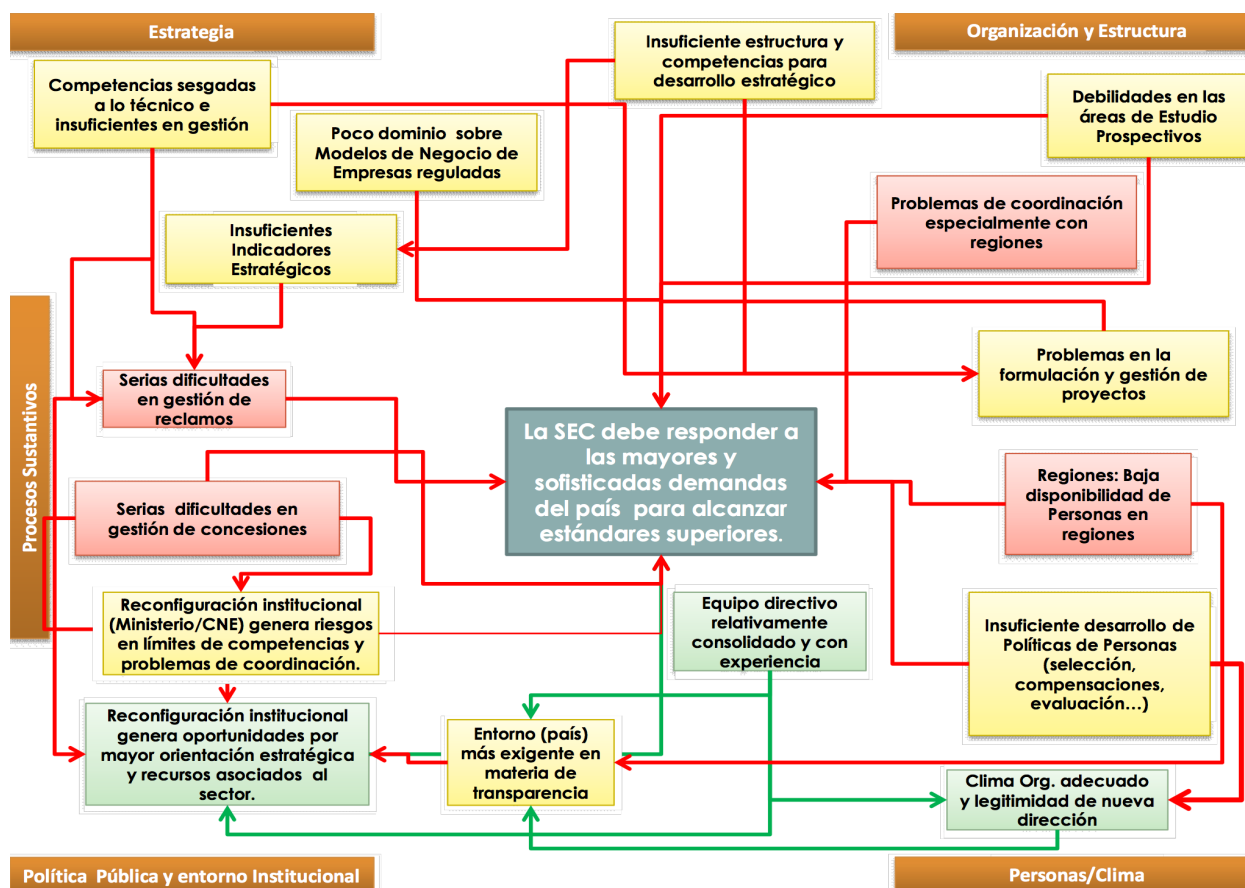
(F) Paso sexto: ¡abra una discusión y genere consensos!

En el mismo taller anterior o en otra oportunidad, puede discutirse más específicamente las grandes problemáticas, o las *oportunidades de mejora o los desafíos que deben priorizarse*. Es ideal que exista el mayor consenso posible, aunque muchas veces esto no es posible. Un instrumento útil para discutir en el taller y generar consensos es el *método delphi*⁷, pero podrían usarse otras herramientas. Lo importantes es compartir una comprensión general.

En algunos casos, los grandes desafíos tienen que ver con una mejor y renovada formulación estratégica, en otros casos el problema es con el sistema de implementación de una buena estrategia. A veces los problemas no abarcan a toda la organización sino sólo a un proceso clave o a una funcionalidad organizacional como la gestión de personas.

⁷ https://www.researchgate.net/publication/305909817_Delphi_Method

Ilustración 8: Ejemplo de diagrama sistémico



Todo eso dependerá de la línea base y de los desafíos a los que debe responder la organización. Será muy distinto por ejemplo el caso de los problemas de procesos cuando la organización se enfrenta a una demanda importante de servicio que si no. También será muy distinto la profundidad de los cambios o brechas si es que la organización debe responder a una gran transformación por el cambio de una ley que les afecta de modo masivo que si se trata de motivaciones internas de mejoras puntuales. Eso depende de cada organización.

Como se dijo al principio, un buen diagnóstico debería arrojar resultados útiles para hacer definiciones o marcar líneas de acción. Estas líneas pueden ser de distintos niveles:

- cambios estratégicos,
- procesos,
- sistemas tecnológicos.

Pueden implicar pequeñas iniciativas o grandes proyectos. Algunas iniciativas pueden ser de mejoría continua o modernización y otras pueden implicar metodologías innovadoras.

Lo importante es asegurar **consistencia** entre el problema y/o desafío relevante y las iniciativas que se identifiquen.

(G) ¿Cuál es el producto final?

Lo más útil es tener una presentación ejecutiva en .ppt o similares. Esto fuerza a una síntesis y sirve para presentaciones ante autoridades, talleres, o reuniones que requieran dicha información. Se aconseja que este documento sea trabajado evolutivamente, es decir, generando versiones tempranas que pueden ir mejorando en versiones sucesivas, y que se construya de modo colaborativo. Las secciones esenciales de este documento son las siguientes:

- Antecedentes Descriptivos,
- Hallazgos de Fuentes Secundarias,
- Hallazgos de la encuesta y otras fuentes primarias,
- Presentación del modelo de agregación de valor,
- Mapa de stakeholders,
- Diagrama sistémico,
- Conclusiones principales y, eventualmente,
- Lineamientos generales de mejoría o más específicos según sea el caso.

También puede ser útil, dependiendo de los tiempos, una minuta de 3-4 páginas haciendo un relato más desarrollado del diagnóstico en el cual se plasme principalmente las ideas más complejas que resumen las conclusiones diagnósticas y los lineamientos de acción que se pueden derivar.

Desde un punto editorial, es muy importante que ambos documentos sean de fácil lectura y sean extremadamente sintéticos para efectos de ser leídos en reuniones ejecutivas por autoridades (con poco tiempo) o en **discusiones** de nivel estratégico.

Errores frecuentes que se pueden cometer durante el Diagnóstico

Inadecuado trabajo de equipo

Cuestionario mal diseñado

Entrevistas mal realizadas en que se confunde al entrevistado con la escala de respuestas

Trabajo de síntesis de conclusiones muy simplista

Mala comunicación final del diagnóstico.

Preguntas para reflexionar

- ¿Cuán necesario considera Ud. hacer un diagnóstico organizacional para generar buenas propuestas de cambios?
- ¿Conoce algún caso de proyectos o política que no agregan valor debido a una mala comprensión de los problemas que debían contribuir a resolver?
- ¿Tiene la organización un tablero de indicadores relevantes a mano para saber cómo va la marcha de la institución?
- ¿Su organización cuenta con un mapa o un modelo de agregación de valor público de un modo claro para todos los funcionarios y stakeholders?
- ¿Son coherentes las declaraciones de valor, usuarios y las actividades principales de la organización?

8. GESTIÓN ESTRATÉGICA

Carlos Castro y Claudio Pizarro con la colaboración de Mario Weissbluth

El punto de partida de la buena gestión es fijar la dirección y la ruta, de manera de orientar el proceso de toma de decisiones, tanto en el quehacer cotidiano, como en una mirada de largo alcance. Por ello, el proceso de formulación e implementación de estrategias debe poner siempre al ciudadano al centro.

Una precaución importante. Casi todos los organismos centrales exigen un proceso formal de planificación. Probablemente el lector habrá visto los típicos ejercicios mecánicos de Misión – Visión – FODA – Metas – Indicadores que suelen exigir los organismos de control burocrático. La formulación de la estrategia no es ni debe ser un mero ejercicio formal y estructurado, sino que además debe producir la transformación de la institución, de lo contrario, queda corto y es incluso inútil. Llenar formularios está muy lejos de lo que la estrategia significa. Se trata de comprometer a una organización y sus integrantes para asignar recursos, lograr transformaciones institucionales radicales, perseguir resultados y construir valor público. El frecuente enfoque burocrático lleva al desprestigio de la planificación, que se cumple de manera ritual, para después dejar un grueso mamotreto guardado en un escritorio del aún más inútil Departamento de Planificación.

Estamos en el Siglo XXI, de transformaciones radicales en la tecnología, la ciencia del manejo de datos, los procesos de trabajo, los cambios medioambientales, el aumento en la esperanza de vida de las personas, las mayores exigencias y demandas ciudadanas, las necesidades de trabajar en redes institucionales, tanto públicas como público -privadas. Se abren entonces enormes oportunidades para repensar las entidades públicas, y hacer proyecciones lineales simplistas de los servicios públicos es un absurdo. Recuerde siempre que lo importante es tener visión estratégica y pensamiento estratégico, antes que las metodologías de planificación estratégica. Estas podrán ser siempre útiles... pero las primeras son indispensables.

El punto de partida deseable del Directivo Público es formular y concordar la estrategia institucional con su equipo directivo, y con el resto de los colaboradores en un esquema participativo y finalmente, con las autoridades a las que reporta, ya sea un cuerpo colegiado - consejo o directorio - o una autoridad individual - ministro, subsecretario, director u otro.

Se trata de definir la *dirección* que debe adoptar la *administración* de la organización pública, con el fin de cumplir sus objetivos institucionales, en el contexto del mandato definido en la normativa que la rige y por supuesto, con el Programa de Gobierno vigente.

De esta manera, las definiciones y decisiones estratégicas orientan el trabajo del Directivo Público, además de colaborar en el relacionamiento con sus *stakeholders*, no sólo las autoridades a las que reporta, sino que también con otros Directivos Superiores de instituciones con las que interactúa; y con los usuarios y clientes de las actividades que realiza la institución. Finalmente, la asignación de los recursos de operación e inversión están iluminados por estas definiciones, dándole mayor peso a la crucial discusión con la Oficina de Presupuestos y el Parlamento.

La estructura de este capítulo considera primero la precisión de un conjunto de conceptos básicos. Luego se revisan definiciones en materia estratégica, es decir, cuál es el “negocio”

público de la institución, lo que considera principalmente los ciudadanos, usuarios, beneficiarios y/o clientes, y el alcance de su quehacer, lo que se expresa en los servicios que presta. Lo indicado tanto para la situación actual, como para lo que se espera a futuro. Finalmente se aborda la formulación y orientaciones para la implementación de la estrategia, tomando en cuenta que son procesos integrados, en vista de la necesidad de retroalimentación y ajustes que será necesario realizar, a medida que se avanza en la ejecución de los planes.

Conceptos Básicos de Gestión Estratégica

A continuación definiremos los conceptos básicos que definen el problema de gestión estratégica: (a) gestión, (b) estrategia y (c) valor público.

- **Gestión** es un proceso dinámico de planificación y control. La planificación refiere al proceso por el cual se toman decisiones por adelantado, a fin de lograr resultados institucionales, previamente definidos y priorizados. Mediante esta se asignan recursos y se priorizan actividades en forma anticipada, lo que queda consignado idealmente en un presupuesto de largo plazo, o al menos, en el presupuesto anual, de manera que no corresponda tan solo a una proyección lineal de la operación de un Servicio Público.

El control corresponde a la medición del grado de logro de los resultados comprometidos en la planificación, lo que permite determinar las desviaciones en materia de resultados y hacer un juicio respecto al uso de recursos utilizados. El control permite entregar retroalimentación a la dirección superior de la institución, a fin de hacer los ajustes requeridos para cumplir la planificación, junto a los resultados comprometidos. Hay que recordar siempre, que el presupuesto público está en un permanente escrutinio por parte del centro de gobierno, el congreso y cada vez más, la ciudadanía.

- **Estrategia:** Se refiere a un conjunto de lineamientos amplios y sostenidos de acción, con tres características básicas: (a) que apunten al sentido de existencia de la institución, (b) a toda la organización y no un subconjunto de ella, (c) que sea de largo plazo, todo ello para responder a las necesidades de los ciudadanos, usuarios o clientes prioritarios para la institución. Esto significa que la estrategia es por una parte un conjunto de acciones, pero también corresponde a la institucionalidad [1] - en la forma de sermones, zanahorias y garrotes explicados en el capítulo 2 - y sobre todo, la propuesta de valor público para los ciudadanos, es decir, la forma distintiva de cumplir esta promesa.

Básicamente se trata de fijar la ruta que debe seguir el Directivo Público para llevar su organización a un contexto de mayor valor público, a la luz del mandato de la ley y de las prioridades fijadas en un programa de gobierno electo por la ciudadanía.

- Por tanto, el punto de partida de la Estrategia es la creación de **valor público** de cara al ciudadano, y su nivel de bienestar y satisfacción en un sentido amplio; así como también respecto de todos los *stakeholders* de la institución. Para estos efectos, actúa a través de leyes, regulaciones, provisión de bienes y servicios, entre otros [2]. Es decir, es el ciudadano, ya sea directa o indirectamente, el sujeto de la acción pública. No obstante, no es trivial saber lo que necesita, busca o quiere el ciudadano, ya que no corresponde a una unidad única y cohesionada, sino que a un conjunto de demandas muchas veces desarticuladas que habrá que estructurar,

destilar y priorizar, en distintos segmentos de ciudadanos con necesidades muy diferentes. Esta es una de las primeras tareas del Directivo Público: reconocer las necesidades prioritarias de los ciudadanos que más atención requieren. Esto implica trabajar conceptos de focalización, a fin de reconocer y precisar esas prioridades.

Por lo tanto, valor público corresponde al impacto transversal en la sociedad, por lo que tiene sentido hablar de bien común, acotando a la realidad de cada institución, es decir, a los ámbitos que su ley orgánica le define. Ejemplos de esto son las instituciones involucradas en la administración de impuestos, en educación escolar y superior, en servicios de salud, en fomento productivo, comercio exterior, infraestructura, entre muchas otras.

En este sentido, es clave comprender los objetivos y alcance detrás del concepto de valor público, lo que implica precisar (a) los derechos, beneficios y prerrogativas que los ciudadanos tienen y no tienen; (b) las obligaciones de los ciudadanos con la sociedad, el Estado y los otros ciudadanos; y (c) los principios que rigen el actuar del gobierno y las políticas públicas [3].

Es importante que la definición de la estrategia de un servicio público supere la mirada individualista tradicional que han instalado en América Latina las reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública. Es importante tener en cuenta las preferencias de los ciudadanos, pero los servicios públicos persiguen objetivos sociales más allá de la suma de las preferencias individuales.

Nótese que la concentración en las preferencias individuales y lo que los consumidores están dispuestos a pagar, es lo que con mucha razón buscan satisfacer las empresas privadas, pues de ahí derivan sus ingresos y sus posibilidades de sobrevivir en el corto y largo plazo. Es también en lo que se ha concentrado la economía neoclásica, de la mano de su fundamento utilitarista (el objetivo del gobierno debe ser la maximización de la suma de las felicidades) unido al supuesto que la felicidad de las personas depende exclusivamente de su consumo egoísta de bienes y servicios. Por esto, la economía ha desarrollado una serie de recomendaciones para mejorar la eficiencia de los mercados y resolver sus “fallas”, como si esta eficiencia fuese el único problema social relevante.

Más allá de las preferencias individuales, y contrariamente a la empresa privada, los servicios públicos deben tomar en cuenta las libertades fundamentales, los derechos humanos, el medio ambiente, la calidad de vida en un sentido amplio, la remoción de obstáculos para el desarrollo humano, el fortalecimiento de las “capabilities”, los valores y principios morales compartidos por los miembros de la sociedad, etc. Esto ha sido incorporado en las teorías de administración pública por el concepto de valor público. Benington & Moore (2011) proponen que “valor público” es aquello que añade valor a la esfera pública. Esto refiere tanto al concepto de interés general y al interés de las futuras generaciones, no solo el interés individual conformado por las preferencias de los actuales ciudadanos. El concepto de la esfera pública se define como aquellos “Valores, lugares, organizaciones, reglas, conocimiento, y otros recursos culturales que celebran en común las personas a través de sus compromisos y conductas diarias, y que son confiadas al gobierno y las instituciones públicas. Es lo que provee a la sociedad un sentido de pertenencia, sentido, propósito y continuidad, y que permite a las personas esforzarse y prosperar en medio de la incertidumbre” (Benington & Moore, 2011). Posteriormente, Moore (2013) refuerza desde la filosofía política su concepto de interés general, trazando los paralelos con el comunitarismo (Taylor, 1989, Sandel, 1996) – la necesidad de restringir las

esferas de la vida en que el dinero importa y fortalecer la experiencia de pertenecer a una comunidad política y cultural - y la democracia expansiva (Habermas, 1996) – mediante la participación los individuos descubren y desarrollan dimensiones públicas y la capacidad de juicio autónomo.

Barry Bozeman (2007), por su parte, propone el concepto de interés público: “un interés público ideal refiere a esos resultados que mejor sirven a la supervivencia de largo plazo y bienestar de un colectivo social constituido como público”. Este autor propone, además, el concepto de valores públicos de una sociedad, que son aquellos que proveen consensos normativos sobre (a) los derechos, beneficios y prerrogativas que los ciudadanos debiesen (y no debiesen) poseer; (b) las obligaciones de los ciudadanos para con la sociedad, el Estado y entre ellos; (c) los principios en los cuales los gobiernos y políticas deberían basarse. Uno de los primeros estudios (Antonsen & Jorgensen, 1997) concluye que en Dinamarca se valora el debido proceso, accountability (rendición de cuentas) y welfare provision (provisión de mínimos sociales de bienestar).

El gerente público debe preguntarse a que valores públicos puede contribuir su organización. Esto no es algo que pueda hacer individualmente, sino un ejercicio deliberativo, con todos los stakeholders. Tanto el interés público y los valores públicos, de Bozeman, y el valor público y la esfera pública, de Benington y Moore, deben definirse políticamente. Moore (1995) propone el concepto del triángulo estratégico, refinado en Benington y Moore (2011), para definir y gestionar el valor público, lo que es desarrollado en este capítulo.

Asimismo, Bozeman (2007) propone el concepto de fallas de valor público (que debe entenderse como complementario al de fallas de mercado), que ocurre cuando ni el sector privado ni el público proveen bienes y servicios esenciales para alcanzar los valores públicos. Por ejemplo, en una sociedad donde la confianza en la política es muy baja y/o los políticos responden a intereses particulares, se está produciendo una falla en los mecanismos de articulación de valores y agregación, como podría ocurrir en el caso que los políticos estén respondiendo a intereses particulares más que a su papel de articular las preferencias sociales.

Pablo González S.

A lo indicado debemos sumar la visión global, ya que, para llevar adelante un proceso de transformación estratégica, no se trata solo de actuar de arriba a abajo (*top-down*), sino que de involucrar a una organización como un todo, incluso a los *stakeholders*, en vista que la sociedad civil se empodera, se organiza, articula y manifiesta en torno a sus demandas.

En este contexto se desenvuelve la gestión pública, la que no puede obviar un enfoque estratégico para construir valor público con sentido de sociedad y con mirada de largo plazo.

A lo anterior debemos sumar las profundas transformaciones que experimenta la sociedad a partir de la irrupción de las tecnologías digitales. Hoy y hacia adelante, el Directivo Público se enfrenta a un ciudadano digital, quien exige respuesta a velocidad digital y con la pertinencia y calidad que observa en otros ámbitos de su vida pública y privada. Los Gobiernos y los Estados deben responder a esta creciente digitalización de los ciudadanos. Recordemos que en el año 2017 el 50% de la población en Latinoamérica tiene internet

móvil, y se espera que hacia el año 2025, sea un 65%. Estamos hablando de más de 400 millones de suscripciones únicas en el año 2017; y más de 500 millones en el año 2025 [4].

La digitalización juega un rol cada vez más gravitante e incluso determinante en la creación de valor público y por lo tanto, en la gestión de las instituciones públicas, aunque también en las privadas; afectando la formulación e implementación de la estrategia. Queda atrás un enfoque de silos, dentro y fuera de la institución, ya que las soluciones deben ser cada vez más integradas de cara al ciudadano y en tiempos cortos. Esto exige creciente colaboración inter e intra-instituciones, de lo contrario, las quejas, reclamos e incluso rabia de los ciudadanos se hará evidente en muy distintos ámbitos.

Para el Estado se trata de una transformación en pleno vuelo, ya que sus instituciones existen y deben transformarse mientras siguen actuando todos los días, sin posibilidad de detenerse para producir los cambios. En este sentido, la gestión pública está expuesta a re-imaginar su actividad, reformular la forma de realizar su actividad; re-conectarse con los ciudadanos en un ambiente digital; y re-construir su organización para responder a las nuevas exigencias de ciudadanos digitales [5].

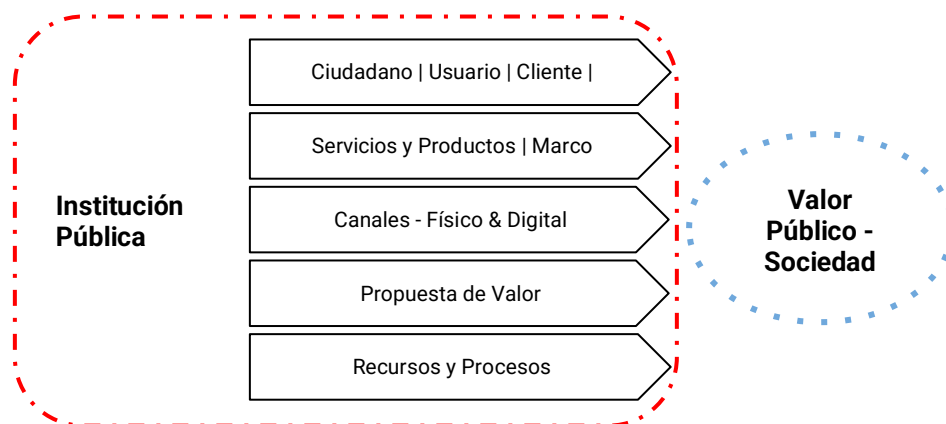
Definiciones Estratégicas

Habiendo definido gestión, estrategia y valor público, debemos precisar la forma como se conjugan estos conceptos con el fin de gestionar estratégicamente la creación de valor público. Así, se van fijando las bases del quehacer de un Directivo Público para abordar la gestión de su institución por el período que se le ha encomendado.

El punto de partida considera dos dimensiones. La primera corresponde a las definiciones estratégicas que debemos precisar y concordar a nivel de la Dirección Superior; y la segunda corresponde a la metodología para hacerlo, es decir, las actividades, los involucrados, la gobernanza del proceso y la forma de medirlo.

En relación a las definiciones, las variables a precisar son las mismas que se identificaron en el capítulo de Diagnóstico en el modelo agregación de valor público, sólo que se ilustran de una manera diferente en la figura siguiente:

Ilustración 9: Componentes clave para un modelo de negocio en instituciones públicas



Fuente: Elaboración propia

- **Ciudadano | Usuario | Cliente | Incumbente**

La primera componente son los destinatarios del quehacer de la institución a su cargo, sin embargo, en el ámbito público no es tan fácil decir “los clientes de la institución”, ya que en el sector público, el ciudadano no necesariamente paga por los servicios que recibe. Dicho lo anterior, surgen conceptos como usuarios e incumbentes, que son destinatarios del quehacer de la institución, pero no pagan por sus servicios, sin embargo, pueden influir en su asignación presupuestaria, por lo que están en posición de exigir resultados y desempeño.

Un ejemplo de lo indicado es la institución que maneja las estadísticas del Estado para fines de diseño y evaluación de política pública, la que además condiciona el actuar de los agentes económicos, tanto públicos, como privados. En este caso, los distintos agentes de la actividad económica y política son usuarios, mientras que el ciudadano solo es un incumbente que no está del todo preocupado del producto entregado por este tipo de instituciones. Otro ejemplo distinto es el Registro Civil, institución que atiende clientes o usuarios, los que incluso pagan por esos servicios - pasaporte o cédula de identidad, además de otros muchos certificados - por lo que aquí está más en juego el concepto de clientes a los cuales atender y con una expectativa alta de nivel de servicio.

- **Servicios y Productos | Marco normativo | Programa de Gobierno**

Luego, está la variable de los servicios y productos, que corresponden a los entregables que realiza la institución a partir de realizar lo encomendado por la ley. Pueden corresponder a servicios, que son los que predominan en el Estado, pero también pueden corresponder a productos, aunque se observan con menos frecuencia. En este marco, el punto de fondo es precisar aquellos que son altamente valorados por los grupos de usuarios prioritarios para la institución, en especial, a la luz del programa de gobierno vigente. Usando los mismos ejemplos anteriores, los Institutos de Estadísticas realizan mediciones regulares, por ejemplo, en materia de Índice de Precios al Consumidor (IPC), indicador básico para el funcionamiento de la economía, sin embargo, cada cierta cantidad de años realizan Censos, así como estadísticas sociales y laborales, pudiendo llegar a ser un número muy grande de estadísticas. La pregunta es: cuál es la prioridad para los siguientes cinco años, sin descuidar el hecho que muchas estadísticas deben entregarse de manera regular. En el caso del Registro Civil se opera de la misma manera, con un conjunto amplio de productos de certificación, tanto a nivel de personas naturales como jurídicas, que además van acompañando los actos a lo largo del ciclo de vida de aquellas personas. Entonces, ¿dónde está la prioridad para los siguientes años?

- **Canales**

Corresponden a los medios a través de los cuales la institución interactúa con los ciudadanos y usuarios, ya sea para entregarles sus servicios o productos, o para recoger retroalimentación de su nivel de satisfacción, así como recomendaciones para mejorar. Históricamente estos canales han sido físicos (sucursales con ventanillas), pero en un ambiente de creciente digitalización, los canales están mutando hacia canales virtuales (sitio web, aplicaciones), incluso en modelos integrados en torno a ecosistemas digitales⁸. Para los casos que hemos abordado, en el caso del Instituto de Estadísticas los canales son los medios a través de los cuales ponen a disposición sus productos estadísticos, los que pueden ser a través

⁸ Este concepto será abordado más adelante en este mismo capítulo.

de libros impresos y crecientemente a través de publicaciones digitales pero también a través de herramientas web de autoconsulta. También avanzan para colocar a disposición de ciertos grupos de audiencias bases de datos en formatos abiertos para los efectos de que cada uno realice sus propios análisis, que incluso pueden complementar lo realizado por el Instituto. En el caso del Registro Civil, si bien cuenta con una red de sucursales - muchos ciudadanos no tienen acceso fácil y barato a internet - en forma creciente sus productos (certificados y otros) están disponibles a través del sitio web del Servicio, donde incluso pueden pagar en forma digital. En este ámbito hay cambios profundos, disruptivos, que se vienen y donde será necesario producir transformaciones con sentido de valor de cara al ciudadano y de cara a los colaboradores, en vista de los cambios de prácticas de trabajo que será necesario realizar.

- **Propuesta de Valor**

Básicamente nos referimos a la promesa de servicio o cumplimiento de cara a los ciudadanos, usuarios, clientes e incumbentes. En un sentido estricto, corresponde a la razón por la que las audiencias prioritarias evalúan por sobre otras a la institución o porque definitivamente la prefieren cuando se trata de interactuar con una u otra. Ella se debe construir a partir de las necesidades y preferencias de los ciudadanos, de las prioridades del programa de gobierno y de la capacidad de la institución para crear valor público [6], a la luz del mandato de la ley. Debe tenerse en cuenta que también se da, o debiera darse, la propuesta de valor en una cárcel o en un juzgado, instancias en las que el ciudadano no está precisamente por deseo propio. En definitiva, surge a partir de lo que mejor debe hacer la institución y por tanto, lo que en esencia se espera de ella. De esta manera, la propuesta de valor pone énfasis en aquellos aspectos por los cuales la institución espera ser reconocida.

Dicho de otra manera, en qué están basados sus aspectos más distintivos, lo que la hacen diferente como institución. Para el caso del Instituto de Estadística su promesa básica está vinculada con la confiabilidad y pertinencia de sus productos estadísticos, en los tiempos comprometidos. En las estadísticas nacionales no puede haber error, porque de lo contrario, el país pierde capacidad de actuar usando bien sus recursos, tanto por foco, como por eficiencia. En el caso del Registro Civil es clave la precisión y oportunidad de las estadísticas nacionales, además de la alta disponibilidad (24x7) de los servicios de certificación, así como tiempos cortos de respuesta a servicios presenciales (como un matrimonio o unión civil), siendo componentes básicos la calidad y la seguridad de la información que levanta, registra, procesa y dispone.

- **Recursos y Procesos**

Esta variable corresponde a la combinación de recursos y capacidades (procesos integrados) que la institución es capaz de utilizar, a partir de las cuales pone a disposición de sus audiencias prioritarias - ciudadanos y usuarios -, el conjunto de productos y servicios, siendo allí donde se juega el valor público que aporta la institución, ya sea porque resuelve sus necesidades, a partir de lo cual su nivel de satisfacción y su preferencia de uso es mayor, o porque lo hace mejor que otros servicios o empresas públicas.

Las precisiones en torno a las variables definidas dan lugar a lo que se denomina el Modelo de Negocio de la institución pública (usamos la palabra “negocio” simplemente porque el

concepto fue diseñado para el sector privado, aunque sabemos que los entes públicos no existen para ganar dinero), cuya definición es la forma en que la institución crea, entrega y captura el valor público de cara al ciudadano, lo que implica precisar para cada una de estas variables, dónde está más en juego el valor público que perciben los ciudadanos.

Señor Director o Directora, el Modelo de Negocio es una parte muy importante del proceso de formulación estratégica, no obstante, no es la estrategia. Sugerimos tener cuidado con confundirse en este punto. El Modelo de Negocio forma parte del Plan Estratégico, el cual recoge todas las definiciones de planificación - decisiones tomadas por adelantado - que adopta la Dirección Superior de la institución, las que se plasman en los presupuestos anuales y de largo plazo.

Para finalizar esta sección, es relevante mencionar que el Modelo de Negocio tiene subyacente dos definiciones estratégicas básicas: la misión y la visión de la institución.

- **Misión** es lo que la institución debe hacer de cara al ciudadano, usuario, cliente o incumbente; lo que suele estar definido en la ley orgánica que lo mandata. Para estos efectos entrega servicios y productos. Básicamente define lo que es como institución o dicho de otra manera, la dirección de largo plazo que sigue.
- **Visión** es lo que quiere lograr a futuro, dada la dirección que se ha dado en la misión, recogiendo los lineamientos explicitados en el programa de gobierno, así como en políticas de Estado de largo plazo, lo que muchas veces se plasma en acuerdos nacionales, en la forma de Planes Maestros. Es ambiciosa pero factible.

Tomemos como ejemplo un Ministerio [7] del sector energético de un país latinoamericano que ha realizado seriamente la labor de pensar sus definiciones estratégicas básicas:

- Misión: “Generar las condiciones para un desarrollo sostenible, seguro y diversificado de la matriz energética nacional, mediante energía limpia, confiable, y a precios eficientes, que garanticen el desarrollo económico y social del país, respetando el medio ambiente y fomentando la participación de la ciudadanía en el ámbito local, regional y nacional.”
- Visión: “La visión del sector energético del país al año 2050 es la de un sector energético confiable, inclusivo, competitivo y sostenible. La energía será un motor de desarrollo del país, pero no de cualquier tipo; un desarrollo consciente de las personas, del medio ambiente y de la productividad, en un proceso continuo de mejoramiento de las condiciones de vida. En definitiva, se establece como objetivo avanzar hacia una energía sustentable, en todas sus dimensiones, basada en éstos cuatro atributos de confiabilidad, inclusividad, competitividad y sostenibilidad ambiental.”

Se destaca de este ejemplo que la definición de la visión fue establecida hace ya cuatro años (2015), luego de un proceso participativo que incorporó la visión de los ciudadanos, incumbentes, sector privado y *stakeholders* del Ministerio. El resultado del proceso se encuentra disponible en el sitio web de la institución ininterrumpidamente desde su publicación. Posterior a un cambio de gobierno, que incluso cambió el signo político del Ministerio en cuestión, se muestra una misión definida al año 2019, plenamente alineada a la visión-país definida para el año 2050, por el gobierno anterior. La robustez, altura de miras y foco en los elementos claves del beneficio-país que se estableció como ruta a alcanzar, permite que a la fecha las definiciones estratégicas permanezcan alineadas y con propósitos claros, que han sido reafirmados por los directivos públicos que lideran actualmente la organización.

Las definiciones estratégicas entregadas le permitirán disponer de una estructura conceptual para abordar el proceso de formulación de la estrategia de la institución, la que se plasma en un Plan Estratégico Institucional, que orienta o guía el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, el Plan Estratégico incluye las definiciones que forman parte del Modelo de Negocio, que como indicamos cubre la creación, entrega y captura del valor público, partiendo por las necesidades de sus audiencias - ciudadanos, usuarios, clientes o incumbentes - prioritarias.

A nuestro juicio este es el punto de partida de su tarea como Directivo Público, ya que de lo contrario, corre el riesgo de caer presa de los distintos intereses a los que está sometida una institución y por lo tanto, de quedar sometido a los “vientos predominantes”. Si no se fija una dirección y ruta para transitar en busca de los objetivos que se le han encomendado o propuesto, es casi imposible salir airoso de la travesía. El trabajo estratégico tiene dos elementos principales:

- (a) foco - define las prioridades y dónde se colocarán los principales esfuerzos.
- (b) disciplina - seguimiento a las prioridades, de manera de no desfallecer en el trabajo cotidiano.

Finalmente, y como hemos indicado, en materia de definiciones estratégicas, no podemos olvidar los cambios profundos que está experimentando la sociedad a partir de la irrupción y adopción rápida de tecnologías digitales que modifican los comportamientos de los ciudadanos y la manera cómo se relacionan con las instituciones del Estado y los Gobiernos; y con sus propias organizaciones sociales, incluso como individuos. En este nuevo contexto digital, una definición estratégica clave que deben adoptar las instituciones públicas es el **ecosistema digital** en el que participarán.

En primer término, definamos ecosistema digital. Corresponde a todos los componentes – ciudadanos y usuarios, organizaciones civiles, empresas privadas y otras organizaciones públicas - que forman parte del quehacer de esa institución pública, ya sea porque son proveedores, actúan a través de alianzas o canales de acceso al ciudadano, o incluso, organizaciones cuya interacción es aislada con la institución, aunque a futuro, es muy posible que esa interacción esté integrada digitalmente, lo que les permitirá interactuar de modo directo, potencialmente en línea y con una alta disponibilidad (24x7).

La diferencia con una cadena de valor ampliada es que a futuro las organizaciones tendrán interacciones múltiples, incluso con otras organizaciones que pueden actuar como complementos, aportando valor agregado al servicio que prestan. De esta manera, lo que surge con fuerza es que los modelos de negocio cambian, estando determinados por tres elementos claves [8]:

- **Productos y Servicios | Información**

En vista del potencial que ofrecen las tecnologías digitales; los productos y los servicios se complementan con toda la información asociada a ellos. Se trata de que un producto o servicio tiene mucha información asociada, lo que permite mejorar su desempeño de cara al usuario, pero también respecto de la sociedad en su conjunto. De esta manera, los servicios y productos deben considerar toda la información que los complementa, mejorando en forma sustancial el valor agregado que entregan de cara al ciudadano. Aquí caben aspectos como comentarios de usuarios, ranking de

evaluación, recomendaciones de soluciones alternativas mediante procesos de innovación abierta, entre otros.

- **Experiencia y satisfacción del usuario**

Contempla el proceso completo de interacción entre el ciudadano-usuario y la institución, es decir, desde que se tiene una necesidad o requerimiento, hasta que efectivamente se produce la interacción, e incluso después de terminada. Es lo que se denomina en el sector privado como *customer journey* o viaje del usuario, y corresponde a todas las interacciones entre el ciudadano y la institución, pudiendo ser solicitud y búsqueda de información, prestación de un servicio o entrega de un producto, atención - mediante distintos canales disponibles -, y post-atención considerando fuertemente la satisfacción en relación con aquella interacción.

- **Plataforma**

Corresponde a la infraestructura tecnológica sobre la que la institución pública interactúa con los ciudadanos, usuarios, clientes e incumbentes. Un buen ejemplo es la plataforma tecnológica de las instituciones de administración tributaria y de aduanas, las que crecientemente permiten realizar todo tipo de trámites a través de plataformas web, fijas y móviles, aunque con tarea pendiente para incorporar integraciones en línea con servicios complementarios de comercio exterior, sistema de recaudación de impuestos, tribunales tributarios entre otras opciones. Se debe considerar que esta infraestructura debe estar sostenida en una arquitectura adecuada, con un modelo de gobernanza de datos y gestión documental, que permita la prestación de los servicios y productos, teniendo como consideración relevante la variable anterior de experiencia y satisfacción del ciudadano.

Así las cosas, un Directivo Público deberá manejar estos conceptos de estrategia digital, ya que será imposible sobrevivir o dicho de otra manera, no pasar a ser irrelevante y por ende prescindible.

En el capítulo 15 se aborda en detalle la dimensión tecnológica y la gestión de aquellas tecnologías para la transformación digital. En este capítulo el foco está en la Estrategia Digital para instituciones públicas.

Para los efectos de contextualizar la gravitación de la digitalización, es clave reconocer el rol que juegan los ecosistemas digitales, los que corresponden a la integración de cadenas de valor aisladas, las que mediante API's (*application programming interfaces*) permiten la interacción entre distintos componentes o servicios, dando lugar a una oferta más integral, cuidando la experiencia del usuario. En el esquema que sigue, se muestra los distintos estados que puede tomar el modelo de negocio, tomando en cuenta el conocimiento del usuario y el nivel de integración de la cadena de valor. El cuadrante superior derecho da cuenta de mayor conocimiento del usuario y mayor integración de la cadena de valor, lo que corresponde a un modelo de negocio que privilegia un ecosistema digital. De esta manera, el usuario recibe una solución integral, en tiempos cortos y con alto nivel de satisfacción.

Lo indicado es particularmente relevante, ya que las conexiones a internet siguen creciendo (50% en Latinoamérica en 2017 y se espera que sea 65% en 2025). Actualmente en América Latina y el Caribe existen 300 millones de teléfonos inteligentes conectados y se espera que hacia el año 2025 sean casi 600 millones. La entrada en operación de la tecnología 5G solo profundizará este proceso, ya que la experiencia de usuario mejora

exponencialmente. Esto está modificando en forma drástica los comportamientos de los ciudadanos y su forma de relación con el Estado.

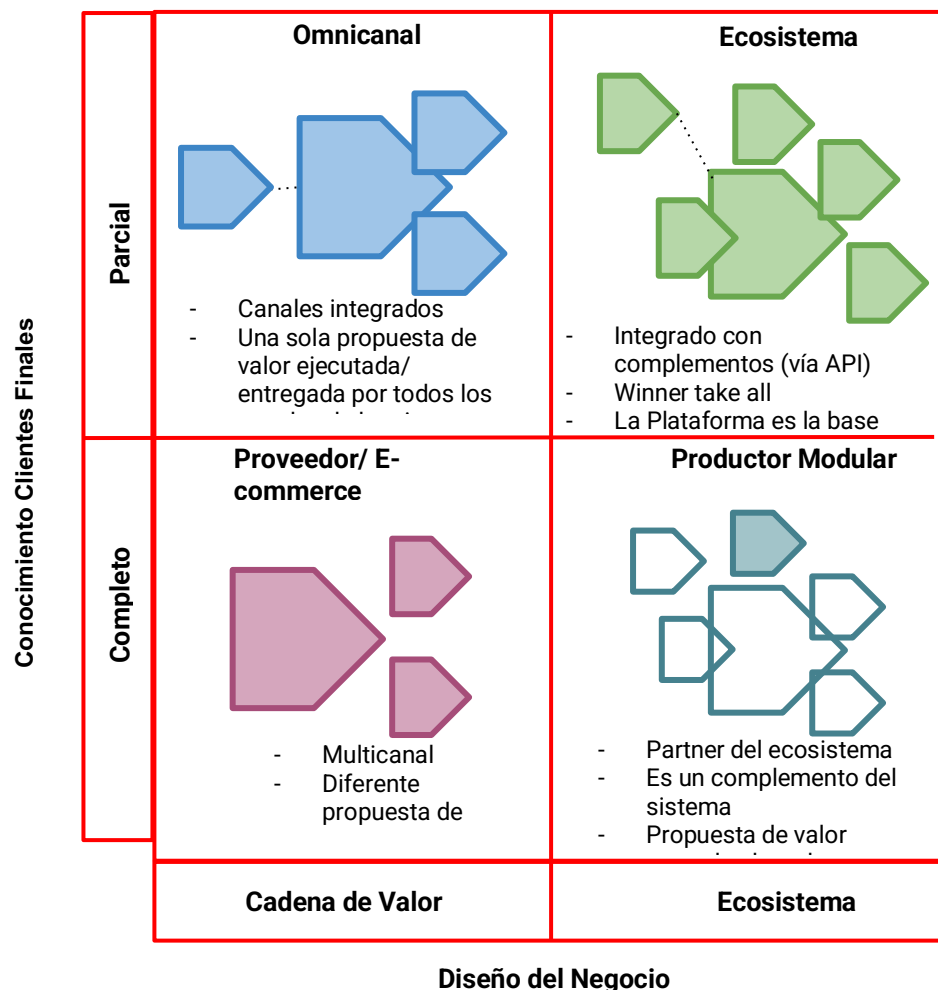


Ilustración 10: Modelo de Negocio Digital

Fuente: Weill, Peter. *What's Your Digital Business Model?* [8]

Distintas industrias lo experimentan en forma disruptiva, en diferentes partes del mundo, afectando sus modelos de negocio y de gestión. Es el caso de medios de comunicación, banca, retail, salud y turismo, entre otros. En el caso del Estado no es distinta la situación, ya que los ciudadanos están cada vez más informados y empoderados de cara a la institucionalidad pública, a partir del uso que le dan a sus teléfonos inteligentes. Disponen de información como nunca antes, y pueden comunicarse a cualquier parte del mundo a costos bajísimos.

No podemos cerrar los ojos ni menos dejar de movilizarlos para adaptar las organizaciones públicas, pero también las privadas, a esta nueva realidad. El desafío de la digitalización parte por lo tanto por una Estrategia Digital, tanto en su formulación como en su implementación, jugando un rol clave la gobernanza del proceso y la flexibilidad y apoyo para producir los cambios.

Una evidencia de los cambios dramáticos que determina la digitalización es el nuevo escenario que modifica el modelo de negocio, basado en ingresos publicitarios. El periódico inglés The Guardian es un caso innovador y atípico porque privilegia los aportes voluntarios para su versión digital, mientras que The New York Times optó por una suscripción de pago de su versión digital, lanzada en marzo de 2011, evidenciado al cierre del año 2018, más de tres millones de suscriptores de pago.

En el caso del Estado es similar, donde muchas de sus instituciones deberán modificar sus modelos de negocios públicos, produciendo cambios estructurales en la forma de crear, entregar y capturar valor público.

Proceso de Formulación de la Estrategia

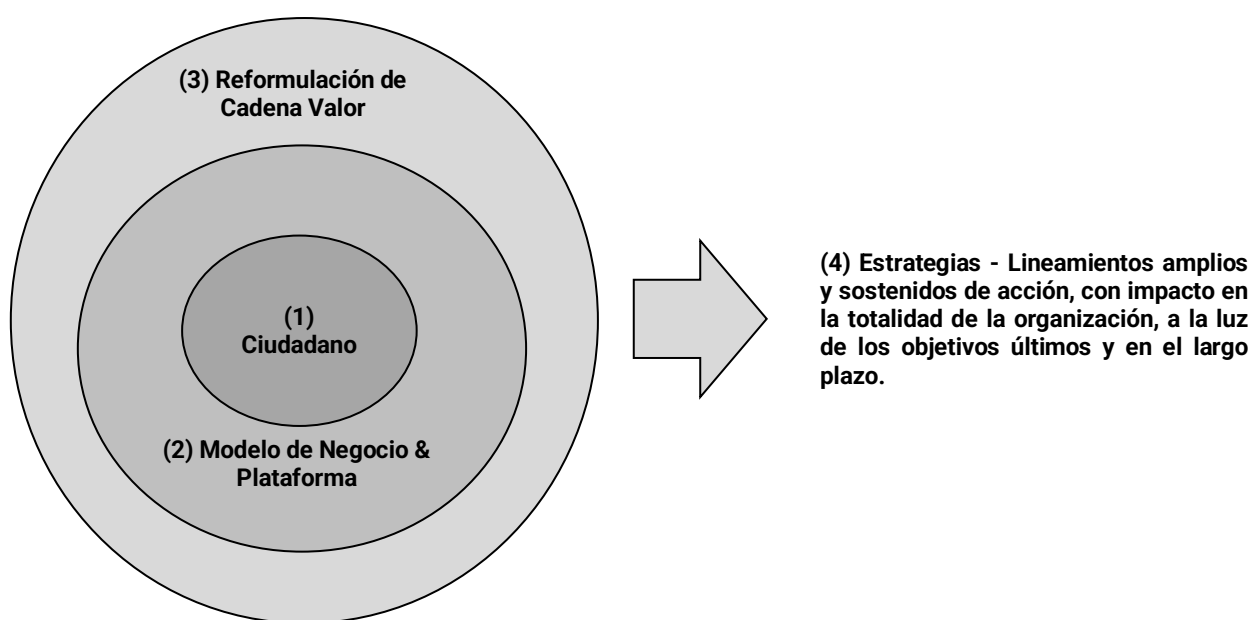
El punto de partida para formular la estrategia es que este proceso, cuyo producto es un Plan Estratégico que orienta las decisiones durante el período que ocupe el cargo que le han asignado, es involucrar a toda la organización, pero teniendo el cuidado de ser consistente con el programa del gobierno de turno. En caso contrario, el Directivo tendrá corta vida útil, por obvias razones.

La estrategia, deseablemente, debe surgir desde el interior de la institución, de manera que sea adoptada y comprometida, de lo contrario, se corre el riesgo que sea considerada como una imposición externa, respecto de la cual no hay compromiso ni responsabilidad, produciéndose por tanto una falta de *accountability*, a nivel organizacional. Este punto es muy importante, porque al momento de implementar la estrategia, es clave que gran parte de la organización esté comprometido con la estrategia y con su ejecución, a fin de lograr los resultados comprometidos.

Se trata por lo tanto de conformar equipos de trabajo, considerando abundante información relativa a los stakeholders y también de instituciones referentes a nivel mundial en el ámbito de la institución.

Para los efectos indicados, el proceso de formulación de la estrategia se estructura en los términos que se indican en la Figura 4, reconociendo la importancia de los cambios que impone la tecnología digital, tanto en el comportamiento del ciudadano, como en las respuestas que las instituciones deben dar para responder a sus exigencias:

Ilustración 11: Proceso de formulación de estrategias



Fuente: Elaboración propia

El conjunto de preguntas que será necesario responder para cada uno de estos elementos, dan cuenta de las definiciones estratégicas de la institución. A continuación se detallan esas preguntas para cada uno de los ámbitos indicados:

(1) Ciudadano	
Preguntas orientadoras para formular estrategias	Entregables claves
- ¿Cuáles son los ciudadanos que requieren atención prioritaria? ¿Qué variables demográficas, sociales, económicas los caracterizan mejor? ¿Existen segmentos de ciudadanos, suficientemente homogéneos entre los que conforman un segmento, y a la vez, muy distintos de los que pertenecen a otro segmento? - ¿Qué necesitan y valoran más esos ciudadanos? ¿Son distintas las necesidades y valoraciones en cada segmento de ciudadanos? Por tanto, ¿es necesario focalizar? - ¿Cuáles son los principales cambios que experimentan las necesidades y prioridades de los ciudadanos a futuro? ¿Con qué horizonte puedo proyectarlo? - ¿Cuál es el viaje del ciudadano en relación al servicio que le presta la institución que dirige? - ¿Cuál es la volumetría de la actividad que se realiza para cada segmento de ciudadanos? (número de atenciones o prestaciones, número de ciudadanos atendidos, número de trámites, etc.) - ¿Qué otros <i>stakeholders</i> - Parlamentarios, otros Directivos Públicos, funcionarios, Ministros o Subsecretarios de Estados - establecen demandas que será necesario atender y de qué naturaleza son?	- Un entregable clave aquí es una matriz, en cuyas filas se explicitan los Segmentos de Ciudadanos y <i>Stakeholders</i> relevantes para la institución; y en cuyas columnas se explicitan los Servicios que presta la institución. En cada celda, se indica el nivel de actividad y recursos vinculados al segmento (i) y el servicio (j) que se presta. - Importante que esta matriz se construya para la situación actual y para un horizonte de 4 a 5 años a futuro. Se trata de precisar la dirección de largo plazo para la institución, que oriente las decisiones durante el período, en especial, las decisiones de inversión.

(2) Modelo de negocio y plataforma	
Preguntas orientadoras para formular estrategias	Entregables claves
- ¿Cuál es el modelo de negocio que la institución debe adoptar a futuro? Utilizando CANVAS y Digital Business Model debiera precisarse los ciudadanos y stakeholders más relevantes, a partir de las orientaciones del ámbito del ciudadano definido. - ¿Cuál es la experiencia que entregará la institución a sus usuarios? - ¿Cuáles son los elementos diferenciales que permiten entregar una experiencia de usuarios excepcional? ¿Cómo se utilizan las tecnologías digitales para construir una experiencia de usuario excepcional? - ¿Cuál es la plataforma - propia o de terceros - que utilizaremos para prestar los servicios, apuntando a escalar (aumento exponencial) la actividad y mejorar en forma sustancial la satisfacción del usuario?	- Un entregable clave aquí es el modelo de negocio de la institución, habiendo revisado los componentes digitales y cómo condicionan la creación de valor público a futuro.

(3) Reformulación de la cadena de valor	
Preguntas orientadoras para formular estrategias	Entregables claves
- ¿Cuál es la cadena de valor que utiliza para entregar los servicios que presta a sus usuarios? - ¿Cuáles son las competencias centrales - combinación de recursos y capacidades, ojalá únicas y complejas, muy valoradas por los clientes y escasas - sobre las cuáles se soporta el valor público que entrega la institución? - ¿Cuáles son las variables de escenarios - que no controla la institución - que afectan o condicionan la atención de los ciudadanos y stakeholders prioritarios con los servicios definidos? Por ejemplo, los cambios demográficos, políticos, económicos, institucionales, tecnológicos, entre otras variables. - ¿Qué otras plataformas existen con las que se puede colaborar e integrar para crear, entregar y capturar valor público de cara a los ciudadanos prioritarios? - ¿Cómo se extiende e integra esta cadena de valor, a fin de construir ecosistemas, ya sea que los maneje la institución o que tribute a otros?	- Un entregable clave aquí es la nueva forma de realizar el trabajo de la institución, de cara a los ciudadanos y stakeholders prioritarios. Esto considera una cadena de valor ampliada e integrada, apalancada en las tecnologías digitales.

(4) Estrategias	
Preguntas orientadoras para formular estrategias	Entregables claves
- ¿Cuáles son los lineamientos amplios y sostenidos de acción para mejorar la experiencia de usuarios? ¿Cómo logramos que los ciudadanos perciban que lo que reciben es muy bueno, incluso, superando sus expectativas? - ¿Cuáles son las transformaciones en la forma de hacer las cosas - cadena de valor - que deberá realizar la institución para cumplir sus objetivos de largo plazo? - ¿Cuáles son las adaptaciones y cómo nos organizamos para implementar las estrategias - arquitectura organizacional y estructura organizacional? - ¿Cuáles son los recursos requeridos para implementar cada uno de los lineamientos estratégicos definidos?	- Un entregable clave aquí es la traducción de los lineamientos establecidos en un plan estratégico que permita medir lo definido con herramientas funcionales a la Dirección Superior de la Institución.

Para abordar este proceso, sugerimos constituir un Grupo de Tarea que esté conformado por un equipo de profesionales altamente calificados y motivados. Entre sus competencias más importantes está la capacidad técnica en materia de desarrollo estratégico, pero también habilidades para escuchar y empatizar con los intereses de distintos grupos de colaboradores de la institución.

El Grupo de Tarea estará liderado por un profesional, cuyo perfil responda a las capacidades y habilidades indicadas. Su trabajo estará apoyado con al menos tres a cinco integrantes más del Grupo de Tarea, quienes lo acompañan en labores ejecutivas para llevar adelante el proceso.

Este grupo de tarea debe reportar directamente al Directivo Público, responsable último de la institución, de manera de contar con todo el apoyo requerido para llevar adelante su tarea, además de cuidar la dirección estratégica del trabajo.

Recomendamos que la metodología de trabajo debe considerar los siguientes criterios:

- **Participación**

Incorporar a todos los niveles de la organización, ya que es la única manera de comprometer a la organización en torno a un proyecto institucional. La organización no puede sentir como ajeno el plan estratégico, ya que las posibilidades de enfrentar obstáculos e incluso de complot, son altas. La metodología de trabajo debe recoger participación activa - encuestas, talleres, entrevistas - para que efectivamente la organización se sienta parte y esté comprometida. Veremos más detalles en el capítulo de Gestión del Cambio.

- **Expertise**

Foco en lo que hacemos mejor, ya que se trata de que la institución cumpla a cabalidad el mandato legal y las prioridades fijadas por el programa de gobierno. Lo que se busca es que la organización defina y acuerde el foco institucional para los próximos cuatro a cinco años, fijando así su quehacer en aquellas actividades donde más se juega el valor público que crea, entrega y captura. Sí hay aspectos clave que no hacemos bien, hay que mejorarlos.

- **Desafío**

La formulación de la estrategia es una oportunidad para imprimir exigencia y desafío en la organización, ya que se busca ir por más, haciendo una diferencia en la capacidad de la institución para cumplir su misión. Además, el contexto de digitalización y otros cambios socio demográficos que enfrenta el ciudadano, obliga a las instituciones a imaginar realidades desconocidas hasta hace poco.

Este mismo Grupo de Tarea, además de los responsables de Control de Gestión de la Institución, son los responsables del seguimiento del proceso de implementación, lo que considera además, asumir un rol de Guardián de la Estrategia, de manera de no desviarse o perder foco respecto de las decisiones tomadas.

En este sentido, la implementación coloca el foco en los resultados, dejando de lado y atrás, las formalidades que agregan poco valor. El trabajo estratégico se trata de resultados y no de formularios que llenar. En definitiva, su foco como Directivo Público está en el ciudadano y cómo mejorar su calidad de vida y convivencia. Para estos efectos, no queda otra que poner atención en los resultados para los ciudadanos y stakeholders prioritarios. De lo

contrario, poco logrará. Esta es la llave para mejorar su proyección profesional a futuro en la gestión pública.

Errores frecuentes

- Caer en el juego de llevar las definiciones estratégicas a la simplona “lógica de formularios” a la que presionan otros organismos públicos de control. (Aunque esta “lógica de formularios” es casi inevitable, y de hacer caso omiso de ellas simplemente no le aportarán los recursos financieros. Es necesario llenar un mínimo necesario de estos que también son útiles, como por ejemplo indicadores de corto plazo, indicadores de largo plazo de output y outcome, actividades críticas, metas).
- Poner por delante la elaboración de un “Plan Estratégico” por el hecho de tener uno, sin tener claridad de las definiciones estratégicas ni un pensamiento estratégico común en el equipo directivo.
- Que no estén bien identificados los *stakeholders* relevantes y que no exista alineamiento con ellos, de modo de orientar los procesos de definiciones y formulaciones estratégicas.
- No considerar aspectos de estrategia digital, principalmente a la hora de definiciones de productos y servicios, y los canales por los cuales deben prestarse.
- Confundir “confianza” en el grupo de trabajo líder, por sobre la capacidad técnica y política para liderar el proceso de formulación.
- No establecer formas de medir lo que se va definiendo, e ir construyendo herramientas que no se sustenten en mediciones claras, confiables y de acceso abierto y transparente para los usuarios, incumbentes y *stakeholders*.

Preguntas para reflexionar

Para terminar, dejamos planteadas algunas preguntas para motivar y reflexionar en torno al trabajo de formulación y posteriormente de implementación de la estrategia, y que son clave a la hora de fijar una dirección de largo plazo:

- ¿Quiénes son los ciudadanos y *stakeholders* que más valoran los servicios o prestaciones que entrega la institución?
- ¿Dónde está más en juego el valor público que perciben los ciudadanos con el trabajo que realiza su institución? ¿De qué depende más que haya una evaluación positiva del quehacer de la institución?
- ¿Quiénes son los principales aliados, tanto internos, como externos, en la formulación e implementación de la estrategia?
- ¿Qué rol juega la estrategia digital en la prestación de los servicios y desarrollo de los productos que la organización está mandatada a entregar, con miras a maximizar el valor público?
- ¿Qué otros cambios relevantes del Siglo XXI influirán en el desarrollo de la organización?

9. ARQUITECTURA ORGANIZACIONAL

Mario Waissbluth con la colaboración de Javier Fuenzalida

A estas alturas, como vimos en el capítulo anterior, ya hemos definido —o reafirmado— la estrategia y el modelo de gestión y tecnologías fundamentales de la organización. El paso siguiente es definir y mejorar la arquitectura organizacional, concepto prácticamente ausente en las reflexiones de los directivos públicos de la región y mucho más simple de lo que pudiera creerse. Se lo suele confundir con la noción de estructura organizacional u organigrama, que es una pieza menor —aunque muy importante— de este modelo.

Existe en la literatura anglosajona una gran cantidad de libros sobre arquitectura organizacional y, para variar, nada en idioma español. Al menos nada que nosotros conozcamos a la fecha. Quien desee profundizar en los temas de este capítulo puede recurrir a los textos de Nadler [1], orientado a empresas, pero con conceptos perfectamente aplicables a sector público; y Kates [2], también escrito para empresas, pero lleno de herramientas útiles. Otra contribución de interés es la de Jackson [3], quien define y utiliza la noción de arquitectura organizacional para proponer una serie de reflexiones sobre la creación de valor en el sector público.

Algunas definiciones básicas

¿Qué es una **organización**? En su esencia, es un agrupamiento de personas que, trabajando juntas y coordinadamente para cumplir una misión, logran producir mayores y mejores resultados que si lo hicieran separadamente [4].

Diseñar la **estructura organizacional** significa tomar decisiones acerca de la manera óptima de agrupar a las personas de la institución. Esto, por cierto, no tiene una solución única: pueden agruparse por funciones, por procesos, geográficamente, o por tipo de usuario. En cualquier caso, el diseño de la estructura organizacional supone lograr que personas con una especialidad común trabajen con mayor cercanía entre ellos que con los demás. La decisión de cómo agruparlas es la más importante del diseño de la estructura y no es trivial.

Las personas que integran una institución pueden ser muy adecuadas en cantidad, todas con excelente formación y capacidades, y con una estructura organizacional óptima. Sin embargo, la institución puede ser un fracaso si la arquitectura organizacional no es la adecuada.

La **arquitectura organizacional** es el marco analítico esencial para transformar el diseño estratégico en la construcción de capacidades para implementar la estrategia. Considera modelar —en términos generales— una serie de aspectos de la institución, como los procesos de toma de decisión, los incentivos individuales o colectivos de sus miembros, los flujos de información (quién debe proporcionar y quién recibir información estratégica), las asignaciones de poder (atribuciones y responsabilidades), los contratos formales o tácitos entre sus miembros para regular o promover sus relaciones, y por supuesto —como veremos más adelante— incluye la estructura organizacional.

Por cierto, el abordaje de cada una de estas dimensiones no es independiente, sino interdependiente. De ahí la utilidad de la noción de “arquitectura”, pues se trata de diseñar

y modelar la organización de manera holística, tomando en consideración patrones o sus “propiedades emergentes”.

Además, cabe destacar que los aspectos a ser considerados por una arquitectura organizacional serán específicos de cada institución, dependiendo de sus características, sus problemas y sus propósitos estratégicos. Como una orientación sobre qué dimensiones de una organización deben considerarse, existe una serie de objetivos que este marco analítico debiera satisfacer, como el dotar de eficiencia y eficacia a una organización, el identificar sus problemas, la conciliación de conflictos entre sus miembros y lidiar con sus problemas de diseño institucional y de gobernanza, por mencionar algunos:

Tabla 3: Desafíos a ser abordados por una arquitectura organizacional

• Dotar de efectividad y eficiencia operativa
• Identificar problemas
• Capacidad para lidiar con problemas perversos (“wicked problems”)
• Facultar el aprendizaje, organización y generación de conocimiento
• Reconciliar conflictos de intereses
• Establecer incentivos apropiados
• Lidiar con problemas de diseño institucional o de gobernanza
• (Re)establecer confianza

Fuente: Adaptado de Jackson (2001)

¿Es esto lo mismo que “reingeniería”? Este es un concepto que se hizo extremadamente popular desde el libro de Hammer y Champy en 1992 [5]. Pero al cabo de tan solo una década comenzó a quedar desacreditada como moda, excepto en algunos que han escuchado vagamente sobre el tema, lo encuentran atractivo y lo ponen como término de referencia en alguna licitación pública. El concepto de rediseño radical de procesos, que veremos más adelante en el capítulo 15, es obviamente muy útil. No obstante, cuando este se aplicó tecnocráticamente al rediseño total de organizaciones fracasó, dejando desastres por no tomar en cuenta los aspectos sociales y políticos de estos procesos internos. Vuelve a aplicar el refrán: el que tiene solo un martillo, ve clavos en todas partes.

¿Cómo y cuándo sabemos que es necesario rediseñar la arquitectura organizacional?

Razones fundamentales para rediseñar la arquitectura pueden ser cambios importantes en la estrategia, en el entorno, o en la disponibilidad de tecnologías. Pero también puede haber síntomas de “enfermedad organizacional interna”, más comúnmente conocida como sensación de “despelote”, o en mexicano “desmadre”:

1. Problemas frecuentes de coordinación.
2. Personas que debieron conocer informaciones clave y nunca las tuvieron.
3. Insularidad o “islas” entre departamentos.
4. Conflictos excesivos entre personas o entre estamentos.
5. Roles difusos o duplicados, con muchas personas teniendo poco claro lo que se espera de ellas.
6. Desperdicio o mal uso de recursos financieros y humanos.
7. Procesos demasiado complejos, deficientes tiempos de respuesta y mala calidad de servicio.

8. Proliferación de soluciones “extra organizacionales”, es decir asesores, comités o nuevas estructuras informales para resolver problemas que la organización no es capaz de resolver en sus estructuras regulares.
9. Descripciones estrechas de cargo que reflejan nociones persistentes de inicios del siglo XX, donde predominan las jerarquías rígidas, plasmadas en “manuales de estructuras y funciones”. Estas definiciones son camisas de fuerza que impiden la necesaria flexibilidad para la operación institucional.

Cuando varios de estos síntomas existen (y sabemos que la insularidad es uno que estará en el check list de muchos lectores), en la mayoría de las personas se genera una cierta sensación de angustia, frustración e impotencia. Son estas percepciones las que las llevan a encerrarse en sí mismas y su propio micro mundo, a centrarse en tratar de sacar su propia tarea bien y sin que nadie los moleste. Todo esto, a sabiendas de que la organización está generando escaso valor para la ciudadanía. Así, la desmotivación y la desesperanza comienzan a crecer y se generan señales inequívocas de que ya es hora de... rediseñar la arquitectura organizacional.

Antes de rediseñar, diez consejos generales

1. En general, es necesario considerar los cambios tecnológicos e incluso la inteligencia artificial como elementos centrales de los nuevos diseños, tanto en los procesos internos, de atención al usuario, comunicaciones y de manejo de bases de datos. Esto debe hacerse por medio de una arquitectura tecnológica con visión de largo plazo, que se puede ir conformando gradualmente, pero siempre con un concepto claro y una visión de largo plazo en mente.

Salvo que una institución pública produzca o almacene bienes físicos en su interior o que atienda personas como en un hospital, una escuela o una cárcel, la mayoría de sus actividades suelen ser transacciones de información y dinero. Es más, el dinero es también información que fluye entre un banco y otro.

A medida que avanza el siglo XXI, la productividad de un servicio público, cualquiera este sea, depende cada vez más de su capacidad para almacenar, procesar, analizar y diseminar información. De ahí que hoy ya es casi imposible pensar en un rediseño organizacional en que las tecnologías de información no jueguen un rol fundamental.

2. Este es casi un mantra: hay que pensar en la orientación al usuario como el propósito central de la arquitectura organizacional. Así como es fundamental para la gestión estratégica la orientación al usuario, lo es también para la arquitectura organizacional.
3. Procurar un uso más intensivo e innovador de equipos permanentes y temporales, lo cual requiere nuevos estilos de liderazgo y mucha mayor flexibilidad en los diseños organizacionales. Si un nuevo programa o proyecto requiere la colaboración de dos unidades, cuestión muy frecuente, es importante darle un espacio legítimo en la organización y no hacerlo “a hurtadillas”. Esto requiere romper las rígidas barreras interdivisionales e interdepartamentales. No solo romperlas, sino que premiar a los rupturistas. Por ejemplo, si un programa importante depende de dos divisiones, debe estar en los indicadores de desempeño de ambas divisiones.

4. En la medida de lo posible, dotar de la mayor autonomía posible a cada nivel de la organización, y de la mayor capacidad de autogestión a individuos, equipos y unidades. No todo debe ser firmado y aprobado por 3 capas de directivos del servicio. Por lo general, la gente da lo máximo de sí mismo cuando se les da espacios de libertad en su actuar. Especialmente si fueron reclutados y seleccionados adecuadamente.
5. Al igual que el diseño estratégico, el diseño organizacional es una parte esencial del trabajo y la responsabilidad de un directivo. Es más: es su trabajo fundamental. No es algo que se le pueda encargar a consultores, salvo para que le aconsejen colateralmente.
6. Malos diseños o rediseños pueden causar confusión, desgaste y pérdida de efectividad. Es más, pueden ser desastrosos. La gran mayoría de las veces los errores suelen explicarse por el no considerar las componentes sociales, culturales y políticas del rediseño. Al tomar decisiones de rediseño, los directivos deben balancear constantemente la efectividad del rediseño “técnico” y el impacto en individuos, grupos y la dinámica política interna y externa. Es necesario prever cómo la gente calzará en el nuevo diseño y cómo se afectarán las relaciones de poder, valores, creencias y estilos de la institución.

La arquitectura organizacional puede concebirse desde dos planos, uno formal y otro social. Estas perspectivas llevan a hacerse las siguientes preguntas:

Tabla 4: Preguntas que surgen de las perspectivas de arquitectura organizacional

DOS PERSPECTIVAS DE ARQUITECTURA ORGANIZACIONAL	
PERSPECTIVA FORMAL	PERSPECTIVA SOCIAL Y CULTURAL
¿El diseño es congruente con las nuevas políticas y la 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 directivo?	¿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?

Fuente: “Competing by Design”

7. No existe el diseño perfecto. En sistemas complejos siempre habrá *trade-offs* y cualquier organización es un sistema complejo.
8. Los mejores rediseños deben hacer uso pleno del conocimiento experto que existe al interior de la organización. Esto significa contemplar repetidamente la consulta a los distintos estamentos, especialmente a los “viejos cuadros” que han conocido a la organización por mucho tiempo.
10. Los mejores rediseños se pueden descarrilar por una implementación inadecuada. Esto le veremos en detalle en el capítulo sobre gestión del cambio.
11. Las arquitecturas organizacionales exitosas deben ser capaces de ir acomodando ajustes con flexibilidad, dependiendo de los cambios en las demandas ciudadanas,

el entorno político, el crecimiento de la demanda, y las posibilidades que da la tecnología.

Una secuencia ideal y simple para el rediseño organizacional

A continuación, listamos una serie de medidas a ser consideradas para rediseñar un servicio público. En simple, se trata de tener claridad sobre las orientaciones estratégicas de la organización, luego su diagnóstico y sus productos estratégicos y estándares de desempeño, para después diseñarla y modelarla —a nivel macro y de manera holística— en aquellos aspectos que sean relevantes. Tal como señalamos anteriormente, las dimensiones a ser abordadas y los énfasis de cada abordaje dependerán de la realidad de cada institución. De allí la relevancia de la secuencia sugerida.

1. Tener claro y consensuado el diseño estratégico.
2. Identificar los síntomas de mal desempeño o de desempeño desalineado con la nueva estrategia, aunque todavía no estén claras las causas.
3. Identificar —y si es posible, cuantificar— los diferentes *outputs* y estándares de desempeño a nivel individual, grupal, y organizacional, y su congruencia con la estrategia institucional deseada.
4. Identificar los problemas raíz que ocasionan los desempeños inadecuados, y generar hipótesis acerca de las causas.
5. Diseñar los cambios organizacionales necesarios para eliminar estos problemas. Este diseño debe incluir, necesariamente:
 - La composición y funciones relevantes de las principales unidades organizacionales internas, es decir, de la estructura organizacional y las líneas de reporte entre ellas.
 - Responsabilidades, derechos y deberes de las principales autoridades, para garantizar la debida conducción institucional, y, a la vez, definir una adecuada contraposición de intereses para evitar capturas institucionales.
 - Definición de las relaciones entre unidades, incluyendo los aliados externos permanentes (si los hay).
 - Otras conexiones estructurales entre unidades, especialmente cuando los procesos de atención al usuario —como suele ocurrir— pasan por dos o más de estas unidades. Este tema lo discutiremos en detalle en el capítulo 15 de gestión de procesos.
 - Sistemas de traspaso de información, medición y control a lo largo de toda la organización. Para ello, resulta de especial utilidad la simple matriz RACI que describiremos un poco más adelante.
 - Métodos y procedimientos principales de trabajo, para agregar valor público y servir a los usuarios, y para ejecutar las funciones internas principales de soporte.
 - Tecnologías e infraestructuras principales de apoyo al trabajo.

Una vez definido este macro diseño, corresponderá más adelante realizar los rediseños operacionales a nivel de subunidades e incluso de trabajos individuales.

Este es un diseño de tipo recursivo. Se comienza por arriba y se va replicando hacia abajo con la misma lógica.

6. Recordar que las culturas organizacionales toman años en desarrollarse, y mientras más desarrolladas están, más difícil es cambiarlas, porque la gente ha construido una sólida telaraña informal de valores, creencias y prácticas cotidianas. Por ello la gestión del cambio, de la transición de una arquitectura organizacional a otra, es el equivalente a la neurocirugía de la gestión pública.

Consideraciones especiales sobre la estructura organizacional

Por mucho que hemos insistido en que la estructura u organigrama no es lo único que considera la arquitectura organizacional y que esta no debe reformularse acríticamente, sigue siendo la componente principal de la arquitectura.

Existen distintos tipos de estructuras. Las más conocidas son: lineal, funcional, matricial y por proyectos. La más frecuente en las administraciones públicas es la **funcional**, en la que se agrupa a las personas por funciones especializadas: fiscalización, servicio al usuario, administración financiera, etc. Probablemente es la estructura típica en el 99% de las organizaciones del sector público, donde no hay mucho espacio para pensar en otra.

La estructura organizacional también puede agrupar personas regionalmente. Una fuente muy frecuente de confusiones y conflictos es que en el servicio central están todas las divisiones y estas les exigen a las unidades regionales que desarrollen sus demandas de trabajo en completo desorden, solicitándoles la misma información una y otra vez. Por su parte, la unidad regional queda frecuentemente como “el jamón del sándwich” entre los servicios centrales y los usuarios. Estos problemas serían fácilmente solucionables con la metodología RACI que describiremos más abajo, y con una definición clara de responsabilidades y atribuciones de los servicios regionales versus el servicio central. Hemos visto casos en que un servicio regional debe consultar a la casa matriz cuando quiere comprar un cartucho de tóner para la impresora...

En cambio, en una firma de ingeniería o de construcción, por ejemplo, la estructura principal es **por proyectos**: el proyecto A, el B o el C. Sus integrantes se agrupan y reagrupan según va mutando la cartera de proyectos. Hay una superestructura de apoyo, pero lo principal son los proyectos. Además, los jefes de proyecto tienen mayor jerarquía que los jefes de las pequeñas divisiones de apoyo, reportando directamente al gerente general. Lamentablemente, pese a que muchos entes públicos desarrollan sus tareas fundamentalmente diseñando y ejecutando proyectos (por ejemplo, ministerios que se dedican a elaborar proyectos de ley, u obras de infraestructura), persisten en darse estructuras de tipo funcional. A las burocracias públicas no se les pasa por la cabeza la existencia de este tipo de organizaciones. Esta es una fuente de ineficiencia majestuosa.

La estructura más sofisticada, pero a la vez más compleja, es la **matricial**. Hay divisiones especializadas y hay proyectos con sus respectivas jefaturas, que le piden personal a las diferentes divisiones. Una vez terminado el proyecto, estos vuelven a su división. Hay libros enteros dedicados a los pros y contras, complejidades y variantes de estas estructuras, pues son muy complejas ya que en la práctica una misma persona reporta a dos jefes: el de la división a la que pertenece en forma permanente y el del proyecto en forma temporal.

Evidentemente, esto puede ser una fuente de conflictos. Se requiere mucha madurez institucional para lograrla, pero cuando funciona puede ser extremadamente eficiente.

Las unidades de **staff** son funciones de ayuda a la dirección. Su diferencia esencial con las funciones de línea es que, si los primeros se enferman una semana, no pasa nada. En el segundo caso, la organización deja de prestar servicios. Pero el staff ayuda enormemente a los directivos superiores a organizar, diseminar información, coordinar y analizar. Todas estas cuestiones serían imposibles de ser realizadas de forma autónoma por los ejecutivos superiores de la línea. Por otro lado, existe la tentación de la proliferación excesiva de unidades de staff, la generación de competencias de poder con otras unidades de línea y la creación de “círculos de hierro” que impiden el acceso a las autoridades superiores. Como en todo, las unidades de staff son imprescindibles... en su justa medida.

Cualquiera sea la estructura organizacional —funcional, por proyectos, matricial, con o sin unidades staff— es necesario tener en mente que **la información siempre es más fácil de procesar, acumular y transmitir dentro de unidades que entre unidades diferentes**. Este siempre será un nudo crítico del diseño. Por lo tanto, diseñar los mecanismos de enlace y cruce de información, generalmente mediante tecnologías, es tan vital como diseñar el organigrama.

La muy útil metodología RACI

Esta fue desarrollada por la empresa informática SAP para la ejecución de sus proyectos de implantación de sistemas [6]. Sin embargo, la herramienta es perfectamente extrapolable a la implementación de un rediseño organizacional y, posteriormente, a la operación rutinaria de instituciones.

La matriz de responsabilidades identifica los roles y actividades comprometidas en un proceso, con el fin de aportar estructura y claridad a la descripción de los roles.

Las cuatro letras que compone la matriz RACI significan:

Responsable: es el rol encargado de realizar la tarea. Hay que tener cuidado que, en este caso, “responsable” significa responsable de realizar el trabajo. No estamos hablando de quien tiene capacidad de decidir cuando el trabajo se ha completado o no. Esta capacidad pertenece al siguiente rol.

Aprobador: es el rol que aprueba o certifica el trabajo realizado por el responsable.

Consultado: son aquellas personas que deben ser consultadas sobre el desarrollo del trabajo, a quienes se les pregunta su opinión sobre algún aspecto de la tarea. Se les consulta porque deben tenerse en cuenta o bien porque son expertos en la materia.

Informado: son aquellas personas a las que hay que mantener informadas sobre la evolución de la tarea. Lo más frecuente es informar cuando se ha completado la tarea, pero, dependiendo del rol y de cuán implicada está la persona informada en el ciclo productivo, pueden solicitar que se les informe acerca de la evolución del trabajo.

Esto se vacía en una matriz muy simple, en que en la primera columna se pone la lista de actividades, en la primera fila los nombres de todos los potenciales involucrados y luego se llena con las letras R, A, C o I. Ojalá proceso de llenado se realice de forma colectiva, para que todos tengan claridad de sus roles. Es necesario cuidar de no poner una infinidad de subactividades, sino aquellas estrictamente principales.

Un ejemplo (parcial y meramente ilustrativo) para la elaboración de una propuesta de proyecto de redefinición organizacional de una división (esta sería bastante más grande en la realidad):

Tabla 5: Ejemplo sencillo de aplicación de metodología RACI

Actividad	Persona A (Jefe de División)	Persona B (Encargado del proyecto de reorganización)	Persona C (Director del Servicio)	Persona D (Encargado de Administración y Finanzas)
Elaborar cronograma de actividades del proyecto.	A, C	R (Marzo 2020)	I	I
Consultas al personal	A (Enero 2020)	R (Enero 2020)	I, C	
Costear el proyecto	A	C	I	R (Abril 2020)
Hacer la matriz de riesgos	R (Mayo 2020)	C	C, A	I

Fuente: elaboración propia

Utilizar una matriz RACI puede ayudar a descubrir los puntos de dolor organizativos comunes y permitir a la administración remediar los desafíos con respecto a las percepciones, las expectativas de rol y el desempeño de las personas durante las transiciones hacia un nuevo rediseño y en la posterior operación de este. Es como un “antibiótico antidespelote”.

Más específicamente, la matriz RACI ayuda a clarificar cómo las personas perciben sus roles individuales y por tanto las tareas requeridas se vuelven mucho más claras. Además, los directivos de la organización pueden determinar mejor si las personas están alineadas correctamente con las posiciones respectivas.

- Expectativas de roles: los recursos humanos en la organización pueden visualizar las responsabilidades para ellos mismos y para los demás, y ver cuándo deben completarse las tareas asociadas.
- Desempeño: la herramienta de la Matriz RACI puede fomentar una guía de desempeño positiva, ya que las personas adquieren claridad sobre qué actividades deberían realizar, cómo y cuándo deben hacerlo.

Con roles y responsabilidades claramente definidos, la matriz RACI, que es eficiente y muy simple de elaborar, y sobre todo con bajos costos políticos, puede contribuir al éxito de su proyecto u organización. Cuando las personas saben exactamente lo que se espera de ellos, es más fácil para ellos completar su trabajo a tiempo, dentro del presupuesto y lo mejor que puedan. Esto, evidentemente, puede tener un gran impacto positivo en el clima organizacional.

Una vez que usted hizo la matriz RACI, no se enrede mucho. Cuando haga un proyecto o programa, haga la matriz RACI para esa iniciativa y... no se enrede mucho. Cuando instale la cultura RACI en su institución... no se enrede mucho.

Errores frecuentes en un rediseño organizacional

Antes de llevar a cabo cualquier rediseño organizacional, vale la pena reflexionar sobre aquellos errores frecuentes en esta tarea. Muchas veces la urgencia y el impulso por generar cambios en las instituciones llevan a tomar decisiones apresuradas, las que son frecuentemente irreversibles.

- El primero, más frecuente y más grave: no hacerlo y limitarse a solo redefinir el organigrama. En verdad, esto lo hemos visto tantas veces que podría ser la medalla olímpica de los errores imperdonables de la gestión pública. La tentación de hacerlo es grande: rápida, demuestra poder, permite hacer grandes anuncios... es como aplicar quimioterapia sin saber siquiera si hay cáncer.
- Intentar, en medio de la desesperación directiva, resolver sus problemas y necesidades contratando nuevos asesores, staff, consultores, o unidades “fuera, pero dentro” de la línea de toma de decisiones. Estas personas probablemente entren rápidamente en conflicto con los integrantes de las estructuras formales.
- Creer que las herramientas tecnológicas son una responsabilidad absoluta del jefe del departamento de tecnologías, quien muchas veces suele estar interesado en comprar cada vez más software y hardware (desintegrado). La tecnología juega un rol tan estratégico en la arquitectura organizacional, que creemos indispensable que los directivos deban al menos manejar el lenguaje de los temas descritos en el Capítulo 14 sobre tecnologías digitales.
- Más aún, si cualquiera de nosotros llegara a ser Presidente de la República, cuestión quimérica, probablemente una de nuestras primeras medidas sería encerrar a todas las autoridades ministeriales y jefes de servicios en un curso de dos días sobre estas materias tecnológicas. Habría un salto gigante en la gestión pública del país. Ojalá alguno de nuestros lectores llegue a poder hacerlo. O a convencer a su Presidente de hacerlo.

Preguntas para reflexionar

Refiriéndose a una institución pública de la que usted forma parte o que usted conoce:

1. En una sección de este capítulo listamos ocho síntomas que indican cómo y cuándo sabemos que es necesario rediseñar la arquitectura organizacional. Revíselos uno por uno para reflexionar si existen, qué tan dañinos son, y qué medidas menores o mayores habría que adoptar.
2. Piense en los asesores y unidades staff de dicha organización: ¿juegan un rol claro de ayuda a la Directiva o suelen entrar en conflicto con las unidades de la línea operativa?
3. Los sistemas tecnológicos de la organización: ¿están adecuadamente integrados o desintegrados? ¿ayudan a compartir la información que todos deben conocer?
4. ¿Cree usted que la aplicación inmediata de una matriz RACI, sea cual sea la situación de la organización, ayudaría a clarificar los roles de todos? ¿Qué problemas vería en su implementación?

SECCIÓN III: HERRAMIENTAS DE GESTIÓN

10. CONTROL DE GESTIÓN DEL DESEMPEÑO

Mario Waissbluth con la colaboración de Analía Medrano y Vivien Villagrán

Advertencia Previa: después de leer este capítulo el lector quedará con la enfermante sensación de que la gestión pública es un asunto de números, números y más números. No es así. Ocurre que aquí le hablaremos de los números que usted debe manejar en su hemisferio izquierdo... pero si no los sabe mezclar con las intuiciones de su hemisferio derecho, su estadía en el sector público será corta y más bien vergonzosa. Ya lo hemos dicho en otras partes del texto y no nos cansaremos de repetirlo.

Introducción. Qué es Control de Gestión y por qué es importante

El control de gestión es un proceso de conducción, estructurado y orientado cuantitativamente, destinado a guiar la institución de acuerdo a las direcciones estratégicas definidas. No debe ser utilizado como un ejercicio paralelo a la conducción de la organización, sino que debe ser el proceso para ello.

Las ventajas del Control de Gestión son muchas:

- Permite contar con información de la situación de una organización y sus resultados. Ayuda a transformar y ordenar información de la institución en información útil y estructurada.
- Apoya en la toma de decisiones. También permite simular cómo se comportaría la institución ante ciertas decisiones.
- Entrega retroalimentación a partir de las consecuencias de las decisiones tomadas.
- Ayuda a generar un proceso de gestión basado en resultados.
- Permite detectar si se cuenta con las capacidades internas necesarias, detectando las limitaciones de la organización.

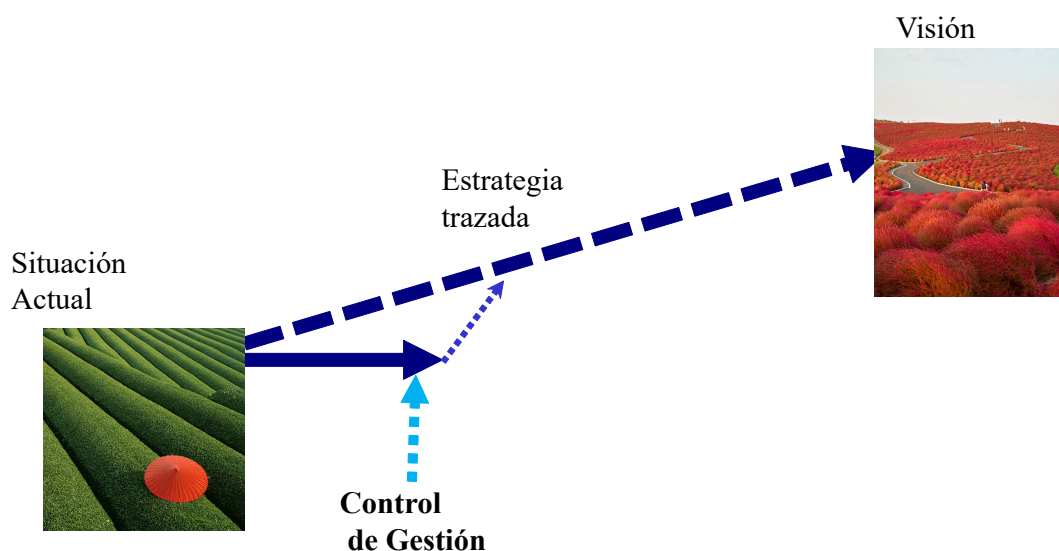
Dado que el propósito de una institución pública es maximizar el valor público creado, el control de gestión es el instrumento que puede asegurar que esa institución se oriente en forma sostenida en esa dirección, en forma integrada y a todo nivel.

¿Cómo está ligado a la Estrategia y cuál es su ciclo?

Toda estrategia necesita de un buen sistema de control de gestión para mostrar si el camino que lleva es el correcto. Es como el panel de mando de un avión que requiere varias medidas que indiquen si levantó vuelo en el ángulo adecuado, si el curso es el correcto, si existe suficiente combustible, si hay viento a favor o en contra, entre otros.

Podemos graficar cómo está ligado a la estrategia de la institución de la siguiente manera:

Ilustración 12: Efecto del control de gestión sobre el logro de la estrategia

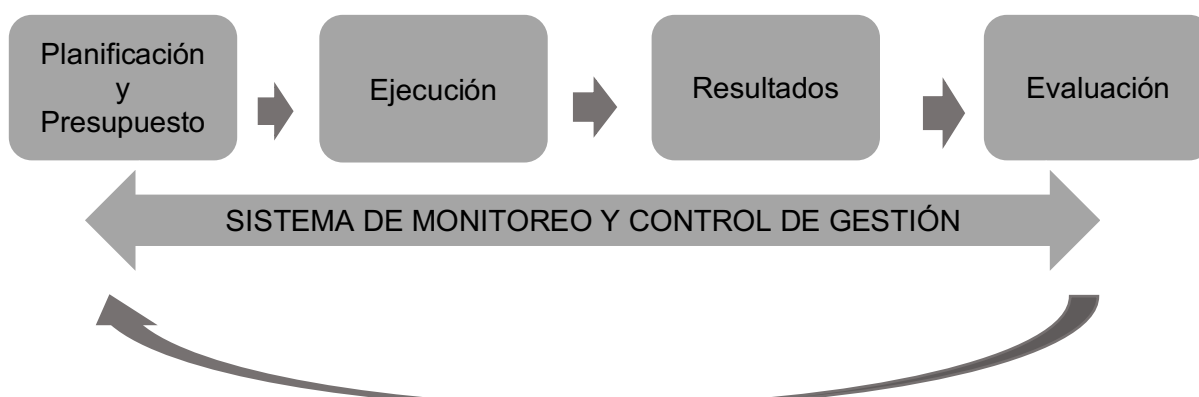


Fuente: Elaboración propia

Si revisamos el ciclo básico de la gestión orientada a resultados, el proceso de control resulta esencial, tanto para verificar cómo está funcionando la estrategia, ver las brechas y desviaciones respecto de los resultados esperados; tomar decisiones orientadas a realizar los ajustes pertinentes. Cuando los sistemas son complejos (y casi siempre lo son) siempre hay que tener en cuenta que los escenarios sobre los que se estableció la planificación estratégica pueden presentar variaciones, dadas por la expresión de propiedades emergentes que nos obligan a realizar ajustes. (A este respecto sugerimos revisar el capítulo 18 donde los sistemas complejos son abordados).

A continuación, se muestra un diagrama básico del ciclo de gestión de una agencia pública:

Ilustración 13: Ciclo básico de gestión de una agencia pública



Fuente: Elaboración propia

¿Qué es lo esencial en un SCG y cuáles son sus componentes?

Con un SCG se busca implementar un esquema estructurado de gestión de la organización en sus distintos niveles, basado en indicadores verificables, en torno a los cuales se generan conversaciones formales de: fijación de metas objetivas y verificables, evaluación de resultados y definición de acciones correctivas, que se adapten a un entorno cambiante o de reforzamiento. Nótese que “verificable” no significa necesariamente “cuantitativo”. Intente pensar en un caso que diferencie a ambos.

Para implementar un SCG debe desarrollarse un proceso estructurado que induzca y genere:

- La fijación de planes y metas.
- La capacidad para obtener y procesar información sobre esas metas
- La capacidad para evaluar la gestión y los resultados respecto a lo planificado
- La capacidad para tomar acciones correctivas, pues en caso contrario este sería un ejercicio en masoquismo

Describiremos ahora los principales componentes de un Sistema de Control de Gestión.

Indicadores de desempeño y el desafío de la evaluación de impacto.

“Solo se mejora aquello que se mide”, es una premisa cierta en varios ámbitos de la vida y las organizaciones. La medición es una señal que nos permite saber si las acciones que estamos desarrollando nos llevan hacia el objetivo que tenemos definido. De allí la importancia de medir lo que efectivamente necesitamos, para que esta señal sea coherente y significativa respecto de lo que queremos lograr.

Muchas veces la falta de claridad estratégica, se hace evidente a través de un sistema de indicadores que no mide lo sustantivo, sea a través de un exceso de indicadores o bien indicadores inadecuados. ¿Conoce usted alguna organización ahogada en números pero que en realidad no sabe dónde está parada?

Pensemos ahora en una institución pública, donde uno de sus objetivos estratégicos es mejorar la atención a los ciudadanos a través de procesar de manera rápida las consultas y los reclamos que estos formulan.

Para estos efectos, la institución determina que el indicador que se monitoreará será el tiempo que la organización toma en dar respuesta a las consultas y reclamos. Para ello la institución levanta los tiempos promedios actuales, y observa que son 30 días hábiles (lo cual es un exceso) y para resolver reclamos 60 días hábiles (otro exceso). Sobre la base de estos datos determina que en el plazo de un año ajustará los tiempos promedio de respuesta en un 25% (modesta e insulsa mejora).

La meta al cabo de un año es llegar a tiempos promedios de 22 días para las consultas y de 45 días para los reclamos. Comunica en consecuencia al equipo los indicadores y metas respectivos y establece que el indicador se medirá de manera trimestral. Durante el primer trimestre, se observa una mejora relevante en los tiempos, pero en las mediciones del segundo trimestre observan que los reclamos han aumentado de manera considerable y por lo tanto, el tiempo de respuesta promedio vuelve a crecer. Al indagar un poco más en la situación, observan que una parte importante de los reclamos se da por respuestas

inadecuadas. ¿Qué pasó?, que al conceptualizar el problema sólo se vio una parte del mismo que era la disminución del tiempo de respuesta (es decir la eficiencia), pero no se equilibró esta acción con mantener un estándar de calidad en las respuestas generadas. Asimismo, al decidir medir el indicador trimestralmente, lograron levantar las alertas de manera tardía, en consecuencia, generaron un sistema de incentivos con desviaciones no deseadas. ¿Cómo habría que haberlo resuelto?

Otro ejemplo. Se le fijó a una Contraloría un plazo máximo de 90 días para “tomar razón, es decir aprobar la validez jurídica de documentos emitidos por otros servicios, a razón de 200.000 por año”. El truco utilizado por muchos funcionarios fue cumplir el plazo en 89 días y devolverlo a la fuente señalando como error la falta de una coma o un punto. ¿Es eso agregar valor público?

Estos ejemplos ilustran cuán importante es tener claridad respecto de las distintas aristas en la formulación adecuada de indicadores y como estos muestran cuanto conocimiento tiene la institución de las relaciones de causa y efecto que hay entre ellos y las acciones de la organización que se producen.

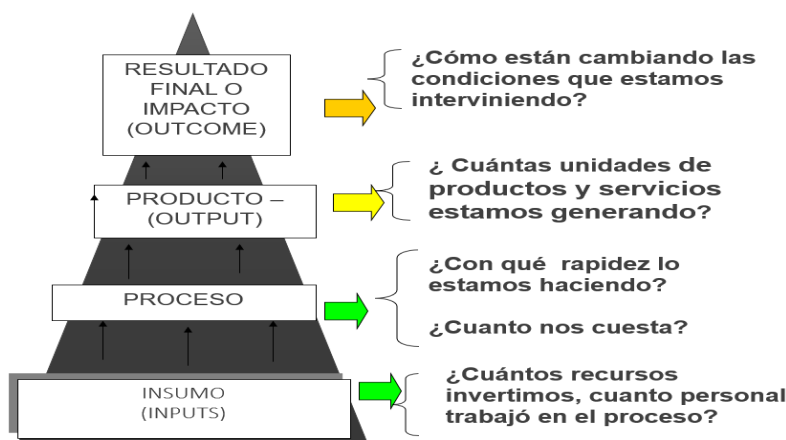
¿Cómo definir mejor los indicadores?

Los indicadores son señales (del lat. Indicare “mostrar”) que dan cuenta de cómo se están comportando aquellos insumos, procesos, productos o resultados que la organización busca medir.

Para saber qué es relevante medir se requiere un buen nivel de entendimiento y conceptualización tanto de la estrategia como del modelo de creación de valor de la organización.

Así, los indicadores buscan medir ámbitos del control y para ello se determinan las dimensiones relevantes del desempeño. Los ámbitos del control de una organización están dados por los insumos que esta utiliza, por los procesos que esta lleva a cabo, por los productos o servicios que genera y finalmente por los resultados que produce y el impacto que genera. En cada uno de estos ámbitos de control hay distintas preguntas que nos interesa responder:

Ilustración 14: Ámbitos de control y las preguntas que se busca responder



Fuente: Armijo Marianela, 2011

Los indicadores de impacto merecen una especial atención. Se debe entender claramente la distinción entre los indicadores de resultado (output), de los de impacto (outcome). Hablar de resultados en forma genérica puede crear confusión y no permitir tener la distinción entre resultados e impacto.

Los indicadores de impacto son los que mejor pueden evaluar el efecto real de un programa o política pública, pues dan cuenta de cómo efectivamente han cambiado las condiciones en las que se ha querido intervenir.

Sin embargo, su diseño y medición, requiere una metodología más compleja y por lo general periodos de medición mucho más extensos, de los que un gobierno tiene. Las principales complejidades que se advierten son las siguientes:

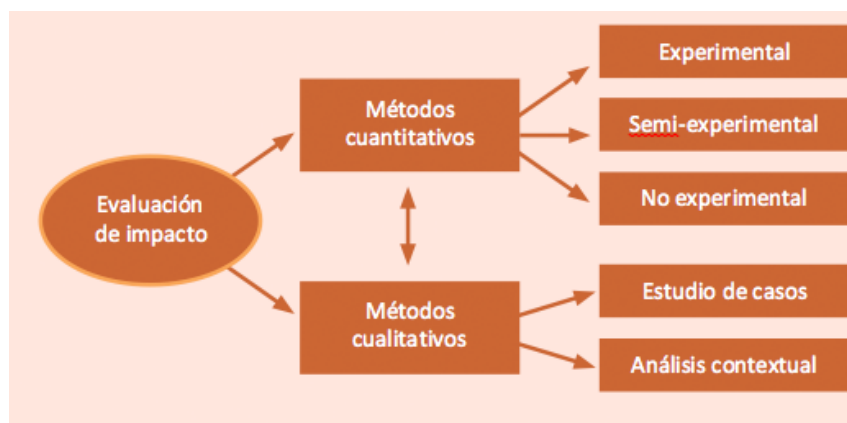
- Para poder generarlos y medir de manera efectiva se requiere disponer de una línea base, es decir los datos que muestran la situación inicial antes de la intervención. Esta línea base que se debe construir y medir de manera previa a las acciones públicas que se desplegarán, para luego poder establecer los momentos de evaluación intermedia, final y de impacto.
- En algunos casos, se requiere un grupo de control que permita comparar el efecto real del programa implementado. Por ejemplo, si tengo un programa cuyo objetivo es probar la efectividad de una nueva metodología de enseñanza de matemáticas en alumnos de primer a cuarto grado, requiere de 2 muestras de alumnos, uno que sí y otro que no tendrá el cambio curricular por un periodo definido de tiempo. Este último queda como grupo de control, para luego medir y ver cuán efectivo fue el programa desarrollado. Estas decisiones tienen implicancias éticas en varios casos, ¿Cómo elegir al grupo de control?, ¿Es legítimo que de manera expresa no se aplique un programa a un grupo, generando posibles desventajas?
- Deben reflejar cambios observados en la población objetivo (salarios, empleo, protección social, formación de capital humano, condiciones sanitarias, etc.) así como de situaciones expresadas cualitativamente (satisfacción, salud, bienestar).
- Deben ser capaces de establecer una relación de causalidad que permita inferir que el cambio que se observa en la realidad que se quiere modificar, efectivamente se debe a las acciones públicas desplegadas y no a otros factores que no se derivan de dicha intervención, por lo tanto, el establecimiento de las variables dependientes e independientes debe ser lo suficientemente clara y robusta.
- Deben poder medir o al menos estimar el retorno económico de las acciones desplegadas para poder demostrar la utilidad del esfuerzo realizado. Se debe poder demostrar su validez y confiabilidad.

En muchos casos requieren largos periodos de tiempo para ver si efectivamente se produjo el cambio esperado, por ejemplo, si el Estado está desarrollado un cambio curricular que busca mejorar la formación de los profesores de enseñanza básica, y ello con el fin de mejorar la calidad de la educación, al menos se requerirá un proceso de 10 años para ver si el impacto esperado se produjo y en qué medida.

En la evaluación de impacto se utilizan, normalmente en forma combinada, métodos cuantitativos y cualitativos, dependiendo de las características del programa a evaluar, del tipo de participantes y del enfoque de evaluación diseñado.

Existe extensa literatura al respecto e instituciones multilaterales han desarrollado metodologías y enfoques de evaluación de impacto. A continuación se presenta el modelo del Banco Mundial.

Ilustración 15: Enfoques utilizados en la evaluación de impacto - Banco Mundial



Fuente: Banco Mundial, 2012

Recapitulando, los indicadores son útiles para establecer el logro y el cumplimiento de la misión, objetivos, metas, programas o políticas de un determinado proceso o estrategia. Es información que agrega valor y no solo datos, pues se vinculan a un contexto estratégico que los dota de sentido para la gestión. Sin el contexto de la organización y su propuesta de valor carecen de utilidad.

Veamos ahora la tipología más ampliamente utilizada para el sector público:

Ilustración 16: Tipología de indicadores comunmente utilizada



Indicador de eficacia: Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de la organización, sin referirse al costo de los mismos. Por esta razón podemos obtener indicadores de eficacia, tanto de los productos (outputs), o bien de los resultados ya sea intermedios o finales (impactos-outcomes). **Dicho en simple. “Cuánto se hizo”**

Se pueden generar indicadores de eficacia en relación a:

- Cobertura: Se puede definir como el grado en que las actividades que se realizan, o los productos/servicios que se ofrecen son capaces de cubrir o satisfacer la demanda que de ellos existe. Esta cobertura se puede expresar en términos de número de usuarios atendidos o bien zonas geográficas cubiertas, respecto de un universo o una demanda potencial a cubrir. Mide el % logrado respecto de la demanda posible.
- Focalización: Se relaciona con el nivel de precisión con el que los productos/servicios son entregados a la población objetivo. Se puede determinar mediante la revisión de los usuarios que reciben los beneficios de un programa o proyecto y los que se han establecido como población objetivo, se verificará si corresponden, si se están dejando de cubrir personas, si existen personas que no pertenecen al grupo objetivo, pero reciben los beneficios; en cualquier caso permitirá tomar medidas de ajuste. Mide el % logrado respecto del universo.
- Capacidad de cubrir la demanda: Se plantea si la entidad cuenta con capacidad para absorber de manera adecuada los niveles de demanda que tienen sus productos/ servicios. Mide el % de oferta generada, sobre la demanda establecida.
- Resultado final: Permite comparar los resultados obtenidos respecto de un óptimo o máximo posible, es decir que va más allá de mostrar los resultados obtenidos respecto de los esperados, requiere por lo tanto un planteamiento de metas superiores o ambiciosas para una buena comparación. Miden el % de resultado logrado exitosamente, respecto de los realizado/solicitado.

Indicador de eficiencia: Describe la relación entre dos magnitudes; la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción. Busca alcanzar mayores cantidades de bienes o servicios dado el mismo nivel de recursos. O bien, alcanzar un determinado nivel de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible. Podemos medir eficiencia en el uso de insumos y también en los productos que genera la institución. **Dicho en simple “¿Cuánto costó lo que se hizo”?**

Indicador de calidad: Busca medir la capacidad de la institución por responder en forma consistente, rápida y directa a las necesidades de los usuarios, clientes y beneficiarios de la organización. Se puede medir de dos formas:

- Mediciones Indirectas: A través de la mejora de los atributos y características de los productos de la organización, ya sean estos bienes o servicios. Por ejemplo, si una institución demora 30 días en un trámite y disminuye ese tiempo a 15 días, hay una mejora de calidad en ese producto.
- Mediciones Directas: A través de encuestas que miden directamente el grado de satisfacción de los usuarios de esa institución. Dado que la percepción de calidad puede ser distinta entre usuarios, las encuestas que directamente le preguntan a estos, son la forma más directa de saber cómo los usuarios valoran la calidad del bien o servicio.

Este tipo de indicador se puede medir en los procesos, pero también en los resultados. **Dicho en simple ¿qué tan bien se hizo lo que se hizo?**

Indicador de economía de los recursos públicos: mide la capacidad de la institución para movilizar adecuadamente sus recursos financieros, para lograr el cumplimiento de sus objetivos, en este sentido busca que la organización utilice adecuadamente los recursos que administra de manera que le permitan seguir produciendo los bienes y servicios que entrega. Un ejemplo de este tipo de indicador es el pago de créditos que las instituciones públicas entregan con diversos fines, su adecuada recuperación permite tener fondos que se pueden seguir aportando a otros beneficiarios que los requieran. **Dicho en simple ¿Se consiguieron recursos de terceros para hacer lo que se hizo?**

La siguiente tabla muestra ejemplos de indicadores en cada una de las dimensiones del desempeño señaladas:

Tabla 6: Ejemplo de indicadores para cada una de las dimensiones de desempeño señaladas

Dimensión	Sector Educación	Ente fiscalizador	Sector Salud
Eficacia	Número de alumnos del primer ciclo básicos que alcanzan las habilidades lecto-escritoras/ Total de alumnos del primer ciclo básico	Infracciones cursadas con sanción efectiva en el periodo t/Total de infracciones cursadas en el periodo t	Número de atenciones efectivas de las adolescentes embarazadas inscritas en el programa preventivo/ Total de adolescentes embarazadas inscritas en el programa
Eficiencia	Número promedio de alumnos del primer ciclo básico/Total de profesores que realiza clases en el primer ciclo básico	Número de infracciones efectivas cursadas/total de fiscalizadores	Número de profesionales del área de la salud que participa del programa preventivo de embarazo adolescente/ Total de consultas realizadas a adolescentes embarazadas
Calidad	Padres con hijos en el primer ciclo básico que evalúan positivamente las habilidades lecto-escritoras de sus hijos/Total de padres con hijos en el primer ciclo básico	Tramitación de infracciones cursadas con sanción efectiva en menos de 15 días/Total de infracciones cursadas con sanción efectiva	Embarazadas adolescentes que participan en el programa preventivo de embarazo adolescente y que valoran positivamente la atención recibida/total de embarazadas adolescentes que participan en el programa preventivo
Economía de los recursos públicos	Padres que tienen al día el pago del copago de la matrícula de sus hijos/Total del copago por matrícula	Pago efectivo de las sanciones cursadas/total de sanciones cursadas	Número de licencias médicas recuperadas por el servicio de salud en el periodo t/total de funcionarios que han presentado licencias médicas en el periodo t

Fuente: Elaboración propia

Para definir en forma adecuada los indicadores, existen varias metodologías disponibles. Una de las más utilizadas es el test de Indicadores “inteligentes”, SMART por sus siglas en inglés:

- **Specific- específico.** Cada indicador debe evaluar un aspecto específico único de la realidad, una dimensión particular de la gestión. Debe estar claramente definido y redactado, para no generar ninguna confusión o ambigüedad.

- **Mesurable- medible.** La fuente de información debe estar clara y debe ser de fácil recolección y procesamiento. Su cálculo debe estar adecuadamente soportado y ser documentado para su seguimiento, trazabilidad y auditabilidad.
- **Achievable / Assignable** – que se pueden alcanzar en forma realista y es asignable a una unidad de gestión o centro de responsabilidad.
- **Relevant** – relevante para el efecto que se quiere alcanzar y en su alineamiento con la estrategia y al plan.
- **Time-bound** – con plazos determinados o duración limitada. Que permita obtener información en tiempo real, de forma adecuada y oportuna.

El directivo público debe entender que tiene una responsabilidad ineludible al momento de validar el sistema de indicadores de su organización, pues estos automáticamente generarán un sistema de incentivos donde la organización pondrá foco, y dado que él es el responsable de diseñar la estrategia de generación de valor de la organización, se debe involucrar en forma intensiva en la definición de los indicadores que apoyaran dicho proceso de control de gestión.

El directivo público jamás debe delegar en la Unidad de Control de Gestión la definición de los indicadores institucionales. Es una de sus responsabilidades fundamentales. Si los delegó... es una señal nítida de que tiene un estilo burocrático de gestión.

a. Las unidades de gestión o centros de responsabilidad

En la implementación de un sistema de control de gestión, se deben definir las unidades de gestión o centros de responsabilidad en la organización, tal que puedan ser responsables de resultados medibles y verificables que se agreguen/aporten en forma directa a los resultados y metas planeados a nivel de la institución.

A partir de los indicadores de nivel superior, se deben poder identificar indicadores o variables que se puedan bajar en cascada y definan lo central de la gestión de la Unidad, tal que permitan evaluar sus resultados y cumplimiento de metas.

b. La unidad de control de gestión

Para la implementación exitosa de un SCG se recomienda crear una unidad, o delegar en una existente, la función técnica que supone apoyar en el establecimiento de los mecanismos y herramientas que permitan asegurar la coherencia en la implementación de la estrategia y plan de acción, fomentando la coordinación que sea necesaria entre las unidades de gestión o centros de responsabilidad, evitando duplicidades y garantizando que no se produzcan vacíos.

Esta función se expresa de manera concreta en los siguientes aspectos:

- Apoyo en la actualización del plan estratégico y plan de acción.
- Hacer seguimiento de resultados en función de los compromisos adquiridos, determinando de manera clara roles y responsabilidades como también medios objetivos y verificables que permitan medir los avances.
- Establecer los mecanismos de actualización y acceso a la información, así como rendición de cuentas y comunicación interna.
- Generar el sistema de reportes sobre los resultados con plazos y calidad claros, lo más automatizado posible.

- Asesoría al directivo público en el análisis de los reportes y agenda de reuniones periódicas de rendición de cuentas, retroalimentación, aprendizaje y para tomar decisiones de correcciones/ajustes necesarios.
- Mantener actualizado el SCG con todos los cambios acordados.
- Entrenamiento en el SCG a toda la organización.
- Manteniendo una biblioteca y videoteca de registros relevantes

c. Información para la gestión y herramientas de soporte al sistema

Los sistemas de información son una herramienta que soporta el proceso de medición y evaluación de la gestión. Se alimentan de los sistemas operacionales y administrativos en operación, la fuente donde se generan los datos de la institución- Se requiere que los datos sean confiables, completos y estén disponibles en forma oportuna para que sean realmente útiles para apoyar el proceso de control de gestión y soportar el proceso integral de la conducción de la organización

Los usuarios del sistema son toda la institución y no solo los directivos o el directivo público. Se diferencia de un EIS (Executive Information System, por sus siglas en inglés), que tiene como objetivo entregar información especialmente para la alta dirección, y está más basado en reportes que ayudan a modificar la capacidad para analizar información.

Existen diversas herramientas de análisis de información además de los EIS, están las herramientas OLAP (*On Line Analytical Processing*) que integra los datos que requiere de distintas fuentes o plataformas/sistemas de la institución y a través de un modelamiento genera información que puede ser visualizada y presentada de distintas maneras y cruzando distintas variables (cubos de información), para generar conocimiento útil para la toma de decisiones; puede ser utilizado en paralelo por múltiples usuarios capacitados en la herramienta que es bastante intuitiva y gráfica.

También está el *Data Warehouse*, que es un almacén de datos de la institución, integrados y estructurados, de modo que puedan ser fácilmente accesados y relacionados – requiere un administrador de datos muy eficiente. Estas tecnologías y otras como el Data Mining, serán descritas en más detalle en el capítulo 14. Solo destacamos aquí que, una vez implantados los sistemas operativos de una institución, que son los comparativamente caros, implementar un OLAP que tenga en la pantalla de los directivos todos los indicadores y gráficos relevantes puede costar la décima parte.

d. Una cultura evaluativa de la gestión

Si no se instauran rutinas internas para dar seguimiento al cumplimiento del plan y retroalimentar el proceso de gestión, así como tomar medidas correctivas; se puede contar con un excelente sistema de control de gestión que no será de utilidad. El gerente público deberá hacer del sistema de control de gestión, su principal instrumento de comunicación y para reforzar las señales de donde están las prioridades e incentivos a lo interno de la organización.

BSC – Balance Score Card o Cuadro de Mando Integral

El Balanced Score Card es una de las metodologías más populares para implementar un sistema de control de gestión en la organización. Ha sido ampliamente utilizada por el sector público y privado en la década pasada, probando su éxito en organizaciones de distinto

nivel de complejidad y en todos los sectores. Sin embargo, es una herramienta líder-dependiente. Con líderes adecuados su uso ha logrado mejoras dramáticas en el valor generado por la organización, en el caso contrario se ha convertido en un proceso interno burocrático adicional más que cumplir.

Es una metodología útil y comprensiva para implementar un sistema de control de gestión comprensivo, facilitando la traducción de la visión y la estrategia en un conjunto de medidas de desempeño en forma balanceada y sistémica; y permite evaluar, monitorear y sustentar la mejora.

El enfoque del BSC es de apoyar en la construcción de una cultura evaluativa, siendo un instrumento de comunicación, información y aprendizaje; focalizando todos los esfuerzos hacia la estrategia.

No queremos ser ofensivos pero: hay libros de 300 páginas sobre BSC, que vienen acompañados de consultores que cobran en forma proporcional al grosor de esos libros. En nuestro juicio, BSC se puede explicar en un cursillo de 2 mañanas. El resto es tratar de matar una hormiga con una ametralladora (cara).

Las mediciones de un BSC pueden requerir encuestas, indicadores de avance o proceso, información de fuentes informales, etc. Un sistema puro de control, como el financiero requiere integridad, repetibilidad y debe ser auditable, y por tanto no incluye mediciones cualitativas.

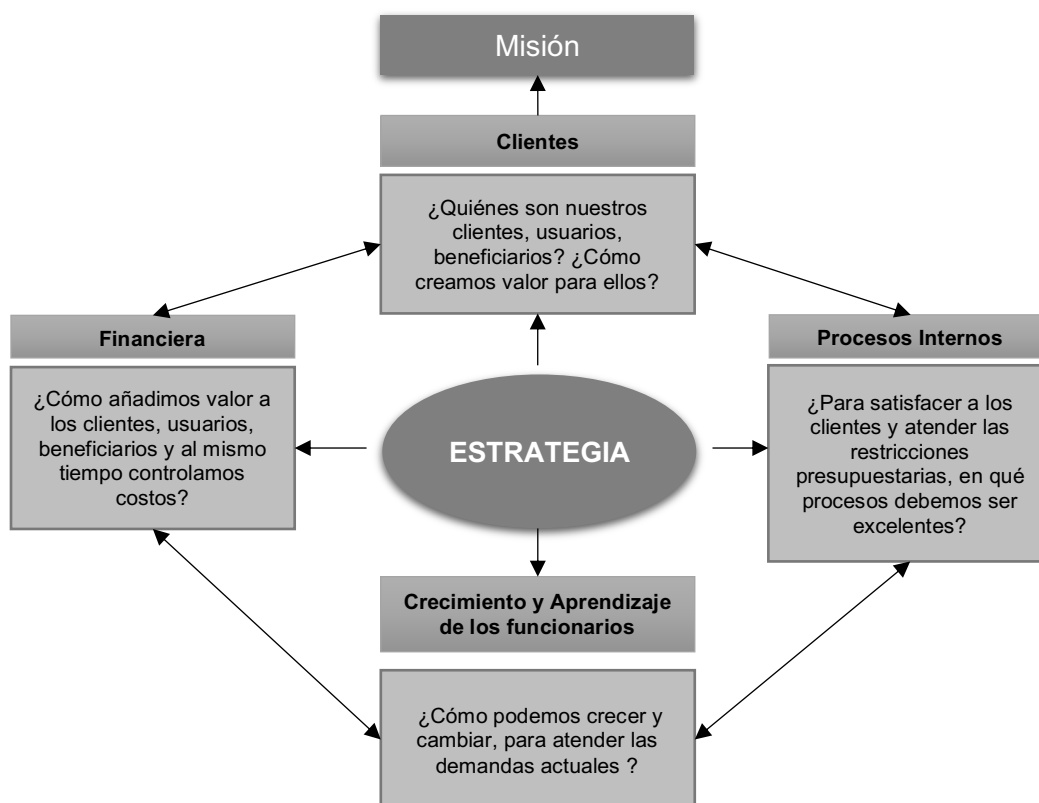
En la metodología base del BSC se recomiendan 4 ámbitos para medir el desempeño organizacional:

- Financiera – utilización de presupuesto, aumento de ingresos, aumento de productividad, reducción de costos
- Clientes – enfoque en las necesidades y satisfacción de sus clientes, imagen y reputación.
- Procesos críticos – enfoque en la cadena de valor
- Aprendizaje y conocimiento – atención a las necesidades futuras, apoya el éxito de las otras 3 perspectivas.

Dependiendo de la institución, éstas 4 perspectivas podrán o no ser suficientes o las adecuadas, por ello deberá revisar y ajustar las dimensiones o perspectivas de su BSC.

Los máximos beneficios del BSC se logran cuando se transforma en un sistema de gestión continuo y genera una cultura evaluativa de la gestión. Se utiliza como una herramienta para implementar la estrategia y comunicarla a toda la organización; entrega retroalimentación a la gerencia, si la estrategia planeada continúa siendo viable o conductora de éxito, o si requiere ser modificada.

Ilustración 17: Dimensiones clave del BSC



Fuente: Elaboración propia

Presupuesto por resultados

De alguna manera el presupuesto público, y su espejo el gasto público, dan cuenta de las prioridades que establecen los gobiernos, pues siempre ante un escenario de recursos con limitaciones, el ejercicio de priorizar hacia donde estos se destinan debería reflejar los focos de interés y las estrategias que se impulsan desde la Administración. Sin embargo, cuando se revisa la práctica de esta herramienta y de ello dan cuenta diversos estudios (2,3,4), se concluye que en la mayoría de los países de la región latinoamericana, esta herramienta no logra ser el instrumento de gestión que se espera y ello se debe principalmente a tres razones: i) La escasa, débil o inexistente relación entre la planificación y el presupuesto; ii) las rigideces de su administración, las que están asociadas más a un deseo de control del gasto que a un foco puesto en los resultados, situación que limita de manera importante la autonomía y flexibilidad con que las distintas agencias pueden manejar los recursos que le son asignados y iii) a un escaso desarrollo de mediciones que permitan determinar de manera efectiva si se logran o no los objetivos.

Así, con el propósito de superar las limitaciones planteadas y avanzar hacia un sistema de gestión presupuestaria que colabore de la mejor manera posible en la consecución de los objetivos de la administración, la región ha ido avanzando lentamente hacia un presupuesto por resultados (PPR), es decir hacia una herramienta que busca vincular de manera clara y directa, los objetivos, metas y productos esperados de las instituciones públicas, con los recursos que se le asignan.

Los primeros países de la región que empezaron a trabajar en este sentido lo hicieron desde mediados de los años 90 y ya para inicios del 2000, muchos otros se habían sumado. En este sentido, el PPR introduce un cambio relevante al momento de formular el presupuesto, pues asigna recursos en función del cumplimiento de metas y objetivos específicos y financia las actividades necesarias para lograrlas, recordemos que el presupuesto en su forma tradicional asigna recursos a servicios y unidades administrativas de acuerdo a su objeto de gasto. Para poder hacer este giro, resulta fundamental apoyarse en otras herramientas de gestión siendo las dos más relevantes la planificación estratégica y los sistemas de gestión basado en indicadores.

El objetivo de un Presupuesto por Resultados, o basado en resultados, es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, vinculando la asignación y uso de los recursos a los resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias.

Sin embargo, es preciso señalar, que las formas de vincular la información proveniente del desempeño de las instituciones, con el proceso presupuestario y la asignación de recursos que finalmente se les otorga a las instituciones públicas, no responde a un modelo o metodología única. Como lo señalan Arenas y Berner, "...el modelo más básico es el que busca asegurar que durante el proceso de formulación del Presupuesto la información de desempeño éste disponible, y sea utilizada por los actores relevantes en la toma de decisiones". La información que habitualmente se asocia al desempeño proviene básicamente de dos fuentes: los resultados de la institución y la evaluación específica de programas e instituciones.

Diagrama N°2: Flujo de un ciclo presupuestario con foco en resultados



Como podemos apreciar, la fase de formulación presupuestaria se basa en la planificación estratégica, que busca alcanzar la institución, los que a su vez deben incorporar como paraguas, los objetivos estratégicos del sector en que dicha institución se inserta.

La fase de discusión presupuestaria tiene como objetivo final la aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo, constituyendo lo que se conoce como la Ley de presupuesto del Sector Público. Esta se aprueba en la mayoría de los países de la región latinoamericana, entre octubre y diciembre del año anterior al que corresponderá ejecutar los recursos; requiere a su vez, contar con un sistema de indicadores que permita dar cuenta de cómo las distintas instituciones del ejecutivo se han desempeñado y ello supone necesariamente poder disponer de un conjunto de indicadores que a lo menos den cuenta de los niveles de Eficacia, Eficiencia, Calidad y Economía de los recursos públicos, con que dichas instituciones se han desempeñado.

La fase de ejecución suele incorporar mecanismos de incentivos para que los funcionarios públicos alineen sus acciones a través de compromisos de gestión que pueden ser de carácter colectivo, individual o una combinación de ambos, donde el cumplimiento de objetivos y metas es compensado en algunos países de la región, con mecanismos de remuneración variable, que se obtienen, sobre la base de lograr niveles de cumplimiento de metas previamente acordadas.

Finalmente, la fase de evaluación es la que cierra el ciclo dando cuenta del proceso que evalúa el ejercicio presupuestario sobre la base del logro de los resultados e impactos esperados por cada una de las instituciones del ejecutivo, esta evaluación sirve a su vez de antecedente al momento de discutir y aprobar el presupuesto para un nuevo año presupuestario.

Los imprescindibles convenios o compromisos de desempeño

Los convenios de desempeño son estupendos instrumentos de gestión que orientan a quienes lo suscriben en los desafíos de su cargo, pues fijan los objetivos estratégicos de gestión respecto de los cuales se le pedirá rendir cuenta y respecto de los cuales serán retroalimentados y evaluados, al cabo del periodo de desempeño que se haya definido. Estos instrumentos suelen darse en distintos niveles y con distintas contrapartes.

En aquellos países de la región donde existe servicio civil, habitualmente los directivos públicos del primer nivel jerárquico suscriben un convenio de desempeño con el Ministro/Secretario del ramo al que pertenece la institución pública que dirigen. A su vez dentro de las instituciones públicas donde este directivo público de primer nivel jerárquico ejerce, este suscribe con sus directivos de segundo nivel jerárquico también un convenio de desempeño que baja en cascada los objetivos estratégicos que tiene en su propio convenio. Esto genera un alineamiento que puede seguir incluso al tercer nivel jerárquico e incluso llegar a todos los funcionarios de una institución, a través de convenios de desempeño individuales, produciendo así un encadenamiento de compromisos.

De lograrse avanzar a este nivel de desagregación permite:

- Alinear a la institución completa respecto de los objetivos estratégicos, pues los convenios contienen las acciones que es necesario realizar en los distintos niveles de la organización para que este finalmente se alcance.

- Generar una visión al interior de la organización donde todos los miembros de esta comparten algún grado de responsabilidad, respecto del cual se le pedirá la respectiva rendición de cuenta.
- Establecer un marco objetivo, en el cual se pueden producir las conversaciones de retroalimentación que permitan, a los distintos niveles de la organización, saber qué espacios de mejora tienen en su desempeño, como también dónde están haciendo un buen trabajo.
- Facilitar la rendición de cuentas tanto al interior de la organización, como de la organización hacia el mandante y la ciudadanía.
- En el caso del convenio que suscribe el alto directivo público, con el Ministro/Secretario, permite a la autoridad respectiva fijar las prioridades gubernamentales que dicha institución debe abordar y establecer los mayores niveles de eficiencia, eficacia y calidad hacia la cual se desea sea conducida la organización.

La elaboración de los convenios de desempeño

Para hablar de la elaboración de los convenios de desempeño, es conveniente distinguir entre el convenio que suscribe el directivo público de primer nivel jerárquico con el Estado, representado por la cartera ministerial de la cual depende su organización, de aquel que suscriben las jefaturas de distinto nivel al interior de la organización con su superior jerárquico.

La elaboración del convenio de desempeño del directivo público del primer nivel jerárquico se hace habitualmente con el representante del ministro en cuestión, y se basa en tres aspectos fundamentales:

- El perfil y desafíos del cargo a través del cual se ha hecho el concurso para reclutar al directivo
- Los desafíos del programa gubernamental para dicha institución y los aspectos de cumplimiento que se busca potenciar
- Los resultados esperados y los indicadores que darán cuenta de los logros alcanzados en los periodos de tiempo definidos para el convenio

El convenio elaborado por el Ministerio en cuestión se debe entender como una propuesta que se presenta al directivo público. Por su lado, el Directivo deberá asegurarse de hacer la tarea a lo interno de su institución, para tener una propuesta de la visión, estrategia y plan de acción viables para la institución. Solo de este modo podrá hacer el caso y tener la oportunidad de negociar el convenio de desempeño para su institución.

En el caso de los convenios de desempeño que el directivo público suscribe con las jefaturas del segundo y tercer nivel jerárquico, estos deben considerar:

- Los aspectos tácticos y operativos que permitirán el logro y cumplimiento de los objetivos estratégicos que el mismo tiene planteado en su convenio de desempeño.
- Los perfiles de cargo, con las funciones y responsabilidades que están establecidas para cada uno de los cargos.
- Los indicadores y metas que serán considerados para evaluar el grado de cumplimiento.
- Periodos intermedios de retroalimentación que permitan hacer ajustes y correcciones.

En el caso de todos los convenios de desempeño, se debe siempre considerar la posibilidad de introducir cambios y ajustes, para que se vaya adaptando a cambios relevantes del entorno o de la organización misma.

Finalmente es importante señalar, que estos instrumentos, si están bien diseñados y acordados, así como su seguimiento / reconocimiento asociado, permiten desarrollar mecanismos de incentivos que mueven las acciones de los directivos y funcionarios, en el sentido definido y deseados. Los mecanismos de incentivos no deben necesariamente ser monetarios, y hay creciente evidencia de que no cumplen su propósito⁹.

Los Centros de Gobierno/ Unidades de Entrega (Delivery Units)

En la medida que los países de la región han ido madurando respecto de los sistemas de gestión por resultados, a nivel central, han ido viendo la necesidad de ir un poco más allá de una visión centrada en los aspectos fiscales de los resultados en términos del uso de recursos. Por ello ha habido avances en fortalecer procesos asociados a la formulación de políticas públicas de calidad, seguimiento y monitoreo del programa de gobierno. Para ello se requiere también una coordinación cercana entre los distintos ministerios y agencias públicas, para lograr de manera efectiva y eficiente la entrega de los resultados comprometidos por el gobierno.

En países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se relevan las siguientes funciones prioritarias a ser controladas y monitoreadas por un ente central superior, que apoye el trabajo del presidente o presidenta: la planificación estratégica del programa de gobierno, la coordinación de la acción gubernamental, el seguimiento del cumplimiento de las metas prioritarias del gobierno y la rendición de cuentas. Estos organismos son los llamados centros de gobierno (CDG), los que adquieren distintas connotaciones y expresiones, dependiendo de los países, pero que en líneas generales desarrollan dos tipos de funciones básicas: políticas y técnicas.

La función política, tiene como objetivo establecer un marco de coherencia en la gestión política del gobierno, articulando las acciones necesarias que permitan interpretar la voluntad popular y vincularla al relato e ideario político que sustenta al partido político o coalición en el poder, supone desplegar las estrategias necesarias para lograr los consensos con los distintos actores, poderes e instituciones (partidos políticos, grupos de interés, medio de comunicación, asociaciones y agrupaciones ciudadanas, Congreso, entre otros), que permitan gobernar, estableciendo un relato y sello propio del gobierno.

La función técnica, supone establecer los mecanismos y herramientas que permitan dotar del apoyo estratégico necesario para apoyar y asegurar la coherencia al programa de gobierno, fomentando la coordinación que sea necesaria entre instituciones, evitando duplicidades, tensiones/roces y garantizando que no se produzcan vacíos en la acción gubernamental.

Esta función se expresa de manera concreta en los siguientes aspectos:

- Gestión programática y planificación estratégica de la acción gubernamental

⁹ "Monetary Incentives, Motivation, and Job Effort in the Public Sector: An Experimental Study With Italian Government Executives", N. Belle, P. Cantarelli, Review of Public Personnel Administration, Jan, 2014.

- Asegurar que la toma de decisiones complejas sea coherente y oportuna, en particular aquellas con fuertes componentes intersectoriales
- Hacer seguimiento de resultados en función de los compromisos adquiridos, determinando de manera clara roles y responsabilidades como también medios objetivos y verificables que permitan medir los avances. Establecer los mecanismos necesarios para abordar las eventuales crisis.
- Establecer los mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía y la vocería. Esto requiere transparentar la agenda de compromisos y los plazos establecidos, como también el acceso a la información.
- Generar el sistema de reportería sobre los resultados del programa de gobierno
- Asesoría directa al presidente o presidenta, para apoyar la elaboración de discursos, apariciones públicas y agenda. i) Brindar apoyo estratégico para dar coherencia a la gestión programática o planificación de la acción gubernamental. Si la primera función es la de señalar la visión y misión de un gobierno, esta segunda corresponde a la de velar por una correcta planificación estratégica dentro del gobierno. Esta función cobra particular importancia.

Para el directivo público entender los propósitos del CDG y la estructura que este adquiere en su país resulta clave, pues le permite establecer el nivel de visibilidad que las acciones que lleva a cabo su agencia tienen para el gobierno de turno, como también tener claridad de aquellos compromisos presidenciales que están bajo su esfera de gestión. En este mismo contexto, muchas veces esta claridad es evidente desde el inicio del gobierno y en otras aparece como una condición emergente en el proceso de gobernanza, donde alguna demanda ciudadana debe ser procesada y pasa a constituirse en una prioridad gubernamental que no se había ni previsto ni planificado.

Dado el carácter que adquieren las prioridades que administra el CDG, estas habitualmente pasan a tener un rol prioritario en las distintas agencias donde se incorporan y someten a la organización a una presión que debe ser debidamente administrada por el directivo del servicio, para lograr que la organización pueda desarrollar adecuadamente sus compromisos.

Aportando con otra perspectiva, está el trabajo presentado por Moynihan (10), donde señala que se debiese avanzar hacía sistemas de gestión del desempeño, donde las agencias públicas sean quienes las instalen a partir de su propia necesidad de uso para la toma de decisiones, más que requerimientos provenientes de los sistemas de control central, reduciendo éstos sólo a los espacios en que sea efectivamente necesaria.

Esto ayudaría a redefinir el rol de las agencias centrales de control de manera que no busquen mandatos que reportar, sino más bien el desarrollo de estándares esperados, esto permitiría entender de mejor manera que los sistemas de gestión del desempeño son efectivamente eso y no sistemas de cumplimiento que se le reportan a entes externos a la agencia pública. En esta misma línea señala que además es relevante tener en cuenta una serie de factores que aportan de manera significativa a mejorar el desempeño, siendo uno de ellos la autonomía que se le otorgue a la institución, así como estilo de liderazgo y permanencia del equipo directivo.

Errores frecuentes

Hasta aquí hemos visto varias herramientas de gestión que apoyan el proceso de control del cumplimiento de la estrategia y sus objetivos asociados, es fundamental entender que son herramientas y por lo tanto medios y no el fin en sí mismo. Utilizarlos como fin en sí mismo, lejos de agregar valor, burocratizan la acción pública.

Algunas preguntas que pueden ayudar a detectar potenciales errores en la implementación de herramientas de control de gestión:

- ¿Las herramientas que estoy utilizando son costo-efectivas? Es decir, el costo de utilizar la herramienta en horas persona, en sistemas y en los procesos burocráticos que involucra, son menores que los beneficios que aporta.
- ¿El grado de madurez institucional permite utilizar de manera adecuada la herramienta de gestión que quiero incorporar, o puede introducir mayores niveles de entropía que de la eficiencia que se busca?
- ¿Tengo duplicidad con las herramientas que estoy utilizando y por lo tanto tengo más herramientas que las que efectivamente necesita la organización para funcionar adecuadamente y enfocada en el logro de sus objetivos?
- ¿El sistema de incentivos que introducen las herramientas que estoy utilizando, producen trade offs/contradicciones con otros objetivos de la organización?
- ¿Conozco adecuadamente los alcances y limitaciones de las herramientas que quiero utilizar? ¿La institución cuenta con los sistemas de base que colectan los datos en la fuente, de manera confiable y oportuna?
- ¿Las herramientas de las que dispongo están realmente en línea con la estrategia y por lo tanto están dotadas del sentido estratégico que se requiere para que efectivamente sean un apoyo a la gestión?

El infierno de la “Indicadoritis”

Si bien todo lo que hemos dicho hasta aquí de los indicadores dan cuenta de su valor, es importante estar alerta, pues en muchos casos se ha desarrollado una epidemia severa en el sector público, de distintos países de la región la “indicadoritis”. Ella consiste en una “burocracia de comando y control” que les impone a los servicios públicos el cumplimiento de un número desesperante de metas absurdas, y a veces completamente carentes de contenido y sentido común, pues están centradas en la realización de “actividades”, en lugar de verificar el verdadero cumplimiento del servicio público, esto es, agregarle valor a la ciudadanía. Veamos algunas anécdotas ilustrativas.

Evidencias

Comenzaremos relatando una anécdota vivida por uno de nosotros que la vivió en el 2004, a pocos meses de haber sido designado en el Consejo de Alta Dirección Pública de Chile. Convocamos a los primeros Directivos recién designados por este sistema, simplemente para saber cómo les estaba yendo. La recientemente designada Directora del Servicio de Salud de Bío-Bío nos explicó que se había tomado el trabajo de contar el número de indicadores que se le habían impuesto desde la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, la Secretaría General de la Presidencia, FONASA, y el Ministerio de Salud... arrojando la modesta suma de 300. Trescientos indicadores diferentes, cada uno con su

meta. Su pregunta fue: ¿cómo puedo concentrarme en mi labor así? Nuestro avergonzado silencio fue total.

Vamos al presente. Hurgando aleatoriamente en Internet me encontré con los indicadores del “Balance Integral de Gestión 2011 de la Superintendencia de Servicios Sanitarios”. Me encontré sólo con 15 indicadores, lo cual me pareció un avance notable. Pero... veamos uno de ellos: “N° de documentos de Evaluación de Impacto Ambiental revisados en el plazo dispuesto por el Sistema en el año “t” / N° Total de documentos recibidos en el año “t”. Como los directivos están siendo medidos por este indicador, la presión obvia en los funcionarios es por “hacer la revisión lo más rápido posible”, pues no existe ninguna evaluación respecto a la calidad de estas revisiones, o más importante aún, el impacto ambiental real que pueda estar teniendo la labor de la Superintendencia. Por cierto, si una solicitud hubiera ingresado a fines de diciembre, la tentación central sería rechazarla en la Oficina de Partes, por cuanto se “empeoraría el indicador”. No estoy haciendo juicios sobre esta u otras entidades públicas, estoy diciendo hacia dónde los empujan los incentivos y mediciones absurdas.

Podría listar literalmente centenares de estos absurdos. Otra perla: El Programa de Mejoramiento de Gestión Municipal 2010 (PMGM) de la Municipalidad de Laja: “META 2: Reunión mensual por departamento. El indicador de medición de este objetivo fue el número de informes mensuales, siendo la meta máxima igual o superior a 11 informes”. La meta estaba cumplida en un 100%, obviamente. Estas reuniones podrían haber durado 4 minutos (si es que se hicieron) y en ellas se podría haber conversado puras cuestiones marginales, pero... hay que quedar bien con la DIPRES y la SUBDERE porque, para empeorar las cosas, el cumplimiento de estos indicadores está ligado al pago de bonos a los funcionarios.

No es una epidemia puramente local. Cito textualmente del Reino Unido: “Los policías entrevistados invierten aproximadamente 80% de su tiempo completando reportes. Cuando arrestan a un sospechoso, tienen que hacer tanto papeleo que muchas veces prefieren dejarlo ir. Por otro lado, los crímenes menores pasaron a ser los predilectos de la policía, pues al ser de más fácil despacho, se podían mejorar los indicadores mensuales exigidos por la oficina central. Una vez implantado este tipo de metas, el número de delincuentes juveniles reportados aumentó sospechosamente en un 25% de un año a otro”.

En nuestras escuelas municipales, he podido constatar que los Directores de escuela deben ocupar en ocasiones un 50% de su tiempo llenando informes y reportes al Ministerio y otras entidades controladoras. Otro comentario en el Reino Unido dice: “la presión sobre los profesores para mejorar las estadísticas en tests estandarizados está siendo contraproducente. Las escuelas se han convertido crecientemente en “fábricas de exámenes”. La curiosidad intelectual se extingue. Los intereses culturales, morales, deportivos y sociales de los jóvenes se marginalizan, en un sistema focalizado en entregar mejores y mejores resultados en los test estandarizados”. ¿Le suena conocido?

Estas últimas citas están extraídas del sorprendente libro de John Seddon “Systems Thinking in The Public Sector”, una feroz crítica a este enfoque burocrático que ha caído como peste en el sector público en muchos países. Como él lo plantea, este enfoque está derivado en su esencia de teorías económicas y gerenciales simplonas que presuponen que las personas actúan racionalmente en base a zanahorias y garrotes, y que tratan de hacer lo menos posible a menos que se les obligue o se les pague un bono. Felizmente,

esta semana tendremos a este autor impartiendo conferencias en Chile para conocer sus opiniones de primera mano.

¿Consecuencias?

Las consecuencias de esta epidemia van más allá de la mera anécdota. Las reparticiones públicas chilenas y mundiales montan oficinas completas dedicadas a satisfacer los apetitos numéricos del monstruo burocrático, con sus directivos sabiendo cabalmente que la esencia de su gestión pasa por otro lado. La mayoría de los grandes logros de un directivo público no son susceptibles de mediciones numéricas, y si lo son, dependen de tantos factores ajenos a su esfera de influencia que se hace imposible predecirlos con una razonable precisión.

¿Cuántos factores exógenos intervienen en el número de pacientes que podrá atender el año 2013 un hospital público? ¿Qué tanto puede el SAG predecir si ingresará o no a Chile una nueva peste frutícola? ¿Depende eso en un 100% del número de inspecciones en la Aduana? ¿Tiene sentido gerencial y humano que a los médicos se les impongan metas en términos de “minutos por paciente atendido”?

Por lo mismo, la tendencia es a definir indicadores simplones y poner metas “fáciles”, y en muchas ocasiones, a falsear o distorsionar los resultados. Lo sabe la burocracia central y lo sabe el servicio público, es una especie de juego de suma cero y pérdida de tiempo. No es porque estos directivos sean “malas personas”, sino porque tienen suficientes problemas reales como para andar perdiendo el tiempo en esta letanía de absurdos.

Hasta aquí, uno podría decir que las consecuencias son menores. Por último, qué importa si se gasta un poco de tiempo llenando papeles, y “muñequando las cifras”. Pero hay una consecuencia mucho más perniciosa: esta absurda teoría de los “incentivos y controles racionales” presupone que la motivación de los directivos y funcionarios es “extrínseca” a ellos mismos. Se mata así la vocación de servicio público, y las responsabilidades se “chutean hacia arriba”. Las personas trabajan bien cuando tienen motivaciones “intrínsecas”, no cuando son autómatas de una burocracia.

Si los indicadores y metas las fija el gobierno central, si el presupuesto lo fija el gobierno central hasta el último detalle de cada partida presupuestaria, si la legalidad de cada paso la aprueba ex ante la Contraloría, si cada paso que dan es vigilado y comandado por el “big brother”, ¿cuál es la verdadera motivación de los directivos y funcionarios por hacer las cosas bien, por innovar, por mejorar la atención a las reales y verdaderas necesidades de los usuarios? Ciertamente, hay que poner metas estratégicas relevantes, vigilar la legalidad, controlar el gasto y la corrupción, pero la manera en que se está haciendo en base a este infierno de indicadores, metas y controles no sólo no logra su propósito, sino que además le está matando el alma al servicio público aquí y en la quebrada del ají.

Preguntas para reflexionar

1. Para su institución, ¿cuáles serían 3 indicadores sensatos de output y otros 3 de outcome?
2. ¿Cuáles serían las dimensiones de un BSC en su institución?
3. ¿Cómo se puede controlar el impacto que la institución está teniendo en el tiempo?
4. ¿Existe una Unidad o un responsable claro de Control de Gestión de la institución?

5. ¿Cuál sería la mejor forma de funcionamiento y qué tecnologías o herramientas de apoyo requeriría?
6. ¿Está su institución cayendo en una indicatoritis absurda o usa un número sensato de indicadores?

11. CONTROLANDO EL LADO OSCURO: LA CORRUPCIÓN

Rafael del Campo con la colaboración de Mario Waissbluth

Es el flagelo de América Latina, tanto en el sector privado como el público. Pero en el sector público es más fácil que aflore, por tanto es muy probable que el novel directivo de un ente público se encuentre con ella, desde grados menores como el robo del papel del baño y los artículos de oficina, hasta coimas de decenas y centenas de millones de dólares, como lo demostró el caso Odebrecht en Brasil, para el otorgamiento de licitaciones públicas.

Convivir con este fenómeno, a sabiendas de todos, le produce un daño grave, tanto a los recursos institucionales como a la cultura interna y los proyectos de transformación estratégica: “¿Para qué quemarnos las pestañas con estos rediseños, si de todas maneras Fulanito y Zutanita se siguen enriqueciendo a costa del Estado y todos nosotros?”.

Por ende, hay que eliminarla, o al menos dar una fuerte señal de control radical. Para eliminarla, hay que saber reconocerla, y es una hidra de muchas cabezas. La entenderemos como [1] **la práctica que consiste en hacer abuso de poder, de funciones o de medios para sacar un provecho económico o de otra índole de carácter ilegal.**

Complementariamente, probidad en la función administrativa, según la constitución chilena, puede entenderse como “**observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular**” (artículo 52, inc. 2º, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, de Chile).

Tanto la definición de probidad como la de corrupción, son ambiguas. Característica propia de los sistemas complejos. Esto lleva inevitablemente a que la evaluación de una conducta proba o corrupta deba ser realizada por un grupo de personas, lo cual conducirá a conflictos en cuanto a la veracidad de estas afirmaciones. Es un tema que hace particularmente compleja su gestión.

Aunque la creatividad en estas materias es infinita, sus expresiones más comunes, las cabezas de esta hidra, son:

- Distorsiones, o transacciones de clientelismo político, en el sistema de selección y contratación de personas. Cada vez que se contrata una persona no adecuada para el cargo, pierde la institución, el Estado y la ciudadanía.
- Actos similares en el sistema de selección y contratación de proveedores, o de asignación de beneficiarios de los servicios (que se le dan únicamente a los miembros del partido X, o cercanos al “cacique Y”).
- Intervención dolosa en el sistema financiero-contable institucional, para robar dinero.
- Hacer la “vista gorda” frente a incumplimientos de contratos.
- Cobrar coimas por adelantar la prestación de un servicio (“saltarse la fila”), o bien asignar beneficios tributarios, viviendas de bajo costo, bonificaciones y subsidios a quien no le corresponde.
- Robos menores... o mayores como maquinarias, o camiones completos transportando mercadería o combustible.

- Aceptar regalos significativos... a cambio de tácitos favoritismos posteriores.
- Tener conflictos de interés y no declararlos.
- Tener un sistema de adquisiciones deliberadamente poco transparente, con un exceso de ellas realizadas por asignación directa sin licitación y con notorios sobrecostos.

Síntomas de corrupción

Hay maneras de “olfatear” los síntomas de corrupción, que deben formar parte del diagnóstico institucional inicial. Nuevamente, la creatividad es infinita, pero estas son algunas de las expresiones principales:

- Auditorías meramente formalistas que no reflejan las verdaderas pérdidas monetarias ni de activos.
- Investigaciones sumarias no cerradas oportunamente... o nunca.
- Sanciones establecidas en sumarios, que no se cumplen.
- Funcionarios sorprendidos en corrupción flagrante, que fueron meramente trasladados de oficina o de región.
- Personal fantasma.
- Bienes o servicios adquiridos/pagados y no recibidos.
- Beneficiarios no identificables o fallecidos.
- Cambios bruscos de patrimonio de directivos y personal de diversas áreas, especialmente de contabilidad y finanzas (y sus familiares directos).
- Falta de consistencia en análisis contables.
- Directivos y personal de las áreas de contabilidad y finanzas que no toman vacaciones.
- Directivos y personal de las áreas de contabilidad y finanzas que son clientes frecuentes de casinos y otras formas de apuesta.
- Exhibicionismo triunfalista en redes sociales.
- Inconsistencias en informes de gestión.
- Bienes o servicios adquiridos/pagados sin uso.
- Abuso de contratación en redes familiares.

Combatiendo la corrupción en la institución

La variedad de situaciones en América Latina, en este como en otros temas, es muy grande, y se debe a que los gobiernos mismos no han dispuesto de la adecuada institucionalidad (por ejemplo una Contraloría eficiente) o legislación (una ley de Transparencia de Información, de concursabilidad de Directivos y una ley de Lobby) para controlarla. Así, en la próxima tabla, extraída del *World Governance Index*, se muestra el indicador de corrupción de diversos países latinoamericanos y de otros continentes, para demostrar la variabilidad.

Puede observarse que, con la excepción de Chile, que se asemeja al promedio OCDE, todo el resto se encuentra muy por debajo: no da lo mismo dirigir y sanear una entidad según el indicador de cada país. Puede verse además que, al menos de 1996 al 2014, la corrupción estaba empeorando como promedio en nuestra región.

Tabla 7: Indicador de corrupción de diversos países en la región

PAIS	Ranking 1996	Ranking 2014
ARGENTINA	50	33
BRAZIL	56	44
CHILE	90	91
COLOMBIA	33	43
MEXICO	38	26
PERU	52	33
VENEZUELA	20	5
PROMEDIO AMLAT	48	39
FRANCE	86	88
NORWAY	99	99
SWEDEN	99	98
UNITED KINGDOM	96	93
UNITED STATES	92	89
PROMEDIO OCDE	94	93

Fuente: World Governance Index

Sin embargo, aun dentro de cada país la variabilidad es grande. Brasil en general está muy mal, pero el caso de éxito de la SEPLAG de Pernambuco que mencionamos al inicio está muy bien, a pesar de que la institucionalidad nacional de apoyo no lo esté. Reiteramos a Kotter: **siempre puede crearse una isla de excelencia en medio de un océano de mediocridad.**

Supongamos que, después del imprescindible diagnóstico inicial, nos encontramos con una institución gravemente corrupta, en que muchos funcionarios se están enriqueciendo notoriamente. Eso se llama captura institucional: ya pusieron la entidad a su servicio, y no al del ciudadano. Esas personas suelen estar dispuestas a aferrarse con dientes y uñas a sus ingresos ilegales, y si usted trata de enrielarlos, no vacilarán en atacarlo con violencia: campañas de desprestigio en la prensa, apoyadas por los partidos políticos que se sienten perjudicados; invento de fraudes personales; hasta el extremo de la amenaza física.

Téngalo muy claro: **si usted no cuenta con el apoyo presidencial total y absoluto, que esté dispuesto a defenderlo en esta verdadera guerra... mejor no trate de hacerlo solo**, y en una de esas renuncie y delate la situación. Ya veremos una agri dulce historia de caso al respecto. Si, por el contrario, hay corrupción en niveles medianamente razonables o mínimos, usted puede comenzar a aplicar las herramientas que describiremos a continuación.

Herramientas de control de la corrupción.

Tal vez la más potente, barata y expedita consiste en implementar un **sitio web externo de denuncias anónimas**. Esto significa que cualquier persona, funcionario interno, proveedor o ciudadano, debe hacer una denuncia anónima pero detallada del evento corrupto. Al ser este servicio contratado externamente, no hay riesgo de cooptación interna. Esto debe ser complementado, imprescindiblemente, con un **Comité de Ética** de alto nivel, que analice los casos potenciales, filtre las denuncias espurias o vengativas, y de ser el caso, solicite las investigaciones o sumarios correspondientes. La **delación compensada** puede ofrecerse cuando un miembro de una “banda corrupta” delata a sus colegas a cambio de inmunidad y/o incentivos. Este es, en el sector privado, el mecanismo más potente de detección de colusiones entre empresas.

Análisis de datos e inteligencia artificial (no se asuste). Cada vez hay más herramientas analíticas que permiten detectar patrones extraños, por ejemplo un salto brusco en el costo de un insumo. Posiblemente usted habrá recibido alguna vez una llamada desde Nueva York, de su administrador de tarjeta de crédito, que detectó una situación anómala dado que todo el resto de sus compras están en su país de residencia. Para esto, por supuesto, la institución requiere de sistemas informáticos adecuadamente enlazados e integrados.

Matriz de riesgos de probidad. Esta es una variante o subconjunto de la Matriz de Riesgo que veremos en el Capítulo 13 sobre Gestión del riesgo, pero focalizada específicamente en los riesgos de probidad, que permite un tratamiento sistemático y planificado del tema en todas las áreas de la institución.

Rotaciones y contraposiciones. También puede recurrirse a la rotación de personas en cargos críticos, así como a la contraposición de intereses en cargos clave, lo cual significa que ciertas decisiones en temas “peligrosos” deban tomarse simultáneamente por autoridades de áreas diferentes. Por ejemplo, las firmas del Director de Administración y Finanzas, deben llevar simultáneamente la firma del Director del Área Jurídica.

Divulgar reiteradamente pero de manera muy simple, y deseablemente en un tono grato y simpático, los comportamientos esperados del personal en materia de ética, probidad, respeto por el ambiente y la ciudadanía, siendo el Directivo público el primer ejemplo de este comportamiento.

Declaración personal de patrimonio. Se trata de pedirle a cada funcionario, a su ingreso, y especialmente a las autoridades superiores, una declaración integral de su patrimonio, activos y pasivos totales, incluyendo propiedades, automóviles, deudas, etc. No olvidemos que el famoso gánster americano Al Capone cayó al final, no por sus asesinatos, sino por sus delitos tributarios. Hay países en que estas declaraciones son obligatorias por ley, pero si en el suyo no es así, pídalas igual.

A continuación veremos una historia de caso de uno de nuestros coautores que comenzó muy auspiciosamente, pero que al final fue derrotado por las poderosas fuerzas del financiamiento electoral. Está llena de buenas ideas y moralejas.

Errores frecuentes en el combate a la corrupción

1. No medir adecuadamente las fuerzas políticas propias vs. las de los corruptos y sus protectores externos.
2. Avanzar demasiado lentamente o demasiado rápidamente, demasiado duramente o demasiado blandamente.
3. No mantener buenas relaciones con los dirigentes gremiales ni entender a fondo sus motivaciones, como interface entre los trabajadores y las autoridades. Ellos sólo son reelectos como dirigentes si son duros y muestran los dientes.
4. No actuar con la suficiente dureza la primera vez que se detecta un caso flagrante y evidente. Eso llevará a la pérdida inmediata de credibilidad del directivo en su discurso anticorrupción. Hay momentos críticos en que no hay que vacilar.

Un caso agríndice de buena gestión y corrupción, relatado por uno de nuestros coautores

Fui nombrado Director Nacional del Instituto de Previsión, en abril de 2006, por la Presidenta, preseleccionado por el Ministro por mi experiencia anterior en lo referente a negociación con grandes proveedores. Este Instituto maneja un porcentaje muy alto del presupuesto fiscal, y tenía un problema serio de incumplimiento de un gran contrato informático.

Antes de asumir, visité a los dirigentes de la asociación nacional de trabajadores y establecimos un canal de comunicación.

En el primer encuentro con los directivos de segundo nivel, solicité a cada uno la descripción de sus responsabilidades y los desafíos que la institución, en su criterio, debería abordar en un horizonte de 3 años. En un taller de diagnóstico, cada directivo presentó su ámbito de gestión. El análisis de las respuestas y la posterior entrevista personal, nos permitió, en materia de probidad:

- a) Pedir la renuncia a 3 asesores que no aportaban valor y estaban contratados con buen sueldo por un favor a un partido. El Ministro recibió la queja de los dirigentes nacionales del partido pero apoyó su desvinculación.
- b) Establecimos compromisos de gestión exigentes con cada directivo de segundo nivel. Uno de ellos renunció al cargo al que había sido nombrado por no tener las competencias.
- c) Rebajamos al proveedor informático las cuotas mensuales de pago, al porcentaje efectivo de cumplimiento de los indicadores contratados.
- d) Instruí que cualquier contratación debería responder a un proceso de selección transparente, y competitivo. Ello impedía acceder a las presiones de los partidos.
- e) Conformamos el Departamento de Gestión y Desarrollo de las Personas. Establecimos participativamente un enfoque de ciclo de vida laboral, para los 3.500 trabajadores. Incorporamos un mapa de relaciones familiares (detectamos hasta 15 parientes de un mismo "cacique"). Un análisis de licencias médicas permitió el cese de funciones por incompatibilidad de salud de personas que se jactaban de no trabajar (uno de ellos lo celebraba en una terma, vía facebook). Los antecedentes de cada caso se enviaron a las asociaciones de funcionarios.
- f) Reabrí casos documentados en Fiscalía interna y Auditoría de los últimos 5 años y que no tuvieron sanciones. Ello se tradujo en varios despidos por faltas graves a la probidad. Dentro de ellas un dirigente de un partido de gobierno, lo que se tradujo en llamados del Ministro del Interior, diputados y un senador del partido, para evitar sancionarlo. Contraloría General de la República ordenó el despido y dicho dirigente perdió la posibilidad de trabajar en el sector público por 5 años. El presidente del partido me "hizo la cruz" y solicitó mi cabeza a la Presidenta, que continuó apoyándome.
- g) Constituí un Comité de Riesgos, en especial sobre procedimientos financieros, con una auditora externa. Los ahorros generados por el rediseño de procesos y eliminación de prácticas de corrupción fueron significativos (2,5% del gasto corriente institucional al tercer año).

Con los directivos y trabajadores del Instituto, cumplimos los desafíos de la Reforma Previsional en julio de 2008, cambiando el modelo de atención, informatizando las historias previsionales y con un programa de certificación de las competencias técnicas de los trabajadores. Todo un éxito, reconocido como la reforma social más exitosa de los últimos años. En diciembre 2008 fui confirmado para un segundo período por el Ministro y el Subsecretario.

Sin embargo, a poco andar el Ministro renunció para postular a diputado y la nueva Ministra asumió en enero 2009, cuando estábamos cerrando la licitación de pago de pensiones, con un ahorro para el Instituto de al menos un 3% de su gasto corriente. El contrato fue firmado y enviado a Contraloría en enero de 2009.

La nueva Ministra, influida por el Presidente del partido que me había vetado, solicitó mi renuncia a la Presidenta, quien esta vez cedió a las presiones y nombró a una directora provisional. La nueva directora y la Ministra retiraron el contrato de pago de pensiones de Contraloría y lo asignaron en forma directa a una entidad en la que anteriormente trabajaba la nueva directora, con un sobreprecio significativo. El Subsecretario renunció de inmediato y en la conversación con la Presidenta le explicó que no podía avalar dicho acto de corrupción.

Al parecer, mi salida y la del Subsecretario, era parte del mecanismo para abordar un año electoral presidencial. Se requerían recursos... Dentro de los 6 meses de mi renuncia, presenté los antecedentes a la Contraloría, al Consejo de Defensa del Estado y al Ministerio Público. Hasta hoy no hay avance en el caso, hace casi 10 años.

5. No respetar las reglas de gestión del cambio que veremos en el capítulo 18, en lo referente a este tema, el de mayor cambio cultural en toda la organización.
6. No ser el primero o primera en dar el buen ejemplo como directivo/directiva de la institución.
7. No hacer uso de las herramientas disponibles en su país para enfrentar la corrupción (en el caso chileno como ejemplo, existe la ley de Lobby, ley de transparencia activa, sumarios administrativos, desarrollo de planes de compra, etc.)

Preguntas para reflexionar respecto a este capítulo

1. Respecto a la historia de caso contada anteriormente, haga una reflexión acerca de la economía política de la corrupción. ¿Debió nuestro coautor haber actuado de manera diferente en algún momento de este proceso o simplemente hizo lo que pudo? ¿Cuáles son las principales moralejas positivas y negativas del caso?
2. De alguna institución pública que conozca o conoció por dentro, ¿cuáles son los principales síntomas de corrupción que están o estaban presentes, del listado anteriormente expuesto? ¿Qué tipos de corrupción son los más frecuentes?
3. ¿Qué opina de los pro y contra, efectividad vs. costo e impacto cultural, de implantar un sitio web de denuncias y su correspondiente Comité de Ética, o de un sistema de Matriz de Riesgos de Probidad?

12. GESTIÓN DE PERSONAS

Jonny Heiss con la colaboración de Mario Weissbluth y Ximena Pizarro

Introducción

Hagamos con el lector un ejercicio imaginario: usted ha sido recientemente nombrada Directora Ejecutiva del recientemente creado SERPROC, el Servicio de Protección del Consumidor de Perú. Ya tuvo ocasión de realizar un concurso para nominar a los Subdirectores de Área, y con ellos diseñó un Plan Estratégico preliminar y un bosquejo de arquitectura y estructura organizacional. Incluso cuenta con un flamante edificio... vacío, en el centro de Lima. Ahora hay que llenarlo de personas, y el Ministerio de Finanzas en un acto de magia estimó que necesitaría una dotación de 105 personas de diversa índole (sin consultarle a ud.) de acuerdo al Clasificador de Cargos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Su situación es, en realidad, bastante ideal, pues es mucho más fácil iniciar una institución de la nada, incluso con las restricciones arriba mencionadas, que modificar una institución llena de problemas como lo era la versión anterior del SERPROC, que tuvo que ser cerrada y todos sus empleados cesados pues se había destapado un nido de corrupción e incompetencia.

Luego de hacer un concurso para los 105 cargos, definiendo perfiles que se ajustaran lo más posible a lo que Uds. verdaderamente necesitaban, y al que se presentaron 5300 personas, llegó el gran día inaugural. Usted y sus Subdirectores están parados en la puerta esperando para saludar uno por uno a los y las 105 designados, rogando que hayan sido los mejores posibles y disponibles en el mercado laboral porque:

Su institución será tan buena como lo sean sus personas y lo motivadas que estén.

Imagine usted el desafío épico que significa, por ejemplo, hacerse cargo de un hospital infantil oncológico y lograr extraer de ellos y del personal sonrisas y juegos. La tasa de curación posiblemente también mejorará.

En instituciones ya existentes una de las medidas claves de un Directivo Público, a ser incluida en su diagnóstico, es identificar aquellas personas dentro de la institución que pueden ser aliados para la tarea que quiere desarrollar. La empresa internacional de consultoría McKinsey publicó recientemente un estudio con estadísticas impactantes acerca de las transformaciones del sector público en todo el mundo:

Encontraron que **nada menos que el 80 por ciento de los esfuerzos de transformación del sector público no logran sus objetivos.... en todo el mundo.** La forma en que se gestiona el personal es un factor decisivo, que marca la diferencia entre el éxito y el fracaso. De hecho, señalan cinco factores clave para las transformaciones institucionales, las que, coincidentemente, tienen un fuerte componente basado en las personas [1].

Ilustración 18: Cinco factores clave para las transformaciones institucionales



Fuente: traducido de estudio de McKinsey [1]

Cuando estos cinco factores confluyen, las probabilidades de éxito se incrementan por un factor de 3.5 veces. Así es, 3.5 veces. O sea, si la tasa de éxito es 20%, puede subir a 70% preocupándose de estos elementos... así que preocúpese de estos 5 factores y no pierda las esperanzas! ¿qué significa”, por ejemplo, “ritmo y coordinación en las entregas”? Piénselo y nos lo contesta al final del capítulo.

Uno de nosotros ha tenido la experiencia de intervenir escuelas públicas con pésimos resultados, mal clima laboral, con un excelente nuevo directivo. Los mismos “malos” profesores, en un período de dos años, llevaron la escuela a tener los mejores resultados de su región.

La situación que hemos encontrado en los distintos países de América Latina presenta una alta heterogeneidad tanto en el posicionamiento como en el nivel de desarrollo de la gestión de los recursos humanos (GRH en adelante), por lo que el directivo público debe tratar este tema tomando muy en cuenta su situación particular. No es lo mismo comenzar con una institución deteriorada, corrupta y con contrataciones clientelares, que con otra en que estas situaciones son la excepción.

Una gran parte de los estudios sobre GRH están hechos en los países desarrollados, cuya realidad difiere de la que se encuentra en nuestros países. Por tanto, muchas de sus conclusiones y recomendaciones pueden ser poco útiles para nuestros directivos públicos como lo destacan Aghaz, Sheikh y Amirkhani (2017), en un interesante estudio titulado “GRH en el sector público: una investigación en los ministerios de Irán”. Definitivamente, nos parecemos más a los iraníes que a Holanda en estas materias.

Ellos muestran un conjunto de situaciones muy semejantes a las que hemos encontrado en la mayor parte de los países en desarrollo en América Latina, que se muestran en el siguiente diagrama:

Ilustración 19: Aspectos comunes en las prácticas de GRH en Irán



Fuente: “GRH en el sector público: una investigación en los ministerios de Irán”[2] Traducción propia.

Conviene que el lector vaya uno por uno de estos círculos y se pregunte cómo lo va a hacer para irlos resolviendo.... Conversando se entienden las personas. Pero si en verdad están presentes estos 11 problemas, la transformación de esta institución va a tomar varios años, y es conveniente sincerarlo desde un inicio. Mejor ponerse colorado una vez que sonrojarse once veces.

En lo que sigue veremos algunos aspectos básicos que son universales, pero también efectuaremos análisis y recomendaciones un poco más sofisticadas, aplicables solo en algunas instituciones de mayor desarrollo.

Esto último se relaciona con lo que hemos distinguido, en el Mapa Ruta de la Modernización Institucional (capítulo 6), como GRH del Siglo XX y lo que se podría pensar o soñar para el Siglo XXI. Los principales temas en el ámbito de la GRH que deben preocupar al director de la institución y a su jefe de personal (cualquiera que sea el nombre del cargo) son los siguientes:

- Gestión operativa del personal
- Motivación
- Relación con sindicatos o asociaciones gremiales.
- El “pulso” o “vibra” institucional, ese que se huele o percibe caminando por el pasillo
- El director como ejemplo
- Posicionamiento estratégico del área de GRH

Gestión operativa del personal

Entendemos por gestión operativa del personal a una serie de procesos (que normalmente se ven como “trámites”) que son necesarios para la operación y registro de información para una adecuada gestión del personal. Esto es lo que hacen todas las organizaciones, ya sean las atrasadas del siglo XX o las modernas del siglo XXI, con procedimientos que van desde lo absurdamente manual a los automatizados.

Lo ideal es que estos puedan realizarse con el apoyo de un sistema de Gestión de Personas, que sea parte de un ERP institucional, software descrito en el capítulo de TICs, y que permite automatizar todos estos trámites. Este debería contar con un módulo de autoatención, que permita que la mayor parte de ellos los pueda efectuar digitalmente cada funcionario, y sus autorizaciones estén organizadas en un *Workflow* (flujo de trabajo). Incluso este se puede programar de modo de que detecte las ausencias de jefaturas y automatice las transferencias de las solicitudes en curso a sus subrogantes.

Si los procesos administrativos no están bien asentados en su institución, no se aventure en implementar un ERP, aunque cuente con los recursos.... aun si su jefe de informática se lo proponga.

A continuación, un listado de algunos procesos básicos de gestión operativa del personal. Algunas son obvias, como pago de remuneraciones, control de asistencia, traslados, pago de viáticos para cubrir gastos por traslados temporales o viajes, permisos, vacaciones, etc.; y otras son más complejas. No olvide que un pequeño error en el pago de remuneraciones puede conducir a una huelga. Todos ellos deben ser impecables. Los que veremos aquí son:

- Reclutamiento y selección
- Contrataciones
- Evaluación del desempeño (calificaciones)
- Capacitación y desarrollo de carrera,

Reclutamiento y selección

Nuevamente la normativa y la práctica en los distintos países de Latinoamérica presenta una gran diversidad de situaciones, que van desde permitir la total discrecionalidad en las contrataciones, hasta casos donde el proceso está estrictamente regulado.

El estudio de Isabel Siklodi sobre los Servicios Civiles en Latinoamérica y el Caribe muestra la enorme diferencia entre los distintos países en esta materia, como se aprecia en el siguiente cuadro.

“Los procesos de reclutamiento y selección varían entre politización extrema, intentos de desarrollo de sistemas de mérito con dificultades de implementación, y algunos sistemas sólidos de mérito con elementos de flexibilidad” (Siklodi, 2014).

SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA GESTIÓN DEL EMPLEO POR PAÍS

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Panamá El Salvador Honduras	Nicaragua Guatemala Paraguay Perú Ecuador República Dominicana Bolivia (Estado Plurinacional de)	Venezuela (República Bolivariana de) México Argentina Uruguay Colombia	Chile Costa Rica	Brasil
Predomina la discrecionalidad de las autoridades para nombrar, reubicar o desvincular a los empleados.	Intentos de limitación de la discrecionalidad en el ingreso, progreso y desvinculación, que no llegan a concretarse plenamente.	Conviven en sistemas de mérito con prácticas clientelísticas para el reclutamiento, selección y desvinculación.	Predominio de criterios técnicos para el reclutamiento, selección, movilidad y desvinculación del personal.	Reclutamiento abierto y con base en idoneidad, garantías contra arbitrariedad. Selección basada en competencias, instrumentos validados. Mecanismos de recepción, movilidad, control de ausentismo. Desvinculación por incumplimiento, no arbitraria.

Fuente: BID (2006), capítulo Análisis comparativo por subsistemas.

En rigor, lo ideal es que todos los cargos se llenen mediante concursos públicos, a los cuales se convoque con anticipación y publicidad. Da igual si la ley lo obliga o no, es lo necesario y es lo correcto. Sin embargo, es frecuente la contratación por preferencias políticas, compadrazgo, amistad o parentesco. Sin duda esta es una forma de corrupción, que hace daño a la institución, pero que en algunas culturas es aceptada como normal.

Los concursos permiten ayudar a encontrar al candidato más adecuado que esté disponible para llenar un cargo. Lo usual es partir definiendo un perfil y preseleccionando candidatos en base a su formación y experiencia (currículo), para pasar luego a entrevistas presenciales con los candidatos más promisorios.

Una forma de minimizar el riesgo de contrataciones sesgadas es constituir una comisión de selección. Además, es recomendable que cada miembro cuente con una misma pauta de factores a calificar, como conocimientos, capacidad de comunicar, claridad de su exposición, etc. y así poder llevar la evaluación (que siempre es subjetiva) a patrones comunes.

Un problema frecuente es la gran cantidad de tiempo que se debe invertir en analizar los antecedentes en concursos con grandes cantidades de postulantes, que se generan especialmente en los casos en los que se requiere contratar funcionarios administrativos o auxiliares, los que pueden llegar a varios cientos. Hay plataformas en línea que permiten hacer una preselección en base a tests, que alivian enormemente esta tarea. Hay que recordar que tenemos amplios sectores de la población que tienen dificultades para entender lo que leen, lo que no es difícil de detectar.

Contrataciones y proceso de inducción

El momento de la contratación del personal es un hito crucial en la vida laboral del funcionario y usualmente no se le da la relevancia que se requiere. Es el momento de aclarar las reglas del juego, los derechos y obligaciones, lo que se debería realizar mediante un proceso de inducción.

Este, como en casos anteriores, puede tener múltiples expresiones, desde ser inexistente (los compañeros se encargarán de explicarle si tienen tiempo y deseos), o hacer la entrega de un manual (en papel o en línea), lo que es preferible, hasta una situación óptima en la que se desarrolla un proceso completo, cada vez que se junta un número mínimo de personas nuevas, que incluye un conjunto de actividades como:

- a) Ser presentado a las jefaturas
- b) Hacer un recorrido guiado para conocer las instalaciones
- c) Asistir a presentaciones sobre los aspectos cruciales de la institución, como su misión, historia, etc., organizado por el área de GRH
- d) Asistir a presentaciones técnicas sobre los aspectos cruciales de su labor específica, organizado por las jefaturas “del negocio”. En algunas instituciones se incluye un conjunto de varios cursos, de 2 o 3 días de duración cada uno, adecuados al cargo que se va a llenar.

Evaluación del desempeño o calificaciones

Este es uno de los aspectos más relevantes y complejos en el tema de gestión de las personas. A nadie le gusta mucho ser evaluado, y a usted, lector(a), probablemente tampoco.

En la mayoría de los países existe una normativa que lo regula, pero que se desvirtúa por la vía de asignar las máximas calificaciones a todo o casi todo el personal, con lo que se cumple la norma, los evaluadores y funcionarios se evitan problemas, pero el efecto neto para la persona y para la institución es nulo.

La sugerencia obvia es intentar que las jefaturas usen el sistema cabalmente, es decir, que las distribuciones de las calificaciones se aproximen a una curva normal. Esto usualmente no opera porque el paso de una situación en que todos obtenían el 100% como calificación, a una en que unos pocos la obtienen, genera malestar entre los funcionarios y un alto desgaste en su relación con las jefaturas. Lo anterior se agrava notoriamente si algunos de los jefes no cumplen y siguen calificando a todos con 100%, con lo que, los que sí cumplieron las instrucciones, quedan en una situación extremadamente ingrata frente a su gente.

Por tanto, una acción de este tipo solo se puede implementar si se cuenta con el apoyo de todos los calificadores y las autoridades, lo que a menudo no es posible.

Una alternativa que hemos visto que genera muy buenos resultados es olvidarse del sistema formal y dejarlo como está. En cambio, proponemos centrarse en asegurar que cada jefatura converse efectiva y privadamente con sus subalternos. En el fondo, se trata de crear la oportunidad de:

- a) Transmitir qué es lo que el jefe quiere, qué le molesta o preocupa, qué necesita, donde están sus preocupaciones principales, y que espera del funcionario a futuro.

- b) Que el funcionario pueda exponerle al jefe sus molestias, sus necesidades, sus quejas.

Caso real: Un experimento constructivo de conversaciones significativas de desempeño

Tuvimos la ocasión de diseñar y aplicar, con gran éxito, una prueba piloto en el Ministerio del Trabajo de República Dominicana, a inicios de los años 2000.

La idea central fue permitir que el rito evaluativo formal siguiera ocurriendo, pero a la vez, en paralelo, y de manera “formalmente informal”, se desarrollaron “conversaciones significativas y privadas de evaluación del desempeño individual”, cara a cara, entre cada jefe y subordinado del Ministerio. Los resultados de esta conversación no iban al expediente del funcionario, sino que quedaban selladas como un acuerdo privado entre ambos. Lo único que se informaba a la Unidad de Recursos Humanos (URH), que coordinaba este procedimiento, era la existencia de la conversación, y la opinión de ambos participantes acerca de la utilidad que esta había tenido... para ambos.

La idea base se extrajo de uno de los *best sellers* más exitosos y relativamente simples de gestión de empresas, llamado *The One Minute Manager*, que a su vez ha estimulado una serie de secuelas con variaciones sobre el mismo nombre que surgen cada cierto tiempo hasta hoy. El texto inicial es de 1982, el más reciente del 2015, una verdadera industria por más de 30 años con ventas de decenas de millones de ejemplares.

En forma aparentemente simplista, este texto estableció que un buen líder, con cada subordinado, debe poder, en un minuto, explicarle qué ha hecho bien y cuáles son sus buenas actitudes; en otro minuto, qué ha hecho mal y cuáles son las actitudes o prácticas que requieren mejoras; y en otro minuto, lo que se esperaría de él para el próximo período de evaluación. Lo de “un minuto” no es exageración.

A estas tres etapas le agregamos una cuarta, consistente en darle un espacio de confianza al subordinado para que expresara su opinión sobre lo bueno y lo malo de su jefatura y de la organización en general. El procedimiento comenzaba con el subordinado llenando un formulario simple de autoevaluación, que servía de base para iniciar la conversación privada, lo cual resultó de una utilidad esencial.

Para este ejercicio se elaboraron formatos e instructivos muy simples, y con la venia del ministro, estas conversaciones se desarrollaron en cascada descendente, es decir, de Subsecretarios con Jefes de División, de estos con Jefes de Departamento, y así sucesivamente hasta cubrir todos los niveles. El proceso duró menos de un mes, y los resultados fueron gratamente sorprendentes. La evaluación que los funcionarios y sus jefes directos expresaron sobre el procedimiento fue en promedio excelente, y algunas de las frases cualitativas del formulario de evaluación eran del tenor: “primera vez en veinte años que alguien me explica lo que se espera de mí”, o “quedé sorprendida con lo constructiva que fue la conversación”.

La moraleja: hablando se entiende la gente. Llenando formularios rituales por parte de una persona o comité, no. Por otro lado, el costo político de eliminar esos formularios o de hacer evaluaciones formales más realistas es elevado y toma un largo tiempo modificar la práctica. Simplemente siga llenándolos y almacénelos en una bodega.

Establecer un sistema de este tipo puede ser sencillo, pero requiere la voluntad y el empuje del directivo máximo, quien debe predicar con el ejemplo. Debe dedicar tiempo para conversar con cada uno de los jefes o empleados de su dependencia directa. Debe estar siempre dispuesto a dar retroalimentación, ya sea positiva o negativa, en forma contingente.

Por contingente nos referimos a dar retroalimentación inmediatamente después de que ocurra un hecho importante, sin esperar una reunión mensual o trimestral.

Otro aspecto importante es desterrar el mito de que la retroalimentación consiste en un jefe regañando a un funcionario. Por el contrario, lo que se debe destacar es el rol de “entrenador” que deben tener los jefes, lo que puede incluir consejos, ejemplos de formas de hacer las cosas y un conjunto de ideas que ayuden a motivar a la persona a hacer las cosas cada vez mejor.

Capacitación y desarrollo de carrera

Es frecuente encontrar situaciones en las que la capacitación es vista como la administración de un presupuesto que se debe utilizar para contratar cursos genéricos, por cumplir, utilizables por cualquier funcionario de la institución. Estos terminan, a menudo, en cursos de Excel o Word, de inglés o sesiones de trabajo en equipo, con un bajo impacto en la institución.

Pero no necesariamente debe ser así. La capacitación se puede transformar en una herramienta importante de motivación si se emplea adecuadamente. Por ejemplo, se pueden efectuar cursos de “formación para el cargo”, que permitan rotar a buenos funcionarios que se desempeñan en un área, a otra área, con lo cual van adquiriendo una visión transversal, que posteriormente constituye una ventaja para ser promovidos a cargos de mayor responsabilidad.

Motivación del personal

Si bien en las empresas privadas una de las principales formas de motivación del personal son los incentivos económicos, esto no es trasladable tan simplemente al sector público.

Pliscoff (2015), en su presentación titulada “*Incentivos monetarios en el sector público chileno: ¿Herramienta útil para la modernización de la gestión pública?*” muestra cinco factores que lo explican:

1. Investigaciones demuestran que ha sido difícil implementar, desde un punto de vista técnico y político, sistemas de pago por desempeño en el sector público.
2. El monto del incentivo no es lo suficiente grande o adecuado para cambiar la cultura de los funcionarios públicos.
3. Es muy difícil diseñar un sistema de pago por desempeño que relacione directamente el desempeño con el incentivo, debido a lo complejo de las funciones públicas, lo que lleva a que en algunos sistemas se produzca un alto nivel de sensación de injusticia en la asignación de los bonos.
4. No se ha producido el efecto esperado en el mejoramiento del desempeño, ni en la productividad, como se proyectaba desde la teoría.

Frey y Gallus (2017) plantean en su libro “Honor versus dinero” que los premios pueden orientar las conductas en mejor forma que los incentivos económicos. Podemos notar, dicen, que el mundo moderno parecería estar saturado de premios. Muchos de ellos fueron creados en el siglo pasado. Pero los premios han estado a nuestro alrededor desde hace milenios. Los griegos y los romanos los usaban. Los reyes y las reinas se los otorgaban a sus guerreros más valerosos. Las sociedades, en todo el mundo, han entregado a sus mejores ciudadanos premios como reconocimiento.

Como los premios están en todas partes, rara vez nos preguntamos si funcionan. ¿Será que inspiran y motivan, o generan celos y resentimiento?

En nuestra experiencia los premios son una excelente fuente de motivación y los hemos aplicado en varias ocasiones con éxito.

Bruno Frey es un economista que ha dedicado años a estudiar cómo los premios moldean la conducta humana. Plantea que si los premios son bien diseñados pueden tener un poderoso efecto en nuestro comportamiento. Recibir un premio hace que la gente se sienta bien, pero Frey dice además que los beneficios reales se ven largo tiempo después que el brillo inicial se extingue.

“Cuando se le otorga un premio a una persona, lo más probable es que trabaje mejor, que se comprometa más, que tenga una mayor motivación intrínseca.”

Frey piensa que los premios pueden ser más efectivos que entregarle dinero en efectivo a una persona. Una de las razones importantes por qué los premios tienen este efecto se debe a que son profundamente sociales. Los premios se entregan en un escenario donde uno está rodeado por sus pares. Un premio puede hacerte sentir apreciado por gente cuyas opiniones me importan. En este sentido un premio es muy distinto que un bono en dinero.

Normalmente la gente no comenta de que tamaño es su bono. Es desconocido para los demás, mientras que un premio se entrega en una ceremonia, a veces elegante, a veces pequeña, pero siempre con gente alrededor. Y la persona o la organización que entrega el premio especifica exactamente por qué la persona obtiene el premio. Esto enfatiza el compromiso extraordinario de la persona (o grupo) que recibe el premio, lo que tiende a aumentar su motivación intrínseca, precisamente porque es reconocida y apreciada.

En resumen, lo que concluye es que la gente valora intensamente el prestigio que los premios pueden conferir. Quizás incluso más que el dinero, los premios proveen gloria.

Frey también analiza otra área en su libro, que no es sólo el beneficio para los individuos que ganan los premios, sino los beneficios para las organizaciones. Especialmente si su organización no tiene grandes recursos económicos y usted no tiene la libertad de acción para pagarle grandes sumas a la gente. En estos casos los premios son una forma poderosa de aumentar la motivación. En este sentido, los premios además generan un lazo de lealtad entre el donante y el receptor. Uno no puede aceptar un premio de la reina de Inglaterra y después decir que es tonta.

La entrega misma de premios debe ser cuidadosa en varios aspectos. Si bien no tienen costos, no pueden ser demasiados ni muy pocos, y el procedimiento para otorgar el premio debe ser conocido, imparcial y transparente. De otra forma el premio puede transformarse en algo negativo.

Relación con sindicatos o asociaciones gremiales

Una de las primeras tareas que debe encarar un directivo al tomar posesión de su cargo es la relación con el o los sindicatos u otras organizaciones gremiales, que puede variar desde cordial a extremadamente conflictiva

Desde el punto de vista del directivo, debe sopesar cuidadosamente su fuerza política para definir su estrategia ante los dirigentes sindicales. Más de un directivo ha perdido el puesto por una huelga del personal... y los gremios lo saben.

Esta nuevamente es una situación en la que se presenta una heterogeneidad muy grande en distintos países e instituciones de Latinoamérica. Hay culturas (difíciles de modificar) en las que el sindicato posee una altísima relevancia (y poder), hasta situaciones en las que su actuar es mínimo o simplemente no existe.

En el primer caso hemos encontrado situaciones en que el sindicato posee atribuciones como la administración (arbitraria) del presupuesto para la asignación de horas extraordinarias, el derecho a veto de los despidos, la modificación de las calificaciones que efectúan los jefes directos, etc.

Todas ellas son atribuciones que no corresponden a una organización gremial y que sin duda interfieren con la gestión de la institución y afectan el clima interno.

El director de la institución y el encargado de personal deben tener una relación lo más cercana posible con los dirigentes sindicales, pero dejando claro que su participación no se trata de un “co-gobierno”. El sindicato debe tener un rol claro, que a veces los mismos dirigentes sindicales confunden.

Su preocupación debe centrarse en temas que van desde evitar las injusticias y abusos al personal, hasta garantizar una digna carrera funcionaria, la obtención de una escala salarial justa y la garantía de que las asignaciones salariales se harán de acuerdo con criterios transparentes.

Una de las funciones que el encargado de personal debe realizar (y el director debe supervisar y controlar regularmente) es el establecimiento de canales efectivos de comunicación con los dirigentes sindicales. Debe entender sus motivaciones, preocupaciones e intereses. Es la única manera de poder negociar y lograr que los sindicatos sean una ayuda para la gestión de la institución y no un obstáculo.

Posicionamiento estratégico

El lugar que ocupa el área de GRH puede variar dramáticamente desde organizaciones en las que su rol está en un tercer o cuarto nivel, donde cumple tareas fundamentalmente administrativas, hasta posiciones de alta confianza, dependiente directamente del director de la institución, desde donde puede implementar verdaderas estrategias de desarrollo del personal y participar en las discusiones estratégicas generales.

En las organizaciones modernas se considera que tanto las direcciones de personal como la de informática poseen una crucial importancia, por lo que deberían estar al más alto nivel, de dependencia directa del director de la institución, al servicio del “negocio” o quehacer principal.

Dos condiciones imprescindibles en esta situación son:

- a) que el encargado de personal debe contar con toda la confianza y el apoyo del director, quien debe ofrecerle un trato de puertas abiertas a toda hora.
- b) que el encargado de personal esté íntimamente imbuido en el quehacer técnico de la institución.

Tomar el “pulso” de la institución

Este es un aspecto clave que no sólo debe estar delegado en el encargado de personal, quien debe tener una red de personas que lo mantengan permanentemente informado de lo que está pasando con las personas, más allá de los indicadores formales, sino que en toda la cúpula directiva, que con frecuencia debe compartir las comidas o incluso el trabajo en las ventanillas con el personal.

Esa es la mejor manera de generar confianza de modo de que se sientan con el derecho de acudir a las autoridades cuando se presenten situaciones que lo ameriten.

En este sentido el sindicato compite con el encargado de personal. El director podrá juzgar que el encargado de personal no está cumpliendo cabalmente su labor, cuando le lleguen antes las quejas a través de los dirigentes sindicales.

Una de las herramientas de gran utilidad es efectuar estudios de clima laboral regularmente, por ejemplo, cada 2 años. Lo ideal es que esto se haga utilizando la misma encuesta cada vez, para que los resultados sean comparables. También es importante que se haga un trabajo minucioso con los resultados del estudio, que incluya un diagnóstico y un plan de mitigación, el que debe ejecutarse (y controlarse) durante el período de dos años siguientes, antes del próximo estudio de clima laboral. Como ayuda, existe actualmente una abundante oferta de sistemas de medición de clima laboral en la nube.

El Director como ejemplo

Los seres humanos somos máquinas que emitimos juicios en forma automática, sin darnos cuenta ni tener intenciones de ello. Estamos permanentemente juzgando a las personas a nuestro alrededor y en especial a nuestros superiores. Un director que usa la fotocopidora institucional para un trabajo escolar de su hijo está perdido. Nadie le tendrá respeto. Y esto circulará por toda la institución. Una Subsecretaria que cargaba cajas con frambuesas en la cajuela del auto institucional para venderlas a la hora de almuerzo fue captada por un periodista y debió renunciar.

El director, todos los directivos y el jefe de gestión de personas deben ser ejemplo de imparcialidad, transparencia y honestidad hasta en los más mínimos detalles.

Esto es clave especialmente para un directivo nuevo cuando recién llega a asumir su rol. Es muy probable que existan privilegios o arbitrariedades “porque siempre se ha hecho así”. El desmontar estas máquinas de privilegios no sólo es importante porque es justo, sino que le darán estatura para poder exigir a sus subalternos.

Por ejemplo, conocemos el caso del Director de un Servicio de Salud con miles de funcionarios, que eliminó el comedor de autoridades y comenzó a tomar sus alimentos en el comedor común. Tan solo eso bastó para cambiar radicalmente la relación con los gremios. Es “de los nuestros” fue la frase que comenzó a escucharse. Otro director de un gran servicio pasaba un día al mes sentado en una ventanilla atendiendo usuarios. Eso no sólo le permitió conocer la verdadera realidad de la calidad de atención, sino también ser considerado como “uno de los nuestros”. Los liderazgos se ganan con hechos, no por designación de las autoridades superiores.

Vámonos al Siglo XXI

¿Por qué no? ¿Por qué no pensar por ejemplo en tener un área de outplacement para funcionarios o trabajadores que quieran buscar su futuro en otras instituciones? ¿Pasantías y tesis para estudiantes universitarios? ¿Actividades de investigación para profesores universitarios en conjunto con funcionarios? ¿Días de visita de la familia a nuestros lugares de trabajo?

Microsoft¹⁰ dispone de un servicio para su personal, en el caso de enfermedades complejas, que les ayuda a encontrar los mejores especialistas temáticos, sin costo. Teletrabajo desde la casa. ¿Por qué no? Apoyo a los hijos a prepararse y postular a college. Apoyo a grupos de minorities. Pago a membresías a gimnasios. Enfermeras o cuidadores de emergencia para papas viejos. Todo esto en su conjunto implica una cantidad relativamente reducida de recursos pero denota una gran preocupación de la organización por su personal. ¿Por qué no?

Errores frecuentes

- 1) Pagos con retrasos o con errores, aun menores, a veces son suficientes para encender los ánimos.
- 2) Contratar personas y ponerlas a trabajar sin ninguna inducción. Es un supuesto “ahorro” de tiempo que luego se paga con numerosos errores y retrasos.
- 3) Monetizar los incentivos.

Preguntas para reflexionar

- 4) Piense en la institución pública que usted mejor conozca, y compare sus prácticas de reclutamiento con las descritas en el cuadro de Siklodi.
- 5) Analice, para esta entidad, las ventajas y desventajas comparativas de los incentivos monetarios vs. los premios no monetarios.
- 6) Defina, para esta institución, las maneras de mejorar la efectividad de los sistemas de capacitación.
- 7) ¿Cree usted que sería posible hacer una prueba piloto en su institución de “conversaciones significativas de desempeño”? ¿Sería este un experimento útil en ese contexto específico?

¹⁰ <https://careers.microsoft.com/us/en/usbenefits>

13. LA VITAL GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO

Mario Waissbluth con la colaboración de Rafael del Campo y José Inostroza

Gestión integral de riesgos

No es exagerado decir que un buen gerente público, para tener éxito, debe dedicar un porcentaje significativo de su tiempo, junto con su equipo, a “olfatear” la existencia de riesgos, evaluarlos y prevenirlos, con una visión e incluso una intuición sobre la complejidad de los sistemas. Si tuviéramos que escoger una función estratégica de las múltiples mencionadas en este texto, la gestión de riesgos es una de las prioritarias, que además, consume comparativamente muy poco tiempo y esfuerzo en desarrollarla.

Diariamente sabemos del fracaso de emprendimientos: entre el 80% y el 90% de los negocios de menor tamaño fracasan en los primeros 3 años; escuchamos a menudo de sobrecostos, irregularidades y corrupción en grandes proyectos de infraestructura y/o tecnología en América latina; así como de gobiernos con mayoría parlamentaria que no son capaces de estructurar mecanismos de acuerdos/gobernanza orientados al éxito en sus políticas públicas

Las famosas “Leyes de Murphy” dicen: a) todo lo que puede fallar...falla, b) cuando las cosas fallan, fallan de la peor manera posible. Esto puede ocurrir en:

- Un proyecto en particular
- Una cartera de proyectos
- Conflictos de intereses
- Un cambio institucional significativo (cambio en el modelo de atención, cambio tecnológico, transformación digital, entre otros)
- Falta de aseguramiento de la continuidad operacional y la mejora continua de procesos
- Gestión institucional que no toma en cuenta directrices para minimizar riesgos de fraudes, acciones del crimen organizado, deterioro del contexto económico, entre otros.
- Falta de prevención de los efectos de desastres naturales de alto impacto. ¿Cuántas muertes hemos leído en la prensa por derrumbe de represas?

La gestión integral de riesgos es una función de humildad, inteligencia, sagacidad, conversaciones significativas con los actores e intereses relevantes, acceso a información clave y de disciplina metodológica, para analizar riesgos y anticiparnos a sus probables consecuencias. Decimos “humildad” pues psicológicamente la primera barrera a superar es nuestra humana tendencia a no querer ver fallas, a “barrerlas bajo la alfombra”, porque duele confrontar la realidad, hasta que esta explota mucho peor que cuando el riesgo se estaba gestando. Los riesgos más importantes tienen una gran capacidad de camuflarse...no andan por ahí con un cartel anunciando su existencia; así que no es trivial identificarlos de lejos; muchas veces son propiedades emergentes (como los temas políticos complejos)

El RIESGO tiene que GESTIONARSE, de una MANERA PROACTIVA, no reactiva
--

Gestionar riesgos en el sector público requiere de competencias técnicas y relacionales. Una de las mayores amenazas en las instituciones públicas proviene de ignorar o minimizar los síntomas detectables en stakeholders, actores externos e internos (personas o instituciones) que están o puedan estar involucradas o influidas o que tengan influencias respecto a nuestro quehacer. Algunos directivos públicos caen tarde en la cuenta de la razón por la que sus proyectos no fueron exitosos: haber identificado mal a TODOS los stakeholders, lo que imposibilitó el mantenerlos informados, motivados, o a lo menos neutralizados.

Es responsabilidad de los directivos la definición de la estrategia institucional y la identificación de eventos potenciales que puedan afectar a la organización, gestionar sus riesgos dentro de un rango aceptable criticidad y proporcionar una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos institucionales.

Metodología de gestión de riesgos

La gestión de riesgos es una combinación inteligente entre componentes relacionales o sutiles y gestión estructurada.

Mapeo de actores e intereses relevantes

Los componentes relacionales o sutiles dicen relación con la lectura de los intereses en juego, vía conversaciones con los actores relevantes y análisis de escenarios. El mapeo de actores busca identificar a los actores concernidos con un determinado problema o desafío, distinguiendo aquellos que más pueden contribuir al objetivo buscado, así como quienes más pueden obstaculizarlo, dependiendo de los intereses propios de cada quien ("grupos de interés"), las orientaciones más o menos favorables al proceso según dichos intereses (actuales, de corto plazo; y posibles futuros de mediano o largo plazo), los niveles de poder e influencia que tienen o pueden ejercer respecto del proceso según sus intereses u orientaciones, y las relaciones de cooperación o conflicto entre los diferentes actores concernidos. El diálogo multi-actor facilita la construcción de lazos de asociación para el establecimiento de metas en común, nutriendo con ello a los actores en la toma de decisiones.

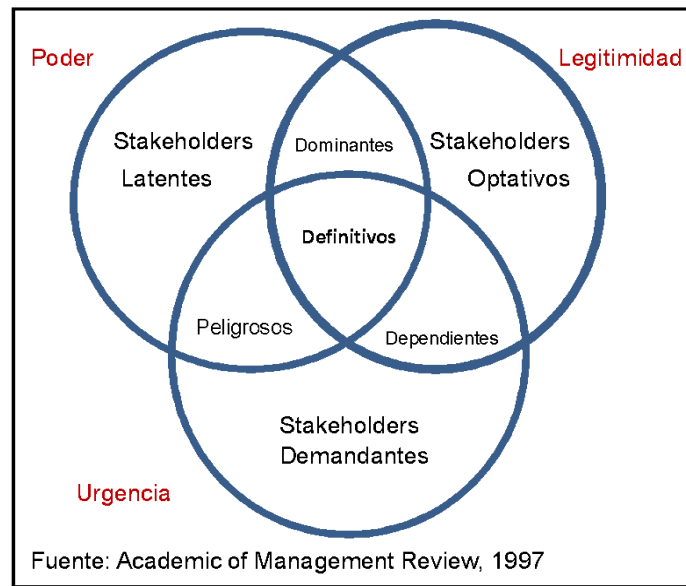
Muchas veces los directivos públicos pecamos de **excesos tecnocráticos** y perdemos **sensibilidad política** para ver a los tiburones debajo del agua.

Para identificar el tipo de actores, proponemos usar una "**tipología de stakeholders**" (Mitchell, 1997), que permite identificar sus posiciones de poder y legitimidad, y cómo a partir de ello, pueden relacionarse respecto de una determinada iniciativa, oportunidad o propósito. Dicha tipología considera la combinatoria de 3 tipos de atributos o características de los grupos de interés: legitimidad, urgencia y poder. Según la presencia o ausencia de dichas características, se distinguen 7 tipos de actores, a saber:

- Latentes: tienen poder, pero carecen de legitimidad, y no poseen reclamaciones.
- Discretos: tienen legitimidad.
- Demandantes: tienen reclamos, pero no poder y legitimidad.
- Dominantes: tienen poder y legitimidad, pero no urgencia.
- Dependientes: tienen urgencia y legitimidad, pero no poder.
- Peligrosos: tienen poder y urgencia, pero no legitimidad.
- Definitivos: poseen los tres atributos (legitimidad, urgencia y poder).

Su distribución, puede graficarse como sigue:

Ilustración 20: tipología de stakeholders

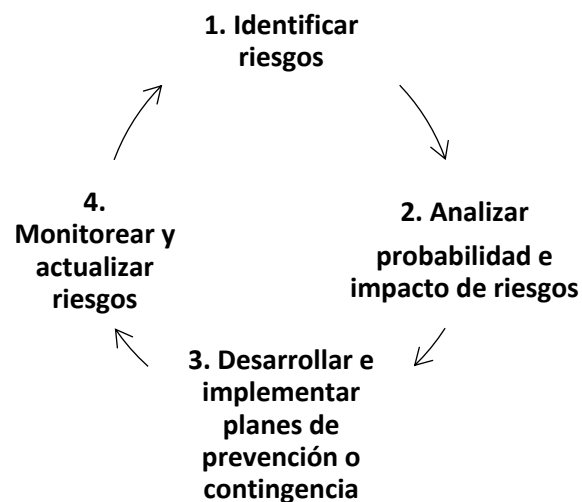


Una vez que determinamos los actores que resulten de mayor interés para efectos del diagnóstico, en consideración a sus posibilidades de incidencia en el proceso a impulsar, se procede al “mapeo” de orientaciones según sean sus intereses respecto del proceso de cambio, así como de los niveles de poder e influencia respecto de ello, y de las relaciones posibles de gestionar en función del desarrollo de alianzas o coalición en función de dicho proceso.

Matriz de riesgos

La gestión formal de riesgos es una práctica analítica, preventiva, anticipatoria de las emergencias y flexible ante escenarios cambiantes, como producto de hechos emergentes, de las decisiones de terceros o de nuestra propia organización, que se puede organizar en cuatro pasos.

Ilustración 21: Pasos de la gestión de riesgos



- 1.- Identificar riesgos: reconocerlos y describirlos.
- 2.- Analizar/evaluar el impacto de los riesgos: Determinar su posibilidad de ocurrencia, aunque sea aproximadamente. Determinar la magnitud de los daños en caso de que se verificara, aunque sea aproximadamente. **Nunca encontrará un algoritmo que le permita calcular matemáticamente las probabilidades e impactos.** El único que sirve es el “estómago” colectivo del equipo que está elaborando el análisis.
- 3.- Tratar los riesgos: Desarrollar planes de mitigación de riesgos (para evitar que ocurran) y de contingencia (para tener un “plan B” en caso de que ocurran para mitigar los impactos residuales).
- 4.- Monitorear y actualizar riesgos: Vigilar su evolución, sus potenciales alteraciones o agravaciones, así como la aparición de nuevos riesgos.

Un sistema corporativo ayuda a identificar los diferentes procesos de la organización que suponen un riesgo para la consecución de los objetivos institucionales. A nivel internacional existe la Norma de Gestión de Riesgos ISO 31000¹¹, que establece los principios, el marco y proceso para la gestión de cualquier tipo de riesgo de forma transparente, sistemática y fiable en cualquier ámbito o contexto.

En dicho marco, las entidades deben contar con una Política de Riesgos, con definición de roles y estructuras. Deben realizar un levantamiento sistemático y/o revisión de los procesos de la institución, identificando, analizando y valorizando los riesgos críticos y sus controles mitigantes y en especial, la formulación de medidas de tratamiento de dichos riesgos, expresada en una Matriz de Riesgos Estratégicos, identificando claramente a los responsables de la identificar y mitigar los riesgos. **Si existen riesgos muy probables y de grave impacto, debe aparecer en el escritorio de los directivos máximos de manera inmediata.** Muchas veces hay verdaderas catástrofes institucionales cuyos riesgos ya se conocían, pero no por parte de los directivos... nada se hizo.

Dicha matriz es una herramienta de gestión del equipo directivo institucional, que le sirve para sistematizar el análisis de los procesos, sus riesgos, la severidad de los mismos, los controles asociados, la exposición al riesgo que presenta cada uno y las estrategias y acciones para riesgos en niveles de exposición no aceptables, mediante Planes de Tratamiento.

Suena tedioso, ¿verdad? Sí, pero.... Hágalo.

Requiere una alta capacidad de intuición y recuerde que varios ven y evalúan riesgos mejor que una sola persona. Trábjelo en equipos.

El objetivo de esta herramienta principal es visualizar con facilidad los riesgos. No exageramos al decir que el gerente de un cierto ámbito, organización o proyecto debiera tener esta matriz en su escritorio o como un cuadro en la pared.

Como ejemplo, a continuación veremos la forma de aplicar una matriz de riesgos a un proyecto específico de adquisición e implementación de una plataforma de gestión documental, para digitalizar los procesos institucionales. El objetivo del proyecto es lograr menores tiempos en procesos, contar con documentos digitales a disposición de todos los involucrados, menores costos de recepción y proceso de documentos, entre otros.

¹¹ <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>

EJEMPLO FICTICIO DE MATRIZ DE RIESGO DE UN PROYECTO

Categoría del riesgo	Descripción de los eventos riesgosos	Probabilidad de ocurrencia (0 a 100)	Impacto 1:Mínimo 5: Catastrófico	Riesgo P*I	Acciones preventivas o de contingencia
Político o conflictos intra o extra Proyecto	No contar con el apoyo del Ministro para el Proyecto	20	5	100	Presentaciones previas al gabinete de asesores del Ministro, destacando los resultados de corto plazo
Administrativos, contractuales o presupuestarios	No aprobación de la inversión por la Oficina de Presupuesto	50	5	250	Revisión previa y mejora del proyecto en conjunto con los profesionales de Gobierno Digital
Descoordinación y desinformación	Falta de acuerdo entre las áreas, respecto a la velocidad del cambio.	80	3	240	Constituir equipo de integración de procesos multi áreas. Realizar laboratorios de pruebas por proceso
Defectos técnicos	Lentitud de la plataforma ante múltiples requerimientos	70	5	350	Pagos al proveedor basados en niveles de servicio (SLA) Múltiples casos de uso en plataforma de prueba
Falta de claridad en alcances, plazos y costos	Necesidad de efectuar cambios en otros procesos, para integrarlos a la plataforma de gestión documental	60	4	240	Levantar mapa completo de procesos, indicando el impacto de la gestión documental en ellos. Dimensionar y presupuestar cambios requeridos, asociados a los ahorros potenciales
Insatisfacción o cambio de foco del cliente	Resistencia de los usuarios del Servicio a reemplazar documentos físicos por digitales, en sus trámites	40	2	80	Destacar las ventajas de tiempo de proceso de los trámites digitales. Digitalizar los documentos físicos recibidos, para iniciar procesos sólo por vía digital. Trabas progresivas a la recepción de documentos físicos
Deficiente integración de terceros	Exigencia de los usuarios de realizar trámites en papel	60	2	120	Detectar “normas con exigencia de papel” y solicitar cambios legales. Suscribir convenios con otras entidades que faciliten la integración de procesos digitales

Vea usted que, en este caso ficticio, los defectos técnicos son los que presentan los mayores riesgos en cuanto a su probabilidad de ocurrencia e impacto. Hay que aplicarse a ellos a la brevedad. Y de ahí seguir hacia abajo de acuerdo a su valor de P*I.

Las acciones preventivas son actividades “rentables” para reducir, contener y/o controlar los riesgos del proyecto. Esto quiere decir que el costo de la prevención debe ser menor que el costo financiero o político de la materialización del riesgo. Las acciones de contingencia, en cambio, generan un colchón para eventos inesperados. Un plan formal de contingencia se debe desarrollar cuando las acciones preventivas no son viables o son muy costosas.

Una anécdota ilustrativa

Una consultoría a un importante ministerio chileno, contemplaba realizar un diagnóstico institucional y una propuesta de mejoras de gestión. Como parte estándar de la metodología de trabajo, solicitamos todos los informes pertinentes: consultorías previas, informes anuales, etc. En ese país hay una norma de gobierno, consistente en mantener anualmente actualizada una matriz de riesgo de los procesos institucionales. De hecho, hay un departamento de auditoría interna que tiene ésta como parte de sus obligaciones.

Al revisar la matriz, quedamos verdaderamente impactados. Había no menos de 20 riesgos caracterizados como de nivel máximo, y la mayoría de ellos podía, en caso de materializarse, generar una crisis institucional, con repercusiones en la prensa, etc. Estaba elaborada hacía 4 meses.

Al preguntarle a los auditores si habían entregado esta matriz a las autoridades (Ministra y Subsecretario), nos indicaron que sí, que les habían enviado un memorándum con la matriz, pero que no habían recibido ninguna respuesta.

Decidimos que no tenía mucho sentido hacer esta consultoría antes de ayudar a mitigar todos estos riesgos. Por tanto, solicitamos entrevista con el subsecretario, un personaje que conocíamos de antes, y como de costumbre, muy político y muy amable. Por cierto, en Chile los Subsecretarios son los responsables de la gestión de los ministerios. Cuando le mostramos la matriz y le pedimos su opinión, su respuesta fue... “ahhh, siiii, recuerdo haberla visto hace algún tiempo pero en realidad me aburrí revisándola y no le di mayor importancia”... y en toda su actitud se notaba que ni siquiera entendía el concepto.

Pedimos entonces hablar con la Ministra (de un partido político diferente al del subsecretario) y tuvimos el buen cuidado, antes de mostrársela, de explicarle en detalle en qué consistía esta matriz, cómo se elaboraba, y cuáles eran sus implicaciones. Luego, le mostramos los riesgos, y ahí sí que ella palideció, se preocupó, y formó un equipo para enfrentar estas verdaderas amenazas.

Las moralejas: a) esta institución elaboraba esta matriz como una obligación burocrática impuesta por el gobierno central; b) los auditores, si bien hacían correctamente la matriz, no tenían ninguna capacidad ni interés por “venderle el concepto” a las autoridades superiores, y c) el Subsecretario no tenía ninguna capacidad ni interés por gestionar los riesgos. Nuestro mayor valor agregado a esta institución fue, en realidad... hacerles notar lo que ellos sabían.

Errores que deben evitarse al realizar la evaluación de riesgos

No generar un ambiente de confianza para que todos puedan aportar respecto a identificar los riesgos que visualizan.

Poner el foco en riesgos puntuales vigentes y no tener un enfoque sistemático para identificar todos los riesgos.

Concentrarse en riesgos individuales, sin tener en cuenta el panorama general. La “lista de prioridades” debe partir desde los riesgos mayores hacia los menores y cómo actuar en relación con ellos.

Evaluaciones disociadas de los procesos. Es necesario conocer muy bien los procesos y solo así podrá identificar todos los riesgos potenciales y planificar las medidas para gestionarlos.

Realizar la evaluación como una tarea obligada y burocrática, sin conciencia real de su necesidad y aporte de valor. Una evaluación bien hecha y las medidas que se tomen en base a eso ciertamente evitarán muchas consecuencias no deseadas a las personas y a la institución.

No identificar factores desencadenantes de cada riesgo. Los desencadenantes son indicadores de que el riesgo se ha desarrollado u ocurrirá pronto. Para identificar estos indicadores, debe hablar con las personas que saben en detalle cómo y qué podría suceder en su lugar de trabajo. Los indicadores son la base del posterior sistema de monitoreo de riesgos.

Evaluaciones desactualizadas. A medida que se introducen nuevos equipos, nuevos procesos, nuevos empleados, se necesita complementar, modificar y ajustar la evaluación de riesgos.

Evaluaciones excesivamente complicadas. Determine en forma simple los riesgos y sus consecuencias, con las personas que tienen experiencia en el área, para descubrir factores que no son obvios a primera vista, y concéntrese en los riesgos principales.

No tomar en cuenta las características de las personas relacionadas con un trabajo en particular. No es lo mismo si tiene un empleado con experiencia o un principiante, una persona con discapacidades o una mujer embarazada a punto de salir con licencia, al evaluar los riesgos de una actividad. No olvide a las personas que no son sus empleados, pero que son importantes para cada actividad, como visitantes, usuarios, y proveedores.

Riesgos críticos

La consultora británica AON [1] elaboró un ranking de riesgos críticos a nivel global, a partir del análisis de grandes entidades privadas. El cuadro siguiente muestra para 2017, los 28 principales riesgos, cuáles de ellos no tenían cobertura en seguros (destacados en gris oscuro), cuáles tenían una cobertura parcial o mínima (en blanco) y cuáles sí tenían cobertura en seguros (gris claro). Por cierto, lo relevante de este cuadro no es la cobertura de seguros propia del sector privado, sino sus componentes intrínsecos.

Ilustración 22: Principales riesgos para el sector privado

1. Daño a la reputación o marca	2. Desaceleración económica	3. Incremento de la competencia	4. Cambios regulatorios
5. Ciberdelitos y hackeos	6. Incapacidad de innovar o responder a la demanda de clientes	7. Incapacidad de atraer o retener talentos	8. Disrupción de los negocios, cambio en su base de rentabilidad
9. Incertidumbres políticas	10. Responsabilidad de terceros	11. Precios de materias primas	12. Ilquidez
13. Daño a la propiedad	14. Responsabilidad de directivos y ejecutivos	15. Falla mayor de proyectos	16. Fluctuaciones de tipo de cambio
17. Responsabilidad social corporativa y sostenibilidad	18. Falla tecnológica y de sistemas	19. Falla o disrupción de cadena de suministros	20. Innovación o tecnologías disruptivas
21. No disponibilidad de Capital o Crédito	22. Crédito de contraparte (Garantías)	23. Crecientes costos y consecuencias de Compliance	24. Desastres naturales y meteorológicos
25. Incapacidad de implementar o comunicar la estrategia	26. Reestructuraciones, fusiones y adquisiciones	27. Accidentes laborales y daño a los trabajadores	28. Fallas en planes de recuperación de desastres o continuidad de servicios

Fuente: AON

De los anteriores, si centramos la mirada sólo en entidades públicas, los motivos críticos más frecuentes son: 1. Daño a la Reputación institucional, que pueden producirse por ejemplo, al dejar de entregar un servicio crítico a la ciudadanía, 4. Cambios regulatorios, 5. Ciberdelitos y hackeos, 6. Incapacidad de innovar o responder a la demanda de clientes, 7. incapacidad de atraer o retener talentos, 9. Incertidumbres políticas, 15. Falla mayor en proyectos y 18. Falla tecnológica y de sistemas.

De acuerdo al análisis anterior, el riesgo reputacional es el de mayor incidencia. En un reciente ensayo, “La organización amenazada” [2], su autor propone que para que una organización subsista y prospere necesita relacionarse adecuadamente con su entorno de stakeholders, lo que incluye a todos los que se ven afectados por la existencia y las iniciativas de una entidad: usuarios, proveedores, competidores, complementadores, reguladores, políticos, ambientalistas, entre otros.

Las relaciones pasan a ser más importantes que los activos o los productos/servicios de las organizaciones y sus estrategias de servicios y comunicacionales deben converger estratégicamente y adecuarse permanentemente. La gestión de relaciones ha pasado a ser una de las habilidad clave del liderazgo y explica la ventaja de la mayoría de las entidades más valoradas y admiradas, tanto en el sector privado como público.

Preguntas para reflexionar

1. Si Ud. ha trabajado (o conocido de cerca) una institución pública: ¿ha observado que la práctica de elaboración de matrices de riesgo se efectúe, ya sea a nivel institucional o de proyectos específicos?
2. Si se han elaborado matrices de riesgo ¿se les ha dado seguimiento para realizar acciones preventivas o paliativas, o se hacen para cumplir un simple requisito burocrático?

3. La elaboración de matrices de riesgo ¿se ha hecho como un auténtico trabajo en equipo en que se han discutido constructivamente la existencia de los riesgos, sus probabilidades de ocurrencia y sus impactos? O la inversa, han sido elaboradas “a puertas cerradas” para cumplir con esa obligación.
4. Si Ud. ha participado u observado una verdadera “catástrofe institucional” o de un proyecto: ¿se podría haber evitado si se hubiera anticipado adecuadamente al desarrollar un análisis de riesgos?

14. LA REVOLUCIÓN DIGITAL ESTÁ LLEGANDO AL ESTADO

Alejandro Barros con la colaboración de Mario Waissbluth y Ximena Pizarro

*La tecnología es importante,
pero lo único que realmente importa es
qué hacemos con ella.*
Muhammad Yunus.

Introducción

En Latinoamérica, si hay algo que refleja fuertemente las heterogeneidades entre los distintos países, es su desarrollo en el ámbito tecnológico. Desde la planilla Excel divinizada y transformada en tablas dinámicas, a complejos software de ERP con lógica de *workflow* dentro de sí.

Es muy común por parte de *modernólogos* y politólogos dejar de lado el desarrollo digital del Estado, con el argumento de que “es evidente”, pero por eso mismo se olvida. Hoy en día, no es posible pensar en una buena gestión de un servicio público sin que las tecnologías de información (TI) estén presentes en forma muy relevante, tanto a nivel de la concepción estratégica de la institución, como en sus aspectos más operativos. De hecho, al igual que los tres ejemplos exitosos que hemos visto anteriormente, los autores de este texto no conocemos ninguna modernización institucional exitosa del Siglo XXI que no tenga una componente relevante de tecnologías digitales.

Eso sí, no deje que lo “emborrachen” con la tecnología de punta del Siglo XXI... su institución primero debe transitar por las bases de los conceptos tecnológicos del Siglo XX para recién ahí, poder enfrentar con buen pie tecnologías que estén más avanzadas.

Una etapa de Siglo XX que ya de por sí representa un gran avance, sería una institución que usa tablas dinámicas, macros, ERP bien utilizado (que usa gestión de procesos integrados entre distintos proyectos, lo que le permite visualizar distintos proyectos en una sola plataforma), en que puede tener una base de datos integrada y compartida, en que las distintas áreas pueden compartir información que facilite la toma de decisiones, transparentar la información institucional, entre otros.

Por ejemplo, otro desarrollo importante del siglo XX es la interoperabilidad de las bases de datos entre diferentes servicios públicos. La reflexión es que no tiene sentido empujar un avance al Siglo XXI ni al Siglo XXII si aún su institución no logra avanzar salir de los logros esperados en tecnología en el Siglo XX. Por ello, no discutiremos aquí temas avanzados como por ejemplo inteligencia artificial, *machine learning*, realidad aumentada, uso de drones, etc.

En la mayoría de las instituciones públicas, su principal activo es **la información** en sus más diversas expresiones y soportes (registros, expedientes, dictámenes, decretos, leyes, transacciones financieras y de información, y archivos entre otros). Todo ello requiere de las TI's para soportar una gestión eficiente y con altos estándares de seguridad, de tal manera que los ciudadanos tengan la certeza de que su información está resguardada.

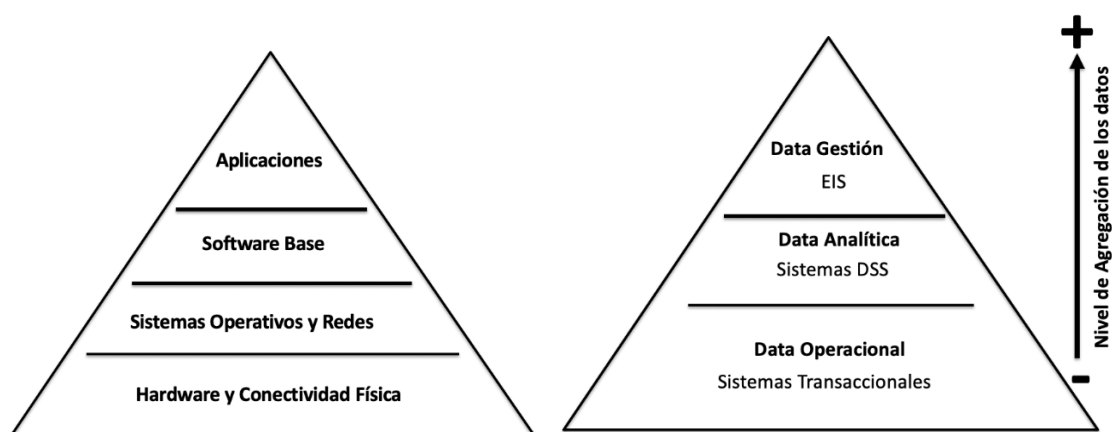
De a poco se deben incorporar los conceptos asociados al *desarrollo digital*, como una herramienta que apalanca la transformación digital del Estado.

Este capítulo tiene por objetivo acercar a los gerentes públicos, cualquiera sea su profesión, a las tecnologías de información. No pretende ser un texto técnico, sino más bien proporcionar una mirada del tipo estratégico de estas herramientas y como ellas aportan significativamente al valor público que generan las instituciones. Es decir, sacar la informática del espacio y propiedad exclusiva de los *computines* para llevarlo al espacio de los gerentes públicos y así comprender su aporte para generar mayor valor público [1].

Estableciendo un lenguaje común

Un primer desafío es introducir algunos conceptos básicos sobre tecnologías de información, pues a los *computines* les gusta hablar en difícil. Es en cierto modo una manera de conservar su propiedad monopólica del tema dentro de las instituciones. Adicionalmente conocer estos conceptos resulta relevante para que cualquier Jefe de Servicio pueda interactuar con sus técnicos informáticos, y también con sus superiores jerárquicos, entendiendo a grandes rasgos los alcances de lo que los computines le dirán.

A modo de marco conceptual, introduciremos la **jerarquía asociada a las tecnologías y a los datos**, las que se observan en las siguientes pirámides:



Fuente: elaboración propia

En la pirámide de la izquierda, se puede apreciar que en la base se encuentran los elementos denominados *duros*, asociados al equipamiento de todo tipo y la conectividad, lo cual incluye equipos (servidores, discos, almacenamiento, impresoras, equipos de comunicaciones y otros) y también cableado (cables, fibra óptica y otros). En un segundo nivel aparecen los denominados sistemas operativos¹² y redes, cuyo objetivo es administrar esos equipos. Luego la capa denominada software base, la cual agrupa aquellos productos de carácter genérico que permiten desarrollar y/o soportar aplicaciones específicas, tales como administradores de bases de datos, lenguajes de programación, y finalmente el nivel de las aplicaciones, sean estas desarrolladas internamente por la institución o bien productos comerciales, las cuales dan soporte a la operación de una función de negocio específica de la institución, en su administración interna o en su relación con los usuarios.

¹² Algunos ejemplos de sistemas operativos son: Linux, Windows, OSX y otros.

Desde el punto de vista de los datos (pirámide de la derecha), se aprecian tres niveles. En el primero están los datos de carácter operacional asociado a los sistemas transaccionales, de soporte administrativo (contabilidad, pago de remuneraciones, etc.) y/o del negocio, por ejemplo, en un sistema de compras públicas. En este nivel queda registrada cada transacción interna o con un ciudadano.

En un segundo nivel se encuentra el nivel de data analítica, esto es, una mirada más agregada de los datos transaccionales, la cual se usa para el proceso de toma de decisiones y gestión. En el último nivel se incorpora otra data menos estructurada, que aporta a tener una mirada del sector desde el más alto nivel institucional. Es frecuente que este nivel implique la incorporación de “alertas y semáforos” para informar a las más altas autoridades sobre el cumplimiento de metas.

Estimado Lector:

Entendiendo que la siguiente sección puede parecerle aburrida y/o abstracta, le recomendamos que **no se la salte, ya que le ayudará en el diálogo con los informáticos de su institución**

Los Autores

Tecnologías institucionales genéricas

Le presentamos a continuación un listado de tecnologías que seguramente conoce o ha escuchado, porque son las que habitualmente se encuentran en las instituciones públicas:

- **Sistemas Administradores de Base de Datos (DBMS – Database Management System):**
Corresponden a sistemas de gestión y almacenamiento de datos, que permiten estructurar y administrar la información en forma no redundante y ordenada. Están orientados a almacenar datos estructurados y no estructurados. Funcionan sobre la base de las relaciones y jerarquías que existen entre los datos y utilizan un lenguaje estándar de consultas denominado SQL. Los principales proveedores de estas herramientas son: Oracle, Microsoft, MySQL y PostgreSQL entre otros.
- **Sistemas Empresariales de Gestión (ERP - Enterprise Resource Planning)**
Corresponde a productos de software que han integrado los procesos y la información al interior de las empresas e instituciones. Habitualmente tienen un diseño modular, lo cual les permite adaptarse a diferentes realidades e incorporar las funciones y módulos que sean necesarias para una determinada institución (contabilidad, RRHH, activos fijos, existencias, etc.). Si bien la mayoría de estos productos fueron desarrollados con un foco en la empresa privada, hoy se encuentran muy bien adaptados para los requerimientos de instituciones públicas, generando importantes beneficios: más eficiencia, menores costos, reducción de errores, tiempos y reprocesos, más y mejor información para tomar decisiones y coordinaciones entre las distintas áreas de la institución. Algunos de los productos más reconocidos en esta área son: SAP, PeopleSoft, MS Dynamics y otros. Con un ERP completo y en línea un directivo podría saber en todo momento los resultados del balance o el número de funcionarios
- **Sistemas de Flujos de Trabajo (Workflow):**
Tecnología destinada a automatizar los flujos de trabajo en una organización. Pensada para rediseñar y mejorar procesos de negocios y soportarlos integralmente

sobre una aplicación computacional. Se basan en: (i) diseñar el flujo de trabajo, (ii) definir roles y responsabilidades, (iii) definir las acciones que c/u realiza así como sus interacciones y (iv) poder monitorear procesos a través de semáforos, alertas y métricas de los mismos. Algunos de estos productos se basan en el estándar de modelamiento de procesos de negocios denominado BPM que vimos anteriormente en el capítulo sobre procesos. Si lo llaman de la Presidencia para indagar el estado de un trámite específico de una persona, el directivo lo puede tener en pantalla en cualquier momento.

- **Sistemas de Gestión Documental (DMS - Document Management Systems):**
Tecnología que permite el almacenamiento y gestión de documentos de cualquier tipo, incluyendo el ordenamiento e indexación de información con lógica documental. Permite vincular datos en distintos soportes: texto, voz, imágenes, video, etc. Una de sus funcionalidades más relevantes es la administración de versiones sucesivas del mismo documento. Soporta el proceso de creación/revisión de documentos incluyendo las definiciones de seguridad asociadas. En algunas ocasiones se incluyen en esta categoría los sistemas de gestión del conocimiento (KMS – Knowledge Management Systems).
- **Sistemas de Gestión de Contenidos (CMS – Content Management Systems):**
Tecnología que permite gestionar y publicar información en la web, tanto en forma interna (intranet) como externa (portales web de las instituciones). Sus funciones principales son: publicación en la web, jerarquía de publicación, establecer roles y perfiles (publicador, editor, etc.), desarrollar y gestionar plantillas, publicar y difundir. Algunos de los productos más reconocidos son: Microsoft Sharepoint, Wordpress, Drupal, Joomla y otros. Hoy en día muchas funcionalidades de estas plataformas se superponen con los sistemas de gestión documental.
- **Sistemas de Gestión de Información Geográfica (GIS – Geographical Information Systems):**
Plataformas que permiten dar un contexto territorial a la información acumulada. Ayudan a integrar datos de distintas fuentes y relacionarlas sobre una realidad geográfica dada (mapas). La base de esta tecnología es un levantamiento cartográfico y un software de manejo de ese levantamiento, que permita integrar otra información relevante, sobre los mapas. Ejemplos: Sobre la cartografía de una zona, se puede integrar información económica, educacional, de salud, dando una comprensión integral de la problemática y su solución.
- **Autenticación y seguridad:**
Periódicamente vemos en la prensa, por ejemplo, robos masivos de datos a grandes instituciones. Uno de los elementos donde existe mayor preocupación respecto del desarrollo del gobierno digital, es el referido a mecanismos de autenticación (eID¹³) y seguridad. Ambos son piezas fundamentales y habilitantes para llevar transacciones desde el modelo presencial al virtual. Desde un punto de vista de seguridad de las transacciones, muchos países han implementado el uso de la Firma Electrónica Avanzada, la cual permite asegurar la transmisión segura de la información, la integridad y confidencialidad de los datos y la no repudiación de la transacción, entre otros.

¹³ eID (electronic Identification) [2]

- **Tecnologías para la Gestión (BI):**
Otro conjunto de tecnologías relevantes para la gestión pública, son las conocidas genéricamente como Tecnologías para la Gestión o Business Intelligence (BI), las cuales buscan a partir de la gestión de los datos operacionales y sus procesos de depuración y agregación (como se aprecia en la pirámide de los datos) contar con análisis de comportamiento y patrones de la data. Algunas de las tecnologías más específicas en este ámbito son: EIS (Executive Information Systems), OLAP (On Line Analytical Processing), Bases de datos multidimensionales, Data Warehouse y Data Mining.
- **Sistemas de Productividad Personal**
Referidos a software de apoyo al trabajo personal. En esta categoría están los productos de ofimática (Microsoft Office, Google Docs, Apple iWorks, Open Office), correo electrónico, navegadores y otros. Si bien estas tecnologías se salen del ámbito estrictamente institucional, son parte importante del soporte TI, ya que muchos procesos y documentos parten a ese nivel, siendo además un gasto significativo para las instituciones en estaciones de trabajo y productos de ofimática.
- **Sistemas Colaborativos**, estas plataformas buscan apoyar el trabajo de equipos internos o externos. Si bien originalmente se desarrollaron con un fuerte énfasis en sistemas de gestión de proyectos (Primavera, MS Project) hoy tienen una lógica más colaborativa que *sólo* controlar la ejecución de tareas y recursos, como es el caso de herramientas tales como: Slack o Wrike. De hecho este libro se desarrolló mediante la colaboración de 12 autores con la herramienta gratuita Slack.

Si bien existen otras categorías de tecnologías institucionales, las mencionadas aquí corresponden a las de uso más frecuente y muchas de ellas debieran estar presentes en las plataformas tecnológicas de los servicios públicos.

Interoperabilidad: el santo grial del gobierno electrónico [3]

Otro concepto que resulta fundamental entender y manejar por parte de los directivos públicos es el de interoperabilidad, ya no como una categoría de plataforma, sino como un concepto fundamental de diseño de soluciones tecnológicas en el sector público.

Uno de los problemas que hoy enfrentan los estados es compartir e intercambiar información para sus procesos entre distintas unidades. De esto se viene hablando hace mucho tiempo, pero la verdad es que poco se hace, a pesar de que muchos servicios al ciudadano dependen simultáneamente de diversas instituciones.

La interoperabilidad incide directamente en los elementos que, según la consultora internacional Gartner¹⁴, hacen a un estado moderno. Si esto suena bien, o al menos hace sentido, ***¿por qué los estados avanzan poco en esta materia?*** Piense si le hacen sentido algunas de estas posibles razones:

- Temor a la pérdida de poder asociada a la información que un servicio público posee (información es poder);
- No se entiende al ciudadano como el verdadero usuario final;
- Niveles de madurez tecnológica y de procesos muy disímiles dentro del propio Estado;

¹⁴ Gartner - <https://www.gartner.com/en>

- Temor al cambio de paradigma (“esto siempre se ha hecho así”).

En algunos países se están implementando plataformas de interoperabilidad únicas dentro del estado, como es el caso de Uruguay, denominada Plataforma de Interoperabilidad (PDI) y hasta hace algunos años Chile con su Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado (PISEE), modelo que a la fecha se está abandonando

Las TI y la Misión Institucional

Las tecnologías de información, como lo hemos visto, son muy relevantes para una mejor gestión pública, y el foco de estas tecnologías y su aplicación debe estar alineado con el rol y la misión institucional. Las misiones institucionales no son neutras desde el punto de vista de las tecnologías que mejor las apalancan y habilitan su quehacer. Es por ello, relevante que cualquier proceso de planificación estratégica y tecnológica tome en cuenta los ejes centrales de la misión institucional, de forma de identificar las tecnologías que mejor apoyan esa definición.

A grandes rasgos, las misiones institucionales, se pueden agrupar en tres categorías, dependiendo de la función preponderante de la institución (las instituciones tienen múltiples roles, pero su accionar se centra en uno de estos ejes):

- **Promoción.** Servicios públicos cuyo foco es la difusión de alguna actividad, sector, productos y/o servicios y en el cual, se busca que otros *stakeholders* tomen acciones para que el sector “mejore”.
- **Control.** Servicios públicos cuyo rol fundamental es la fiscalización, supervisión y vigilancia de algún sector. Un ejemplo clásico de este tipo de servicios son las superintendencias.
- **Servicios.** Su foco debe ser entregar servicios directos a los ciudadanos, sean estos del tipo transaccional o no transaccional. En estos se busca reducir los costos de transacción para los usuarios (solicitar certificados de todo tipo, postular a beneficios, y otros).

Ahora bien, cuando una institución se enfrenta a la tarea de definir su soporte tecnológico, es relevante identificar las tipologías de tecnologías que mejor cubren esos roles misionales (más allá del soporte TI que toda organización requiere para su operación diaria). Los mínimos que considerar serían:

Promoción

- Plataformas que permitan difundir y distribuir el conocimiento generado en torno al sector: estadísticas, planes, ejemplos, buenas prácticas, normativas. Adicionalmente tienen que generar espacios colaborativos que permitan difundir mejor lo que los diferentes actores del sector están desarrollando.
- Tecnologías asociadas a gestión del conocimiento (KMS), gestión documental (DMS) y de contenidos (CMS). Este tipo de instituciones debe utilizar en forma frecuente redes sociales y plataformas de terceros que permitan promover el sector.

Control

- Plataformas que permitan monitorear el comportamiento del mercado en áreas específicas (laboral, tributaria, pensiones, salud, otras). Habitualmente, este tipo de instituciones tiene que gestionar, analizar y monitorear grandes volúmenes de datos, provistos en muchos casos por los propios regulados.
- Tecnologías asociadas a la inteligencia de negocios (BI) y de visualización de datos.
- Adicionalmente es muy común que requieran sistemas de procesamiento estadístico de información.

Servicios

- Plataformas que permitan poner a disposición servicios en la web de un modo ágil y con altos niveles de usabilidad. Por ejemplo, obtener certificados en línea. Estas plataformas deben contar con altos niveles de interoperabilidad con sus sistemas de backoffice, ya que muchos de esos servicios deberán interactuar con sistemas legados¹⁵ en el backoffice.
- Tecnologías asociadas al mundo transaccional en la web, tanto en modalidad fija como móvil (apps). Este tipo de servicios va a requerir un uso intensivo y creciente de las redes sociales.

Es muy probable que una institución requiera más de un tipo de tecnología, pero al menos esta simplificación, permite analizar los énfasis que debe tener la arquitectura tecnológica institucional, así como la priorización en su implementación.

Del Gobierno Electrónico a la Transformación Digital

Durante muchos años al proceso de digitalización del Estado se le conoció con el nombre de Gobierno Electrónico, asumiendo una lógica de automatizar transacciones (certificados, declaraciones, solicitudes, etc.), lo cual es muy relevante, pero... no es lo único.

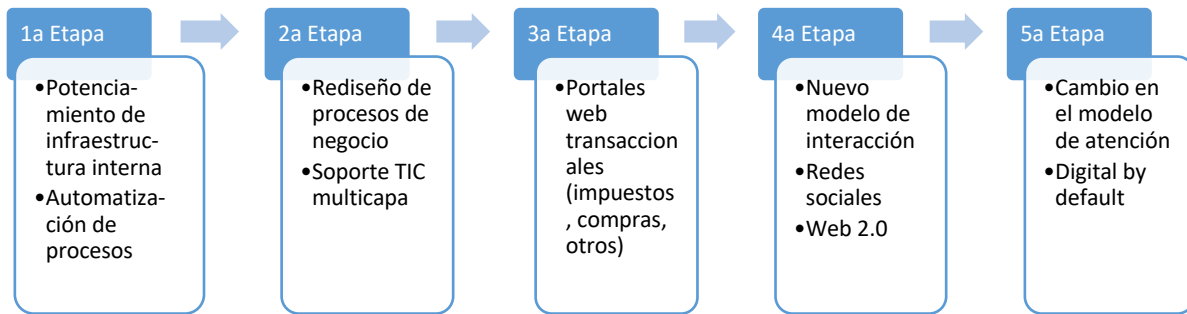
Hoy estamos en presencia de algo más profundo, que en otras industrias se ha denominado Transformación Digital, y por tanto ya no sólo se trata de cómo hacer más rápido y más eficiente lo que hacíamos, sino más bien reinventarse, analizado de qué forma lo digital nos permite modificar nuestros procesos e interacciones, reinventando al Estado, con foco en los requerimientos de los usuarios. Para llegar a esto, es necesario que las instituciones transiten por distintas etapas que construirán las bases para una adecuada transformación digital.

Etapas del Gobierno Digital

Hoy podemos identificar cinco etapas del gobierno digital, las que se describen a continuación:

¹⁵ Sistemas legados o heredados (*legacy*) corresponde al concepto anglosajon de *legacy systems*, sistema informático obsoleto pero que sigue siendo utilizado por la institución y no se quiere o no se puede reemplazar o actualizar de forma sencilla.

Ilustración 23: Etapas de desarrollo de Gobierno Digital



- **Primera etapa:** se concentra en potenciar la infraestructura tecnológica interna de las instituciones. En general corresponde a la compra de equipamiento computacional y software básico. En esta etapa, los servicios públicos concentran sus esfuerzos en renovar y adquirir nuevo equipamiento, tanto para plataformas centrales como para computación personal, con el objetivo de aumentar la relación funcionario-pc (Métrica utilizada para identificar el nivel de digitalización y modernidad de un servicio público (cantidad de funcionarios por computador personal) y dotar de más y mejor infraestructura tecnológica a sus servicios. El objetivo inicial es automatizar lo existente, desde un punto de vista de los procesos de negocios.
- **Segunda Etapa:** en esta etapa se abordan iniciativas de rediseño de procesos de negocios, focalizándose en el uso intensivo de las Tecnologías de la Información, estableciendo modelos basados en soluciones web como plataformas para interactuar con los ciudadanos. Esta etapa requiere capacitación por parte de directivos públicos en el uso de las TI's como un elemento potenciador de los servicios públicos y que permitirá llevar sus prestaciones al mundo de la web.
- **Tercera Etapa:** después de las etapas anteriores, el Estado se moverá hacia una fase en la cual el concepto de red aparece fuertemente relacionado con utilizar las sinergias que produce su estructura evolucionada hacia lo que se denomina un modelo de servicios compartidos. En esta etapa de madurez se plantea como objetivo el desarrollo de una infraestructura compartida, que preste servicios a varias instituciones simultáneamente, dotando a los usuarios de capacidad para hacer trámites a través de portales únicos en Internet. Durante esta etapa se debiesen desarrollar los principales portales transaccionales del sector público, esto es, administraciones tributarias y compras públicas, áreas que habitualmente son pioneras en desarrollar portales del tipo transaccional.
- **Cuarta Etapa:** el desafío que plantea esta etapa es el establecimiento de un nuevo paradigma de relación Estado-ciudadano. Seguramente el trato asimétrico que aún persiste entre los estados y las personas irá cambiando. Ellos, a través de las herramientas existentes en Internet (redes sociales), podrán generar ideas que se transformen en futuras políticas públicas. El Estado se sube gradualmente al uso de redes sociales, y comienza tímidamente a usar este nuevo canal.
- **Quinta Etapa:** Esta etapa considera la inclusión de las últimas tecnologías que trae la revolución tecnológica: Big Data, Blockchain, la nube y otros nuevos paradigmas, que están forzando al Estado a repensar sus formas de interacción con las personas y empresas. La llamada Transformación Digital está llegando al sector público, lo cual implica algunos cambios de paradigma muy sustantivos, repensando sus modelos de servicio y atención, incorporando el concepto "*digital by default*" [4] como política pública.

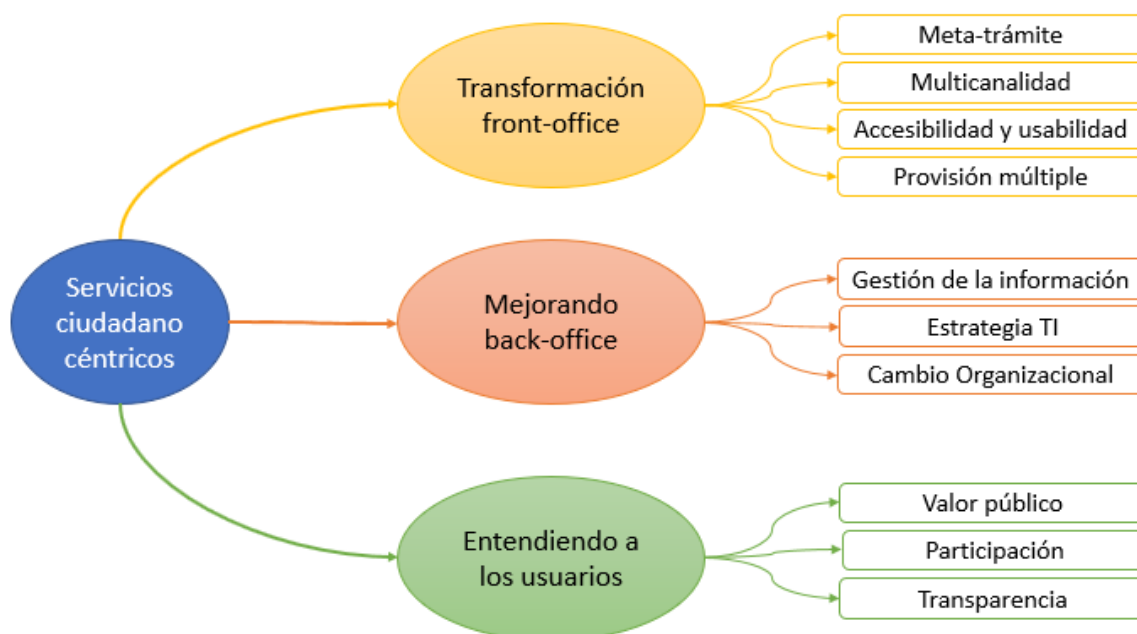
Es relevante destacar que, así como los países de la región no todos se encuentran en el mismo nivel en digitalización, al interior de un Estado se observa este mismo comportamiento, con instituciones muy maduras y avanzadas, mientras otras están bastante rezagadas. Es importante que el directivo público pueda identificar el nivel en el cual se encuentra su institución teniendo como referencia estas etapas... ese será su punto de partida para muchos de los cambios que tendrá que desarrollar.

Sea cual sea la etapa de desarrollo que tenga su institución, una pregunta de la cual ya no se puede escapar es de la relación que tendrá con la ciudadanía. Cada vez más, los países desarrollados avanzan a un *paradigma ciudadano-céntrico*.

Paradigma ciudadano-céntrico en los servicios digitales del Estado

Los servicios públicos deben concentrar su esfuerzo en el diseño de servicios que den cuenta de los nuevos paradigmas, tanto desde el punto de vista del servicio, como del soporte tecnológico-operacional que estos deben tener. Según la Unión Europea, el diseño de servicios con un foco en el ciudadano debe considerar diferentes aspectos, como se ilustran a continuación:

Ilustración 24: Componentes del modelo ciudadano-céntrico



Fuente: Elaboración propia

Pasaremos a detallar los elementos incluidos en la mejora del front-office. Los otros elementos del modelo de servicios ciudadano-céntrico pueden revisarse en el estudio de Mckinsey [5][6].

Transformando la ventanilla (front-office)

El diseño de servicios debe estar centrado en el receptor del servicio y no en la oferta, esto es, transformar el servicio desde la demanda, lo cual implica que se modifique la forma de

interactuar con el ciudadano y modificar los servicios sean estos transaccionales o no¹⁶. Para ello se deben considerar los siguientes elementos de diseño:

Modelo de Meta-trámite

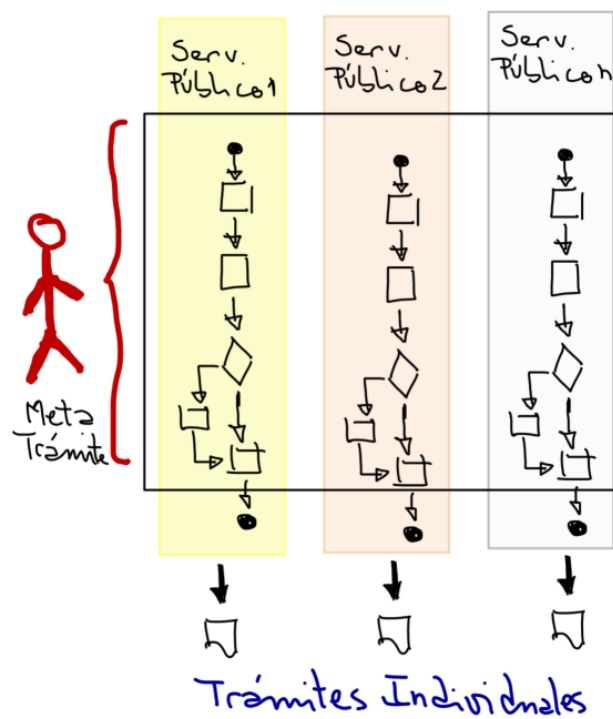
Para un ciudadano, la cadena de valor en la interacción con el Estado termina transformándose en varias interacciones unitarias llamadas trámites, pero que a las personas no les agregan valor por sí mismas. Veamos esto con un ejemplo concreto: una persona requiere un *subsidio habitacional*, lo que el estado transforma en solicitar un certificado de nacimiento, un certificado de renta, una solicitud de subsidio y un sin fin más de papeles, cada una con su complejidad propia para obtenerlo, sea en forma presencial o virtual, y con el tiempo que ello requiere. Ante esta situación, la persona se pregunta: pero si yo, lo único que quería era un *subsidio habitacional*, ¿por qué tengo que buscar todos estos documentos si ellos tienen mi información? Esto sucede con mucha más frecuencia de la que solemos pensar.

Debemos matar los certificados¹⁷ y con mayor razón si los datos de estos certificados residen en manos del Estado y no agregan valor. El Estado debe mirar las interacciones con una mirada más holística y no sólo pensando en los servicios que una determinada institución pública presta, sino en entregar un servicio integral a los ciudadanos. Esto se ilustra en el siguiente esquema, donde el meta trámite sería lo que el ciudadano está buscando, para los cual tres servicios públicos tienen que proveer un trámite individual. Al ciudadano no le importa cuántas instituciones estén involucradas en lo que desea conseguir, sólo espera que no tome mucho tiempo ni sea muy difícil obtener el beneficio o respuesta que está buscando.

¹⁶ ¿Qué significan servicios ciudadano-céntricos? – <https://www.alejandrobarrros.com/que-significan-servicios-ciudadano-centricos/>

¹⁷ ¿Cómo eliminamos los certificados? - <https://www.alejandrobarrros.com/y-como-eliminamos-los-certificados-en-el-estado/>

Ilustración 25: Ejemplo de meta trámite



Fuente: Elaboración propia

Multicanalidad

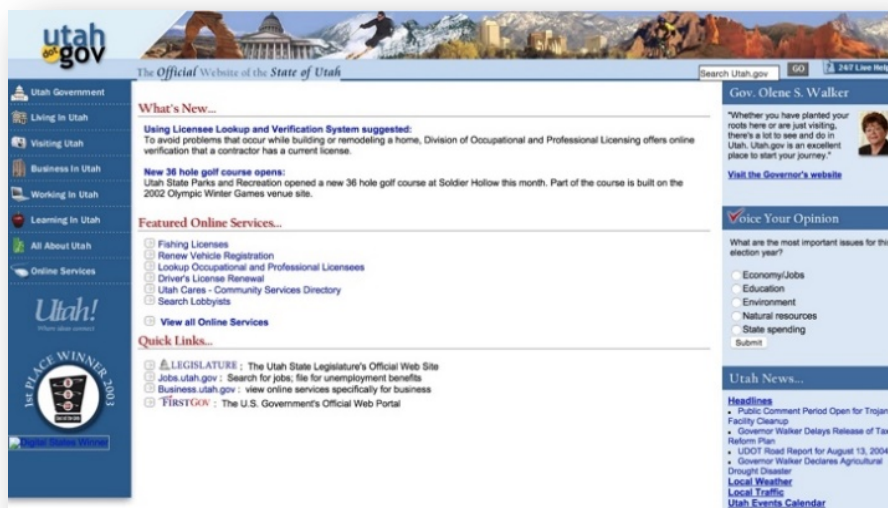
Muchos estados han definido una política y estándares frente al modelo de atención. El enfoque adoptado en las mejores prácticas se sustenta en un esquema de multicanalidad (online, presencial, otro), en el cual, si bien se puede privilegiar un canal de atención por sobre otros, es finalmente el usuario quien decide el que prefiere, lo que se percibe como un valor por el ciudadano y es visto como el modelo a seguir por los países más avanzados en este ámbito.

Accesibilidad y Usabilidad

En este ámbito se plantean importantes desafíos para ponerse en los zapatos de los usuarios; esto impacta en redefinir los circuitos (*workflows*) necesarios para cerrar una interacción, modificar el lenguaje (evitando el sesgo legal del lenguaje utilizado, con el cual se dan toda clase de instrucciones y “ayudas” a las personas para resolver sus problemas), hasta las barreras de accesibilidad a ciertos grupos de la sociedad (personas mayores, pueblos originarios, personas en situación de discapacidad), lo que se convierte en problemas de ventanillas reales y virtuales que están pensadas para personas con estereotipos que están lejos de los promedios nacionales, o que sencillamente **no dan cuenta de elementos básicos de accesibilidad**.

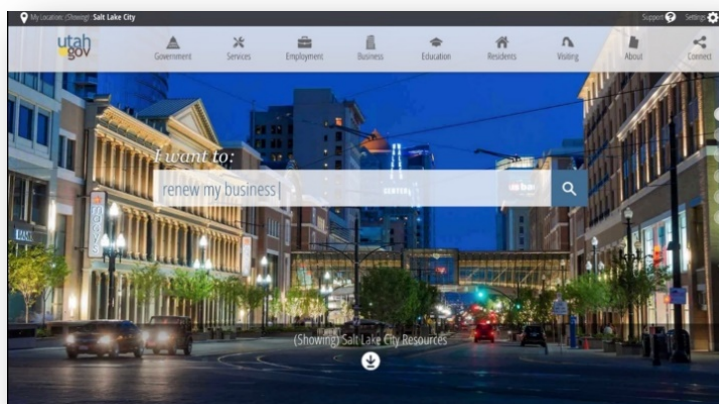
Desde un punto de vista de la presencia web, hemos visto grandes cambios en los últimos años, desde portales públicos centrados en la información que el servicio público quería destacar, hasta el día de hoy en el que la interacción (ventanilla y servicios online) es lo más relevante.

Si el lector está interesado en ver un ejemplo concreto de cambio de un modelo poco transaccional a uno reconocido por el premio “*Best of the Web*”, busque la experiencia del estado de Utah en Estados Unidos¹⁸. En las imágenes siguientes se muestra la evolución de dicho portal, en el año 2004 se trata de un sitio de baja transaccionalidad, mucho texto y poca información multimedial.



Fuente: Portal del Gobierno del Estado de UTAH - 2004

En la siguiente imagen se muestra el mismo portal en su versión del año 2015, en el que se puede apreciar el cambio, centrado en lo que busca el ciudadano (barra de búsqueda como elemento central, similar a Google) y los servicios asociados a ello.



Fuente: Portal del Gobierno del Estado de UTAH - 2015

¹⁸ Best of the Web 2015, Digital Government Achievement Award - <http://www.govtech.com/cdg/digital-government-achievement/Best-of-the-Web--Digital-Government-Achievement-Awards-2015-Winners-Announced.html>

Hoy vemos que muchos países de la región han implementado este tipo de portales, tal es el caso de Uruguay, Colombia, México, Chile y otros.

Provisión múltiple (co-producción de servicios):

En muchas áreas se están dando pasos hacia la provisión múltiple de servicios, esto es, que el estado y los privados o la sociedad civil organizada, se potencian para dar un mejor valor a los servicios que tradicionalmente entrega el estado en forma independiente. Este proceso, que se conoce como co-producción de servicios públicos, en algunos países nórdicos se ha desarrollado con bastante fuerza en los últimos años y en muchas áreas estos modelos permitirán mayor y mejor cobertura.

Ventajas del Modelo Online

Las transacciones llevadas al mundo *online* tienen una reducción de costos significativa, tanto en forma directa como indirecta. En forma directa, producto de que los costos de producción de trámites *online* son sustancialmente más bajos, y en forma indirecta, producto de los ahorros para sus usuarios (tiempos para llevar a cabo el servicio y costos de traslado).

En la tabla construida a partir de diversos estudios en países desarrollados en los últimos años [7], se muestran los costos operacionales de servicios prestados por diferentes instituciones estatales que ofrecen servicios a la comunidad; los montos corresponden a dólares norteamericanos, llevado a la fecha de hoy, ajustado por PPP (*purchasing power parity* – precios ajustado por paridad de compra). Las diferencias son monumentales y el servicio público puede multiplicar por 2, 3 o 50 veces su alcance con los mismos recursos humanos.

Tabla 8: Costos operacionales de servicios - ajustados por paridad de compra

Canal	Canadá	Reino Unido	Noruega	Australia
Presencial	7,4	15,3	14,0	19,6
Telefónico	4,6	5,9	7,0	7,7
Autoservicio Web	0,1	0,4	0,5	0,5

Fuente: K. Kernaghan – Universidad de Brock (2012), Transforming local public services using technology and digital tools and approaches – Local Government Association (2014), Digital government transformation – Deloitte Commissioned by Adobe (2015)

Existe otro canal remoto, denominado Autoservicio – Kioscos, el cual ha sido poco utilizado en la región, salvo el caso de algunos estados de México, por lo que no se cuenta con información suficiente asociada a dicho canal. De todas formas, se puede utilizar como proxy, los costos por canal que ha identificado la industria financiera para efectos de sus canales de atención:

Tabla 9: Costos según tipo de canal

Canal	Costos aproximados (US\$)
Sucursal (presencial)	10,0
Cajero Automático (ATM)	2,5
Banca online (eBanking)	0,1

Fuente: elaboración propia a partir de diferentes estudios de la industria financiera

Al llevar esto a una relación de proporcionalidad respecto del costo de la atención presencial, esto es, por cada 10 dólares de costo de atención presencial, los costos de otros canales serían los siguientes¹⁹:

Tabla 10: Comparación proporcional en el costo de los canales de atención (comparado con el presencial)

Relación de Costos por Canal	Relación (en base a presencial)
Presencial	10,0
Telefónico	4,4
Autoservicio Kiosco	2,5
Autoservicio Web	0,3

Como se puede apreciar, los costos operativos de los sistemas de autoservicio son sustancialmente más bajos que las interacciones presenciales. Si a lo anterior, se le agrega la reducción de costos de transacción por parte de los ciudadanos al no tener que desplazarse por ejemplo, estas diferencias serían mayores aún. Pero debemos hacer una salvedad: al llevar servicios a canales virtuales, parte de los costos se transfieren a los usuarios, por ejemplo en temas asociados a usabilidad y soporte, los cuales deben ser incluidos en el costo total de la solución.

Los principales errores en los proyectos Tecnológicos

Si bien este texto cuenta con una sección específica de gestión de proyectos, es oportuno identificar algunos criterios que son relevantes a la hora de diseñar e implementar proyectos del ámbito tecnológico.

Evaluaciones recientes sobre el comportamiento de los proyectos TI²⁰ fluctúan entre un 27% a un 71% de proyectos fracasados, con causales diversas como: i) poca claridad en los objetivos y resultados (37%), ii) problemas de comunicación (19%), iii) resistencia de los empleados (14%) y iv) falta de financiamiento (9%). Esta tendencia se repite incluso usando las así llamadas técnicas ágiles de desarrollo²¹.

Para hacerlo aún más concreto, en los últimos meses, un miembro de nuestro equipo (Barros) ha evaluado varios proyectos tecnológicos de alta complejidad en el sector público, con serias dificultades en diferentes países y realidades de la región, es decir, para ser más preciso, le ha tocado hacer las veces de “enterrador”. Son proyectos de desarrollo de software de plataformas gubernamentales, con presupuestos que van desde los 5 millones de dólares hasta varias decenas de millones²². En ellos ha identificado algunos de los

¹⁹ Para el caso del canal Autoservicio – Kioscos su utiliza el proxy de la industria financiera.

²⁰ Por ejemplo, revisar *Pulse of the Profession 2017 del PMI* o *Chao report de la consultora Standish group*.

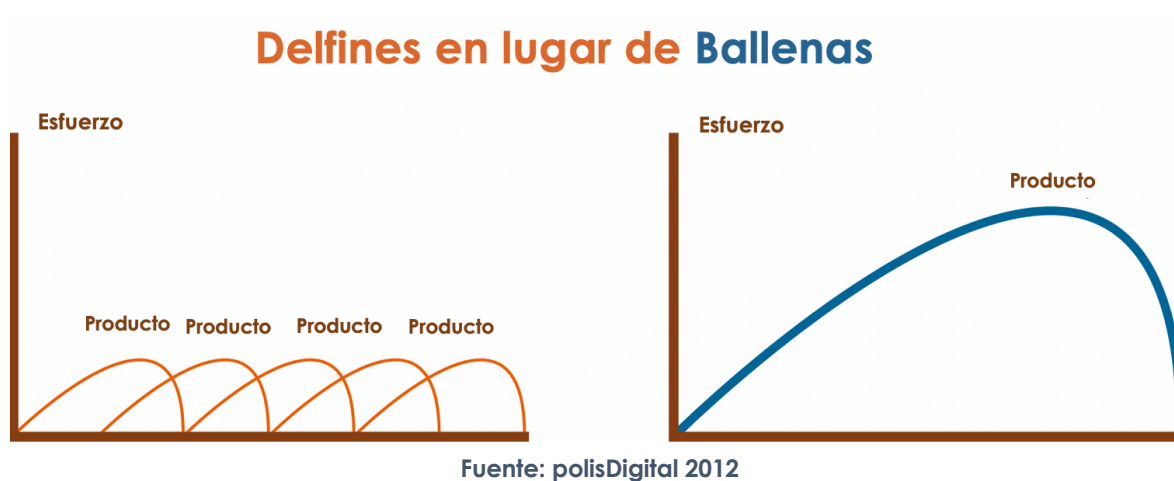
²¹ http://ibmsystemsmag.com/power/systems-management/workload-management/project_pitfalls/

²² Se debe señalar que el problema de los proyectos TI fracasados no es sólo algo que ocurra en la región, existen ejemplo emblemáticos en países desarrollados, como fue el caso de la reforma de la salud en Estados Unidos y su soporte tecnológico Healthcare.gov (<https://www.alejandrobarrros.com/el-proyecto-healthcare-gov-en-la-uti/>) y el proyecto de modernización tecnológica del sector salud en el Reino Unido. Ambos proyectos de años y cientos sino miles de millones de dólares fracasados.

elementos comunes, tratándose de proyectos de diferente índole y tipología, que dan una señal de atención a la hora de diseñar y gestionar proyectos de este tipo. Estos son:

- **Exceso de exigencias técnicas:** es común ver proyectos en los cuales se plantea como una exigencia poner estándares técnicos muy altos, en ocasiones expresados a través del uso de productos de reciente lanzamiento al mercado, en algunos casos incluso sin analizar si el mercado local es capaz de proveer personal con las competencias o experiencia necesarias para su desarrollo.
- **Proyectos de tamaño inabordable:** es bastante común que los proyectos no se segmenten, y se ven pocas iniciativas para reducir su tamaño, buscando establecer piezas abordables en términos de plazos, entregables y recursos, reduciendo el impacto de los errores, que seguramente existirán. **Es vital separar los proyectos en componentes más pequeños, es decir, usar la lógica de los proyectos “delfines” en lugar de proyectos “ballena”.** Los proyectos analizados continúan con la lógica de las ballenas. Hay que intentar reducir lo que Gauld y Goldfinch denominan los “entusiasmos peligrosos” [7], como en la famosa película “Atracción Fatal”.

Ilustración 26: Distintas aproximaciones de esfuerzos a la hora de desarrollar proyectos tecnológicos



- **Modelos de gobernanza poco adecuados:** es bastante frecuente ver este tipo de proyectos con poco apoyo de las autoridades y centrado en áreas de informática, con una escasa participación de las áreas del negocio y de los propios directivos. Otro problema frecuente es la falta de instancias decisionales de nivel estratégico para los proyectos.
- **Cambios abruptos en la estrategia de externalización:** no es raro ver cambios en la mitad de los proyectos, en el modelo de externalización adoptado, pero esto no es un problema en sí mismo. Cuando se decide cambiar el modelo de externalización, esto debe ir acompañado de una reorganización de los equipos internos.
- **Cambios en los equipos directivos:** muchos de estos grandes proyectos en el sector público tienen una alta rotación de personal, a nivel estratégico y táctico. Si además se trata de proyectos de larga duración (varios años) es muy probable que su ejecución coincida con cambios de administración, lo cual llevará aparejado en

muchos casos cambios en las autoridades del proyecto, con la habitual consecuencia de que los que llegan quieren redefinir todo, con la lógica del “*not invented by me*”, lo cual es “el valle de la muerte de los proyectos TI” [9]. Por ello es tan importante usar la estrategia de los “delfines” en lugar de las “ballenas”

- **Tiempos técnicos y tiempos políticos:** la asimetría entre tiempos técnicos, habitualmente bastante más largos que los tiempos políticos, no ayuda a tomar buenas decisiones en los proyectos, partiendo por definir fechas que son irreales, sólo para darle la razón a la autoridad. Se escucha con frecuencia la frase “pero si el ministro dijo que tenía que estar listo en 2 meses”, y la respuesta de un gerente público con convicciones públicas debe ser: “las cosas se demoran lo que se demoran y no lo que el señor Ministro quiere que se demoren”

Dimensionamiento inadecuado

Otro elemento que requiere de una atención especial es el dimensionamiento de los proyectos, una de las cosas que más llama la atención de los proyectos TI en el sector público, es su falta de diseño, con particular énfasis en dimensionamiento (tiempos y costos) de los mismos. Desde la construcción de pequeñas plataformas tecnológicas, hasta grandes sistemas, es muy frecuente encontrarse con proyectos en los cuales, el dimensionamiento en términos de costo y tiempo está muy por debajo de lo que uno esperaría como práctica.

Hace ya algún tiempo, a uno de nosotros (Barros) le tocó vivir la situación de corroborar la estimación que se había realizado en un proyecto en un país de la región; inicialmente dijo que con los datos que tenía estimaba un costo de al menos 1 millón de dólares (la estimación de los equipos internos era casi un décimo de esa cifra), la cara de los asistentes en aquella reunión era de incredulidad por lo elevado de su estimación. Un año después los números llegaban a casi el millón.

Algunos de los errores más frecuentes en esta área son:

- **Crear que las cosas (productos o servicios) cuestan lo que yo quiero que valgan y no lo que realmente cuestan (valor de mercado),** esto habitualmente se sustenta con el argumento, “pero si no tengo más presupuesto, son los recursos que hay”. Con la idea de que como existe un presupuesto definido, el proyecto no puede costar más. En ocasiones se escucha “pero si la jefatura dijo que esto no podría costar más de X” como si lo que cuesta el proyecto estuviera vinculado al ejercicio de la autoridad.
- **No incorporar incertidumbre en la evaluación:** esto es, en la medida que mi proyecto no está del todo definido, el nivel de incertidumbre aumenta y esto hay que incorporarlo en lo que costará finalmente. Una buena forma de mejorar es incorporar un factor de ajuste a la estimación
- **No usar datos de costo del mercado local para estimar:** una forma de obtenerlos es por la vía de realizar consultas al mercado o por la información existente en los portales de contratación pública. En caso de que no existan datos o que la información sea escasa, usar estándares internacionales, un buen ejemplo de ello son las métricas que utiliza Capers Jones en sus múltiples estudios y publicaciones [10].

Los proyectos tecnológicos se han complejizado [11]

No es sólo que existan errores a la hora de diseñar y gestionar proyectos TI en el sector público, estos también se han complejizado.

- **Procesos de negocios más complejos:** En los últimos años el estado se ha complejizado, hoy se requieren de servicios que den cuenta de altos niveles de conectividad, los ciudadanos esperan que el proceso tenga una lógica de meta-trámite y centrado en las necesidades de este. Además, deben contemplar la capacidad de operar en modalidad multicanal y en multiplicidad de dispositivos. En muchos casos también ya se cuenta con servicios digitalizados de gran volumen (alta transaccionalidad, muchos usuarios) en que cualquier cambio o innovación debe hacerse manteniendo la operación actual. En el pasado cuando se digitalizaba algún servicio, era un paso del mundo papel a lo digital, hoy en muchos casos eso no es posible.
- **Contratación pública:** la contratación pública TI no ha dado cuenta de la evolución de este tipo de proyectos. Todavía en muchos países, se contrata a fardo cerrado soluciones que no están del todo entendidas y menos aún con los requerimientos claros. Hay licitaciones en las cuales se espera que el oferente diga un valor final y ni siquiera hay claridad del problema a resolver ¿Cómo espera ese mandante que el proveedor pueda ofertar una solución a un problema que el propio mandante no tiene totalmente clara? Otro de los problemas es el abuso de los convenios marco, comprando proyectos en un formato de piezas y partes. A esto se suma que en muchos países hay que comprar al más barato y no al mejor, y existe confusión respecto de poner como elemento central al momento de la decisión el menor precio y no el mejor valor del gasto en el largo plazo, incluyendo por ejemplo los gastos anuales de operación.
- **Arquitecturas Tecnológicas deficientes:** en los últimos años las arquitecturas tecnológicas que permitan abordar nuevas soluciones y que además den cuenta de los sistemas legados, se han transformado en todo un desafío, ya que la diversidad de plataformas base, tecnologías diferentes y falta de buenas prácticas y estándares, hacen que la complejidad aumente significativamente. Otra cosa que ha impactado en los proyectos es que se espera que con grandes soluciones tecnológicas, se puedan resolver reformas del Estado, no del todo evaluadas.
- **Uso de enfoques metodológicos poco probados,** esto lo vemos a diario, instituciones públicas acogen como propias ciertas metodologías, pero con muy poca experiencia en su forma de trabajo. Hoy lo vemos con el tema de los métodos ágiles, se quiere usar un método ágil, pero la lógica de administración es de métodos tradicionales, *“Cuando lo ágil, no es tan ágil”* [12], lo único que hace este tipo de decisiones es entorpecer el avance de los proyectos, ya que pone una presión adicional en los equipos de proyecto, ya no sólo con las dificultades intrínsecas del mismo, sino que además adoptando una forma de trabajo y método poco usado en la organización.
- **Lo urgente versus lo importante,** la presión por mostrar resultados en el corto plazo, lo cual hace que en muchas ocasiones se tomen decisiones que van en contra de un mejor diseño de la solución, ya que lo que se busca es tener “una cinta que cortar” y anunciarlo en la prensa.
- **Poco aprendizaje cruzado,** es poco frecuente que las lecciones aprendidas pasen de una a otra institución. No hay una adecuada polinización cruzada en el Estado. No sólo se trata de una falta de intercambio de experiencias, sino también que

producto de esa asimetría en muchas ocasiones el estado paga varias veces por las mismas soluciones, o peor aún intenta resolver varias veces el mismo problema. Esto es muy frecuente en plataformas de administración, finanzas y gestión de recursos humanos.

- **Aversión al riesgo**, producto del aumento de los niveles de desconfianza en las instituciones y sus autoridades, el nivel de riesgo que están dispuestos a enfrentar las autoridades públicas es más bajo que en el pasado. Cabe señalar que cualquier proyecto de modernización relevante tiene riesgos y se van a cometer errores, el desafío es como mitigarlos y reducir su impacto. Hay que recordar que cualquier modernización tiene una componente importante de innovación y por ende de riesgo.

Desafíos futuros respecto de las TI y su uso en el Estado

A futuro el proceso de digitalización de los servicios públicos presenta varios desafíos, relacionados con aspectos tecnológicos, de diseño y ejecución de los proyectos y operacionales.

Tecnológicos

Desde un punto de vista tecnológico, los elementos que deben ser considerados dada la evolución de ciertas tecnologías, son al menos los siguientes:

- **Soporte móvil**, el diseño de los servicios debe considerar el acceso móvil, y que este será mayoritario, lo cual implica no sólo el desarrollo de sitios web responsivos, sino también el diseño y desarrollo de aplicaciones móviles (Apps), las cuales deberán estar disponibles en las plataformas de Apple y Google, lo que implica que los servicios móviles sean intermediados por terceros.
- **Datos y su gestión**, los datos y su gestión serán cada vez más relevantes, lo que implica establecer diseños e implementaciones que permitan potenciar el uso de esos datos, para propósitos de gestionar mejor el servicio, así como también para poner a disposición esos datos para el uso de terceros, en modalidad de datos abiertos y con la lógica de open by default.
- **Seguridad**, las soluciones deben contemplar mecanismos de seguridad cada vez más sofisticados, que reduzcan el riesgo de atentados, ataques y robos de información. Esto implica establecer políticas de diseño y uso de tecnologías que incorporen buenas prácticas en la materia.
- **Autenticación y firmado**, un elemento central a la hora de digitalizar servicios públicos son los mecanismos de autenticación a utilizar, sean estos basados en modelo centralizados o bien distribuidos, pero que deben asegurar la capacidad para identificar adecuadamente a los usuarios, con niveles de seguridad dependientes del tipo de servicio. Adicionalmente se debe contar con mecanismos robustos de firmado de documentos electrónicos.
- **Uso creciente de inteligencia artificial**. Estimado lector, esta fiesta recién está comenzando. ¿Lo han llamado alguna vez de su banco diciéndole que están tratando de hackear su tarjeta de crédito en otro país? ¿Cree usted que a futuro le llegará a su teléfono un aviso de que sus datos de laboratorio sugieren una posible diabetes y que le recomiendan asistir al consultorio municipal? Estos son casos en que los computadores procesan millones de datos y “deducen” información potencial o posiblemente útil, en base a algoritmos muy sofisticados.

Diseño y gestión de proyectos

Como se señaló en secciones anteriores la complejidad de estos proyectos ha aumentado en el tiempo, lo cual plantea tener cuidados a futuro, entre otros:

- **Esquemas de externalización.** Dada la evolución que ha tenido la comercialización de la infraestructura tecnológica desde modalidades on-premise²³ a servicios, las conocidas como computación en la nube del tipo IaaS²⁴, PaaS²⁵ y SaaS²⁶, esto plantea varios desafíos, en primer lugar presupuestarios, ya que en la lógica de servicios, los costos se mueven desde la adquisición de activos hacia el pago de servicios. Esto plantea cambios en el presupuesto de los servicios públicos, con la consiguiente negociación con el órgano regulador. Otro impacto está asociado a las formas de pago, ya que algunos de estos servicios se prestan por la web en forma internacional y no cuentan con presencia local y por lo tanto aparecen dificultades en los medios de pago asociados. Finalmente, hay un cambio del paradigma para las instituciones de control y reguladoras (contralorías y otros) ya que los activos tecnológicos no están en el servicio público, sino en un data center del prestador, y en muchos casos ni siquiera sabemos su ubicación: ¿sabe usted donde se almacenan sus correos electrónicos de Gmail?
- **Uso de métodos ágiles**²⁷. Cada vez más se utilizan métodos de desarrollo ágiles, y para su correcto uso y poder sacarle todo el potencial, se deben considerar todos los aspectos (contratos, capacitación, diseño), de forma tal que no se produzcan los errores habituales señalados anteriormente.
- **Periodo de transición** [13]. En todos estos procesos existirá un periodo de transición, que puede durar muchos años, y por lo tanto no sería raro que exista más de un proceso, el nuevo y el antiguo, los cuales deben convivir durante un tiempo, incluso se van a dar procesos que se encuentran a mitad de camino, con una parte digital y otra en papel, lo cual plantea desafíos de diseño. Otro tema que surge es, ¿cómo se manejarán procesos en los cuales parte de la cadena no haya sido del todo digitalizada?
- **Manejo de la historia.** Otro de los elementos que cualquier proceso de digitalización debe considerar es como hacerse cargo de la historia. Hay que responder preguntas tales como: ¿qué se digitaliza?, ¿hasta qué fecha?, ¿qué va a pasar a futuro con los que no fueron digitalizados?
- **Archivos.** Un elemento muy relevante es que muchos de los documentos que son parte de la relación entre el Estado y los ciudadanos deben permanecer durante mucho tiempo, algunos de ellos por décadas. Las preguntas que surgen son; ¿cómo garantizamos el acceso futuro a esos documentos digitales? Nos enfrentamos a la posible obsolescencia tecnológica de los medios de almacenamiento o de los estándares sobre los cuales fueron sustentadas (en los últimos años hemos visto pasar muchos estándares). Este es un problema que no presenta el papel. ¿Tiene usted información importante guardada en un diskette antiguo? ¿O en una cinta de video Sony?

²³ On-premise - https://en.wikipedia.org/wiki/On-premises_software

²⁴ Infraestructura como servicios (IaaS) - [https://es.wikipedia.org/wiki/Infraestructura_como_servicio_\(IaaS\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Infraestructura_como_servicio_(IaaS))

²⁵ Plataforma como Servicio (PaaS) - https://es.wikipedia.org/wiki/Computaci%C3%B3n_en_la_nube

²⁶ Software como Servicio (SaaS) - https://es.wikipedia.org/wiki/Software_como_servicio

²⁷ Métodos Ágiles - <http://noticias.universia.es/practicas-emprego/noticia/2018/03/12/1158346/consiste-metodologia-agile.html>

Como se han mencionado antes, el diseño adicionalmente debe contemplar adecuadamente los conceptos de **arquitectura, interoperabilidad y usabilidad**.

En suma, el lector habrá visto que el camino de las TI enfrenta obstáculos y riesgos más que relevantes. Pero es una mega transformación inevitable de los gobiernos o de cada uno de sus servicios. Esto no debe desanimar al lector. Con una buena planificación, es decir un buen diseño de la arquitectura tecnológica, todos estos problemas potenciales pueden resolverse. El daño ocurre cuando se inician proyectos de envergadura excesiva sin detenerse a reflexionar en estos desafíos. Pero si se hacen las cosas bien, la eficiencia y calidad de los servicios públicos, así como la comodidad para los ciudadanos, mejora en varios ordenes de magnitud. No hay que preocuparse, sino hay que ocuparse.

Prácticamente en cada página de este capítulo hemos mencionado cambios que, bajo una jerga técnica aparentemente inocente, pueden implicar modificaciones estratégicas verdaderamente revolucionarias para cualquier servicio público, ya sea para sus usuarios o sus funcionarios. Es por ello que al inicio insistimos tanto en que las TI no pueden dejarse únicamente en manos de los “computines”.

Preguntas para reflexionar

1. ¿Desde un punto de vista de los servicios que presta su institución, considera que la gestión de las TI's ha sido la adecuada en términos de recursos, personal, prácticas y resultados?
2. ¿Los proyectos tecnológicos de su institución han sido gestionados adecuadamente, han existido aprendizajes de los errores y aciertos del pasado?
3. ¿Qué tan alineados están sus servicios electrónicos con un modelo de servicios ciudadano-céntrico?
4. ¿Su institución cuenta con una hoja de ruta clara en materia de desarrollo digital de la misma y como las tecnologías de información van a apoyar los procesos de negocios?
5. Cuando a usted le envían un paquete por Courier internacional, como por ejemplo FedEx, usted puede entrar a un sitio web y hacerle “tracking”, es decir, saber exactamente dónde está el paquete en ese momento. ¿Qué tipo de software están utilizando para ello?
6. Si Ud. ha comprado libros u otros productos en el sitio web de Amazon o Alibaba, y este le sugiere otros productos porque “cree que le pueden interesar”, ¿qué tipo de plataforma tecnológica están usando?

15. LA (CASI) AUSENTE GESTIÓN DE PROCESOS

Iván Braga con la colaboración de Mario Waissbluth

Advertencia inicial

Este es probablemente uno de los capítulos más largos y de más difícil lectura de todo el texto. Si Ud proviene del mundo de las ciencias sociales... peor aún. Por ende, ceder a la tentación de omitirlo será grande. NO LO HAGA. La diferencia entre un Directivo integral y uno que navega superficialmente por sus temas relevantes está en este capítulo, así como en el de Tecnologías de Información. Tómese si es necesario el doble o triple de tiempo, pero estúdielos concienzudamente

El lavado de dientes de Pedrito

Pedrito tiene 3 años y hay que inducirle la costumbre del lavado diario de dientes. Para ello su madre, o padre, a) lo llama al baño, b) pone un pisito para que quede a la altura adecuada, c) pone un vaso en el lavamanos y lo llena de agua, d) pone la pasta en el cepillo, e) le dice a Pedrito que se cepille en la forma correcta que le ha enseñado, f) Pedrito se cepilla, g) la madre le pasa el vaso para que se enjuague, h) Pedrito lo hace de mala gana, i) la madre le revisa la boca y la encuentra con manchas de pasta, j) le dice a Pedrito que vuelva a enjuagarse, k) la madre vuelve a revisar y muy satisfecha, le da un beso a Pedrito, le pide que limpie el cepillo y el vaso, y vaya a jugar.

Este es un proceso de 11 pasos que describe... el lavado de dientes de Pedrito. En rigor, aquí podría terminar este capítulo, pero como somos insistentes, nos explayaremos. Primero, el lector notará que trabajan dos personas, y que más adelante podría ser solo una. Luego, por defectos en el proceso debidos a mala capacitación o deficientes incentivos, sobran 2 pasos. También puede notar que alguien, muy quisquillosamente, podría separar el paso c) en dos sub-pasos. A la inversa, alguien podría decir que todo el proceso de lavado de dientes es un subproceso del macroproceso que va desde despertar a Pedrito hasta tenerlo listo para ir a la escuela. Por último, la revisión de la boca de Pedrito es un acto de control de calidad del proceso.

¿Por qué es importante la gestión de procesos?

En una institución fiscalizadora de instalaciones eléctricas y de gas, se realizó hace unos años un rediseño que transformó completamente la forma de enfocar el proceso de fiscalización en terreno. La forma tradicional de coordinar, realizar y reportar una fiscalización era poco eficiente, lenta y burocrática, comprometiendo los objetivos estratégicos de la institución. Se rediseñó y transformó este proceso usando tecnología como habilitador. En el nuevo enfoque, la información asociada a la fiscalización se manejaba con anticipación, se complementaba en terreno con dispositivos móviles y con la guía de una aplicación que orientaba técnicamente la fiscalización. Los beneficios de tiempo, cobertura y eficacia fueron impresionantes, estando la clave no en automatizar las antiguas tareas, sino en repensar completamente el proceso, aprovechando las capacidades de las nuevas tecnologías digitales.

Cambios como el del ejemplo previo son posibles con un adecuado enfoque en procesos, para transformar la forma en que se entregan los servicios y se organiza el trabajo en los organismos públicos.

Los procesos son uno de los conceptos más relevantes en la gestión de una organización. Algo de lo que, si bien solemos hablar y escuchar cada vez más, se encuentra erróneamente circunscrito a una esfera técnica del quehacer de las instituciones. Es así como solemos escuchar que, “esto de los procesos” es algo que podemos dejarles a los técnicos para que lo trabajen después.

Lo cierto es que de la forma en que se manejen los procesos, dependerá buena parte del éxito de una organización y será lo que cotidianamente viven quienes interactúan con ella. Las personas que concurren a hacer sus trámites interactúan a través del proceso establecido y es esa la forma en que terminan entendiendo y percibiendo a la institución.

La organización se expresa a través de los procesos con los que ejecuta sus servicios, interactúa con los ciudadanos presta apoyo y entrega valor a la sociedad. Esto implica, algo profundamente práctico y que nos tiene que llamar a poner la **gestión de procesos** en alta prioridad. No es poco frecuente ver organizaciones con grandes diseños estratégicos que apuntan a resolver problemas estructurales diagnosticados cuidadosamente, pero que sin embargo no son capaces de volcar estos diseños en procesos eficientes que funcionen, conecten y hagan contacto con la realidad.

Cuántas veces hemos visto programas de fomento empresarial bien concebidos desde el punto de vista de la necesidad, bien financiados, pero que sin embargo no se tienen un diseño adecuado de los procesos a través de los cuales se entregarán los instrumentos de fomento. En estos casos solemos ver postulaciones acumuladas, grandes demoras en las definiciones para entregar los apoyos, incertidumbre respecto al estado de cada postulación y finalmente frustración de los destinatarios finales, ya que se generó la expectativa, pero no existió un canal operacional expedito para hacerla realidad.

*(Cualquier semejanza con la realidad **no** es coincidencia).*

Es por esta razón, que incluimos esta sección en el libro. Porque estamos convencidos de que, sólo diseñando, implementando y operando procesos adecuados, es posible hacer mejor gestión en las organizaciones públicas. Nuestra experiencia nos ha hecho ver que este énfasis suele estar ausente en las prioridades de gestión.

Sí este capítulo permite al menos asegurar que el lector otorgue una mayor prioridad relativa a los procesos al momento de tomar decisiones en la gestión de la organización, habrá cumplido su objetivo. Si, adicionalmente logramos transmitir algunas de las nociones básicas y herramientas de apoyo, que permiten mejorar la forma en que se gestionan procesos, nos podemos dar por satisfechos.

Los procesos en la organización

La forma tradicional en que vemos a las organizaciones es a través de un diagrama jerárquico que nos muestra una descomposición funcional de la institución: el clásico organigrama. Este enfoque revela una forma de entender la organización que buscar

establecer dominios en cada uno de los ámbitos funcionales y estructuras que permiten establecer la jerarquía de conducción en su interior.

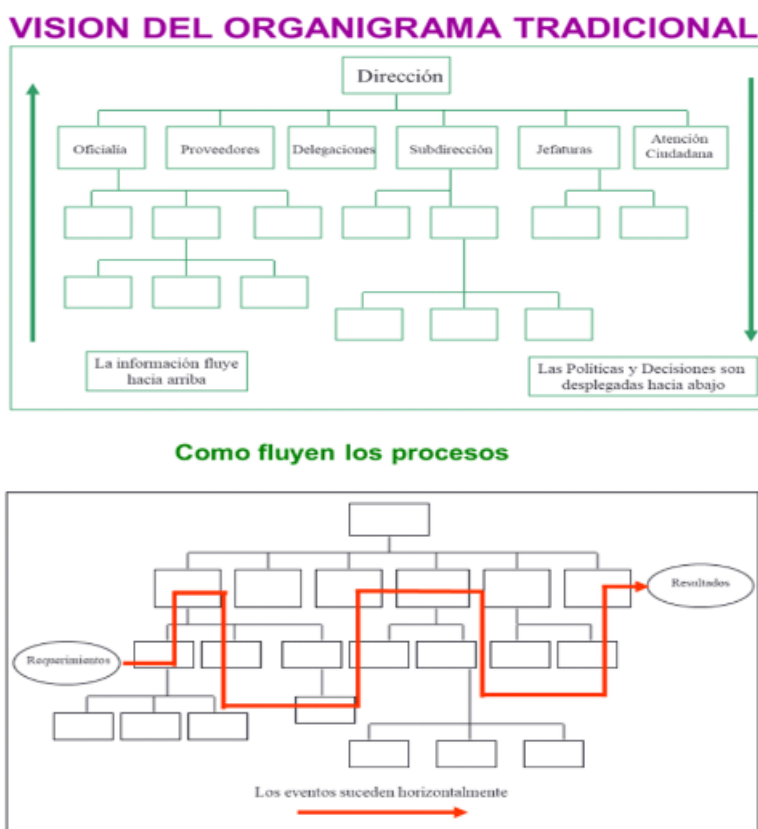
Esta forma, sin embargo, no revela como ocurren **realmente** las cosas al interior de la organización y no permite entender las interacciones a través de las cuales fluyen realmente las actividades. La mirada que queda oculta en el organigrama tradicional es aquella en donde aparecen los procesos.

La mirada de procesos es en cambio una vista transversal, que cruza horizontalmente la organización, conectando áreas que funcionalmente son distintas. Los procesos no se orientan por la jerarquía funcional y esta característica es fundamental para entender por qué la gestión de procesos es tan importante para asegurar la operación de una institución.

Pensemos por ejemplo en un trámite que un ciudadano realiza en un municipio. Lo inicia ingresando por una ventanilla correspondiente a un departamento, luego será derivado a otra área distinta, para terminar en el área de pagos y finalmente volver a su ventanilla original. En este proceso, nuestro ciudadano cruzó tres departamentos para realizar un simple trámite. Cuando revisamos, vemos a esta persona resolviendo a través del trámite una inquietud y esa es la interacción que genera valor desde su punto de vista.

El diagrama siguiente muestra gráficamente esta característica de los procesos:

Ilustración 27: La organización desde los procesos



Al ver a la organización a través de sus procesos, entendemos de mejor manera cómo podemos aportar valor y cómo nos relacionamos con los clientes y usuarios de nuestra institución. Para ello requerimos que nuestros procesos se orienten efectivamente hacia el cliente, se ejecuten adecuadamente y que además estén bien articulados y conectados entre ellos.

Gestión de procesos y gestión por procesos

Entendemos por **gestión de procesos**, los esfuerzos destinados al comprender, optimizar y asegurar el mejor desempeño de **un proceso** determinado. En este enfoque se usan las metodologías que permiten trabajar con el proceso, desde su identificación y mapeo, rediseño, mejora continua y el uso de tecnologías de apoyo para mejorar y medir el desempeño. El foco de la gestión de procesos es la mejora de cada proceso que estamos tratando de gestionar, entendiéndolo en su contexto, pero sin abordar el resto de la organización. (Como vimos al inicio, se trata de que Pedrito aprenda a cepillarse rápido y bien los dientes).

Mientras que, **gestión por procesos**, implica entender toda la organización como una **articulación de procesos** interconectados y vinculados entre sí. Este enfoque es una forma de gestionar, que usa a los procesos como la estructura básica a través de la cual se realizará la actividad de la organización. El foco de la gestión por procesos es entonces la organización completa. Este enfoque tiene gran potencial del punto de vista de una mejor gestión y se conecta con la gestión de procesos, porque en cada uno de los ámbitos de la organización podemos abordar los distintos procesos con este enfoque. (En el ejemplo del inicio, se trataría de organizar bien todos los procesos matinales del hogar para que podamos salir bien, rápidamente y sin conflictos a nuestras diversas actividades).

Para reflejar adecuadamente la gestión de un proceso, usamos mapas mientras que, para explicar la organización a través de sus procesos, usamos un diagrama que muestra cómo se interconectan los procesos entre sí. Este tipo de diagramas nos permite entender completamente cómo funciona la organización desde una óptica de procesos, a diferencia de la mirada del organigrama tradicional.

Tecnologías y procesos

Es importante entender que la tecnología no sólo permite la transformación de los procesos al interior de las organizaciones, sino que también cambia la manera de conectarse con los ciudadanos y los usuarios de los procesos. Es importante asumir este cambio diseño de los procesos de todo servicio público.

La transformación digital de las organizaciones pasa fundamentalmente por la forma en que **transformamos los procesos** aprovechando las capacidades que nos brindan las tecnologías digitales. Escapa al objetivo de este capítulo revisar las distintas tecnologías disponibles que pueden cambiar significativamente los procesos de los organismos públicos. Sólo diremos que son múltiples, en constante evolución, mucho más accesibles y con mayor impacto potencial, que en cualquier época anterior.

Un ejemplo relevante es la forma en que podemos tener trazabilidad y seguimiento de los procesos, desde nuestro teléfono móvil, teniendo visibilidad de su estado, su evolución a nivel agregado o detallado. Realmente es la información del proceso en la punta de nuestros dedos en forma instantánea y confiable. Estas capacidades orientadas al ciudadano pueden cambiar radicalmente la efectividad y relación de un servicio público.

¿Qué es un proceso?

Podemos entender un proceso de negocio, como un conjunto estructurado y repetitivo de actividades o tareas que se desarrollan para entregarle valor a un cliente (o destinatario del proceso), a través de la generación de un producto o servicio (que son la salida del proceso).

Creación de valor en un proceso

Para entender un proceso, lo clave es el hecho de que los procesos crean valor para sus destinatarios o clientes, a través de una secuencia repetible de actividades que se combinan para producir un resultado.

Esta característica nos permitirá trabajar sobre los procesos para mejorar su eficacia, entendida como la capacidad de crear ese valor al cliente. Asimismo, podremos hacer los procesos más eficientes, entendiendo qué actividades del proceso contribuyen a la generación de valor y cuáles no. Este análisis del valor es esencial para un rediseño que logre procesos más eficaces y eficientes.

Además, a través de la identificación del valor creado por un proceso, es posible establecer con claridad al cliente de éste.

Como consejo metodológico, siempre que analicemos un proceso, se recomienda establecer su objetivo a partir de la identificación del par Cliente - Valor. Si bien esto puede parecer obvio, es tremendamente útil y ordenador para fijar el marco de trabajo con el proceso, lo que tiene consecuencias importantes cuando luego se trabaja con él

El cliente del proceso es por lo tanto el destinatario del valor que el proceso está llamado a generar a través de las salidas o productos que genera. Con este enfoque, podemos tener clientes dentro y fuera de la organización, lo que da origen a la denominación de clientes internos y externos.

Muchos de nuestros procesos tienen clientes al interior de nuestras mismas organizaciones y la eficacia de estos procesos afecta la gestión del conjunto. En una mirada sistémica de la organización usando gestión por procesos, las interacciones entre éstos son muy importantes. La performance de un proceso pueda ser afectado por otro, a través de relaciones en que la salida de un proceso sea la entrada de otro o bien la salida de un proceso genere restricciones o recursos para otro. Por eso, lograr que un proceso que atiende a clientes internos se ejecute adecuadamente, es esencial para lograr la performance de otro proceso que se orienta a un cliente externo.

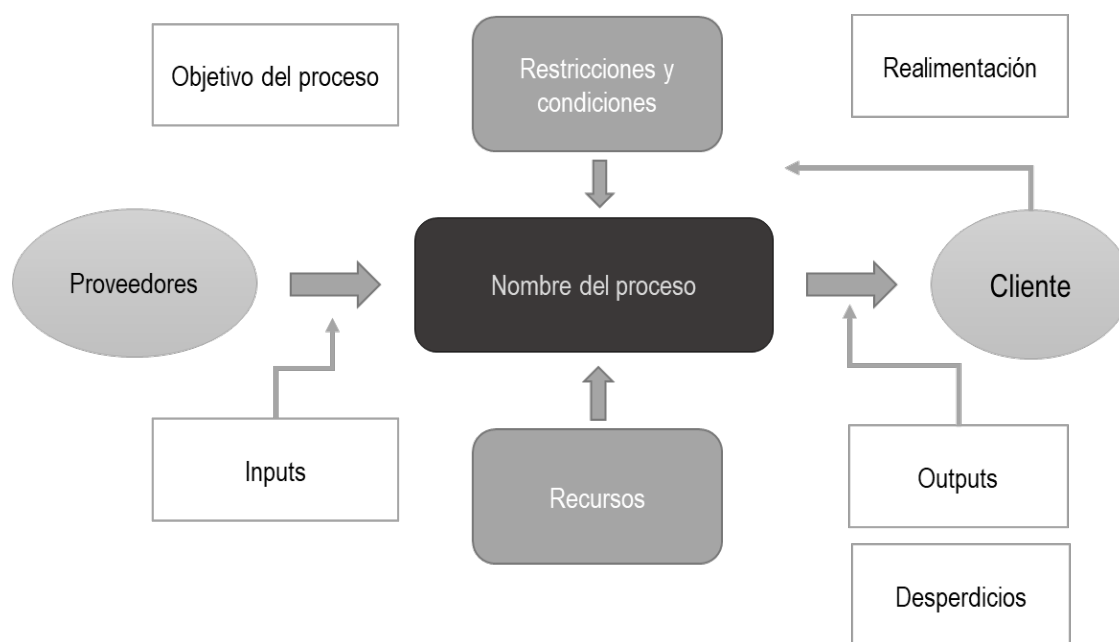
Diagrama de contexto de un proceso

Una forma útil de entender un proceso desde una perspectiva macro, es el diagrama de contexto. A través de éste, podemos entender el proceso desde la perspectiva de sus interacciones con el entorno, permitiendo una comprensión de su rol y de cómo se conecta

hacia afuera. En términos simples esto es ver el proceso como “caja negra” y entenderlo a través de sus interacciones con el exterior sin entrar al detalle de cómo se realiza el trabajo en su interior.

El siguiente es un ejemplo de un diagrama de contexto y en el podemos apreciar sus partes esenciales:

Ilustración 28: Diagrama de contexto (el proceso como "caja negra")



Fuente: Elaboración propia

- **Cliente:** Como ya lo explicamos es el destinatario principal del proceso, a quien le genera valor el resultado de este.
- **Salidas u outputs:** Es el producto del proceso, cuyo destinatario es el cliente. Los productos pueden ser múltiples y eventualmente también los clientes.
- **Entradas o inputs:** Son los insumos o entradas al proceso, que son generadas por los proveedores. Pensemos por ejemplo en la solicitud de inicio o el formulario o el requerimiento electrónico o telefónico, que da inicio al ciclo del proceso.
- **Proveedores:** Es quien entrega un input o entrada al proceso. El concepto de proveedor no es en este caso el tradicional, ya que no se requiere un intercambio de compra necesariamente para contar con este input. En no pocas ocasiones, el cliente del proceso es también un proveedor de éste. Por ejemplo, cuando se requiere un input del cliente para el desarrollo del proceso.
- **Referencias:** Se trata de todo el marco de normas del proceso que definen la forma en que éste debe realizarse. Acá encontramos los marcos normativos, las restricciones técnicas, presupuestarias y en general cualquier definición que establezca cómo debe desarrollarse el proceso.
- **Recursos:** se trata de los mecanismos y elementos de distinta índole, que son necesarios para el desarrollo del proceso. Podemos estar hablando de recursos humanos, maquinaria, infraestructura física, tecnología, etc.

Si bien estos son los elementos centrales, es posible también identificar otros elementos tales como:

- Realimentación: Posibles flujos desde el cliente que nos entregan información acerca del proceso. Por ejemplo: reclamos, evaluaciones o consultas una vez terminado el ciclo.
- Desperdicios: Entendemos por desperdicios en un contexto de procesos, aquellas salidas generadas por el proceso que no son las asociadas al objetivo del proceso. Volveremos sobre este punto más adelante.
- Otros procesos con los que se conecta: Se suele identificar también en diagramas de contexto, a otros procesos que se vinculan con el que analizamos aguas arriba o aguas abajo.

Recomendamos que siempre realice un diagrama de contexto de un proceso, antes de comenzar a trabajar con él. Su desarrollo generará un entendimiento común para comprender mejor como el proceso juega un rol en la organización. Esto ayuda a que el análisis del proceso se realice con una mirada integrada que evita mucho de los problemas del enfoque aislado, que finalmente afectan nuestra capacidad para mejorar el desempeño.

El enfoque a través de diagramas de contexto permite además construir una mirada completa de la organización basada en conexiones de procesos que se articulan entre sí. Esto nos ayuda a tener una efectiva gestión por procesos de toda la organización, con las ventajas de un enfoque sistémico que conecta e interrelaciona los procesos.

Los límites de un proceso

Un concepto muy relevante en el trabajo práctico es el de límites del proceso. Más que un elemento teórico, las definiciones de límites del proceso prestan una gran utilidad práctica.

Los límites de los procesos son una convención arbitraria, que se toma para poder establecer el marco de análisis y de trabajo con un proceso concreto. Por lo tanto, dónde empieza y dónde termina un proceso determinado, es una definición que se debe establecer. Lo que si es esencial es que esta convención sea entendida y asumida por todos los involucrados de la misma forma.

Muy importante es evitar descoordinaciones y conflictos producto de ambigüedades relativas a los límites entre los involucrados en un proyecto de mejora de procesos. Un buen ejemplo para ilustrar este punto es el proceso de compras. En algunas instituciones el proceso de compra se entiende finalizado al emitir una orden de compra. Mientras que, en otras, el proceso llega hasta la recepción del bien o inclusive hasta el pago final al proveedor

La recomendación si está trabajando sobre un proceso es asegurar convenientemente que todos los involucrados entiendan de la misma manera donde empieza y dónde termina el proceso (¿Que entenderemos por aguas arriba del proceso y que entenderemos por aguas abajo?). en caso contrario nuestra experiencia indica que se genera desorden y caos.

Definir los límites del proceso no se contrapone con comprender la integración sistémica que el proceso tiene al interior de la organización. Ningún proceso es una isla, pero al fijar límites se puede poner el foco de nuestro análisis y trabajo, dentro de ese marco.

Macroprocesos, procesos y subprocessos

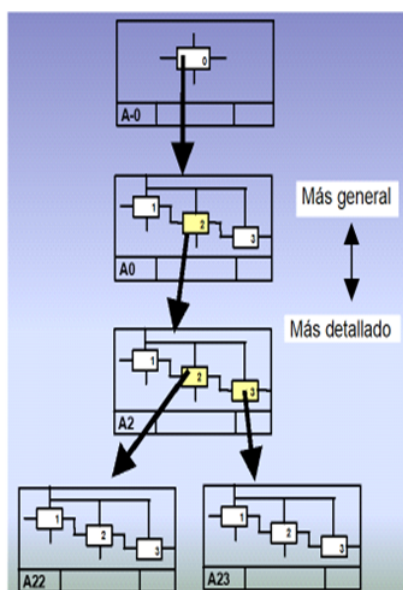
Otra característica importante de los procesos es la capacidad que éstos tienen para ser descompuestos sucesivamente. Esto nos permite adentrarnos en los detalles del proceso, aunque sin perder la visión de contexto para entender dónde estamos situados.

Esta característica es también muy relevante en la práctica. Nos ayuda a la mirada del proceso desde el enfoque macro hasta el nivel de detalle que queramos (imagínese haciendo zoom sobre una imagen, para luego volver sobre la mirada completa). Lo potente de este atributo es su utilidad como elemento de comunicación entre quienes se relacionan con un proceso. A través de la mirada integral por los distintos niveles de descomposición de un proceso, se puede conectar eficazmente la perspectiva gerencial (más macro) con la mirada de quienes trabajan directamente vinculados a la operación de los procesos (más detallada).

Frecuentemente solemos denominar Macroprocesos al nivel más General de visión de un proceso (o conjunto de procesos), para luego descomponerlos en procesos y en subprocessos. La recomendación en este sentido es unificar el lenguaje y la convención para denominar un proceso o subprocesso. Al igual que en el caso de los límites, lo importante es el entendimiento común y que todos aceptemos una misma convención.

Las distintas metodologías de modelamiento hacen uso de esta capacidad y las herramientas con las que se suele trabajar para mapear procesos, nos permiten fácilmente esta navegación desde lo macro al detalle.

Ilustración 29: Descomposición de procesos de más general a más específico

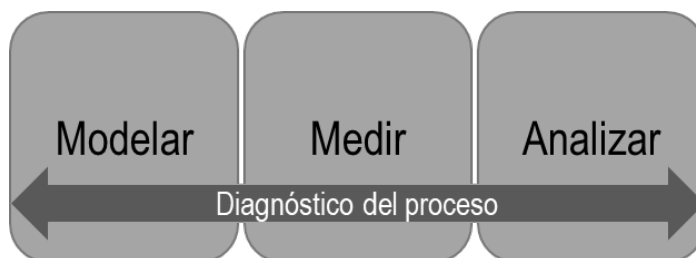


Entendiendo un proceso: Guía práctica

En esta sección proponemos un enfoque simple para tener un entendimiento integral de un proceso. Esto puede ser útil para trabajar con el proceso, mejorarlo, rediseñarlo documentarlo o incluso capacitar en su uso.

El planteamiento considera 3 enfoques o miradas: el mapeo de procesos, el análisis de las métricas y el análisis de sus problemas. Al complementarse estos 3 enfoques se puede sintetizar el entendimiento completo del proceso.

Ilustración 30: Etapas para entender y diagnosticar un proceso

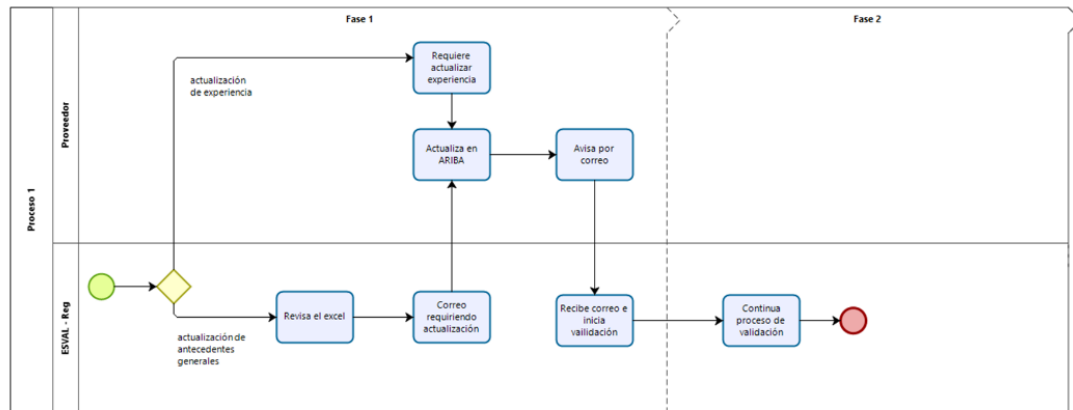


Mapeo de procesos

Mapear un proceso significa generar una representación gráfica y útil del proceso, es decir un mapa. El atributo útil no es menor en este contexto, ya que un buen mapa de procesos es aquel que cumple su objetivo. En este sentido más que pensar en hacer el mejor o más detallado mapa posible, tenemos que entender claramente que esperamos de él. Por ejemplo, si queremos generar una visión de alto nivel del proceso, nuestro mapa será distinto de aquel que prepararemos para documentar o para construir un sistema de información que soporte el proceso. Es un error frecuente cuando nos enfrentamos al mapeo de procesos, el construir mapas que tienen más detalle del necesario y que por lo tanto generan confusión. También ocurre que dejamos sin graficar partes esenciales del proceso que son relevantes a la hora de mejorarlo.

Existen diferentes metodologías para realizar estos mapas de proceso. Actualmente se utiliza mucho la metodología BPMN, basada en el enfoque BPM (Business Process Mapping). Planteamos utilizar este enfoque por su simplicidad, por su amplia utilización y por existir herramientas de fácil acceso con las que se puede modelar. En las siguientes figuras vemos un ejemplo de mapa simple de proceso.

Ilustración 31: Ejemplo de diagrama BPMN de un proceso



Powered by
bizagi
Modeler

Recomendación práctica: Usted puede descargar distintos softwares gratuitos para empezar a construir mapas de proceso usando BPMN. Por ejemplo: www.bizagi.com o www.bonitasoft.com.

Importante: Recomendamos enfáticamente usar una herramienta de mapeo de procesos en lugar de dibujar el proceso con un software cualquiera. Esto es importante porque se hará más fácil el mapeo y ahorraremos tiempo significativo. Pero también, porque estas herramientas utilizan los conceptos que ayudan a hacer una mejor representación del proceso.

Nuestra recomendación es complementar el diagrama de contexto (ya explicado) con un mapa de procesos que nos permita ir a un mayor detalle. Los mapas de proceso permiten además que vayamos descomponiendo a un nivel mayor de detalle. Por ejemplo, podemos usar subprocesos si queremos diagramar en mayor profundidad.

Métricas del proceso → Cuantificando la gestión del proceso

Es importante complementar el análisis de un proceso con una mirada de sus principales métricas. En este aspecto vemos un error frecuente, cuando sólo se analizan procesos en función de sus actividades, sin incluir una mirada cuantitativa de las principales variables de su evolución. Nuestra recomendación es enfática: no es posible entender un proceso sin analizar sus principales métricas.

Por cierto, el tipo de métricas dependerá fuertemente del proceso. Sin embargo, es posible identificar algunas dimensiones habituales que medir en todos los procesos. Algunas de estas son:

- Variable de flujo: Por ejemplo, las tasas de entrada del proceso o tasas de salida.
- Variables de estado o stock: Por ejemplo, nivel de acumulación de procesos en curso, número de pacientes en lista de espera, número de causas en tramitación.

El análisis de la relación entre los flujos y los stocks de un proceso es muy importante para entender la evolución cuantitativa del mismo. Es así como un proceso que está mostrando tasas de salida mayores que las de entrada, se estará congestionando.

La relación entre el stock y la tasa de salida nos muestra lo que se tardará en procesar todo lo pendiente, aun cuando no hubiera flujo de entrada. Aunque esto parezca obvio, no pocas veces la falta de un análisis de flujos y stock afectan las decisiones que se toman respecto de un proceso, lo que tiene consecuencia en los usuarios y clientes finales del mismo.

Es interesante además revisar los flujos y capacidades a través de las distintas etapas del proceso. Para ello es muy útil complementar con diagramas y mapas del proceso. No es poco habitual encontrar procesos no balanceados, en los que distintas etapas presentan capacidades diferentes, generándose un cuello de botella que afecta la capacidad del conjunto. Esto es uno de los hallazgos habituales cuando se analizan procesos en organizaciones públicas. La lógica de colocar más recursos para aumentar la capacidad el proceso, muchas veces no considera donde están los cuellos de botella, lo que hacen que la eficacia de los aumentos de recurso sea mínima.

Un caso real de esta situación, lo vimos cuando revisamos el proceso de aprobación de solicitudes para un subsidio en una institución pública. Al analizar las métricas del proceso vimos que había una gran cantidad de solicitudes pendientes y atrapadas en el flujo. Sólo muy pocas solicitudes habían logrado ser tramitadas.

La tentación de los directivos públicos fue aumentar la capacidad de atención para destrabar la congestión. Sin embargo, la iniciativa apuntaba a incrementar la cantidad de funcionarios que recibían las solicitudes, así como mejorar el canal web asociado. Al revisar con detalle las cifras a través del flujo de actividades, se descubrió que la etapa de recepción no era el cuello de botella. Aumentando la capacidad allí se habría podido recibir más solicitudes, pero esto sólo habría aumentado la cantidad de pendientes en el proceso.

Del análisis concluimos que la actividad crítica estaba en la revisión legal y que también había restricciones de capacidad en la revisión técnica de los antecedentes. Con estos datos se tomaron decisiones que lograron incrementar significativamente la capacidad del proceso, con sólo aumentar levemente los recursos asignados a estas dos etapas. Es muy importante analizar detenidamente estos casos, porque de lo contrario a pesar de contar con mayores recursos el impacto logrado sería bajo. Claramente no es un buen escenario desde el punto de vista de eficacia ni de eficiencia.

Recomendamos siempre al analizar un proceso, que se revisen los flujos y las capacidades por cada una de las etapas. De esta manera en forma simple será posible establecer si el proceso esta balanceado. Un análisis detallado requiere de una modelación matemática más compleja, sin embargo en muchas ocasiones basta un análisis simple para descubrir los cuellos de botella y despejar los puntos que afectan la capacidad del proceso.

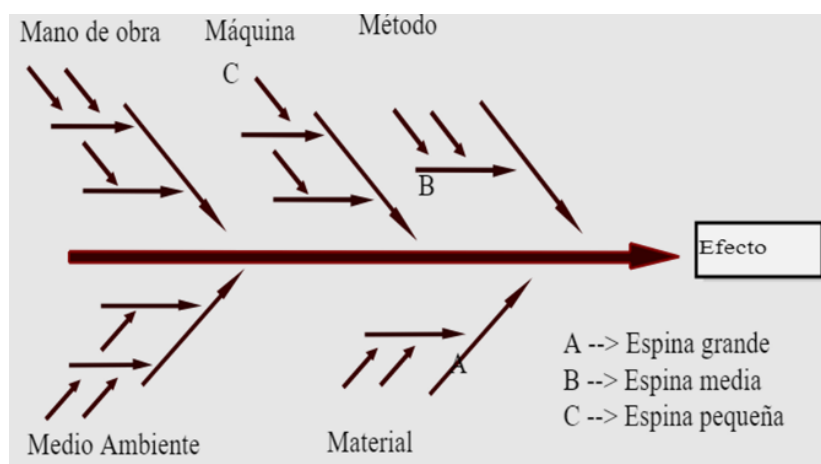
Nuestra recomendación es que, como ejecutivo público, no deje de analizar los flujos de sus procesos más relevantes. No piense que esto es un tema técnico delegable, ya que el comprender las dimensiones cuantitativas que están asociadas al desarrollo del proceso, de seguro le ayudará a entenderlo mejor y a poder gestionarlo.

Análisis de problemas en un proceso

El tercer elemento que recomendamos para completar el entendimiento del proceso, es un análisis de sus principales problemas. Buscamos establecer una relación lógica entre los problemas del proceso y la cadena de causas que lo explican.

Para este análisis existen distintas metodologías. Podemos utilizar por ejemplo el método de Ishikawa, los árboles de problemas o varias técnicas de los enfoques Lean y Six Sigma. Todos estos enfoques tienen en común el levantamiento de un conjunto de hipótesis para establecer relaciones causales que nos llevan a explicar el(los) problema(s) que presenta el proceso.

Ilustración 32: Diagrama de causa y efecto de Ishikawa



Lo importante, más que la metodología, es hacer este análisis a través de un mecanismo simple y participativo que permita incorporar a los distintos actores vinculados al proceso, asegurando que no se pierdan información valiosa que nos pueda ayudar a explicar las causas de los problemas.

Lo central es poder establecer esta cadena causal sobre la base de hipótesis que nos permitan tratar de explicar la génesis del problema, intentando ir hasta sus causas raíz. Esto hace necesario un análisis de dos o tres niveles generalmente. Recomendamos acotar estos análisis hasta un tercer nivel y sólo ir más allá en casos estrictamente necesario. En la práctica es habitual encontrar un muy buen entendimiento de las causas del problema con un segundo nivel.

Es importante complementar estos análisis con el máximo de información y datos del desarrollo del proceso que nos permitan validar las hipótesis y también establecer cuáles son las causas más relevantes para explicar los problemas.

Es común encontrarse con instituciones en que existen prejuicios establecidos respecto a las causas de los problemas que afectan los procesos. Estos juicios previos influyen o determinan gran parte de las decisiones que se toman respecto al proceso. Es importante en estos casos recurrir a un análisis integral de causas como el que proponemos, ya que muchas veces aparece información nueva y también se desmitifican algunas ideas previas respecto a las causas de los problemas.

Es importante mencionar que el análisis de problemas de un proceso debe considerar su dinámica. En otras palabras, los problemas del proceso van cambiando y es importante mantener una visión actualizada de sus causas. Por ejemplo: en una ocasión analizamos

un proceso de reparto de textos escolares. Inicialmente el gran problema estaba centrado en la cobertura y en la capacidad de llegar oportunamente a todos los puntos de entrega. Gracias a un proceso de rediseño focalizado en resolver este problema, la situación mejoró significativamente. Sin embargo, con el paso del tiempo el proceso empezó a evidenciar otros problemas asociados a calidad y consistencia. Fue necesario actualizar el análisis de causas para entender esta nueva realidad.

Una vez finalizado el análisis integral de un proceso, que se ve plasmado en un mapa, las métricas y análisis de problemas, tendremos una comprensión mucho más profunda del proceso y su situación actual. Esto será clave para trabajar con el proceso, ya sea en su rediseño, su gestión diaria o para casos de mejoramiento puntuales. Este entendimiento puede servirnos también cuando no queramos intervenir el proceso, sino solo explicarlo y administrarlo la mejor manera.

Rediseñando procesos

Un rediseño es una transformación de un proceso que busca obtener mejoras significativas en sus características como, por ejemplo: calidad, tiempo, flexibilidad y costo, para poder cumplir con su objetivo de mejor forma.

Lo que define a un rediseño, es precisamente ese carácter significativo de las mejoras que buscamos lograr en el proceso. Si estamos pensando en mejoras marginales, no estamos hablando de rediseñar procesos. La magnitud de la transformación que buscamos y de su impacto esperado, definen al rediseño.

Es importante establecer con claridad y a priori, cuáles son los objetivos que se buscan con el rediseño. Mejorar el proceso es un concepto muy amplio y que no define específicamente qué es lo que buscamos. Todo rediseño debe tener explicitado el objetivo buscado y este debe estar alineado con las mejoras significativas que pretendemos obtener en alguna de las dimensiones del proceso.

Es habitual encontrarse con proyectos de rediseño en que el objetivo no está suficientemente claro. Se declara que se busca mejorar el proceso y se enuncian distintas dimensiones de mejora, sin embargo, no está clara cuál es la prioridad y el foco que el rediseño busca obtener. Este tipo de situaciones generan problemas desde el origen en los proyectos de rediseño.

Nuestra recomendación enfática es explicitar y consensuar los objetivos que un rediseño de procesos deberá conseguir. Se debe asegurar el compromiso de alto nivel ejecutivo con los objetivos planteados.

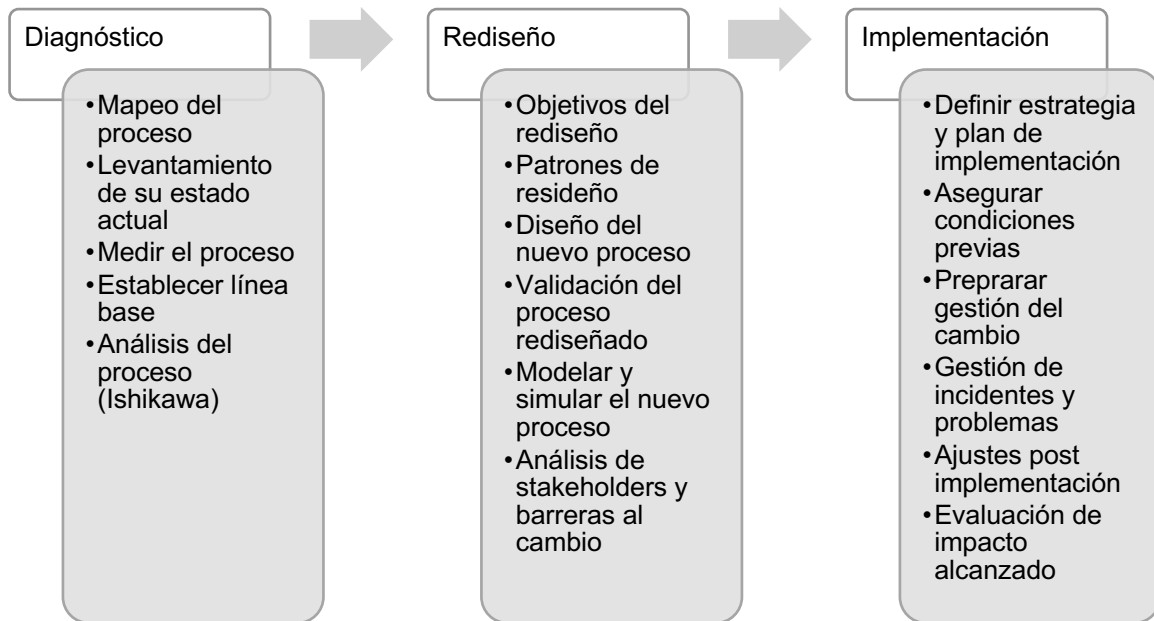
Etapas de un rediseño

Si analizamos la bibliografía sobre procesos encontraremos distintas metodologías y secuencias de pasos propuestas para desarrollar un rediseño. Sin recomendar una en particular, lo esencial en todas ellas puede resumirse en las siguientes fases:

- Diagnóstico del proceso: Fase en la que buscamos tener un entendimiento completo del estado actual del proceso, antes de ser intervenido. Recomendamos utilizar la guía práctica para entendimiento de proceso ya presentada en la sección anterior.

- Diseño del nuevo proceso: En esta fase se plantea y construye el nuevo proceso con los cambios que se introducirán para conseguir los objetivos buscados y en función del diagnóstico previamente realizado.
- Implementación del rediseño: En esta fase el proceso rediseñado se implementará reemplazando al antiguo proceso, según el enfoque de seleccionado para ello.

Ilustración 33: Fases de un rediseño



Patrones de rediseño

Al rediseñar un proceso se procederá a construir una nueva forma de ejecutarlo que reemplace y supere a la forma anterior. Esto tiene que ser de acuerdo con los objetivos planteados y según el diagnóstico realizado.

No hay recetas únicas para construir este nuevo proceso. Definitivamente la creatividad y un conocimiento acabado del detalle del proceso, junto con una visión innovadora que haga uso de las nuevas capacidades disponibles, serán los elementos centrales para construir el nuevo proceso.

Sin embargo, existen algunas formas habituales que vale la pena considerar ya que pueden servir de inspiración para generar las propuestas de cambio. Le llamaremos patrones de rediseño, es decir formas y enfoques habituales de lo que es posible al transformar un proceso.

Si bien escapa al alcance de este capítulo el ir a detalle sobre estos patrones, vamos a mencionar y ejemplificar algunos de los más importantes. Incluimos acá una lista (no exhaustiva) con 12 patrones habituales.

1. **Eliminar pasos que no agregan Valor:** Es la forma más frecuente de transformar un proceso. A través de una revisión de los distintos pasos que lo conforman buscando detectar y eliminar aquellos que no agregan valor. Es muy frecuente que los procesos estén llenos de pasos que se generaron en el tiempo por causas y circunstancias que ya no se justifican. Es necesario realizar siempre un análisis radical en busca de estos pasos para eliminarlos. (Le recomendamos que revise nuestra bibliografía complementaria para más detalle respecto a cómo realizar este análisis)
2. **Eliminar los cuellos de botella:** Es muy importante entender la dinámica del proceso para detectar dónde están los puntos que acotan la capacidad o la velocidad del proceso. En los rediseños podemos aumentar la capacidad de estos puntos o eliminarlos transformando el flujo.
3. **Combinar pasos en un proceso:** Es común que podamos combinar dos acciones que se realizan en distintos pasos del proceso. Esto contribuye a mejorar los tiempos y eficiencia del proceso. Por ejemplo, es posible combinar pasos de preparación y transporte. O también pasos de revisión y corrección. (Incluiremos ejemplos adicionales en la bibliografía complementaria, que le sugerimos revisar).
4. **Cambiar el flujo de secuencial a paralelo:** Es común que los procesos tengan una estructura secuencial que los hace largos e ineficientes. Para estos casos, el revisar posibles cambios para que las actividades se hagan en paralelo, genera beneficios de tiempo y eficiencia.
5. **Creación de rutas rápidas (“fast track”):** Muchas veces los procesos tienen pasos que sólo aplican para situaciones complejas, pero que sin embargo hacen más largo el flujo para los casos simples. En estas ocasiones el repensar el esquema con rutas rápidas para los casos simples, puede ser una buena opción.
6. **Capturar la información en el origen:** Es esencial para mejorar los procesos, aprovechando las capacidades tecnológicas actuales, que la información se capture siempre en el origen y el momento que se genera. Toda postergación de la cadena de información es siempre una oportunidad de mejora para optimizar el proceso. Las capacidades tecnológicas actuales generan una oportunidad clara para realizar esta captura en forma oportuna.
7. **Automatización de tareas:** Donde el proceso tenga tareas manuales, es necesario apuntar a su automatización con las tecnologías disponibles. En este sentido las oportunidades son significativas y no hay excusa para mantener procesos manuales que sean automatizables. Un ejemplo claro son las tareas de validación. Si somos capaces de contar con información digital, debemos tender a validaciones automáticas y en línea.
8. **Dejar que los usuarios sean activos en el proceso:** Este también es un cambio importante que se facilita con la tecnología disponible. Es clave traspasar a los usuarios cualquier actividad en que puedan incorporar información, activar el proceso o recibir feedback de su estado. La incorporación de tecnologías móviles es clave para hacer más fluido y accesible este cambio.
9. **Estandarizar y eliminar la variabilidad:** Es común ver que los problemas de los procesos, tienen que ver con la falta de estandarización con que éstos se ejecutan al interior de las organizaciones. Tender a contar con un proceso estándar y reducir las variaciones arbitrarias respecto de éste, es un importante patrón de mejora.
10. **Interconexión de organismos públicos:** El potencial de agilizar procesos a través de la interconexión entre organismos públicos es significativo. Si bien hemos tenido avances en esta materia, aún queda espacio relevante para mejorar. Nuevas tecnologías disponibles permiten hacer posible esta interconexión con enfoques más simples, cortos y baratos que en el pasado.
11. **Gestión de conocimiento del proceso:** Es importante generar bases de conocimiento del proceso, que permitan asegurar que la información se comparte y que las respuestas y comportamientos son coherentes. En este sentido tender a procesos en que podamos capturar el conocimiento y mantenerlo actualizado para su uso efectivo, es muy importante. En este punto es posible partir siempre con iniciativas de bajo costo, pero muy efectivas como pueden ser lo scripts de manejo, preguntas frecuentes o los wiki.
12. **Trazabilidad del proceso:** Recomendamos incluir en los nuevos procesos mecanismos de seguimiento, que nos permitan entender la dinámica y capturar información del estado de cada instancia del proceso.

El rol de la tecnología

El rol de la tecnología como habilitador de los rediseños es muy importante. No se trata en todo caso de automatizar los procesos actuales. Es necesario ir más allá, repensando completamente el proceso, para ir descubriendo oportunidades de hacer las cosas en forma distinta, utilizando las capacidades que la tecnología nos entrega.

Es común el error de pensar que automatizando y colocando distintos dispositivos digitales sobre el proceso estamos transformándolo y rediseñándolo. La tecnología es un motor impresionante para cambiar los procesos, pero el enfoque debe tender a redefinir completamente la forma en que hacemos las cosas.

Por ejemplo, una tarea que no debe ser realizada si analizamos lógicamente el proceso, no debería ser automatizada ni llevada a un dispositivo móvil bajo el pretexto de innovar en el proceso. En este caso debemos atrevernos a eliminar la tarea, repensando el proceso para que se pueda desarrollar sin necesidad de ella.

Casos

En una agencia recaudadora, nos tocó enfrentar la situación de un importante cambio tecnológico, que implicaba el remplazo de todo el equipamiento computacional. Esto, sin embargo, no logró impactar en productividad y eficiencia de acuerdo a lo esperado. Al analizar el problema resultó evidente que el proyecto inicial sólo había considerado incorporar la tecnología, sin cambiar el proceso anterior. Es decir, las ineficiencias que la institución traía se mantuvieron, sólo que ahora las tareas se hacían con la nueva infraestructura, a la cual se les sacaba un provecho marginal. Replanteado el proyecto para transformar el proceso en base al potencial real de la nueva tecnología, se pudo corregir esta situación y capturar las mejoras esperadas.

IMPORTANTE: La mirada tecnológica debe ser dinámica.

Si pensamos en las capacidades tecnológicas de hace cinco años y las comparamos con las actuales, veremos que han surgido muchas nuevas opciones para transformar los procesos. Este fenómeno no se detendrá y por lo tanto tenemos que pensar el rol de la tecnología sobre los procesos entendiendo la dinámica evolutiva que ésta tendrá. Para ello es importante preguntarnos el horizonte de los proyectos que estamos desarrollando para transformar procesos. Si los horizontes son de largo plazo, debemos dejar espacio y considerar en nuestro diseño el rol que futuras y nuevas tecnologías podrán tener sobre los procesos. Debemos evitar congelar el proceso tecnológicamente o realizar inversiones que impliquen barreras para incorporar nuevas tecnologías hacia adelante.

El desafío de la implementación de un rediseño

La implementación es la fase clave y más compleja de un rediseño. Es cuando realmente se cambia la forma de realizar las actividades y se le da vida al nuevo proceso, con las mejoras definidas.

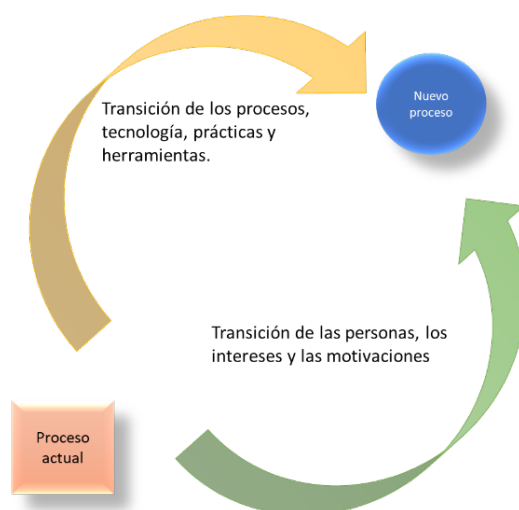
Es por esto por lo que la implementación es la 'hora de la verdad' del rediseño de procesos, ya que no importa cuán cuidadoso haya sido el análisis y el estudio previo para generar un nuevo proceso, ni cuantos recursos y tiempo invertimos previamente. Cuando el rediseño realmente se enfrenta a la realidad, es cuando se prueba su capacidad de reemplazar exitosamente al proceso anterior y lograr efectivamente los objetivos planteados.

Esto nos lleva a la discusión que suele darse en los casos de rediseños fracasados, para determinar si el problema tuvo su origen en el diseño o la implementación del nuevo

proceso. Cada caso es distinto, sin embargo, es un hecho que sin una buena implementación el proyecto completo será un fracaso.

Al pensar en la implementación, es importante entender que debemos aplicar la gestión del cambio (ver capítulo correspondiente). Debemos considerar que lo que pretendemos es transitar desde un estado actual (con problemas, pero consolidado) a un nuevo estado (que esperamos sea mejor, pero que aún no es realidad). Esto lleva asociados cambios en los procesos y sistemas, pero también y más importante, en las personas que se vinculan con el proceso (todos sus stakeholders), los que evalúan el cambio desde su propia perspectiva.

Ilustración 34: Gestión del cambio al implementar rediseños de procesos



A pesar del énfasis en gestión de cambio y de que su validez en general no es discutida, un error común es ver poco esfuerzo en la preparación de las implementaciones, respecto al que se invierte en las fases previas. Hay en esto una ilusión de que mientras más acucioso haya sido el diseño del nuevo proceso, mejor será el resultado final. Aunque esto es válido, una falta de preparación en la implementación llevará con seguridad al proyecto al fracaso.

En términos de los esquemas de implementación, existen distintos enfoques para hacer la transición al nuevo proceso. Los presentamos brevemente:

- **Piloto:** Se trata de un enfoque en que el nuevo proceso se implementa primero en una parte del universo que queremos cubrir. Puede ser una provincia, una institución o bien un área específica. Lo que se busca en este caso, es asegurar que podemos hacer que el nuevo proceso funcione a una escala controlada. Para luego con las experiencias y los ajustes necesarios, escalarlo a un nivel completo. Implícito en el concepto de piloto, está la posibilidad de que el rediseño no funcione en ese marco acotado, lo que implicaría cancelar o repensar la implementación completa.
- **Implementación gradual:** En este caso, el nuevo proceso se va implementando gradualmente hasta completar el universo que queremos cubrir. A diferencia del piloto, no se está probando el nuevo proceso, sino que se le implementa en forma escalonada y gradual. Esto permite concentrar recursos en las distintas

implementaciones y asegurar la dedicación de los equipos de implementación durante el proceso.

- **Big Bang:** Se trata de un modelo de implementación que involucra una transformación completa del proceso a partir de una fecha señalada. Existe, por lo tanto, el proceso anterior hasta el día previo al que empieza a operar el nuevo proceso. La radicalidad y complejidad de este tipo de transformaciones e implementaciones es alta, lo que la hace aconsejable sólo en situaciones en que no es posible otra estrategia. En estos casos se requiere un nivel de preparación y de soporte al proceso de cambio muy alto. Inclusive contando con este soporte, la implementación será sin duda compleja y dolorosa, dependiendo del impacto asociado al proceso y la cantidad de personas afectadas.
- **Paralelo:** En este caso la implementación se realiza poniendo en operación el nuevo proceso, sin dejar de operar en la modalidad antigua. Estamos hablando de una convivencia entre el proceso antiguo y el nuevo. Esto permite una transición más fluida, acotando impactos potenciales del cambio y además permitiendo ir gradualmente transitando de un proceso al otro. A pesar de sus ventajas, este esquema presenta inconvenientes de costo, ya que nos obliga a mantener ambos procesos. Ejemplos de este tipo de transformaciones son la digitalización de trámites, en que el nuevo proceso digital convive con el original basado en papel, hasta que gradualmente lo termina reemplazando.

Gestionando un proceso en régimen

En general se suele poner mucho énfasis en las transformaciones del proceso o bien en su diagnóstico previo. Sin embargo, también es importante considerar como un elemento central para una gestión madura de procesos, la forma en que éstos se gestionan en régimen permanente. Debemos pensar que los procesos son los que le da vida a la organización y por lo tanto necesitamos una manera regular de monitorear y asegurar su desempeño.

Una efectiva gestión de procesos requiere verificar que éstos están bajo control y administrados adecuadamente. Para ello es clave monitorear el desempeño y generar instancias para el mejoramiento continuo del proceso. También es importante analizar las interacciones con otros procesos de la organización, para asegurar su efectiva coordinación.

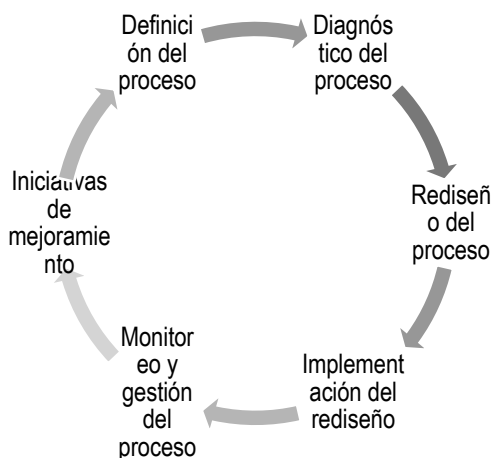
Para esto se recomienda establecer una cadencia operacional que permita monitorear regularmente el desempeño del proceso, detectar y ajustar eventuales desviaciones y buscar oportunidades de mejoramiento. Esto se puede implementar a través de una gestión que considere al menos:

- La existencia de un dueño del proceso, que sea 'accountable' por su gestión.
- Instancias regulares de revisión del estado del proceso, que incluyan mecanismos formales de seguimiento de las acciones y compromisos asociados.
- Mecanismos de medición del desempeño del proceso, que incorporen además de datos de sus métricas y flujos, la percepción de los usuarios del proceso.
- Un repositorio de información del proceso que capture el conocimiento asociado a éste.
- Un cuadro de mando o dashboard, que nos permita tener visibilidad del proceso.

Un dashboard del proceso, debe permitirnos una visión integral de su estado, que se alimenta por las fuentes de información disponible, así como por quienes interactúan con el proceso en los distintos roles asociados. El siguiente diagrama nos muestra un ejemplo de dashboard de proceso.

La gestión de un proceso normalizado (o en régimen) es una etapa más del ciclo de trabajo que podemos establecer con cada proceso y que se resumen en la siguiente figura:

Ilustración 35: Ciclo de gestión de procesos



Como recomendación sobre este tema, creemos que es importante enfatizar la relevancia que tiene la **gestión de procesos en régimen y su cadencia de control**. Aunque no tiene la espectacularidad de los proyectos de rediseño que abordan transformaciones del proceso, marcan realmente la operación regular de una organización y su desempeño. Recomendamos considerar que mientras un rediseño es un proyecto puntual que afecta a uno o algunos procesos, asegurar la operación regular del resto de los procesos es necesario para garantizar que nuestra organización tiene el desempeño esperado.

Errores frecuentes al gestionar procesos

Algunos errores habituales relacionados con la gestión de procesos:

- Pensar que rediseñar es ponerle tecnología al proceso, sin cambiar la forma en que se realizan las actividades.
- Mantener estructuras de apoyo antiguas después de un rediseño que las hace innecesarias.
- Iniciar un rediseño de procesos, sin aclarar y consensuar los objetivos buscados.
- Abordar solo la transformación técnica del proceso y no entender los impactos que el rediseño tendrá en distintos grupos de interés vinculados al proceso. Es decir, no dimensionar las resistencias al cambio.
- Dudar al eliminar pasos que no aportan valor al proceso y no cuestionarse la utilidad y el real sentido de cada uno de estos pasos.
- Asignar a un responsable de gestión de procesos, que no tiene las competencias básicas para ello.

- Gestionar el proceso sin indicadores claros de su desempeño esperado y sin un monitoreo de su evolución.
- Subestimar la importancia de la implementación y la preparación en un rediseño.
- Tratar de forzar el enfoque de procesos a cualquier área de la organización. Trate de focalizar la gestión de procesos en aquellas actividades sistematizables y estructurables que su organización debe hacer en forma eficiente y efectiva. Allí es donde este concepto aplica bien y tiene mayor retorno.

Consejos prácticos

Algunos consejos útiles cuando se trabaja con procesos son los siguientes:

- Asegurar el apoyo ejecutivo al proceso de rediseño. Involucre siempre al más alto nivel directivo en los principales puntos que el rediseño transformará.
- Entender el proceso desde el cliente y el usuario, aprovechando la tecnología para conectar mejor con ellos en cada una de las etapas del proceso.
- Es importante eliminar todos los pasos que no agregan valor. Redúzcalos sistemáticamente y considere la tecnología como el principal habilitador en esta reducción.
- Piense en la tecnología como un agente dinámico que seguirá avanzando, por lo que el proceso rediseñado deberá contemplar espacio para una evolución futura.
- Incorpore las herramientas analíticas al análisis de sus procesos para entenderlos y optimizarlos. Para ello es imprescindible asegurar que se capturen datos confiables y completos. Esta es la base para poner las nuevas capacidades digitales al servicio de su proceso, desde el uso de capacidades analíticas y predictivas, hasta el uso de inteligencia artificial.
- Considere nuevas formas de interacción con usuarios y clientes que permitan maximizar la interacción y el flujo de información.
- Prepare cuidadosamente la implementación, ya que en esta fase del proyecto de rediseño realmente “se juega el partido”.

Preguntas para reflexionar

Finalmente, para terminar este capítulo, queremos instarlo a reflexionar profundamente respecto a las posibilidades que una mejor gestión de procesos tiene para su organización. Es relevante asumirlo como un tema de primera prioridad en la agenda de un directivo público. Entender y transformar a la organización a partir de sus procesos, es clave para poder impulsar realmente una gestión moderna y eficiente. Le dejamos acá algunas preguntas para que reflexione respecto a los procesos en el contexto de su organización:

- ¿Tengo una mirada integral de los procesos a través de los cuales trabaja mi organización? ¿Están éstos debidamente coordinados?
- ¿Puedo establecer qué espero de cada proceso y cuáles son sus indicadores de desempeño?
- ¿Estoy haciendo uso adecuado de las posibilidades que las tecnologías digitales me brindan para optimizar mis procesos, haciéndolos más efectivos y eficientes?
- ¿Están mis procesos pensados desde la perspectiva del cliente final y de asegurar la generación del valor que él espera?
- ¿Estoy obteniendo realimentación desde este cliente para mejorar el proceso?

- ¿Tengo responsables claros para los procesos? ¿Existen las instancias de interacción, para que los distintos procesos de la organización se desarrollen en forma consistente?

16. LA INNOVACIÓN PÚBLICA ES POSIBLE

Mario Weissbluth con la colaboración de Pablo Galaz

Algunas definiciones básicas

Volvamos al **proceso** de cepillado de dientes de Pedrito, en el capítulo anterior. Después de un tiempo, quedó demostrado que las cosas no andaban bien. Pedrito sufría de mal aliento, tenía la lengua de un color verdoso, y lo que es peor, frecuentes caries obligaban a tratamientos dentales caros y dolorosos. El sarro que se acumulaba en las encías, especialmente entre los dientes, se endurecía, se convertía en amigable **hostal de bacterias**, que hacían todos estos daños. La familia tenía un **problema**.

La autoridad familiar consultó con un experto, el dentista, quien dijo que, dado que el ritual del cepillado sí se estaba cumpliendo, (en caso contrario habría que tomar medidas más draconianas para cumplirlo) podría haber tres **alternativas**, cuya efectividad dependería del tipo de bacterias de la boca de Pedrito, y de la disposición del niño a aplicarlas: a) el uso diario de hilo dental para limpiar el dichoso sarro; b) el uso de unos cepillitos interproximales para cepillarse entre los dientes, con el mismo propósito, algo que el niño podría hacer mientras le leían un cuento antes de dormirse, y c) el uso de un “water pick”, una pequeña bombita de agua que tira un chorro a alta velocidad entre los dientes, y que al principio deja todo el baño mojado hasta que se aprende a dominar.

El experto dijo que lo mejor sería **prototipar**, es decir probar por un tiempo cada una de las tres alternativas, y **medir los resultados** por el simple procedimiento de sentir el aroma de la boca del niño. A más largo plazo, se podría medir la frecuencia de las caries, y entonces adoptar la solución definitiva, que a la larga resultó ser el “water pick” que al niño le resultaba muy divertido, y que fue altamente rentable en materia de disminución de las cuentas del dentista. Hemos hecho entonces una **innovación en el proceso de cepillado**, recurriendo para ello a la adquisición de un equipamiento.

Notemos además que esta innovación fue **extra-organizacional**, pues se recurrió a know how y equipamiento disponible fuera de la organización familiar, que **no tuvo nada de novedoso en el contexto nacional o internacional**, pero que sí fue novedosa en el contexto de esta organización familiar específica, y de buenos resultados técnicos y económicos, además de muy divertida.

Así es más del 90% de las innovaciones exitosas del sector privado o público. Y es por eso que hay que perderle el miedo al uso de esta palabra. Desde comienzos de los 2000, el concepto “innovación” comenzó a tener un amplio uso en el sector público por parte de autoridades políticas y directivos públicos para referirse a un sinnúmero de temas: desde complejas reformas a sistemas sociales o procesos de modernización de agencias públicas, a la digitalización de trámites o implementación de nuevos sistemas informáticos, hasta el simple cambio de los rollos de papel higiénico por dispensadores para evitar su robo.

Es muy importante que el lector tome en cuenta que este capítulo está estrechamente relacionado con otros del libro, que es como una telaraña. Está ligado, como ya dijimos, con el Capítulo 15 sobre Procesos, el 14 sobre TICs, el 13 sobre Riesgos, el 18 sobre Gestión del Cambio, y de manera fundamental, con el 17 sobre Gestión de Proyectos. Todas las innovaciones, todas, una vez pasada la fase del prototipado, y decidida la solución final, se transforman en un **proyecto de implementación**. Incluso en el simple

caso de Pedrito, si le pedimos prestado un viejo “water pick” al vecino para prototiparlo, el “proyecto” consistió en ir a la tienda o encargar por internet el último modelo de estos artefactos, aprender a usarlo, capacitar al niño e implementar la solución.

Aclaremos además que en este capítulo trataremos el desafío organizacional de construir una “fábrica de ideas innovadoras”, pero solo hasta el punto de definir los perfiles de proyectos. La ejecución de los mismos se trata en el capítulo 17, como cualquier otro proyecto de la organización.

Como ejemplo, uno de nosotros, al momento de escribir este texto, está involucrado en un proyecto de implementación de una innovación en una empresa privada. Consiste en mandar a construir en China (después de extensas negociaciones) una máquina que cuesta US\$ 700 mil, con decenas de especificaciones técnicas ad hoc, diseñar toda la logística de transporte marítimo a América Latina, transporte terrestre, acondicionamiento del suelo de la planta industrial pues es muy pesada, cambios en el layout de la planta, traducción al español de los manuales, puesta en marcha y pruebas con técnicos chinos, mercadeo de los nuevos productos que se podrán producir con esta máquina, desconocidos en el mercado local. Una falla, tan sólo una, y será un desastre para la empresa. La innovación conlleva riesgos... o en este caso grandes beneficios en caso de éxito.

Dada su excesivamente frecuente mención, el concepto “innovación” en el sector público – y también en el privado - ha sufrido un fenómeno denominado en psicología como “saturación semántica”: su repetición en el tiempo ha causado la pérdida de su significado para quienes suelen utilizarla.

Muchas veces, por “saturación semántica”, en nuestra práctica cotidiana nos hemos encontrado con un cierto rechazo a la palabra misma. Solo cuando explicamos, en lenguaje simple, que la innovación representa cambios menores o mayores, de proceso o de producto, y los relacionamos con la cotidianeidad que vive una institución, es que disminuyen las barreras de temor o rechazo.

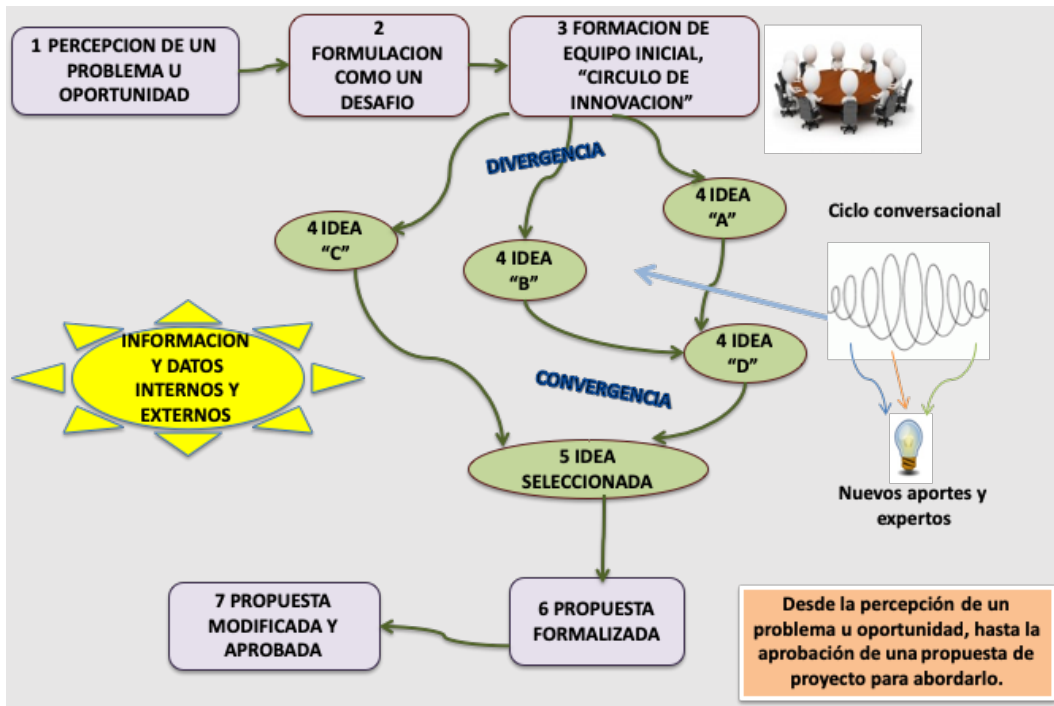
Definiremos la innovación pública como nuevas soluciones, distintas a las ya existentes, y de muy diferentes envergaduras, que son implementadas exitosamente por o para una o varias instituciones a fin de generar valor público.

Esta definición tiene varios sentidos. Primero, se refiere a soluciones que marcan un “antes” y un “después” de cómo se hacían las cosas (concepto de “novedad” en el espacio institucional relevante, no necesariamente a nivel nacional o mundial). Segundo, se refiere a soluciones que son implementadas y que no se quedan escritas en papeles (concepto de adopción exitosa). Y tercero, lo más importante, que dicha implementación cree efectivamente valor público [1].

Esto último puede traducirse en i) servicios más eficientes, de mayor calidad, y que aumenten la satisfacción de los ciudadanos o de los propios funcionarios; ii) impactos sociales deseables como mayor cohesión, equidad, seguridad, o bien salud, educación, entre otros aspectos; iii) confianza y legitimidad de los ciudadanos sobre la provisión del servicio [2].

A continuación, revise la siguiente ilustración detenidamente, paso a paso del ciclo. Habrá entendido casi todo el tema en una página, el resto serán aclaraciones.

UN CICLO COMPLETO DE INNOVACION EN 15 PASOS AUTOEXPLICADOS



Fuente: elaboración propia.

La Guía de Innovación Pública de NESTA e IDEO. “Designing for Public Services”

Nesta es una organización sin fines de lucro británica. IDEO es una reputada firma internacional de diseño e innovación. Entre ambas diseñaron esta guía práctica [12], extremadamente útil tanto para formuladores de políticas de innovación como para aquellos que están montando un sistema de innovación en una institución, y asimismo para un equipo concreto que está tratando de desarrollar una innovación específica, cuyo propósito es resolver un problema o desafío concreto.

Aunque lamentablemente aún no está traducida al español, recomendamos encarecidamente a cualquiera de estos posibles usuarios su revisión y consulta detallada. En 92 páginas contiene todos los pasos del proceso innovador, formatos prácticos para todas las etapas del proceso, casos reales de diferentes instituciones, y en particular la introducción y uso de la metodología “*design thinking*” en el gobierno.

La guía no cubre la etapa de ejecución del proyecto, que en este libro veremos más adelante, sino las etapas de diseño del mismo de manera que esté verdaderamente orientada a resolver un problema específico de los usuarios.

Sus capítulos son:

1. Preparándose para el éxito.
2. Inspirándose.
3. Desarrollando nuevas ideas.
4. Probándolas vía prototipado.
5. Preparándose para la implementación.
6. Enfrentando obstáculos frecuentes.

Hemos decidido que no tiene sentido tratar de emular esta guía, que es lo mejor del “estado del arte innovador”, sino más bien invitar a los lectores a usarla. Ojalá alguna autoridad gubernamental iberoamericana llegara a un acuerdo con estas instituciones para traducirla y divulgarla en toda Hispanoamérica

Tradicionalmente las innovaciones suelen clasificarse según sus características, dando origen a múltiples tipologías como las expuestas en el siguiente cuadro.

Tabla 11: Algunas tipologías de innovaciones

CLASIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN
Materialización (OCDE y Eurostat, 2005)	Innovación de producto. Innovación relacionada con bienes o servicios nuevos, o significativamente mejores, en cuanto a su uso o características.
	Innovación de mercadotecnia. Innovación correspondiente a la aplicación de nuevos métodos de comercialización que conlleve a cambios significativos en el diseño de productos, su posicionamiento, su promoción o su tarificación.
	Innovación de proceso y/o equipamiento. Innovación vinculada a la incorporación de un proceso de producción o de distribución nuevo, o significativamente mejor.
	Innovación de organización. Innovación relacionada a la introducción de nuevos métodos organizativos en las prácticas, así como organización del lugar de trabajo, entre otros ámbitos.
Nivel de disrupción que genera. [4]	Innovación incremental. Se habla de innovación incremental cuando se introducen gradualmente mejoras menores en procesos o productos ya existentes.
	Innovación radical. Por su parte, una innovación radical corresponde a la introducción de procesos o productos que son completamente nuevos. Entre la radical y la incremental hay muchas categorías intermedias.
Tipo de estrategia [5]	Innovación posicional. Innovación que corresponde a la materialización de un producto o servicio en contextos que no le son “naturales”, y aun así genera valor para los usuarios y/o nuevos usuarios objetivos.
	Innovación paradigmática. Innovación que cambia completamente modelos mentales existentes en una organización.

Fuente:Elaboración propia.

El proceso de innovación

Dado que el objetivo final de una innovación es crear valor público, es fundamental articular las acciones necesarias para que ello ocurra. De manera simplificada, como en el caso del cepillo de dientes, ello consiste en la definición de un **problema**, en base al cual se generan y seleccionan **ideas**, que posteriormente requieren ser testeadas mediante **prototipos**, para luego escoger la mejor y masificarla.

¿Por qué es más complejo innovar en el sector público que en el privado?

Cualquier persona que haya impulsado algún tipo de innovación en el sector público, por grande o pequeña que esta sea, podría listar elementos que hicieron complejo tanto su diseño como la implementación. Aquí, el tradicional concepto de “resistencia al cambio” es insuficiente. No se trata exclusivamente de problemas para implementar cambios, sino de

aspectos más esenciales que constituyen algo denominado en la literatura como el ADN “anti-innovación” del sector público [4, 6, 7]. Algunas de sus características son las siguientes.

- Sistemas y estructuras públicas diseñadas para funcionar de manera confiable, o al menos predecible.
- Burocracia con funciones y roles desagregados, complejizando cualquier tipo de coordinación intra o interinstitucional.
- La duración de los ciclos políticos puede incentivar en los tomadores de decisiones la obtención de ganancias de imagen en el corto plazo, impulsando soluciones que no son necesariamente sustentables en el mediano o largo plazo.
- Si no es exitosa la implementación, pueden surgir cuestionamientos sobre el uso de los recursos públicos (monetarios y no monetarios) destinados a este fin.

Por todo lo anterior, antes de comenzar cualquier proceso de innovación en el sector público, es fundamental que todo directivo tenga claridad sobre cuándo hay “tierra fértil” para innovar (y no fracasar en el intento). Una forma de hacerlo es analizando cuatro elementos temáticos, identificados por la OCDE [8] a partir de experiencias nacionales y subnacionales, que pueden influir en distintos niveles donde una innovación puede ocurrir.

- Personas. Representa la dimensión cultural de la o las organizaciones vinculadas al proceso de innovación.
 - ¿Existe un grado suficiente de motivación al interior de la organización para explorar nuevas ideas y experimentar nuevas perspectivas?
 - ¿Qué tipo de liderazgos existen para guiar el proceso?
 - ¿Qué personas participarían del proceso?
 - ¿Cómo se reconocerán y difundirán los logros que se obtengan?
 - ¿Cómo se gestionarán los equipos de trabajo?
- Conocimiento. Reúne los elementos y acciones que permitirán a los equipos recolectar, analizar y compartir información, así como generar nuevo conocimiento y obtener aprendizajes.
 - ¿Existen algunos datos, experiencias y/o aprendizajes que permitan fundamentar el problema que se busca resolver?
 - De existir lo anterior, ¿hay capacidades al interior del equipo para analizar y sintetizar dicha información?
 - De no existir, ¿hay forma de generar o conseguir información que fundamente el problema?
 - ¿Cómo se utilizará esta información para mejorar la toma de decisiones durante el proceso de innovación?
- Manera de trabajar. Se refiere a todo aquello externo a la gente que estructura y facilita el proceso de innovación.
 - ¿Cómo se estructuraría el proceso de innovación?
 - ¿Qué recursos monetarios, físicos, tecnológicos y de tiempo se disponen para el proceso?
 - ¿Qué actores al interior y fuera de la institución se verían afectados?
 - ¿Se está considerando el involucramiento de *stakeholders* en el proceso de innovación?
 - ¿Existe la posibilidad de involucrar a la ciudadanía, usuarios y/o beneficiarios vinculados al problema que se busca resolver?

- Reglas y procedimientos. Considera el marco legal y regulatorio donde la innovación puede ocurrir, el presupuesto, e incluso los procesos para su validación y aprobación.
 - ¿Existe alguna claridad sobre el marco normativo que delimita el “espacio de posibilidades” al momento de diseñar e implementar una innovación?
 - ¿Existe algún tipo de marco normativo que permita establecer adecuadamente el rol de los actores que participan del proceso de innovación?
 - ¿Cómo se gestionaría la experimentación y el riesgo de fracaso para garantizar el buen uso de recursos públicos?

Estrategias y métodos para innovar en el sector público

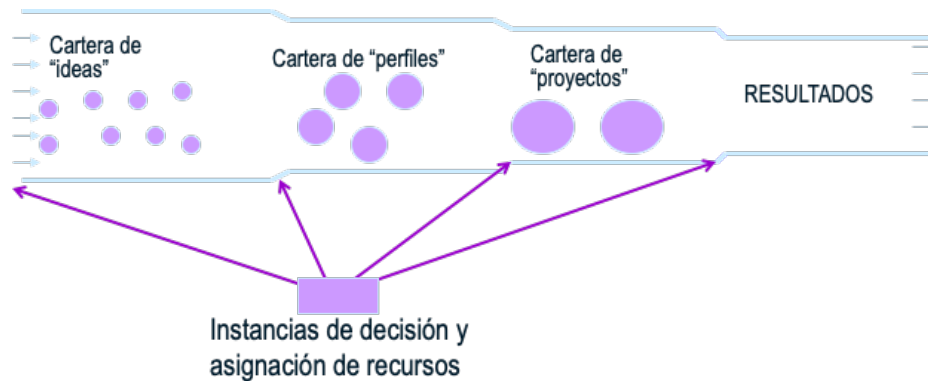
Lo descrito hasta ahora corresponde a conceptos que constituyen “el mínimo necesario” para tomar la decisión de si acaso emprender (o no) un proceso de innovación. Suponiendo que usted, como directivo público, tiene relativa certeza de que existe este mínimo de “tierra fértil” para innovar, la siguiente pregunta a responder es cómo hacerlo. **El primer paso obvio consiste en anunciar los desafíos y problemas estratégicos que enfrenta su institución, y que requieren soluciones innovadoras.** Incluso puede dar un paso más allá y ofrecer pistas acerca del tipo de soluciones posibles.

Hay directivos que cometen el gran error de tratar de “innovar por innovar”, como si este fuera un propósito en sí mismo, como si fuera una manera de divertir y motivar a los funcionarios. Lanzas entonces “concursos de ideas”, “premios de innovación” o “sitios web de innovación”, para luego olvidarse, y dedicarse ellos a lo “verdaderamente importante”. Con esto lo que logran es una oleada de entusiasmo inicial, recolectar a veces un verdadero alud de ideas (entre las cuales incluso hay algunas que a lo mejor eran muy interesantes), hasta que la gente se da cuenta que no tenían ninguna prioridad (ni recursos) dentro de la organización, con lo cual sobreviene la frustración, y la innovación queda relegada al catálogo de las modas inservibles que han pasado por la institución. Quedamos entonces peor que antes. Esto no es una ficción: lo hemos visto en numerosas ocasiones. Por favor no lo haga.

A la inversa, si se adopta el enfoque anterior, de carácter estratégico, y se convoca al personal a presentar ideas en torno a los problemas relevantes, en breves formatos, deseablemente por medio de equipos calificados y conocedores de los temas a todo nivel, estas se evalúan en un comité de autoridades, se asignan recursos de carácter exploratorio para evaluar su factibilidad preliminar, y se le da entonces inicio a un “embudo de ideas y proyectos innovadores” como el que se muestra a continuación.

Deseablemente, este proceso es posteriormente autoalimentado por el entusiasmo de los funcionarios, que ven un verdadero interés institucional por decidir y asignar recursos, así como por implementar las soluciones y premiar a los participantes más activos y creativos.

Ilustración 36: Diagrama clave de la innovación



Este es el diagrama clave para manejar la innovación, tanto en el sector privado como en el público. Para que surjan las ideas de proyectos, tanto participativamente entre funcionarios, como de manera “top down”, las autoridades deben anunciar las prioridades estratégicas e incluso proporcionar algunas ideas clave para ser evaluadas. Naturalmente, esto no excluye las “aves raras”, innovaciones que se salen de la estrategia pero que a veces generan cambios radicales y novedosos en la manera de hacer las cosas, que las autoridades no avizoraron.

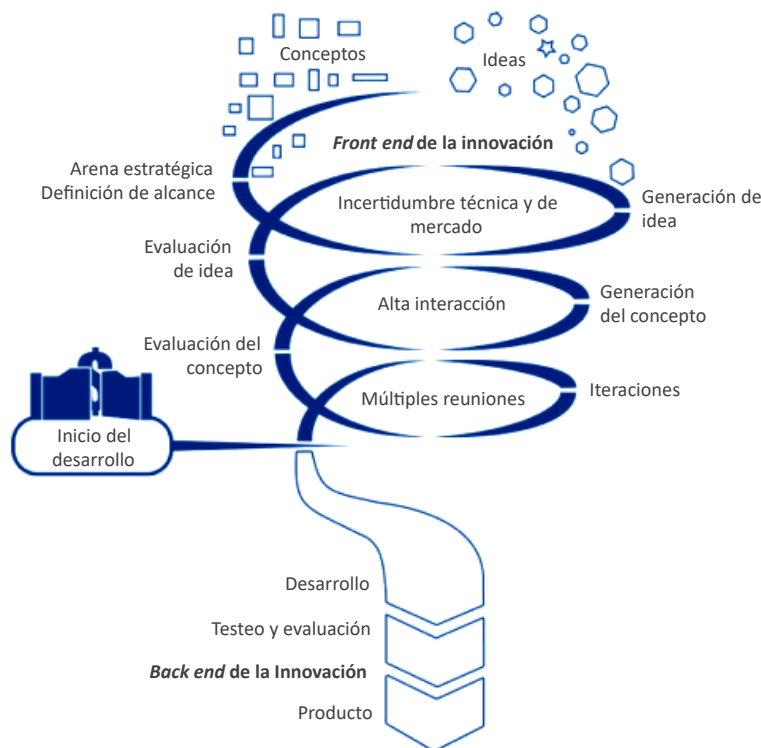
Fuzzy front end de la innovación

Un concepto bastante enriquecedor para comprender la innovación pública como proceso, es lo que la teoría del desarrollo de productos define como *fuzzy front end* (FFE) de la innovación. Su traducción más próxima es “frontera temprana y difusa”, y hace alusión al conjunto de actividades que transcurren entre el momento en que se visualiza una oportunidad de innovar, y el instante desde el cual se disponen recursos focalizados para el desarrollo estructurado de la innovación en cuestión.

El adjetivo *fuzzy*, cuya traducción literal en español es “difuso”, es atinente en tanto dicha frontera inicial contempla el desarrollo de actividades en un contexto incierto, ambiguo y complejo [9]. La ilustración que veremos a continuación es análoga a la que vimos anteriormente, sobre los 15 pasos de la innovación, en que el primer recuadro era la parte *fuzzy*, y el segundo la que ocurre después de iniciar el desarrollo del proyecto.

La relevancia del FFE radica en que hay decisiones que son tomadas en dicha fase y que influyen en el éxito de un proceso de innovación. Por ejemplo, Verworn [10] muestra evidencia empírica, proveniente del sector privado, sobre la necesidad de establecer prácticas organizacionales e institucionalizar espacios dedicados a coordinar equipos de trabajo a cargo del desarrollo de nuevos productos y servicios, a fin de evitar que se genere un “efecto palanca” que afecte negativamente de manera directa e indirecta el éxito de un proceso de innovación. En esta etapa todos dialogan con todos, cara a cara, las ideas mutan y se retroalimentan en un estado de aparente desorden... hasta que se evalúan y formalizan para convertirse en el inicio del desarrollo de proyectos. Ahí termina la inspiración creativa y comienza la transpiración de los proyectos.

Ilustración 37: Actividades en el fuzzy front end de la innovación de un producto.



Fuente: Gassmann & Schweitzer [11, p. 7].

Lo peor que puede ocurrir en la etapa inicial es comenzar con una o más soluciones predefinidas, y luego buscarles uno o más problemas. En otras palabras, la innovación en el sector público debe siempre partir identificando problemas, o bien reconociendo oportunidades concretas y cristalinas de mejora en algún proceso [4].

Montando la “Fábrica de Innovaciones” en la organización.

En todo el proceso permanente de gestación de nuevas ideas, es muy importante que la institución provea de una “mesa de ayuda”, no para desarrollar ideas o proyectos, sino para ayudar a los innovadores [1]. Las funciones de esta mesa de ayuda, o Programa de Gestión de Innovaciones (PGI), son generalmente: convocar a interesados, identificar los desafíos prioritarios, moderar y animar cada reunión de innovación, dar seguimiento a los acuerdos formales obtenidos en cada evento, colaborar y acompañar en la materialización de las co-creaciones, aportar con conocimientos de rediseño y automatización de procesos, medir indicadores ex ante y ex post que permitan evaluar la eficacia de las innovaciones, y administrar (si lo hay) el sitio web como herramienta de apoyo y repositorio de la información que se va creando continuamente. El espíritu básico es que este es un equipo que está *al servicio* de los innovadores, *no es el que conduce* las innovaciones.

Idealmente, este PGI, dependiendo del tamaño de la institución, debe estar conformado por 1 a 3 ingenieros jóvenes, con elevada empatía, pero a la vez muy buenos planificadores, que tiendan a ver siempre “el vaso medio lleno en lugar de medio vacío”. En el capítulo 17 hablaremos de la PMO (*Project Management Office*) o Programa de Gestión de Proyectos.

Dado que hay bastante afinidad entre ambas, es deseable fusionar ambas en una sola PMIO. (*Project and Innovation Management Office*)

La mejor manera de organizar y poner en marcha la fábrica de innovaciones en una organización, la “PMIO”, de manera que las innovaciones dejen de ser un asunto de una sola vez, sino que pasen a ser parte de la forma cotidiana de actuar de la institución, contiene los siguientes elementos:

1. Anunciar su creación, con las autoridades transmitiendo la visión y propósitos de esta “Fábrica”.
2. Designar o contratar a los responsables de la oficina o inicialmente al coordinador.
3. Definir un conjunto de problemas o desafíos iniciales, de interés estratégico para la organización.
4. Definir un sistema de incentivos o premios para los equipos innovadores exitosos que, en nuestra opinión, nunca deben conllevar componentes monetarios, sino mas bien de premios, oportunidades de capacitación, vacaciones, etc.
5. Invitar al personal a proponer ideas, en un formato simple, para resolverlos. En algunos casos, las propias autoridades pueden agregar al “menú” algunas ideas previamente consideradas.
6. Pre-evaluar estas ideas, para ver si son razonablemente factibles e implementables, y aprobar la exploración de algunas de ellas.
7. Formar equipos con los interesados en participar, designando de entre ellos un coordinador para cada equipo, quien tenga los mejores talentos de liderazgo.
8. Proveerles entrenamiento en las metodologías de la innovación, y apoyo inicial en materia de recursos y tiempo para desarrollar las ideas.
9. Recibir propuestas de proyectos con un nivel de detalle mayor, evaluar su factibilidad y costo beneficio, autorizar la ejecución y ponerlas en marcha.

Esta fábrica, como dijimos, también requiere de un pequeño sistema de control de gestión, para llevar la cuenta de las iniciativas que están a nivel de idea, prototipo, desarrollo avanzado, puesta en marcha y post evaluación, así como del personal involucrado. Inicialmente todo ello se puede llevar en una simple planilla Excel, pero pronto se hace necesario usar un software especializado para control de gestión innovadora. Hay varias empresas que los ofrecen, y hay incluso un sitio web para compararlas [13].

De esta manera comienza a operar la “fábrica” de innovaciones, y a medida que vaya dando resultados con impacto, regularmente, implementarlas en la práctica cotidiana de la institución como parte de los procesos regulares.

Referencias bibliográficas

- [1] P. Galaz, «Estudio sobre la colaboración inter-institucional en procesos de innovación pública,» *Revista Estudios de Políticas Públicas*, vol. 3, nº Junio, pp. 185-199, 2016.
- [2] G. Mulgan y D. Albury, *Innovation in the Public Sector*, United Kingdom Cabinet Office: Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom Cabinet Office, 2003.
- [3] OCDE y Eurostat, *Manual de Oslo: Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*, Tercera edición ed., Madrid: Grupo Tragsa, 2005.
- [4] C. Bason, *Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society*, Bristol: The Policy Press, 2010.

- [5] J. Tidd, J. Bessant y K. Pavitt, *Managing Innovation: Integrating Technological, Market And Organizational Change*, Chichester: John Wiley & Sons, Ltd., 2005.
- [6] C. Bloch y M. M. Bugge, «Public sector innovation—From theory to measurement,» *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 27, pp. 133-145, 2013.
- [7] Partnership for Public Service and IDEO, «Innovation in government,» 2011. [En línea]. Available: <https://www.ideo.com/news/innovation-in-government-by-partnership-for-public-service-ideo>.
- [8] OECD, *The Innovation Imperative in the Public Sector*, Paris: OECD Publishing, 2015.
- [9] I. Mootee, «Strategic innovation and the fuzzy front end,» *Ivey business journal*, vol. 75, nº 2, pp. 38-42, 2011.
- [10] B. Verworn, "A structural equation model of the impact of the "fuzzy front end" on the success of new product development," *Research Policy*, vol. 38, no. 10, pp. 1571-1581, 2009.
- [11] O. Gassmann and F. Schweitzer, "Managing the Unmanageable: The Fuzzy Front End of Innovation," in *Management of the Fuzzy Front End of Innovation*, O. Gassmann and F. Schweitzer, Eds., Springer International Publishing, 2014, pp. 3-14.
- [12] <https://www.nesta.org.uk/toolkit/designing-for-public-services-a-practical-guide/>
- [13] <https://www.trustradius.com/innovation-management>

SECCIÓN III: HERRAMIENTAS DE GESTIÓN

16. LA (FRECUENTEMENTE) AUSENTE GESTIÓN DE PROYECTOS

Jonny Heiss, Analía Medrano y Pablo Galaz, con la colaboración de Mario Waissbluth y Alejandro Barros

28 ¿Quién de vosotros, queriendo construir una torre, no se sienta primero y calcula el costo para ver si tiene lo suficiente para terminarla? **29** No sea que cuando haya echado los cimientos y no pueda terminar, todos los que lo vean comiencen a burlarse de él, **30** diciendo: "Este hombre comenzó a edificar y no pudo terminar".

Lucas 14:28, 29, 30

Introducción

Como vimos en el capítulo 6 “Mapa Ruta de la Modernización Institucional”, no hay ninguna actividad que signifique un cambio en la organización que no culmine en un proyecto: el mismo diagnóstico organizacional es un proyecto que tiene inicio, fin, un producto, un equipo que lo desarrolla, un presupuesto, y sobre todo un líder, gerente o responsable sobre el cual recaerá el cumplimiento final y la calidad del mismo. Pero también es un proyecto un ajuste en la estructura organizacional, una nueva plataforma digital, un cambio en un proceso clave de atención a un usuario, o la materialización de un proyecto menor y participativo de innovación.

Si es un servicio o ministerio relacionado con infraestructura, que debe construir por sí mismo o licitar concesiones de carreteras, puentes, represas o líneas de transmisión eléctrica, a veces multimillonarias, necesitará uno o más... magníficos jefes de proyecto encargados de su diseño, definición de términos de referencia, licitación y supervisión de la construcción.

No exageramos al decir que uno de los déficits fundamentales del sector público en toda América Latina es la carencia de estos personajes, que tengan a la vez los conocimientos de esta disciplina, porque lo es, y a la vez, como veremos más adelante, las competencias interpersonales necesarias.

En el capítulo 15 Gestión de Procesos se plantea que, para analizar, organizar y gestionar los servicios que un organismo público entrega a la ciudadanía se debe utilizar una óptica donde los “procesos” son los ladrillos o unidades básicas con los que se construye el edificio. De la misma forma, cuando se trata de emprender cambios importantes los ladrillos o unidades fundamentales deben estructurarse como “proyectos”.

Una de las características básicas de los proyectos es que son temporales, es decir, tienen un inicio y un fin, y por tanto son únicos. Como disciplina, la **gestión de proyectos** se desarrolló inicialmente en temas aplicados, tales como la construcción civil y la ingeniería.

Los precursores de la gestión de proyectos[1] fueron Henry Gantt, famoso por el uso del diagrama de Gantt como herramienta de planificación y control y Henri Fayol, por la creación de los cinco pilares relacionados con proyectos y programas de gestión:

1. Planificación
2. Organización
3. Asignación de personal
4. Dirección
5. Control

Ambos se basaron en las teorías de Frederick Taylor sobre la organización científica del trabajo. Posteriormente se desarrollaron múltiples herramientas de gestión de proyectos como la Estructura de Descomposición del Trabajo (EDT o WBS en sus siglas en inglés) y diversas técnicas para la asignación de recursos.

En Estados Unidos, antes de los 50, se desarrollaron dos modelos matemáticos [2] que tuvieron vasta aceptación, para proyectar tiempos. El "Método de la ruta crítica" (CPM) y la "Técnica de revisión y evaluación de programas" o PERT (por sus siglas en inglés), que fue desarrollado por Booz Allen Hamilton en conjunto con Lockheed Corporation.

Posteriormente han surgido decenas [3] de herramientas de TI para el registro y control de proyectos. Una de las herramientas de TI más vastamente utilizada es Microsoft Project, que permite organizar las tareas y efectuar un seguimiento de ellas, con múltiples posibilidades de reporte. En los últimos años se ha desarrollado la versión web denominada Project Server, que permite administrar una cartera de proyectos con técnicas de trabajo colaborativo, incluyendo generar sitios web para cada uno de ellos, almacenar documentación, consolidar recursos, etc.

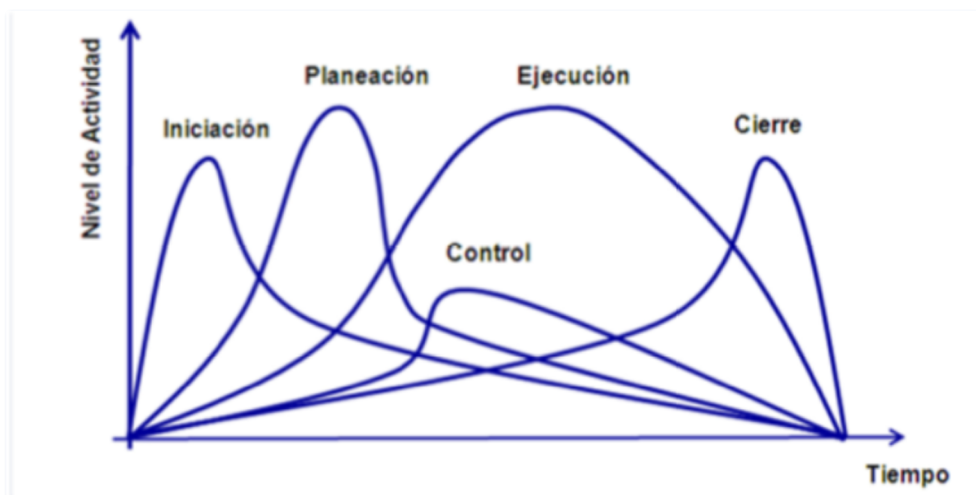
En 1969, se formó el Project Management Institute (PMI, Instituto para la Gestión de Proyectos) en Estados Unidos [4], la organización profesional sin fines de lucro que lidera las tendencias en la gestión de proyectos. El PMI entrega apoyo a más de 2,9 millones de profesionales en el mundo, cuenta con más de 500.000 miembros y con más de 300 sucursales internacionalmente. El PMI publica "A Guide to the Project Management Body of Knowledge" (Guía del PMBOK), que describe las prácticas más comunes para "la mayoría de los proyectos, la mayor parte del tiempo". PMI también ofrece diversas certificaciones.

En sus primeras páginas el PMBOK parte con la siguiente definición: *"Un proyecto es un esfuerzo temporal que se lleva a cabo para crear un producto, servicio o resultado único"*. Como se ve, es una definición extraordinariamente genérica. En nuestra experiencia cualquier trabajo de cierta envergadura que se quiere emprender para obtener un resultado, que signifique gran cantidad de actividades, uso de recursos materiales e interacción entre múltiples personas se verá tremendamente beneficiado si se estructura como un proyecto. Un proyecto puede ser de cualquier naturaleza: desde efectuar una ampliación de un edificio (las obras civiles ha sido lo más tradicional en gestión de proyectos), hacer el traslado de una gran cantidad de funcionarios, implementar un nuevo sistema informático, modificar el sistema de evaluación de desempeño de la institución, etc., etc.

En todos ellos las posibilidades de éxito se incrementan enormemente al usar las herramientas clásicas de gestión de proyectos, que no son otra cosa que un ordenamiento racional que permite llevar una mejor planificación y control del proyecto.

De acuerdo al PMI hay 5 fases principales en los proyectos, las que no son completamente secuenciales, como se indica en el siguiente gráfico:

Ilustración 38: Fases principales en los proyectos



Fuente: Ciclo de Gestión de Proyectos (PMI)

Es interesante notar que la curva de iniciación considera un lapso de coexistencia con las curvas de planeación, ejecución y control. Esto es así porque en muchos proyectos al inicio se establecen premisas que se deben revisar en las etapas tempranas del proyecto, hasta confirmar su viabilidad.

Nótese también que la planeación es continua, lo que corresponde al ciclo planear- ejecutar – controlar – planear, donde periódicamente se desarrolla una planeación adicional o estrategias correctivas a lo largo del proyecto.

La curva de control se inicia y termina con la de ejecución del proyecto. El cierre necesariamente debe implicar una post evaluación de impacto de corto y largo plazo, lo cual frecuentemente se “evita por pudor”. El hito de evaluación de impacto es de gran importancia para dar retroalimentación y lecciones aprendidas para proyectos futuros, y se recomienda planear y asignar recursos en forma adecuada para asegurar su realización.

En lo que sigue hablaremos de conceptos de gestión de proyectos en general, sean estos del área privada o del sector público.

Sin embargo, en el caso del sector público, hay algunas particularidades que les dan mayor complejidad. La principal de ellas es la de contar con múltiples stakeholders, lo que hace más compleja la gobernanza del proyecto. A esto se suma que muchos de ellos pueden sustentar cargos de poder, que obedecen a intereses contrapuestos o agendas ocultas.

Otros aspectos que otorgan complejidad a los proyectos en el sector público son el proceso de asignación presupuestaria y los requisitos de transparencia y auditoría, que en muchos casos requieren generar más reportes y presentaciones de los que serían deseables.

Para proyectos que tienen una complejidad especial o componente técnico relevante, en este capítulo se describe la gestión del proyecto asumiendo que se concluyó la etapa de

diseño del mismo. Una precaución relevante en base a nuestra amplia experiencia con proyectos de desarrollo es que la fase de diseño del proyecto es la etapa más crítica para el logro, no solo de resultados esperados, sino para el logro de la efectividad en el desarrollo o *outcome*. El enfoque holístico y “beneficiario céntrico” en esta etapa tienen especial relevancia. En estos casos, en la etapa de inicio de proyecto se revisa y/o actualiza el diseño del proyecto.

Fases de los proyectos

La idea central al decir que debemos estructurar el trabajo que queremos emprender como un proyecto, es seguir con formalidad algunos lineamientos básicos que consisten en cuidar diferentes aristas que se deben tener en cuenta en la ejecución del proyecto.

El PMBOK indica que los proyectos pueden separarse en fases diferenciadas o subcomponentes. Estas fases o subcomponentes generalmente reciben nombres que indican el tipo de trabajo realizado en esa fase. Los ejemplos de nombres de fases incluyen, entre otros:

- Desarrollo conceptual,
- Estudio de viabilidad,
- Requisitos del cliente/beneficiario (interno o externo),
- Desarrollo de soluciones,
- Diseño,
- Prototipo,
- Construcción,
- Prueba,
- Transición,
- Puesta en marcha,
- Revisión de hitos, y
- Lecciones aprendidas.

Sin embargo, dada la naturaleza tan variada de proyectos posibles, es probable que algunas de estas fases nos sean aplicables y sean necesarias otras. Por tanto, solo las mencionamos acá a modo de referencia.

Lo que nos parece destacable de nuestra experiencia, y está reflejado en el gráfico anterior, es que siempre es necesaria una fase importante de planificación. Gran parte de los proyectos fracasan porque se inician sin dedicar el tiempo necesario a analizar y discutir la forma, en detalle, en la que se planea ejecutar el proyecto. El gráfico muestra que recién después de transcurrido alrededor del 40% del periodo completo, la fase de ejecución adquiere preponderancia.

Consejo: tómese su tiempo en planificar. Con una planificación a un buen nivel de detalle, estará mejor preparado para enfrentar contratiempos.

Conceptos básicos de Gestión de un Proyecto

Formalización

Aunque parezca a primera vista una visión burocrática, es importante declarar formalmente el inicio del proyecto. Por algo existen las ceremonias. Normalmente esto se debe efectuar

en una reunión de *kick off*, en la que ya se deben haber establecido previamente algunos elementos claves. Muchas instituciones usan formatos o plantillas estandarizadas, lo que resulta práctico a la hora de consolidar información. Esta reunión de inicio debe quedar documentada en un **Acta de constitución del proyecto** que define los elementos básicos del proyecto, que principalmente son:

- **Antecedentes:** ¿por qué es necesario el proyecto?, ¿qué problema busca resolver? ¿quién o quienes están afectados por esos problemas? ¿Hay normativa que lo afecte especialmente, que se debe considerar en la ejecución del proyecto?
- **Objetivos:** ¿cómo se vinculan los objetivos del proyecto con los objetivos estratégicos de la organización? ¿qué se persigue con el proyecto? ¿cuáles son los resultados esperados (productos, servicios u otros)? ¿quién y cómo se validará si se cumplieron los objetivos?
- **Responsables:** ¿quiénes van a conformar el equipo del proyecto, con qué dedicación, y en qué roles? ¿a quién podrán acudir para obtener apoyo en caso de problemas?
- **Gobernanza:** ¿cómo se relacionan las personas que conforman el equipo del proyecto? ¿quiénes reportan a quiénes?
- **Avance:** ¿qué indicadores de gestión se utilizarán? ¿quién los actualizará periódicamente y quien los revisará? ¿quién puede tomar decisiones correctivas en caso de desvíos? ¿quiénes prepararán, presentarán y revisarán los estados de avance? ¿con qué periodicidad?
- **Recursos requeridos:** bienes y/o servicios que se van a requerir o a adquirir, monto de los recursos, origen de los recursos, calendarización de los recursos, rendición (accountability)
- **Cronograma:** descomposición del proyecto en actividades, con plazos y responsables (carta Gantt), indicando el orden de prelación o dependencia de las actividades. ¿quién llenará lo real versus lo programado? ¿dónde se podrá encontrar o consultar la carta Gantt? ¿quién y cómo se actualizará la Gantt, en caso de que se decida modificar la programación? ¿qué pasa si no se cumplen los plazos?
- **Gestión de los cambios del propio proyecto:** todo proyecto acarrea naturales cambios en la programación inicial. ¿Quién los aprobará y documentará?
- **Riesgos:** análisis de distintos escenarios, su impacto y probabilidad de ocurrencia. Uso de matriz de riesgos. Actualización periódica. Acciones de mitigación.
- **Documentación del proyecto:** ¿cómo se va a manejar? ¿dónde? ¿por quién?
- **Gestión del cambio**²⁸: ¿cómo enfrentará el proyecto la natural resistencia al cambio en la organización si es que es un proyecto interno? ¿o en los usuarios externos? ¿cuál es su plan comunicacional? ¿cómo estarán involucradas las autoridades? ¿quiénes se responsabilizarán de la ejecución de las actividades de gestión del cambio?

²⁸ La insuficiente gestión del cambio es uno de los motivos más frecuentes de fracaso en la ejecución de los proyectos. Este aspecto se trata extensamente en el capítulo 18, dedicado a este tema.

Roles en un proyecto

Si bien los nombres pueden variar, lo relevante es que haya personas asignadas a cada rol, que entiendan sus responsabilidades de acuerdo con la descripción que sigue.

Es preciso aclarar que los roles dependen del tamaño y complejidad del proyecto. En proyectos pequeños y simples, obviamente una persona puede asumir varios roles. En proyectos muy grandes y complejos, un mismo rol puede ser necesario que lo cumplan varias personas.

El Director o Jefe del Proyecto (JP): es el responsable último por el éxito o fracaso del proyecto. Debe actuar como el director de una orquesta, coordinando el trabajo de todo el equipo, velando por el adecuado cumplimiento del rol que cada miembro debe ejecutar. Además de ocuparse de la calidad de los productos, del uso de los recursos y del cumplimiento de plazos, debe estar atento a variables más sutiles, como el clima organizacional interno del equipo de trabajo, la resolución de conflictos interpersonales, grupos de poder que se oponen al proyecto, situaciones de incumplimientos y cualquier otro tipo de anomalía que impida el normal desarrollo del proyecto, como por ejemplo la aprobación de una adquisición que quedó detenida varias semanas en el escritorio de una secretaria.

El Sponsor: es una persona de alto nivel en la organización, con dedicación parcial, al que se le presentan estados de avances periódicamente. Parte de su misión es facilitar coordinaciones con personas que no están asignadas al proyecto, de otras divisiones o dependencias, obtención de apoyo de expertos, etc. “Protege” al proyecto de los ataques de otras partes de la organización. Si usted es un jefe de proyecto que lo está pasando mal, consígase rápido un sponsor.

El planificador: es el responsable del control de avance del proyecto, de la actualización de la o las cartas Gantt. Aquí hay que enfatizar el riesgo de caer en actitudes burocráticas. Lo importante es dejar claro que el planificador debe usar esta herramienta, que es vital para el control de la gestión del proyecto, para detectar y corregir desviaciones, y si se producen deben ser cacareadas, presentadas públicamente al JP y al sponsor, y se deben tomar medidas de corrección.

Encargado de recursos económicos: está a cargo de la realización de adquisiciones, del buen uso de los recursos económicos y del abastecimiento oportuno de los recursos que el proyecto requiera.

Adicionalmente puede haber distintos tipos de especialistas o participantes en la ejecución del proyecto que dependerán del tipo de proyecto en ejecución.

Un aspecto de la mayor importancia es considerar en el equipo de proyecto a representantes de los usuarios de los bienes o servicios que el proyecto va a generar.

La probabilidad de fracaso... la duración de una negociación... y de un proyecto ... son directamente proporcionales al cuadrado del número de instituciones participantes en ella.

Metodologías de gestión de proyectos

Inicialmente el PMI desarrolló una metodología que era muy adecuada a los que se aplicó tempranamente sistemas de gestión de proyectos. Como se dijo, estos eran principalmente proyectos de envergadura de obras civiles. Si usted está en una empresa que ha efectuado 10 desarrollos inmobiliarios, cuando haga el número 11 sabrá bastante bien cuanto demora en construir fundaciones, levantar muros, hacer instalaciones eléctricas, poner techumbres, pintar, etc. Y también podrá predecir sus costos con bastante precisión.

“Etapas” de un proyecto..... solo por diversión

Optimismo general
Fase de desorientación
Período de relajamiento incontrolado
Desconcierto general
Búsqueda implacable de culpables
Sálvese quien pueda
Castigo ejemplar a los inocentes
Terminación inexplicable del proyecto
Condecoración y premio a todos los NO participantes

Pero en algunos casos, especialmente en el mundo del desarrollo de software, se generan crecientemente proyectos en los cuales nunca se ha hecho algo parecido anteriormente. Intentar predecir con alguna precisión los plazos y costos es simplemente un albur. Hemos visto enormes esfuerzos de levantamiento y especificación de requerimientos, que han costado millones de dólares, que simplemente no han servido para nada.

Ante situaciones de pocas experiencias previas, en las que además el usuario no sabe exactamente qué es lo que quiere ni cómo lo quiere, los métodos tradicionales han mostrado grandes fracasos. En las últimas décadas se han desarrollado un sinnúmero de metodologías para enfrentar estas situaciones, las que en forma genérica reciben el nombre de metodologías ágiles, por ser en lo esencial flexibles y adaptables.

Una de las principales características de las metodologías ágiles, como lo es por ejemplo Scrum, es que utilizan el proceso de dividir los proyectos en unidades pequeñas o módulos. Se trabajan en Sprints, que usualmente no toman más de un mes, en las que se llega a un producto autosustentable, que puede operar a nivel de prototipo. Esto permite ser probado por los usuarios y ajustado en forma rápida en ciclos continuos.

Una segunda característica de las metodologías ágiles es una fuerte interacción con los usuarios, los que deben participar activamente en múltiples ciclos de especificación y prueba, altamente interactivos.

Cuatro frases clave...

“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.”

“La gerencia de proyectos no es para los débiles del corazón.”

“Todo proyecto cambia cosas. Los cambios, por definición, acarrearán fricciones y conflictos. El jefe de proyecto que se queja de que su proyecto tiene conflictos es tan absurdo como el siquiatra que se queja que le tocan puros pacientes con problemas.”

“El principal problema institucional de la gestión de proyectos, en prácticamente todas partes, es el “síndrome de la carrera de postas”... unos lo crean, otros lo diseñan, otros lo financian, otros lo ejecutan, todos consideran que el responsable de la fase anterior cometió errores, y... nadie es responsable de que el dinero sea en definitiva bien gastado para conseguir resultados. Es como un caballo diseñado por un comité... que resulta ser como un camello.”

Tal vez una demostración más seria y menos en broma de las dificultades asociadas a la gestión de proyectos son las estadísticas del Banco Mundial [5], que hace poco estudió el resultado de una cartera de 400 proyectos financiados por esta institución: su tasa de fracaso es de 25% si se miden por output directo, es decir por los productos originalmente planeados, pero sube a un asustante 50% si se mide el outcome, es decir el impacto de largo plazo en el valor público que se supondría que el proyecto generaría. Nótese que estamos hablando de una institución especializada en la gestión de proyectos, imagínelo ahora en ministerios y servicios a lo largo de la región. No es exagerado decir que una clave del desarrollo regional es mejorar la cantidad y calidad de gerentes de proyectos disponibles en todas las instituciones públicas, todas las cuales debieran contar con una PMO de tamaño congruente con su cartera de proyectos institucionales.

Las Oficinas (o Unidades) de Gestión de Proyectos (PMO)²⁹

Si se revisa el capítulo 6 Mapa Rutero de la Gestión Institucional podrá verse que la Oficina de Gestión de Proyectos forma parte de la estructura estable de la organización, lo cual puede sonar a una contradicción, puesto que los proyectos en si mismos son efímeros. Precisamente por eso, consideramos vital contar permanentemente y de manera estable con al menos dos o tres gerentes de proyecto de alto nivel, que la organización pueda asignar a la primera necesidad que surja de estos. Es algo así como la “UTI de las proyectos”. Luego se irán readecuando en cantidad a medida que la cartera de proyectos crezca. Pero deben ser muy buen nivel. No importa lo que ganen, dentro de las naturales restricciones del sector público.

En ellos se juega el desarrollo institucional futuro. Y deben tener “derecho a picaporte”, es decir, a golpear las puertas del Ministro o Jefe de Servicio cuando lo necesiten. Por supuesto, deben ser seleccionados por los más rigurosos estándares y procedimientos, entre los cuales la experiencia previa es vital.

Las PMO surgen como una evolución inteligente en el avance de las políticas de gestión de proyectos en las organizaciones más maduras. Estas se sitúan por lo general en un alto nivel al interior de las organizaciones.

Debido a que son fruto de un proceso de evolución de la organización, nos hemos encontrado con una amplia gama de situaciones: desde organizaciones en las que simplemente no existen, otras en las que hay un pequeño grupo de personas de staff de alguna autoridad que apoyan el control del avance de los proyectos más estratégicos, hasta organizaciones donde la PMO está sólidamente establecida. En estos últimos casos se pueden encontrar distintos tipos de PMO: de apoyo, de control o de dirección.

Otra variable interesante es la posibilidad de externalización (outsourcing) de esta función: en ocasiones se contrata (idealmente mediante una licitación, por un par de años) una PMO

²⁹ Por sus siglas en inglés: Project Management Office
Introducción a la Gestión Pública

conformada por gente externa, provista por una empresa especializada en gestión de proyectos. Como en todas las cosas, esto trae ventajas y desventajas.

Una PMO externa está normalmente conformada por especialistas con experiencia en gestión de proyectos y de portafolios de proyectos (a menudo con certificaciones del PMI) que aportan metodología, conocimientos, formalidad, rigurosidad y neutralidad a la gestión de proyectos. Son especialmente útiles a la hora de presentar a las autoridades informes de avance confiables de los atrasos y desviaciones de los proyectos. Sus principales desventajas son su (a menudo) alto costo, su desconocimiento del negocio y la pérdida del conocimiento adquirido al expirar su contrato.

Para paliar los aspectos negativos del outsourcing, se pueden constituir PMO mixtas, con personal propio que trabaja en conjunto con personal externo. Se obtiene así un mix que permite que el personal interno incorpore gradualmente la metodología. También se busca, en estos casos, establecer contratos de mayor plazo (por ejemplo, a 4 años), para minimizar rotación de personal.

En muchas organizaciones las PMO están restringidas a la gestión de proyectos de desarrollo de sistemas (TIC). Esto no necesariamente debe ser así.

Las funciones principales de las PMO son:

- Velar por el cumplimiento de la metodología: generación de documentos tales como el acta de constitución del proyecto, actualizaciones periódicas de la Gantt, uso de recursos, etc.
- Si es necesario, efectuar acciones de capacitación en gestión de proyectos, para los Jefes de Proyecto.
- Recolectar información del avance de los proyectos, regularmente, tanto en tiempo, uso de recursos, logros, calidad de productos, etc.
- Reasignar personal de un proyecto a otro.
- Mantener un registro de la documentación de los proyectos, en un repositorio (deseablemente público), incluyendo el impacto de los ya terminados y el de los fracasados.
- Controlar el avance de los proyectos y asegurar que se tomen medidas cuando hay desviaciones.
- Informar periódicamente a las autoridades del avance y desviaciones de los proyectos.
- Apoyar a los jefes de proyecto en temas metodológicos, así como también en temas administrativos: plantillas de formularios, llenado de estos, etc.
- Aunque duela, recomendar el despido de algún jefe de proyecto y/o cambios en los equipos de proyecto.

Una de las funciones principales de la PMO es contribuir con las autoridades a priorizar financiera y cronológicamente cuáles ideas de proyectos poner o no en marcha. Patricio del Sol [6] sugiere 7 precauciones, para decidir respecto a proyectos en una cartera, a fin de minimizar los sesgos de “entusiasmo institucional”, que impiden ver los riesgos asociados a cada proyecto:

1. Definir tanto la alternativa “sin” como la “con” proyecto, vale decir analizar a fondo las ventajas y desventajas de materializar cada proyecto en particular (inversión, resultados esperados, otras opciones)
2. No omitir alternativas relevantes, en términos tecnológicos, cambios culturales en curso y la opción de postergar la puesta en marcha del proyecto.
3. Asegúrese de que las alternativas sean factibles y óptimas, desde el punto de vista técnico, de gestión, legal y ético.
4. No combine decisiones separables, por ejemplo decisiones de inversión con decisiones de financiamiento. No por disponer de recursos, invierta en el primer proyecto que se le presente.
5. No separe proyectos complementarios, dentro de la estrategia de la organización, a fin de que las iniciativas no queden truncas.
6. No separe proyectos competitivos, dentro de la estrategia de la organización, a fin de evitar “canibalizar” sus actuales servicios
7. Las alternativas a evaluar deben estar directamente relacionadas con la estrategia institucional, para no desperdigar los esfuerzos.

Particularidades de los proyectos en el mundo público

Es imposible dejar de mencionar algunos elementos de la gestión de proyectos que resultan particularmente complejos dentro del sector público, y que son con los que tendrá que lidiar cualquier Director o Directora en una institución:

Marco normativo: en el sector público existe un conjunto de normas y procesos regulados asociados a la contratación, financiamiento y presupuesto que deben ser incluidas, en particular lo referido a los mecanismos de externalización, ya que en la mayoría de los países hay procedimientos definidos y normados por ley, para la contratación pública.

Múltiples stakeholder: existen muchos stakeholder y con intereses muy variados, si bien en proyectos de complejidad, tanto privados como públicos hay multiplicidad de actores, en el caso del sector público, aparecen otros intereses: legisladores, partidos de oposición y finalmente variados grupos de interés que pueden hacer muy complejo el avance de un determinado proyecto.

Objetivos y resultados: A diferencia del sector privado que en general ambos están alineados al propósito y razón de ser de la empresa; en el mundo público tanto objetivos como resultados, pueden no estar del todo alineados, ya que hay un amplio espectro de expectativas, y en ciertas ocasiones podría darse una pugna entre ambos.

Influencia política: los proyectos están asociados en muchos casos a visiones y procesos políticos, así como la presencia en los medios de comunicación, los que en ocasiones pueden influenciar fuertemente las decisiones de los proyectos, un ejemplo muy frecuente, es presionar más allá de lo razonable por los tiempos, para que la autoridad política de turno pueda cortar una cinta.

Gestión de Recursos Financieros: en el mundo público, los recursos financieros son asignados, habitualmente después de una larga discusión en el congreso, a partidas específicas, con monto definidos y sustentados en una ley que los identifica, cualquier cambio es materia de múltiples aprobaciones por parte del ente rector. Lo cual dista bastante de la gestión de recursos financieros en el sector privado, partiendo por que el presupuesto no es ley de la república.

Externalización: los procesos de externalización y contratación se encuentran regulados habitualmente por leyes de compras y contrataciones públicas, las que obligan a seguir determinados procedimientos, tipología del proceso, montos, plazos y tipo de oferente por mencionar algunas. Incluso regulan materias como contar con oferentes internacionales, o bien se ven obligados a adjudicar a la oferta más económica, no necesariamente la que tiene la mejor relación calidad-precio. Luego de adjudicado establecer un contrato en el cual se regulan muchos aspectos, pasando por montos de multas, boletas de garantías en base a la ley y no en función de una decisión del mandante.

Alejandro Barros

Errores frecuentes en la gestión institucional de proyectos

1. Por lejos el más frecuente y catastrófico, es asignar la dirección de este a una persona sin las competencias de liderazgo necesarias, y peor aún, sin el tiempo necesario para dirigir el proyecto.
2. Pretender que los recursos humanos y financieros necesarios para el proyecto se obtendrán por “designio divino”. Dios proveerá de los espacios presupuestales y los tiempos libres de las personas, los que nunca aparecen y el proyecto se va arrastrando eternamente.
3. Anunciar estos proyectos como si ya estuvieran terminados y exitosos, cuando ni siquiera han comenzado.
4. Si son proyectos que involucran cambios organizacionales, anunciarlos sin hacer las adecuadas gestiones del cambio, como se explica en el capítulo 18.
5. No realizar una adecuada gestión de riesgos e incluir las acciones de mitigación en la actualización de la planificación, durante todo el ciclo del proyecto.
6. No difundir con claridad los avances y objetivos del proyecto a todos los que deban conocerlos, especialmente a autoridades superiores como Ministros o Subsecretarios.

Preguntas para reflexionar

1. ¿Hay algún lugar/documento centralizado en el que se pueda revisar la cartera de proyectos que están actualmente en desarrollo en mi organización?
2. ¿Cuál es el presupuesto de los proyectos en ejecución?
3. ¿Están alineados a la estrategia institucional?
4. ¿Cómo se controla el avance de los proyectos actualmente en ejecución en mi organización?
5. ¿Están claramente definidos quiénes ocupan qué roles en los proyectos en ejecución?
6. ¿Sería útil establecer una PMO en mi organización? ¿De quién debería depender?
7. ¿Se están documentando los proyectos en desarrollo, y el impacto de los ya terminados?
8. ¿Se consideran las lecciones aprendidas de proyectos pasados en el diseño de los nuevos?

18. GESTIÓN DEL CAMBIO

Mario Waissbluth con la colaboración de Javier Fuenzalida

Introducción

El propósito de este capítulo final es proveer al lector de conceptos y prácticas sistemáticas de gestión para abordar las naturales complejidades y dificultades de la transformación y el cambio institucional en el sector público. Por “cambio”, nos referimos a una iniciativa de transformación digital, un rediseño de procesos, la implementación de una nueva ley, una reorganización institucional, etc. Da igual, pues los obstáculos, riesgos y errores que se pueden cometer para desarrollarlos son similares.

Podría decirse que, si el cambio en el sector privado equivale al pregrado, el cambio en el sector público es el postgrado. Dicho de otro modo, si la gestión del cambio en empresas es difícil, toma tiempo, y no siempre tiene éxito, las naturales restricciones del sector público hacen que esta aventura sea doblemente difícil y lenta, y con tasas de éxito aun menores. Por esta razón, la lectura de la literatura clásica sobre gestión del cambio es central, y también el abordarla de manera sistemática y profesional. Esto, porque del éxito de una iniciativa de cambio suele depender el bienestar de muchos ciudadanos o el ahorro de enormes recursos públicos, que pertenecen a los ciudadanos.

Supondremos que el reformador o equipo de reformadores que intenta estos cambios ya pudo realizar un diagnóstico holístico e integral de la institución (capítulo 7), que tiene razonablemente claros los problemas críticos y los cambios que se requieren, ya sean estos en el modelo de gestión, la estrategia institucional, gobernabilidad, servicios, procesos, sistemas, recursos humanos, estructura, marco normativo, prácticas de trabajo, etc. Por lo tanto, la pregunta que intentaremos responder en este capítulo no es “qué cambiar”, o “qué herramientas de gestión usar”, sino “cómo cambiarlo” de manera que los propósitos que se han trazado no se vean truncados en el camino. No es raro encontrar antiguos funcionarios en entes públicos que comentan, con natural escepticismo, que “este es el noveno plan de cambios que he visto pasar, con sus correspondientes directivos y consultores, y todo sigue igual”.

Las restricciones al cambio en el sector público

La cultura organizacional corresponde a las creencias y los valores compartidos que priman en una institución, acerca de lo que se considera adecuado. Muchas veces tanto las creencias como los valores subyacen en el actuar individual o colectivo de una organización y se manifiestan en principios, estándares o metas³⁰. La cultura organizacional, en síntesis, representa el “cómo se hacen las cosas aquí generalmente”, y se traduce en prácticas concretas y cotidianas, negativas o positivas. Como ejemplo, pueden existir las prácticas generalizadas de llegar tarde y de incumplir compromisos, o las prácticas de llegar puntualmente y de cumplir compromisos.

En el sector público, muchas veces ocurre que en la cultura organizacional de sus agencias predomina la importancia del cumplimiento de la norma. Es más, muchas veces del cumplimiento absurdo de la norma y del ejercicio discrecional del poder de quien aplica la

³⁰ Para más información sobre cultura organizacional en el sector público, ver [8]. Para mayor profundidad ver [9].

norma. En ellas, el peso del cumplimiento normativo tiende a ser mucho mayor que el agregar valor público. En culturas organizacionales donde este tipo de creencias es relevante suele ocurrir que los funcionarios, mientras no vean amenazada su propia estabilidad, actúan con grados significativos de indolencia respecto a los propósitos estratégicos de su institución. Además, el predominio del cumplimiento normativo en agencias públicas tiende a ir de la mano con culturas organizacionales hiperjerarquizadas, donde el simple diálogo entre personas de dos jerarquías que no sean adyacentes es fuertemente penalizado.

Por el contrario, existen entidades donde la innovación, la flexibilidad y el servicio público priman, o pueden llegar a primar de manera central y mayoritaria en la práctica cotidiana, y están basadas en la confianza colectiva y la construcción de capital social entre los miembros de la organización, que sienten “la camiseta puesta” en torno a la institución y el valor público que esta persigue.

Por lo general, toda institución pública o privada enfrenta obstáculos para cambiar las cosas. La mayor parte de las veces estos se relacionan con el escepticismo, y con la dificultad y el tiempo requerido para transformar culturas, hábitos y prácticas de trabajo. Si no lo cree, obsérvese a sí mismo en sus intentos de cambiar sus hábitos alimenticios o sus rutinas cotidianas. Imagine ahora hacerlo para 200 o más de 500 personas.

En el caso del sector público, se suman, o más bien se multiplican y potencian, las restricciones políticas, la necesidad de realizar estos cambios a la vista del público y la prensa, presiones externas, múltiples *stakeholders* con agendas contradictorias, presiones de sectores políticos por proteger los cargos de sus afiliados (cualquiera sea su desempeño), dificultades en la modificación de normas y leyes, rigideces presupuestales y administrativas, o en el peor caso, capturas institucionales difíciles de romper.

La captura institucional, que ya mencionamos anteriormente, ocurre cuando un grupo de agentes, empresas o personas han logrado “apropiarse” de una institución para su propio beneficio. Esta captura muchas veces se genera por conductos informales, y, en menor medida, por vías formales. Además, por lo general tiende a ser motivada por intereses económicos o políticos. Obviamente, en los casos de captura, las resistencias al cambio no serán meras dificultades de cambio cultural, sino francas luchas de poder en que los “capturadores” no vacilarán en recurrir a cualquier herramienta para resistir el cambio y expulsar a los “reformadores”. En estos casos, como veremos más adelante, las batallas mayores son inevitables, no son precisamente técnicas, y deben ser meticulosamente planificadas. La acumulación de municiones políticas y comunicacionales, y de padrinos políticos en altos niveles de gobierno y el parlamento pasa a ser el elemento crucial.

También debe destacarse otra dificultad frecuente y propia del sector público: la difícil sincronización entre los tiempos políticos y los tiempos organizacionales [1]. En ocasiones, el agente reformador se encuentra “lanzado a la vida” con un calendario acelerado y complejo de cambios, y recibe un llamado para ser informado de que “la cosa está difícil” y no es el momento adecuado. Por lo general, las reformas institucionales requieren años para madurar y los calendarios políticos exigen resultados rápidos, a veces incluso inconsistentes con la visión de largo plazo.

Los errores frecuentes de Kotter

Antes de comenzar con las buenas noticias, respecto a las maneras en que puede abordarse positivamente el cambio en el sector público, es importante apresurarse a señalar por donde

NO comenzar. Es frecuente constatar 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 meticulosamente... y como ya vimos en el capítulo 9... ¡cambiarlo! Esto suele generar verdaderos desastres institucionales.

A continuación, recurriremos a uno de los clásicos de la literatura de gestión del cambio, John Kotter [3], para referirnos a los errores más genéricos en el proceso de cambio. El autor enumera errores frecuentes que han sido extrapolados por otros académicos en el ámbito de la gestión pública³¹.

Error # 1: No generar convicción en la cúpula. Solo cuando cerca del 75% de la cúpula de una organización está realmente convencida de la necesidad de cambios importantes, se puede comenzar el proceso. Esto no es fácil en instituciones insulares con directivos que a veces tienen diferentes agendas y tiempos políticos. En caso contrario, es inevitable que surjan problemas más adelante. Como recomendación, tómese todo el tiempo necesario para convencer a la cúpula de su organización.

Por ello, es crucial que, en las etapas tempranas, se haga una cuidadosa evaluación del “**stock de liderazgo**” disponible en la institución, y de su verdadero interés en el cambio. Si es necesario y políticamente factible, esto supone realizar los cambios pertinentes de personas y luego llevar a cabo un sinnúmero de conversaciones formales e informales para asegurar la necesaria convicción colectiva en la cúpula.

Los procesos de cambio suelen implicar conflictos, mientras que 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, pues las discrepancias se pueden discutir... pero se trata de algo más pernicioso. Muchas veces quienes se oponen son personas que han visto múltiples iniciativas de cambio fallidas en la organización y que muchas veces tienden, naturalmente, a esperar escépticamente a que este nuevo proyecto de cambio falle para después seguir trabajando en sus respectivos puestos y sometidos a la misma inercia organizacional previa a la iniciativa de transformación. En el peor caso, la oposición son los “capturadores” con intereses específicos y prosaicos (dinero) para que las cosas no cambien. La experiencia les ha dado en el pasado la razón, y si se observan fisuras en la cúpula, la batalla está perdida desde el inicio.

Error # 2: No generar una "coalición para el cambio". Generalmente los programas de cambio surgen en pocas personas. Si no se hacen esfuerzos para agrandar esta coalición, en esferas sucesivas y crecientes de convicción, tarde o temprano la ya mencionada 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 100.000 personas. Se requiere campaña, slogan, seducción... agrandar la coalición.

Tal como señalan Fernández y Rainey [10], en el sector público se requiere de una persona o grupo que sea capaz de “defender” el cambio (“*champion the cause for change*”). Es más, muchos estudios en la gestión de cambios organizacionales apuntan al concepto de “*idea champion*”. Esta figura es una persona o una agrupación altamente respetada al interior de

³¹ Ver [10], por ejemplo.

la organización donde el cambio ocurre, lo que involucra usualmente tomar incluso riesgos personales en el proceso.

Por cierto, la búsqueda de personas o grupos al interior de organizaciones capaces de sustentar y dar legitimidad a los cambios no supone evadir las estructuras tradicionales en las organizaciones. Al contrario, se trata de una medida complementaria respecto del enfoque más gerencialista de Kotter. La razón de esta distinción es simple. Dada la inestabilidad de las autoridades, que probablemente sean sus superiores en las organizaciones públicas, muy dependientes a contingencias políticas, es probable que sea mejor diversificar la legitimidad del cambio tanto como sea posible y tratar de convencer no solo a los liderazgos formales de su organización sino también a los informales. Esto considera asociaciones gremiales, funcionarios históricos, jefaturas de larga data en la organización, u otro actor o agrupación de actores que tenga poder tácito en su organización.

Error # 3: No generar una visión seductora del futuro. ¿Ud. remaría con fuerza en un bote, si no le explicaran hacia dónde este se dirige? Seguramente no. Una visión de futuro es el “sueño ambicioso pero realizable”, es la institución que quisiéramos ver más adelante si todo sale bien, como lo vimos en el capítulo sobre estrategia. No existe algo más potente para movilizar a la gente en la burocracia, donde las motivaciones intrínsecas tienden a ser más relevantes y determinantes que las extrínsecas [4]. Por lo demás, en el Estado no es difícil encontrar imágenes potentes a partir de los grandes impactos en la población que producen los bienes y servicios públicos entregados. Por cierto, como una regla informal, 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 muy probablemente no se ha terminado con esta fase del proceso de cambio. Y si no ha resuelto los errores # 1, 2, y 3... no siga adelante y deténgase todo el tiempo que sea necesario, porque el precio que pagará más adelante por saltarse estas etapas es muy caro.

Error # 4: Comunicar y discutir poco la nueva visión estratégica. Si Ud. cree que basta con una reunión, una publicación, un correo electrónico, o un memo para comunicar la nueva visión de futuro, lo positivo que se logrará con los cambios, está profundamente equivocado. Se requerirá de mucha persistencia y reiteración, y mucha comunicación personal entre jefes y subordinados para transmitir esta visión. Los “posters”, noticiarios ministeriales y/o sitios web ayudan solo marginalmente. Menos aun un poster que diga: “Visión de futuro: nuestra organización estará comprometida con sus usuarios, sus funcionarios, la calidad total y la sustentabilidad del planeta” o alguna vaguedad similar. No se la cree nadie y las palabras se las lleva el viento.

Vimos con un ejemplo al inicio del libro cómo en las instituciones *weberianas* y, en un extremo, cuasi militarizadas, los funcionarios por lo general hacen y creen lo que les dice el jefe directo, y dejan de hacer y de creer lo que no les dice el jefe directo. Por ende, la transmisión de la nueva visión y el proyecto de cambio solo puede hacerse por comunicación personalizada, en pequeños grupos y en “cascada”. Es decir, se trata de conversaciones francas entre el directivo y sus subordinados directos, quienes a su vez replican el ejercicio con los subordinados de 3er nivel. Y así sucesiva y repetidamente.

Lo anterior no significa que el proceso de cambio deba ser vertical, autoritario y sin participación de los funcionarios. La coalición por el cambio, en las conversaciones en cascada, va recogiendo la retroalimentación de los funcionarios y perfeccionando el modelo continuamente. De este modo, lenta y progresivamente, va constituyéndose un consenso estratégico en torno a la nueva visión institucional. Insistimos, se trata de un proceso iterativo.

Si los directivos no están dispuestos a invertir su tiempo en esto —en resolver las legítimas dudas y temores que surgirán entre los funcionarios y en acoger sus sugerencias— y prefieren dedicar su tiempo a labores de “alta política”, entonces es preferible no embarcarse en la aventura del cambio. En serio, no lo intente, pues terminará peor que al principio.

Error # 5: No atreverse a remover los obstáculos de la nueva visión. Es difícil encontrar procesos de transformación que no tengan su “día D”. Es más, si existen capturas institucionales, el “día D” llega de manera inevitable y posiblemente con “muertos” en el camino. Siempre surgen obstáculos significativos de diversa índole, como un procedimiento, una estructura, una norma, una actitud hacia los clientes, un *stakeholder* importante que expresa su oposición abiertamente, gremios disconformes, y, lo peor de todo, algún miembro del equipo directivo o un poderoso grupo de interés que sistemáticamente se opone a los cambios. Piense lo siguiente: si no hubiera obstáculos significativos, el cambio ya se habría realizado hace mucho tiempo.

En las primeras etapas del cambio, se puede ser abierto e invitador con todos y convivir con los obstáculos que suponen las actitudes escépticas de quienes conforman el grupo de oposición al cambio. Sin embargo, a la larga llega inevitablemente el día en que dichos obstáculos deben ser confrontados con decisión, aun a costa de que el reformador esté dispuesto a perder su cargo. Si esto no se hace y el reformador se “achica” y baja la cabeza, no se pierde una batalla, sino la guerra completa. Como se trata de sistemas complejos, nunca se sabe con exactitud cuándo va a llegar la confrontación crucial, pero ciertamente llega. Prepárese.

Error # 6: No planear la aparición sistemática de triunfos de corto plazo. Estos son los “*quick wins*” o ganancias rápidas. Sin estos 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 el que asegura la realización de la tarea de largo plazo. Más aun, algunos autores señalan que los grandes cambios comienzan, se desarrollan y terminan con una acumulación de pequeños resultados concretos que apuntan en la dirección correcta, muchos “delfines” en lugar de una gran “ballena”; y que estas transformaciones se materializan en la línea operativa de la organización: no en la mente y en los planes de un gabinete de asesores iluminados [5]. Lo anterior no significa que no hay que contar con un plan maestro del cambio, con un cronograma de actividades, responsables y un presupuesto adecuado.

Los cambios y sus resultados concretos deben ser materializados por los directivos de las respectivas líneas, quienes, como ya dijimos, deben estar convencidos de la necesidad del cambio y deben empoderar a sus respectivas áreas de este cambio, de tal forma que este tenga “múltiples padres y madres”.

¿Cómo diseñar *quick wins* efectivos? Los anuncios que convencen no son aquellos relacionados con la materialización de “actividades” o “proyectos de cambio”, sino con hitos de resultados concretos. Por ejemplo, informar que “el ministro se reunió con los directivos regionales para dialogar sobre el cambio”, o “ya se realizó el curso introductorio para operar la nueva plataforma informática” no convence de nada, a nadie. En cambio, publicar que “en los primeros dos meses de trabajo logramos reducir a la mitad el tiempo promedio de atención en ventanilla” convence, y mucho. Solo de esta forma la “oposición pasiva” comienza crecientemente a abandonar su escepticismo y a acercarse cada vez más a la idea de adherirse a la iniciativa de cambio que está siendo impulsada.

Error # 7: Declarar la victoria muy temprano. La mayoría de las veces se requerirán muchos años para que los cambios se arraiguen profundamente en la cultura de una agencia pública, especialmente si esta es grande. Hasta que los cambios no se asienten efectivamente en la cultura organizacional, los nuevos enfoques son frágiles y sujetos a regresiones. En vez de declarar la victoria total, deben declararse frecuentemente las victorias parciales y anunciarlas como la base para afrontar mayores desafíos.

Error # 8: Dejarse vencer por la cotidianidad. Al inicio, en la etapa de diagnóstico y planificación del cambio, todo es placer e inspiración y la creatividad está en su máximo. Pero luego comienza la tediosa implementación: en última instancia, la modernización de una institución se traduce en un gran conjunto de prosaicas tareas, como el rediseño del proceso W, la implantación del software X, la capacitación del personal del área Y, o la materialización del logro Z. Si no se constituye un “comité de cambio” del más alto nivel, cuya misión única y específica sea reunirse en forma religiosamente quincenal para coordinar y empujar todas estas tareas (sin tratar los asuntos cotidianos en dicha instancia), las urgencias institucionales inevitablemente ahogan el proceso de cambio.

Los directivos empeñados en una transformación institucional deberán estar dispuestos a dedicar un 20 o 30% de su tiempo —por sobre lo naturalmente recargado de su agenda— a las transformaciones institucionales. Esto requiere de gran disciplina, y, sobre todo, del convencimiento de que llegar a casa aún más tarde de lo que están llegando es un sacrificio que vale la pena. Enfatizar esta predisposición a dedicar más tiempo del que se dispone regularmente, y a proteger tiempos y prácticas de gestión asociadas a la gestión del cambio es probablemente la única forma de instituirlo en la dinámica organizacional. Los asuntos urgentes son siempre más urgentes que los asuntos importantes y, por supuesto, siempre hay más cosas urgentes que asuntos importantes. Un ministro siempre tendrá una reunión muy urgente e importante con un senador, el directivo de un servicio siempre tendrá una reunión muy urgente e importante con su ministro respectivo, y todos están legítimamente preocupados de cumplir con la ejecución presupuestaria, pues en caso contrario el próximo año les reducirán los recursos.

En suma, el mensaje de esta sección sobre los factores de gestión del cambio en el sector público puede resumirse de la siguiente manera: abordar un proceso de transformación institucional significativo va a requerir inevitablemente de una cúpula directiva convencida, altos dotes de liderazgo en toda esa cúpula, una dedicación significativa de su energía, mucha comunicación, mucha persistencia en el tiempo y mucha paciencia.

Si el reformador siente que no dispone de esta energía y tiempo... mejor que no trate y se contente con algunas reformas menores. Si siente que no está dispuesto o que los tiempos políticos no lo justifican —lo cual puede ser legítimo— es preferible no embarcarse en aventuras de transformación mayor y limitarse a algunos cambios pequeños pero útiles que apunten en la dirección correcta. Así no se generan falsas expectativas en los ciudadanos, las autoridades políticas y los funcionarios de la institución.

Enfrentando la natural resistencia al cambio

Antes de ver un poco de luz, continuaremos con las obscuras dificultades. Strebel (2000) plantea que muchas veces los directivos de una institución hablan entusiastamente del cambio y transformación organizacional, la reingeniería y la calidad total, pero que en su gran mayoría estas iniciativas fracasan: o bien no logran a cabalidad los propósitos para las cuales

fueron diseñadas o de plano no resultan [6]. ¿Por qué ocurre esto? A juicio del autor, por lo general, directivos y funcionarios ven las cosas de muy diferente manera. Para los primeros, el cambio representa una gran aventura intelectual, una oportunidad para mejorar sustantivamente una organización y, de paso, triunfar profesional y/o políticamente. Para los segundos, en tanto, el cambio no fue buscado por ellos, no es bienvenido, es percibido como disruptivo y amenazante, los deja fuera de su “zona de confort” y, en una de esas, tal vez hasta los despidan.

Quizás estos funcionarios están hoy en una institución mediocre o —tal como fue explicado en este libro, al hablar de sistemas complejos— “despelotada”. En cualquier caso, ya llevan algunos años, tienen sus amigos, se acomodaron con su jefe y existen ciertas prácticas y ritos instaurados. Pero de pronto aparecen los poco bienvenidos “reformadores” a alterar el natural equilibrio de las cosas. No estamos diciendo esto en tono peyorativo, como si a la gente le gustara la mediocridad. No es así. De forma razonable, frente a una iniciativa de cambio, le es difícil a los funcionarios atisbar qué les deparará el futuro o cuál será la ganancia para la institución, para ellos y para los ciudadanos. De esta forma, la resistencia al cambio comienza inevitablemente en ellos. Si el lector o los autores estuviéramos en la misma situación, reaccionaríamos de la misma manera.

En el caso específico del sector público latinoamericano, hay literalmente millones de trabajadores públicos que lo están pasando bastante mal en sus 8 horas laborales. Simplemente están “con mala onda” y en consecuencia no hacen adecuadamente su tarea, con el consiguiente y abrumador costo que esto conlleva para la educación, la salud, la justicia y los demás servicios públicos. Asimismo, hay una conflictividad intrínseca e histórica entre autoridades y asociaciones gremiales (o sindicatos) del sector público.

Lo peor que puede hacer un reformador es navegar haciendo juicios de valor sobre la gente, que en el fondo reacciona frente a los estímulos cercanos que operan en el sistema complejo donde opera. Como dice el refrán: “nada es verdad, nada es mentira, cada uno ve las cosas del color del cristal con que se mira”. De esta forma, los directivos deben aprender a ver las cosas desde la perspectiva de los funcionarios, y examinar el “verdadero contrato” que ellos tienen con la institución. Por “verdadero contrato” (Strebelt lo llama *personal compact*) entenderemos la suma del contrato laboral formal, más las dimensiones psicológicas, sociales y culturales que definen la relación real entre el empleado y la institución. En suma, las obligaciones y compromisos mutuos entre ambos, formales e informales, que definen la verdadera relación laboral.

Las iniciativas de transformación organizacional amenazan el “verdadero contrato”, ya sea de manera proactiva o indirecta. Hasta que los directivos y jefes directos no definan, clarifiquen y discutan personalmente los términos del nuevo “verdadero contrato” que supone el cambio que está siendo impulsado, es difícil concebir que no haya resistencia al cambio.

En síntesis, los líderes del cambio deben, en primer lugar, generar un mensaje claro acerca de porqué los cambios son necesarios. A continuación, deben iniciar —en paralelo con los cambios— un proceso esencialmente conversacional para que los funcionarios puedan revisar y “comprar” el nuevo “verdadero contrato”. Finalmente, deben poner las nuevas y remozadas reglas formales e informales para que los nuevos compromisos sean adoptados por todos.

Tal como fue señalado en el error #4, este proceso conversacional no se logra con boletines, sitios web ni carteles. Solo se logra con una gran cantidad de conversaciones, en pequeños

grupos o individualmente, y en cascada: los directivos superiores con los mandos medios, los mandos medios con los funcionarios, en numerosas ocasiones. El principal obstáculo a estas conversaciones es el temor o la falta de dedicación de los directivos o mandos medios a hablar con sinceridad y a escuchar, y esta es la principal razón por la que se requiere una gran dosis de persistencia, paciencia y reiteración. Además de una dedicación especial de tiempo al proceso de cambio, lo cual no se logra en los ratos de ocio.

En otras palabras, la “gestión de la resistencia al cambio” debe ser abordada sistemáticamente, con fases claras y planificadas, con gran dedicación, y de esta manera se pueden aumentar significativamente las posibilidades de éxito.

Estrategias genéricas de cambio

Un dilema frecuente respecto a los cambios institucionales es tener que escoger entre el enfoque *rápido y sucio* versus el *lento y limpio*. El primero suele darse cuando la autoridad decide dar un giro radical, o con una legislación nueva, que altera en forma significativa la estructura o funciones institucionales. Si esta llegara a alterar intereses de *stakeholders* o funcionarios, va a estar acompañada inevitablemente de una dosis de conflicto. Por el contrario, el camino lento y limpio es hacerlo todo muy cuidadosamente, cuidando de no herir ninguna sensibilidad... lo cual puede atrasar los cambios en muchos meses o años.

Obviamente, hay grados intermedios. La decisión del camino a tomar es tal vez la más crucial y está estrictamente ligada al piso político disponible para las transformaciones. Como ya hemos dicho, el reformador que intenta ir más allá o más rápido de lo que su piso político le permite, termina muchas veces en su casa escribiendo sus memorias.

Cabe agregar otra dimensión estratégica del proceso de transformación institucional: de *arriba abajo (top down)* vs. *abajo arriba (bottom up)*. En este ámbito hay otra decisión crítica, de calibración fina, en la cual se pueden cometer errores, estrechamente asociados al manejo de la resistencia al cambio.

El proceso *top down* se refiere a transformaciones que son diseñadas en la cúpula institucional (aun cuando no involucren legislación) y que después son implantadas sin demasiadas consultas a los funcionarios, e incluso en contra de los intereses de algunos de ellos. Este tipo de intervenciones, más vinculadas a estrategias *rápidas y sucias*, suele ser de carácter radical, de quiebres conceptuales o estratégicos importantes. Cambios de modelo de negocio, tipos de servicio, estructura organizacional, formas y canales de llegada al ciudadano, etc. Estos cambios suelen tener limitaciones mayores cuando se trata de estructuras organizacionales con alta autonomía y poder de veto [7].

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 conformados por los mismos funcionarios. 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. Esta modalidad suele estar asociada a procesos de transformación *lentos y limpios*.

Por cierto, estas son caricaturas de lo que pasa en la realidad, que es mucho más compleja e híbrida. Es más, probablemente algunas etapas de la estrategia de cambio sean en efecto más cercanas al modo *top down* y otras más al *bottom up*. El punto central es que se puede fácilmente errar en un sentido o el otro. Si se actúa en forma excesivamente *top down* en una institución en la que las bases tienen poder real, como los médicos en un hospital o un sindicato particularmente poderoso, los cambios son poco aceptados y 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 pues las personas tienden a no sentir los cambios como propios.

Por el contrario, los procesos excesivamente *bottom up* son difíciles de implementar cuando el personal que participa en los rediseños es de un nivel bajo, está muy desmotivado, o en conflicto con las autoridades. Como dijimos, las transformaciones *bottom up* no suelen producir quiebres conceptuales significativos, ya que la opinión promedio de los funcionarios de una organización pública o privada suele ser que las cosas se sigan haciendo casi igual que antes.

Por supuesto, puede haber combinaciones, como diseñar una primera fase radical y *top down*, seguida de una fase limpia y *bottom up*. En realidad, esta secuencia es casi forzosa porque después de los cambios mayores siempre sobrevendrá una etapa de ajustes menores, mucho más participativa. Lo que no debe hacerse nunca es el proceso inverso: iniciar un proceso participativo y posteriormente sorprender a la gente con anuncios mayores. Es como hacer un proceso de mejora continua antes de hacer reingeniería radical de procesos. El daño generado sería bastante irreversible.

Finalmente, respecto de las etapas de las estrategias de cambio. Algunos autores, incluyendo a Kotter, han intentado establecer una secuencia lineal de etapas sucesivas sobre cómo implementar cambios en el sector público. Sin embargo, en particular para la gestión de cambios en el Estado, el proceso difícilmente pueda seguir una trayectoria lineal y se trata más bien de esfuerzos sistemáticos y de mejora continua donde algunos de los factores señalados como errores frecuentes pueden tener mayor relevancia que otra³².

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, el piso político, y el tipo de liderazgos necesarios y disponibles. De hecho, la evidencia es mixta respecto de la utilidad de cuáles estrategias de cambio y del ritmo del cambio. Por ello, mal podríamos en este capítulo señalar que existe una única forma de llevar a cabo transformaciones organizacionales. Acertar en la proporción correcta es vital, y errar en cualquiera de las dos direcciones trae consigo grandes costos.

La secuencia ideal para gestionar los cambios.

Antes de leer esta sección, le recomendamos al lector retornar por algunos minutos al Capítulo 6, Mapa Ruta de la Modernización Institucional, para comprender a plenitud cómo la gestión de los cambios debe comenzar desde el inicio, facilitando los entendimientos entre las autoridades, entre estas y el personal, y también con los *stakeholders*. Así, habrá un proceso ascendente y descendente de conversaciones y consultas, en primer lugar sobre el diagnóstico, luego sobre el nuevo plan estratégico, y la nueva arquitectura organizacional.

³² Para ver mayores antecedentes de cómo el supuesto de linealidad de los cambios ocurre en el sector público, preisar [11]

La Cascada de Conversaciones Retroalimentadas, es una metodología esencial de cualquier proyecto de gestión del cambio, y no utilizarla significa una disminución clara de las probabilidades de éxito.

Consiste en una secuencia de conversaciones en cascada, de arriba hacia abajo, que va permeando progresivamente cada nivel de la organización, de modo que en cada una de ellas se exponga un paquete de ideas, y a la vez se reciba retroalimentación que se devuelve hacia arriba.

Por ejemplo, se puede poner en discusión la Visión de Futuro, o bien los planes detallados, o el impacto del proyecto de cambio en las personas de la organización, etc.

La secuencia comienza desde el Directivo principal con sus colaboradores cercanos. A su vez, cuando estos ya están imbuidos de los conceptos, repiten la conversación con sus colaboradores directos, y así sucesivamente, hasta el nivel más bajo de la institución.

Es posible que, en un programa de cambios de larga duración y envergadura, esta secuencia se deba repetir varias veces, a medida que los cambios van adquiriendo mayor forma y nivel de detalles. Aunque estas actividades consuman tiempo, es la mejor inversión para garantizar el éxito de los cambios.

Una conversación esencial es la que debe tener el personal con su supervisor o jefe directo, en pequeños grupos, de modo que puedan exponer sus temores más básicos, que siempre existen: “¿me van a despedir? ¿me cambiarán de jefe, o de departamento? ¿qué pasa si debo aprender computación?”, etc. Es en estas conversaciones que se debe clarificar el “verdadero contrato” de las personas con su institución, en la nueva visión de la misma.

Hasta ese punto, todavía no se han materializado cambios, pero se ha sentado las bases para elaborar el plan detallado de transformación institucional, con la primera cartera priorizada de proyectos concretos, con su respectiva asignación de recursos humanos y financieros. Es extremadamente importante que la primera camada de proyectos contenga los “*quick wins*” antes mencionados, por las razones arriba descritas. Esto significa algunos mini proyectos altamente factibles que, apuntando en la dirección correcta, generen el efecto demostración. Cuando se escucha en un pasillo a personas diciendo “primera vez que veo cambios, esta gente está haciendo las cosas en serio”, suele ser la primera señal de que comienza a haber aprobación sobre el programa completo. El proceso de cambio comienza a ganar más adeptos y los detractores o escépticos comienzan a disminuir.

Asimismo, se debe haber conformado la PMO (Capítulo 17), es decir, la oficina de coordinación y gestión de esta cartera de proyectos, la cual debe contar con un Secretario o Coordinador Ejecutivo, el cual debe reportar a un Comité de Autoridades, que es la instancia superior que guía y autoriza los proyectos, sus modificaciones, la designación o remoción de sus jefes de proyecto, y sobre todo, la que le “limpia el camino” al Secretario Ejecutivo respecto a los innumerables obstáculos burocráticos, financieros y de toda índole que se irán encontrando. Todo proyecto de cambio origina fricciones y malos entendidos, y solo las autoridades superiores pueden tomar decisiones relevantes para resolverlos.

Una vez conformada esta PMO, comienza la ejecución de los diferentes proyectos de cambio, que pueden referirse a tecnologías, cambios en el modelo de atención, infraestructura, o lo que haya quedado estipulado en la etapa de diseños estratégicos. Otro proyecto esencial,

que debe definirse lo mas tempranamente posible, con responsable, actividades y presupuesto, es el de Comunicación y Capacitación del Cambio. Este debe contener actividades, noticiarios, videos, sitio web para informar a todos, internos y externos, sobre los avances del programa, y también capacitaciones ad hoc sobre gestión del cambio, gerencia de proyectos y la difusión de los propósitos y proyectos específicos de cambio, recibiendo retroalimentaciones y opiniones sobre estos.

A medida que diferentes proyectos vayan terminando, es esencial hacerles la post evaluación de su impacto inmediato, evaluación que debiera repetirse una vez terminado todo el programa de cambios.

Desde el punto de vista de las percepciones y visiones del personal y mandos medios, *si todo marcha bien*, estas debieran evolucionar como se va mostrando en el siguiente diagrama.



En conclusión

Ya al borde de finalizar este capítulo, el lector puede sentirse tal vez algo abrumado. Como lo advertimos al inicio, la transformación significativa de instituciones públicas requiere de una verdadera montaña de esfuerzo, metodología, paciencia, persistencia, habilidad política y liderazgo. No obstante, el premio obtenido, considerando el bienestar producido en la ciudadanía y el potencial de valor público que puede agregarse, ciertamente amerita el esfuerzo.

Ahora bien, no siempre las transformaciones institucionales están basadas en grandes cambios de política pública, estrategia, o modelos de gestión. Hay humildes prácticas de trabajo de los directivos y los funcionarios que tienen más que ver con ciertas disciplinas y valores profesionales que con grandes épicas conceptuales. ¿Se solucionan estos latinoamericanos problemas con reingenierías, reestructuraciones, mejoras de política pública, o cambios en el modelo de gestión? Ciertamente no. Se solucionan con disciplina, rigurosidad y éticas de trabajo.

Estos valores y principios deben estar presentes, en primer lugar, en los directivos, y de allí derramarse a todo el personal de la organización. En este capítulo solo nos limitaremos a decir que el primer paso de cualquier transformación organizacional es revisar la mirada de pequeñas prácticas aberrantes y corregirlas, predicando con el ejemplo. No se puede lograr

grandes cambios si al mismo tiempo cada reunión de trabajo comienza atrasada, con la mitad de los participantes, y sin haber tomado ninguna decisión. Tal vez ello sea suficiente para lograr importantes cambios, al menos en la etapa inicial.

Crear buenas instituciones o programas desde cero es más fácil que transformar una institución grande, con décadas de tradición burocrática. Los programas de transformación institucional pueden ser modestos o ambiciosos y pueden adoptar las más distintas variedades de transformación, en cualquier ámbito del modelo de agregación de valor institucional. Pero el hilo conductor de la gestión del cambio es muy similar en ellas y es el que esperamos haber transmitido en estas páginas. Solo queda desearle buena suerte y mucha paciencia al lector que se decida a realizar estas transformaciones, dispuesto a correr todos los riesgos y a jugárselas en esta aventura. Bien vale la pena.

Errores frecuentes en la gestión del cambio

1. Suponer que la “gestión del cambio” consiste en contratar un proveedor externo para desarrollar algunos cursillos y talleres relacionados con el cambio, y olvidarse de su existencia.
2. No monitorear y discutir la gestión del cambio al más alto nivel organizacional.
3. No llevar un adecuado control periódico y al más alto nivel de los diferentes proyectos que constituyen el cambio, y sin discutir los riesgos, obstáculos y dificultades de cada uno.
4. Vacilar a la hora de tener que cambiar a alguno de los jefes de proyecto que no está dando resultado.
5. Descuidar o no realizar una cascada descendente y luego ascendente de conversaciones informales sobre el programa de cambios.
6. Vacilar a la hora de confrontar a alguna de las más altas autoridades institucionales que se opone sistemáticamente a los cambios, en una suerte de resistencia pasiva (o activa).
7. Descuidar la comunicación e información permanente con los *stakeholders* externos e internos relevantes.
8. Intentar desarrollar grandes proyectos de cambio, tipo “ballena”, en lugar de un encadenamiento de proyectos menos ambiciosos, tipo “delfín”.
9. Manejar la cartera de actividades de gestión del cambio de manera descoordinada con los proyectos concretos de desarrollo y cambio organizacional.
10. Delegar toda la gestión del proyecto de cambio en una oficina de 3er o 4º nivel jerárquico, o en un consultor subcontratado, y olvidarse de su ejecución, como si se hubiera encargado la construcción de un galpón.
11. Gestionar informalmente el cambio. El macro proyecto de gestión del cambio es en si mismo un proyecto, que debe ser tratado según todas las metodologías y formalidades descritas en el capítulo anterior.

Como puede verse, el espacio para cometer importantes errores es amplio. Hemos visto cometer todos y cada uno de estos errores en alguna oportunidad. En ellos puede encontrarse la gran mayoría de los fracasos en las transformaciones institucionales.

Preguntas para reflexionar

Escoja alguna organización pública donde usted haya trabajado o con la que esté altamente familiarizado. Reflexione sobre las siguientes preguntas:

1. Recuerde alguna de las últimas iniciativas de cambio organizacional de los últimos tres años. ¿Diría usted que se trató de una iniciativa fallida o más bien de un proyecto de cambio efectivo?
2. Repase cada uno de los errores frecuentes discutidos en este capítulo. ¿Cuáles cree usted que tendrían más sentido y que explicarían el éxito o fracaso de la iniciativa de cambio que usted seleccionó?
3. ¿Hubo triunfos de corto plazo para legitimar el proceso de cambio?
4. ¿Qué estrategias genéricas de gestión del cambio diría usted que fueron utilizadas para impulsar el cambio? ¿Por qué?

Referencias bibliográficas

- [1] C. Pollitt y G. Bouckaert, *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- [2] D. Nadler, M. Gerstein y R. Shaw, *Organizational Architecture: Designs for Changing Organizations*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1992.
- [3] John Kotter, «Leading Change: Why Transformation Efforts Fail,» *Harvard Business Review*, nº May-June, pp. 50-67, 1995.
- [4] Global Centre for Public Service Excellence, «THE SDGs and New Public Passion: What really motivates the civil service?,» UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Singapore, 2015.
- [5] R. Schaffer y H. Thomson, «Successful change programs begin with results,» *Harvard business review*, vol. 70, nº 1, pp. 80-89, 1992.
- [6] P. Strebel, «Why do employees resist change?,» *Harvard Business Review*, vol. 74, nº 3, pp. 86-92, 1996.
- [7] T. McNulty y E. Ferlie, «Process transformation: Limitations to radical organizational change within public service organizations,» *Organization Studies*, vol. 25, nº 8, pp. 1389-1412, 2004.
- [8] E. Schein, *Organizational culture and leadership*, vol. 2, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2010.
- [9] H. Rainey, *Understanding and managing public organizations*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2009.
- [10] S. Fernandez y H. Rainey, «Managing successful organizational change in the public sector,» *Debating Public Administration*, nº 66, pp. 168-176, 2006.
- [11] J. Amis, T. Slack y C. R. Hinings, «The pace, sequence, and linearity of radical change,» *Academy of Management Journal*, vol. 47, nº 1, pp. 15-39, 2004.

19. EPÍLOGO

Todo autor está obligado a releer la última versión completa de su texto para ajustar los detalles antes de enviarlo a la casa editorial. Al hacerlo y contemplar el panorama general, se me reafirmó fuertemente la convicción de que, en realidad, **la gestión pública es lo mismo que la gestión privada, pero con una dosis considerablemente mayor de «cintura política» para gestionar *stakeholders* de todo tipo, y de resiliencia para enfrentar los innumerables obstáculos de carácter burocrático y comunicacional.** Sobre todo, se requiere también la convicción, vocación y compromiso para «hacer las cosas bien y a tiempo» y así generar valor público para la ciudadanía.

En otras palabras, el punto de partida para esta profesión es tener los mismos conocimientos que requiere un gerente de empresas, y de ahí sumar los conocimientos y habilidades sobre lo público, descritos de manera resumida en este deliberadamente breve libro, para así despertar el apetito e invitar a los lectores a incursionar en algunas de las 142 referencias bibliográficas que hemos seleccionado.

Lamentablemente, la cultura política latinoamericana ha considerado desde siempre que la gestión de servicios públicos es una cuestión política, y que los conocimientos de gestión general son innecesarios, e incluso se los tilda despreciativamente de «tecnocráticos».

Así, no es de sorprender que la vasta mayoría de los directivos latinoamericanos tenga profesiones del mundo de las letras o la economía. Esto no tendría nada de malo, salvo que, en una conversación con ellos, es frustrantemente evidente que conceptos como bases de datos, rediseño de procesos o matriz de riesgos les son absolutamente desconocidos e incluso irrelevantes.

La consecuencia es simplemente mayor sufrimiento, menor salud, peor educación, congestión judicial y carcelaria, y mayor corrupción, incumpliendo así aquello que la ciudadanía espera de sus gobernantes.

Nuestra mayor aspiración como coautores de este libro es que sirva como un virus portador de este paquete integrado de conocimientos, a ver si logramos infectar con él a un gran número de estudiantes y directivos actuales o futuros, no por un asunto de vanidad de autores, sino como una convicción esencial sobre esta necesidad.

Finalmente, invitamos a cualquier lector que tenga un comentario, caso real o consulta a escribirle a nuestra coordinadora del texto, Ximena Pizarro, xpizarrobore@gmail.com, para redirigirlos al coautor o profesor de nuestros cursos que sea más indicado.

En particular, breves historias de caso o incluso anécdotas relevantes al texto serán muy bienvenidas para eventuales publicaciones futuras.

Mario Waissbluth Santiago, 2019

20. CURRICULUM DE AUTORES

Nombre	Mini-biografía
Alejandro Barros	Magíster en Ciencias mención Computación, Universidad de Chile, ex-Secretario Ejecutivo – Estrategia Digital de Chile 2007-2008. Consultor internacional especializado en planificación estratégica tecnológica, políticas públicas tecnológicas, gobierno electrónico, compras públicas. Consultor de organismos internacionales tales como el Banco Mundial, PNUD, Comunidad Económica Europea, CEPAL y Banco Interamericano de Desarrollo. Autor de múltiples publicaciones, incluyendo tres libros. En su labor de consultor ha trabajado en varios países de la región y África (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Trinidad & Tobago, Guyana, Panamá, Paraguay, México, Perú, Uruguay, Nicaragua, República Dominicana, Togo, Kenia, Costa de Marfil, Ghana). Docente en varias universidades del país y expositor en seminarios nacionales e internacionales. En la actualidad formo parte como Académico Asociado del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile.
Iván Braga	Empresario, consultor y académico especializado en gestión de procesos, cadena de suministros y el uso de tecnologías para el desarrollo de nuevos negocios y la mejora de las operaciones. Con experiencia en gestión de procesos, tecnología y plataformas de abastecimiento y contratos por más de 20 años. Ha sido Gerente y Consultor de iniciativas de <i>e-procurement</i> en Chile y el resto de América. Entre las principales destaca su rol como fundador y VP del mercado electrónico <i>Quadrem</i> y vicepresidente para Latinoamérica de SAP-Ariba. Actualmente es presidente de la compañía <i>Supplynet</i>. Su experiencia ha estado enfocada en los ámbitos de operaciones digitales y especialmente en la optimización de los procesos de abastecimiento de grandes compañías para aumentar la eficiencia y transparencia de los procesos de compra. Ha ejercido cargos gerenciales, de dirección de proyectos y ha sido consultor especialista, habiendo trabajado en empresas y organizaciones en diferentes sectores tanto en Chile, como en el resto de Latinoamérica. En su trayectoria académica ha sido profesor de postgrado de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile desde el año 1998, impartiendo clases en el programa MBA y en los diplomados de gerencia pública y tecnologías de información.
Carlos Castro	Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Gestión y Políticas Públicas (MGPP®), Universidad de Chile. Profesor part-time de Ingeniería Industrial y Director Ejecutivo del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. Experiencia en gerencia de proyectos y en liderar equipos de trabajo de alto desempeño, ha desarrollado decenas de consultorías en el sector público, principalmente en gestión estratégica, innovación pública, diseño de políticas públicas, re-ingeniería de procesos y el estudio de sistemas de Alta Dirección Pública. Ha sido Director de ONG, implementando estructuras de gobierno corporativo.
Rafael del Campo	Ingeniero Comercial y diplomado en Gestión Pública, Universidad de Chile. Ha participado en el diseño e implementación de políticas de desarrollo territorial (desde 2003) y reforma previsional (desde 2008). Experiencia directiva y de consultoría, por más de 40 años en empresas y más de 15 años en servicios públicos, con foco en usuarios, en el rediseño de productos/ servicios/ procesos y gestión del cambio. En los últimos 5 años ha colaborado en la implementación de un modelo de gestión de subsecretarías ministeriales; transformación digital y gestión del cambio/riesgos en servicios de salud pública y entidades de salud privada. Profesional asociado al

Nombre	Mini-biografía
	Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, desde 2012.
Javier Fuenzalida	Magíster en Gestión y Políticas Públicas e Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile, y PhD en Public Administration & Policy de Rutgers University, EE. UU. Director de Investigación del Centro de Sistemas Públicos (CSP) del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y Profesor Instructor Adjunto del mismo Departamento. Además, es miembro del Directorio de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas.
Pablo Galaz	Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Gestión en Políticas Públicas, Universidad de Chile. Master of Science in Public Policy, University of Bristol. Consultor e Investigador del Centro de Sistemas Público de la Universidad de Chile. Experiencia en la gestión de múltiples proyectos de consultoría e investigación aplicada en ámbitos tales como modernización del Estado, innovación pública, compras públicas, descentralización, atención primaria de salud, tarificación de servicios básicos, e inversión pública. Profesor part-time del Departamento de Ingeniería Industrial en cursos de pregrado y postgrado en temas de innovación pública y gestión de proyectos en el sector público.
Jonny Heiss	Ingeniero Civil Químico de la Universidad de Chile, con experiencia de más de 25 años en cargos ejecutivos y consultoría en el sector público chileno Entre los cargos desempeñados se encuentra: Subdirector de RRHH del SII (6 años), Gerente del Plan de Modernización de la U. de Chile (3 años), Coordinador Nacional de Tecnología del Ministerio de Educación (4 años). Ha realizado consultorías en control de gestión, tecnología de la información, modernización de áreas de RRHH, desarrollo organizacional, rediseño de procesos y planificación estratégica. En particular dirección de grandes proyectos informáticos, incluyendo diseño e implementación de software, plataformas de Business Intelligence, Workflow, Web Services y otros
José Inostroza	Abogado y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Investigador Asociado del Centro de Sistemas Públicos. Profesor part time Universidad de Chile. Ex-director del Programa de Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda, Chile. Ex- director ejecutivo del Centro de Sistemas Públicos, CSP. Especialista en gestión pública, diseños institucionales, estrategia de transformación digital y gestión estratégica.
Analía Medrano	Ingeniera Industrial UAI, MBA Kellogg School of Management, Project Management Coach, Agile Facilitator. Experiencia extensiva en gerencia de proyectos en organizaciones multilaterales y en el sector público, en todos los países de Latino América y el Caribe. Facilitación de talleres de planificación estratégica, implementación de programas de gestión por resultados, gestión del cambio y gestión de riesgos. Rol de experto en temas de diseño de estructuras organizacionales efectivas, fortalecimiento institucional, programas de innovación, re-ingeniería de procesos e implementación de programas de mejora continua.
Claudio Pizarro	Ingeniero Civil Industrial Universidad Federico Santa María, MBA Universidad de Chile - ESADE Barcelona. Profesor Adjunto de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile; Managing Partner de CIS Consultores y Director de Empresas y ONG's. Su experiencia de más de 25 años está principalmente en consultoría estratégica en sector público y privado, habiendo participado y apoyado procesos de formulación e implementación de estrategias, en distintos países de LATAM, en especial en México, Perú y Colombia. Facilitación de talleres de planificación estratégica, diseño e implementación de procesos de gestión del cambio y en los últimos tres años,

Nombre	Mini-biografía
	incorporando la Estrategia Digital en los procesos de desarrollo estratégico, tanto en empresas privadas, como organismos públicos.
Ximena Pizarro	Ingeniera Civil Industrial y Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Actualmente es la Directora de Proyectos y Estudios del Centro de Sistemas Públicos (CSP) del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, gestionando el desarrollo de múltiples proyectos para diversos sectores del Estado. Anteriormente trabajó en la División de Planificación y Presupuestos del Ministerio de Educación.
Vivien Villagrán	Es MBA del IEDE, Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, Licenciada en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de Ilades y Geógrafa de la Universidad Católica Directiva Pública, con más 12 años de experiencia en cargos de primer nivel jerárquico, ha trabajado en los Ministerios de Obras Públicas, Educación y actualmente es la Superintendente de Casinos de Juego. Ha sido Vicepresidenta del Directorio de la Polla Chilena de Beneficencia y de Miembro del directorio del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. Ha sido consultora internacional tanto para organismos multilaterales como de Invertec IGT, en proyectos de Modernización del Estado y Fortalecimiento Institucional, asesorando instituciones públicas en más de 10 países de LA. Es profesora del Departamento de Ingeniería Industrial, de la Universidad de Chile en el MGPP y el Diplomado, formando servidores públicos.
Mario Waissbluth	Es Ingeniero Químico de la Universidad de Chile y PhD en Ingeniería de la Universidad de Wisconsin. Ha sido consultor, profesor, y director en numerosas empresas privadas y públicas. Es profesor del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, del cual fue su fundador. Asimismo, formó parte del primer Consejo de Alta Dirección Pública, y fue miembro del primer Consejo Presidencial para la Modernización del Estado de Chile.