

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

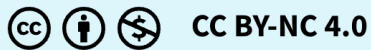
Mario Weissbluth – Editor General

Ximena Pizarro y Analía Medrano – Editoras

Centro de Sistemas Públicos

Universidad de Chile

2019



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/>

SECCION I: CONCEPTOS GENERALES

2. GESTIÓN PÚBLICA

Mario Weissbluth 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.

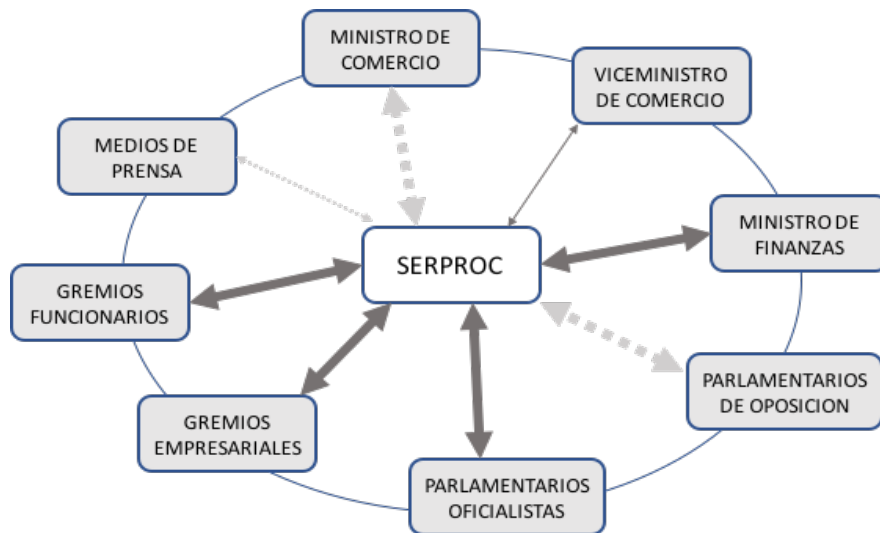
Adicionalmente, el gerente privado responde solamente ante un directorio, el cual es a su vez designado por los accionistas de la empresa, o en inglés, *shareholders*, lo que significa “tenedores de acciones”. Todos los *shareholders* comparten en principio un mismo interés: ganar dinero. En cambio, 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 1: 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 McGilchrist¹, 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 Pink². 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;
- 2) buscar permanentemente las señales de avanzada que permitan detectar sutiles detalles de que se avecinan situaciones muy diferentes, que escapen completamente a los analistas simplones;

¹ https://www.ted.com/talks/iain_mcgilchrist_the_divided_brain

² <https://vimeo.com/15488784>

- 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 vengan 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 vengan 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.

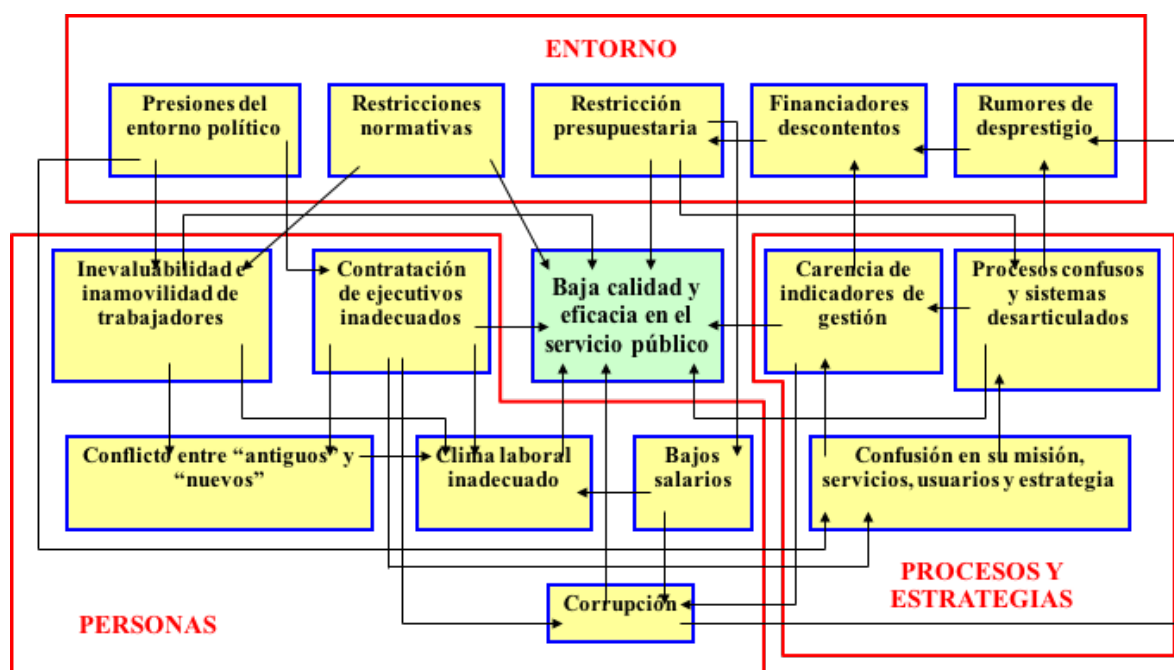
Patologías frecuentes en los servicios públicos

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 2: 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.