

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

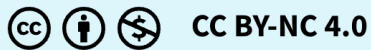
Mario Weissbluth – Editor General

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

3. 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	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.	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

AGESIC	INAPI	SEPLAG
que faciliten el desarrollo de Gobierno Digital. Desarrollar las capacidades tecnológicas del Estado. Generar espacios y capacidades digitales para la participación ciudadana. Posicionar al Uruguay como un referente en desarrollo digital con equidad.	Representar al país en negociaciones y foros internacionales en el ámbito de la propiedad industrial. Generar e implementar propuestas legislativas y de políticas públicas, que contribuyan a fortalecer el sistema de propiedad intelectual.	definición del presupuesto. Ejerce asimismo las funciones de control de gestión de las 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>		
<p>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).</p> <p>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.</p>	<p>INAPI emprendió una reforma integral del sistema de propiedad industrial, incluyendo la elaboración de una estrategia nacional, la informatización completa del instituto, el fortalecimiento 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.</p>	<p>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.</p>
<i>El rol de la planificación y el control de gestión</i>		
<p>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,</p>		

AGESIC	INAPI	SEPLAG
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 *paperless* 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 Clastornik¹. 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.	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

¹ En Chile por ejemplo en un cargo similar han pasado 9 personas durante el mismo periodo de tiempo

	Se inició como piloto pero luego se extendió en el 2017 al 35% del personal con resultados muy positivos en productividad y en el balance vida-trabajo.	invierte mucho en actividades de formación, primero realizando un concurso de personal, luego provisionando capacitación a 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 *stakeholders* 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, *stakeholders* 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	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	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
--	--	--

estado y concentrando todos los temas vinculados al desarrollo digital del país.	alineado con la estrategia institucional.	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?