
gestión pública

Planificación estratégica y gestión pública por objetivos

Fernando Sánchez Albavera

ILPES



Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social - ILPES

Santiago de Chile, marzo de 2003

Este documento fue preparado por Fernando Sánchez Albavera, Asesor Especial del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la coordinación de la Dirección del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). El autor agradece la contribución del consultor Ernesto Gironda Calderón.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1870-P

LC/IP/L.221

ISBN: 92-1-322151-7

ISSN impreso: 1680-8827

ISSN electrónico: 1680-8835

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2003. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.03.II.G.41

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Síntesis y conclusiones	7
I. Introducción	11
II. El “sueño del buen gobierno” y la planificación estratégica	15
III. La gestión de los asuntos de interés público y la rendición de cuentas	23
A. La construcción de interés público	24
B. Gestión pública	26
IV. Bases conceptuales de la gestión pública por objetivos	33
A. Premisas centrales	36
B. Gestión y estructura organizativa	38
C. Principales beneficios	39
D. Condiciones para implantar la gestión por objetivos	42
V. La puesta en marcha de la gestión por objetivos	43
A. Planificación estratégica	44
B. Planificación operativa	44
VI. La gestión por objetivos como articuladora entre lo estratégico y lo operacional	61
VII. La gestión de la innovación en las instituciones públicas	71
Bibliografía	77
Serie Gestión pública: números publicados	79

Índice de recuadros

Recuadro 1	La democracia nuestra de cada día.....	17
Recuadro 2	Planificación estratégica y planificación operativa.....	18
Recuadro 3	Los ciudadanos como “stakeholders”.....	19
Recuadro 4	Buena administración y buen administrador.....	21
Recuadro 5	Problemas frecuentes en la gestión pública.....	24
Recuadro 6	La democracia exigente.....	25
Recuadro 7	Razones de interés público.....	27
Recuadro 8	Bienes y servicios públicos.....	28
Recuadro 9	“Accountability” o rendición de cuentas.....	28
Recuadro 10	Modalidades de “accountability”.....	30
Recuadro 11	“Accountability” horizontal y vertical.....	31
Recuadro 12	Gestión por objetivos.....	35
Recuadro 13	Conceptos básicos de la gestión pública por objetivos.....	37
Recuadro 14	Pensamiento estratégico.....	45
Recuadro 15	Elaboración y análisis de los objetivos.....	48
Recuadro 16	Ejercicio de planeamiento del futuro.....	50
Recuadro 17	Entrevistas para evaluar el progreso.....	55
Recuadro 18	Evaluación del desempeño de los funcionarios.....	57
Recuadro 19	La batalla de las evaluaciones.....	58
Recuadro 20	Problemas frecuentes en la evaluación de resultados en la administración pública.....	59
Recuadro 21	Bases de las planificaciones estratégica y operacional en la administración pública.....	62
Recuadro 22	Etapas del proceso de planificación y gestión por objetivos.....	64
Recuadro 23	El administrador tradicional.....	65
Recuadro 24	El administrador moderno es un líder.....	66
Recuadro 25	La delegación de funciones.....	68

Resumen

Este trabajo está orientado a promover cambios sustantivos en los estilos de gestión pública. El eje de la cuestión no radica en la planificación estratégica sino en la operativa. No existe un nexo eficaz entre ambas y dicha articulación sólo es posible si se implanta una "gestión pública por objetivos". Se necesitan "democracias exigentes" y éstas sólo existen cuando hay ciudadanos y organizaciones informadas. La evaluación no es sólo una actividad que se hace al cierre de un ejercicio. Es un proceso permanente que tiene que ser parte de un estilo de gestión basado en objetivos y resultados.

En la primera parte de este trabajo se examina en la relación entre el "sueño del buen gobierno" y las planificaciones estratégica y operativa, cuya articulación se realiza mediante la "gestión por objetivos". Luego, se analiza el problema y formas de la rendición de cuentas. Las dos partes siguientes se refieren a cómo poner en marcha la "gestión por objetivos" y a las relaciones entre la planificación estratégica y operacional.

Se concluye este documento explicándose los fundamentos de la gestión innovadora en las entidades públicas, fenómeno y proceso, en que la plena vigencia de la democracia, la construcción creciente de ciudadanía, la dinámica de los interesados directos, que son los ciudadanos y sus organizaciones ("stakeholders"), y el desarrollo humano de los funcionarios públicos son factores fundamentales.

Síntesis y conclusiones

1. Con este trabajo pretende motivar, aún más, a quienes desean cambiar las cosas en la administración pública. La única manera de hacer que las cosas sean distintas es que los poderes públicos instauren un nuevo estilo de gestión que rinda cuentas de manera efectiva y transparente. En este sentido, nuestra administración presenta serias deficiencias y experimenta una seria devaluación de su capital social.
2. El eje de la cuestión no radica en la planificación estratégica sino en la operativa. No existe un nexo eficaz entre ambas y dicha articulación sólo es posible si se implanta una "gestión pública por objetivos". Necesitamos "democracias exigentes" y éstas sólo existen cuando hay ciudadanos y organizaciones informadas. Los sistemas de control ponen más atención en los procedimientos. No es malo que eso sea así. Las entidades públicas no pueden gastar si no existe autorización, menos pueden destinar recursos a fines para los que no han sido asignados. Los procedimientos y las formas son muy importantes pero interesan también, los resultados.
3. La democracia vive un momento complejo en la región. Se dice que en los ochenta se recuperó la democracia, que en los noventa se hizo el ajuste económico pero que éste la debilitó ya que no logró hacer un cambio sustantivo en las instituciones; en las formas de concebir y hacer la política; y sobre todo en la manera de imaginar, producir, negociar, formalizar y conducir las razones de interés público. El "sueño del buen gobierno" sigue estando vigente y en un régimen, efectivamente democrático, siempre debería estar presente.

4. Los ciudadanos saben que algo debe cambiar, no están contentos ni con las instituciones del Estado ni con las organizaciones políticas y sus líderes. Quieren ejercer plenamente su derecho a decidir sobre los asuntos de interés público; que la definición de éstos sea lo más transparente posible; que en la gestión pública exista orden y un rumbo definidos, para poder desarrollar sus capacidades individuales y las de sus organizaciones; para reconocer las razones de interés público como suyas; y quieren además, buenos gestores, que alcancen los resultados esperados.
5. Para lograr "un buen gobierno" no basta una buena gestión macroeconómica. Hay que cambiar la manera como se diseñan las instituciones públicas, definir claramente su misión y objetivos, dentro de la política que les corresponde; y asignar mejor los recursos para que obtengan los resultados esperados.
6. Los resultados de la gestión pública dependen de la eficacia con que las instituciones del Estado encaren las misiones y objetivos que les han sido encomendados. Como toda organización humana requieren de un clima interno y externo que facilite las relaciones de confianza; la comprensión y aceptación de su misión, metas, objetivos y valores; del entendimiento mutuo entre sus miembros y las esferas superiores de gobierno; y sobre todo de una fuerte motivación y reputación social.
7. La única "ventaja competitiva" que pueden desarrollar las instituciones públicas, son su capacidad de gestión y de desarrollo humano; de uso racional de los recursos y en general, de cultura organizacional; aspecto éste último, que tiene que ver con la manera cómo se encaran los asuntos de interés público encomendados. Esta "ventaja competitiva" se alcanza cuando la institución tiene un fuerte prestigio social y los ciudadanos tienen confianza en sus dirigentes y en la eficacia del cumplimiento de la misión encomendada, claramente refrendada por indicadores, cualitativos y cuantitativos, de desempeño.
8. El "sueño del buen gobierno" sólo es posible si existe un amplio respaldo al "proyecto nacional" ; si existe planificación; una eficaz "carta de navegación " con políticas explícitas; una gestión evaluada por objetivos y resultados y sobre todo "rendición de cuentas".
9. El buen administrador tiene visión de futuro, construye escenarios, define situaciones, se propone una misión concreta y objetivos y precisa cómo va a medir sus logros. De todo eso trata la "gestión por objetivos" y toda la información, que se recopila en el proceso, permite elevar cualitativamente el rendimiento respecto de las razones de interés público que justifican la existencia de las organizaciones de los poderes del Estado.
10. La planificación es un instrumento, para dar coherencia a los diversos actos de gobierno, que se explican por la manera en que han sido configuradas las razones de interés público, que los ciudadanos han incluido en la carta constitucional que los une y los afirma como nación. La única y exclusiva razón de la planificación es la de pensar antes de actuar, o lo que es lo mismo, tomar las providencias del caso para que dichas razones sean alcanzadas.
11. La planificación estratégica es el instrumento de gobierno, que disponen las sociedades civilizadas, para definir la "carta de navegación" de la nación. Esta precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado, para entregar atribuciones a los poderes públicos; y por tanto, define, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos.
12. La planificación es tanto estratégica como operativa y el nexo entre ambas, se establece a través de la "gestión por objetivos". La primera tiene que ver con la gestión de los grandes objetivos nacionales y en ese sentido es de mediano y largo plazo. Estos se renuevan constantemente, son sujeto tanto de nuevos aportes como de cuestionamientos. La imagen-

objetivo de una nación es siempre variable y relativa en el tiempo-histórico. Depende de las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas y de cómo se configure la forma de ejercicio de los poderes públicos, de la relación entre éstos y sus interacciones con los ciudadanos y sus organizaciones.

13. Debe existir una “planificación estratégica” para poner en marcha el “Proyecto de Nación; una planificación “operativa de la nación” que viene a ser la “planificación estratégica jurídico-política; una planificación operativa de los poderes del Estado que viene a ser la “planificación estratégica de cada uno de sus organismos; y una “planificación operativa institucional”, que corresponde a la misión explicitada en la “planificación estratégica” de cada organismo, que plantea qué hacer, cómo hacer y cómo evaluar los resultados. Este trabajo está pensado para orientar la gerencia de las instituciones públicas y, por tanto, nuestro objeto de estudio es la “planificación operativa”.
14. Si bien se han producido avances en los últimos años, los sistemas de gestión por objetivos y resultados, o de evaluación del desempeño, han estado más involucrados con la gestión de los medios y en general de los recursos utilizados y por ende, concentrados en la evaluación del debido proceso establecido más que en el resultado de las políticas y los logros efectivos de las razones de interés público que las fundamentan.
15. La “planificación operativa” es más que la gestión presupuestal. Tiene que ver con la motivación de los miembros de una organización, con el ambiente para la innovación; con las condiciones de trabajo para estimular la excelencia y eficiencia de los funcionarios; con la creación de una cultura organizacional; con tradiciones y experiencias que unen a sus integrantes con el mundo del pensamiento y con los creadores de “ideas fuerza de gobierno” en la sociedad civil.
16. Es a través de la “planificación operativa” que se va creando el “capital social” de una organización pero además, no cabe duda, que cuando más rico sea el capital social, mejor será la “planificación operativa” y cuando mejor sea la “planificación operativa” mayor será el “capital social” acumulado, y así sucesivamente.
17. El “capital social” sólo aumenta cuando se alcanzan constantemente los objetivos y resultados, relacionados con la misión de las instituciones. Los ciudadanos perciben cuando la institución les sirve, les permite concretar sus aspiraciones individuales, progresar etc. Es la confianza de los ciudadanos, la que permite acumular “capital social”. La verdad es que hay que hacer mucho esfuerzo para elevar el capital social de nuestras instituciones y ganar el reconocimiento de los ciudadanos. La gestión de la información y del conocimiento, son muy relevantes para aumentar el capital social institucional, a través de un proceso constante de aprendizaje y adopción de las mejores prácticas de gestión
18. La finalidad de cualquier estilo de administración pública es el logro de la máxima eficiencia para el bienestar colectivo. Los miembros de una nación quieren estar satisfechos en sus tres dimensiones: como ciudadanos, que eligieron a los gobernantes y exigen resultados; como consumidores, para satisfacer sus necesidades, bajo su propio esquema de valores y expectativas de vida; y como contribuyentes, que se despojan de sus recursos financieros, para financiar la provisión de bienes y servicios públicos y que por eso, tienen el derecho de exigir que sean bien asignados, bien utilizados y que produzcan un beneficio concreto.
19. La “gestión por objetivos” es un estilo de gestión que articula las planificaciones estratégica y operacional. Tiene que ser concebida dentro de la “Planificación del Sector Público” que, en la mayoría de las constituciones, se considera obligatoria y está muy relacionada con el diseño y gestión del presupuesto público.

20. La "gestión por objetivos" permite que los ciudadanos controlen mejor a sus gobernantes y tengan mayores y mejores elementos de juicio para elegirlos. Ello simplemente porque al explicitarse las misiones , estrategias y resultados esperados para cada institución, mediante las planificaciones estratégica y operativa, se hace más transparente la gestión pública y sobre todo se crean las condiciones para que los actos de gobierno tengan mayor eficiencia.
21. La "gestión por objetivos" es un estilo de administración que permite, de a verdad, cambiar las formas de hacer política. Estimula la eficacia y facilita la búsqueda de consenso, hace transparente el funcionamiento de las instituciones del Estado y permite enfrentar nuestro abultado "déficit de democracia". No se trata sólo de constatar las carencias y de aplicar sanciones. Lo esencial es mejorar la gestión pública.
22. Necesitamos "democracias exigentes" y éstas sólo existen cuando hay ciudadanos y organizaciones informadas. Sin embargo, la evaluación no es una actividad de cierre de un ejercicio. Es un proceso permanente que tiene que ser parte del estilo de gestión. No cabe la menor duda, que las organizaciones que no evalúan la labor de sus autoridades y de sus jerarquías, desde la "alta dirección" a la posición de menor responsabilidad, tienen menores rendimientos que las que lo hacen.

I. Introducción

Con este trabajo se pretende motivar aún más, a quienes desean cambiar las cosas en la administración pública. La única manera de hacer que las cosas sean distintas es exigiendo que los poderes públicos rindan cuentas. Para eso se requiere de un nuevo estilo de gestión. Los poderes públicos se deben a los ciudadanos y sus organizaciones ("stakeholders"). Se fundamentan en razones de interés público que deben contribuir al bienestar colectivo. Son, por lo tanto, portavoces del interés público y se constituyen por mandato expreso de la Constitución Política. Ésta define sus atribuciones para hacer realidad las libertades y derechos de los ciudadanos. La gestión pública no puede hacer, ni más ni menos, que lo que dice la ley de la organización que se administra y sus funcionarios tendrán tanta discrecionalidad como defina la norma jurídica que dio origen a su organización.

La modernización del Estado ha sido planteada, en casi todos los países de América Latina y el Caribe, como una de las políticas fundamentales. Se ha avanzado, pero no tan rápido como los ciudadanos y sus organizaciones quisieran. Los problemas de gobernabilidad con que nuestra región está iniciando el nuevo siglo revelan una devaluación sustantiva del capital social de las entidades públicas.

El eje de la cuestión no está, necesariamente, en las misiones y objetivos estratégicos. Se trata de un problema de gestión y eso implica la adecuada combinación de los recursos disponibles, para alcanzar los mejores resultados.

Lo sustantivo del problema no radica en la planificación estratégica sino que en la operativa y dentro de ésta, en la eficaz gestión del presupuesto público. Siempre habrá escasez de recursos. Lo importante, al menos, es que los recursos disponibles sean bien administrados. El problema radica en que no existe un nexo eficaz entre la planificación estratégica y la operativa. Dicha articulación sólo es posible si se implanta una "gestión pública por objetivos".

Hay un tremendo déficit en la rendición de cuentas. Los sistemas de control ponen más atención en los procedimientos. No es malo que así sea, ya que en la función pública no pueden gastarse recursos si no existe autorización, menos se pueden destinar a fines para los que no han sido asignados. Los procedimientos y las formas son muy importantes, pero interesan también los resultados.

Los ciudadanos y sus organizaciones deben contar con información para pronunciarse sobre la gestión de las entidades públicas. La "gestión por objetivos" permite que la administración pública sea más transparente, respecto de las razones de interés público que los "stakeholders" le han encomendado. Ellos tienen el derecho de evaluar la gestión pública y las autoridades elegidas y los funcionarios designados tienen la obligación de rendir cuentas.

No se trata de un acto formal, como cuando se presenta la "cuenta general de la República", que pocos analizan y los medios de comunicación social ni siquiera difunden. Se trata de algo completamente diferente. Los "stakeholders" requieren de un juicio más fino sobre los objetivos y resultados de los actos de gobierno. Además, el poder legislativo debe contar con elementos de juicio más rigurosos para fiscalizar al poder ejecutivo. Su función no es sólo legislar sino también fiscalizar.

La "gestión por objetivos" permitiría que el poder legislativo y los "stakeholders", cuenten con indicadores de desempeño que les permitan verificar en qué medida el "proyecto de nación", que incluye la Constitución, va alcanzado sus propósitos centrales. Este estilo de gestión, facilitaría la canalización de las iniciativas de los "stakeholders"; a la vez que impulsaría el diálogo y la concertación nacionales. La "gestión por objetivos" es un estilo de administración que permite, de a verdad, cambiar las formas de hacer política. Estimula la eficacia y facilita la búsqueda de consenso, hace transparente el funcionamiento de las instituciones del Estado y permite enfrentar nuestro abultado "déficit de democracia". La evaluación no es sólo para constatar las carencias y para aplicar sanciones, es esencialmente, para mejorar la gestión pública.

Se necesitan "democracias exigentes" y éstas sólo existen cuando hay ciudadanos y organizaciones informadas. Sin embargo, la evaluación no es una actividad de cierre de un ejercicio. Es un proceso permanente que tiene que ser parte del estilo de gestión. No cabe la menor duda de que las organizaciones que no evalúan la labor de sus autoridades y de sus jerarquías, desde la "alta dirección" a la posición de menor responsabilidad, tienen menores rendimientos que las que lo hacen.

En este trabajo se insiste en la evaluación e innovación constantes. La primera parte se concentra en la relación entre el "sueño del buen gobierno" y las planificaciones estratégica y operativa, cuyo nexo es la "gestión por objetivos". Los resultados no son producto del azar ni de líderes iluminados. Son consecuencia de eficacias o ineficiencias en la gestión de los recursos disponibles. En países en desarrollo, se sabe de antemano que cualquier resultado será insuficiente para enfrentar, por ejemplo, la significativa "deuda social". Lo que interesa es que, si bien el resultado no pudo ser suficiente, al menos fue uno bueno, con los recursos que estuvieron asignados. Así se va progresando, ganando la confianza de los ciudadanos y elevando el capital social. La "gestión por objetivos" apunta en esta dirección y, además, compromete a toda la jerarquía y a todos los funcionarios de la administración pública.

En la segunda parte se analiza el problema y las formas de la "rendición de cuentas" o "accountability", concepto acuñado en la teoría de la administración pública de los Estados Unidos, que se refiere al papel de los "stakeholders". La "gestión por objetivos" facilita la democratización de la gestión pública. Por un lado, permite que las autoridades y los funcionarios dialoguen y definan conjuntamente sus objetivos estratégicos y operacionales; y de otro, facilita la consulta con los "stakeholders" para adecuar sus objetivos y resultados a sus demandas y expectativas.

La razón de ser del "buen gobierno" es hacer que los objetivos se hagan realidad. La administración se nutre de las experiencias del pasado; sistematiza la información y las mejores prácticas; interpreta las lecciones y las sintetiza en proposiciones conceptuales, pero de ninguna manera gestiona el pasado. Administrar es construir futuro, convirtiendo la información en conocimiento; el conocimiento en acción y cada acto de gobierno en un objetivo e indicador de bienestar colectivo.

Finalmente, las dos partes siguientes se refieren a cómo "poner en marcha" la "gestión por objetivos" y a la articulación entre la planificación estratégica y operacional, mediante dicho estilo de administración. Se explican los fundamentos de la gestión de la innovación en las entidades públicas, fenómeno y proceso, en que la plena vigencia de la democracia; la construcción creciente de ciudadanía, la dinámica de los "stakeholders" y el desarrollo humano de los funcionarios públicos son factores fundamentales.

II. El “sueño del buen gobierno” y la planificación estratégica

La democracia vive un momento complejo en un buen número de países de América Latina y del Caribe. Se dice que en los ochenta se recuperó la democracia, que en los noventa se hizo el ajuste económico pero que éste la debilitó ya que no logró hacer un cambio sustantivo en las instituciones; en las formas de concebir y hacer la política; y sobre todo en la manera de imaginar, producir, negociar, formalizar y conducir las razones de interés público.

La primera década del nuevo siglo es proyectada como un periodo en que la gobernabilidad democrática enfrenta serias dificultades debido, entre otros factores, a que el “sueño del buen gobierno”, que debió concretarse, a partir del paquete de reformas inspiradas en el “consenso de Washington”, fue en muchos casos, más bien, una terrible “pesadilla”.

El “sueño del buen gobierno” sigue estando vigente y en un régimen, de a verdad democrático, siempre debería estar presente. Todos parecen querer una nueva democracia.¹ Los ciudadanos saben que algo debe cambiar, no están contentos ni con las instituciones del Estado ni con las organizaciones políticas y sus líderes. Quieren ejercer plenamente su derecho a decidir sobre los asuntos de interés público; que la definición de éstos sea lo más transparente posible; que en la gestión pública exista orden y un rumbo definidos para poder desarrollar

¹ Carlos Donolo (1994) “El sueño del buen gobierno, apología del régimen democrático”. Ediciones Nueva Visión.. Buenos Aires, Argentina.

sus capacidades individuales y las de sus organizaciones, para reconocer las razones de interés público como suyas; y quieren además, buenos gestores, que alcancen los resultados esperados.

Para esto no basta una buena gestión macroeconómica, hay que cambiar la manera como se diseñan las instituciones públicas, definir claramente su misión dentro de la política pública que les corresponde y sus objetivos, y hacer la mejor asignación de recursos posible para que tengan buenos indicadores de desempeño y lo que es más importante, para que obtengan los resultados esperados.

Dice Carlos Donolo² que sería bueno poder desarrollar temas y motivos para renovar nuestra fidelidad al régimen democrático. Volver a encender cierto afecto por un régimen al que cada día vemos maltratado y que sin embargo, aquí y allá, muestra sus originales virtudes y sigue desarrollando muchas cosas que sirven para el bien público. Parafraseando a Donolo, coincidimos con él, en que es un buen momento para comprender qué país queremos; en qué razones de interés público podemos innovar; si como individuos, ciudadanos o miembros de organizaciones políticas o civiles, nos asignáramos un papel más activo en la construcción del futuro.

Esto es posible y obviamente se requiere montar una forma de gobierno que permita que las autoridades que elegimos y los funcionarios que son designados, ocupen sus puestos de comando con misiones muy bien definidas y que sobre todo “rindan cuentas” de los encargos efectuados.

Para que los ciudadanos puedan controlar la política, a las autoridades y a los funcionarios, se requieren que el “proyecto de nación”, que se encuentra en la constitución política, se convierta en un plan que precise, lo más detalladamente posible, qué queremos ser, a dónde queremos llegar y lo más importante, cómo vamos a llegar. Obviamente, estas respuestas corresponden a cada tiempo-histórico de vigencia que tenga la carta constitucional, que expresa, por mayoría o por consenso, las aspiraciones nacionales.

Los “proyectos de nación” no se construyen en la improvisación y menos aún son conceptos y aspiraciones a los que se acude solamente en el discurso político electoral o para afirmar la identidad nacional. El “proyecto de nación” se va construyendo todos los días. La gran pregunta es si lo que estamos construyendo corresponde efectivamente, con lo que nos habíamos propuesto y si el rumbo, que se ha tomado, es el correcto o ha sido distorsionado, porque no estamos gerenciando los objetivos planteados o no estamos utilizando, adecuadamente, los recursos requeridos.

La planificación estratégica es el instrumento de gobierno, que disponen las sociedades civilizadas, para definir la “carta de navegación” de la nación. Esta precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado, para entregar atribuciones a los poderes públicos; y por tanto, define, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos.

El “sueño del buen gobierno” sólo es posible si existe un amplio respaldo al “proyecto nacional”; si existe planificación; una eficaz estrategia o “carta de navegación” con políticas explícitas; una gestión evaluada por objetivos y resultados y sobre todo “rendición de cuentas”.

La planificación es un instrumento para dar coherencia a los diversos actos de gobierno que se explican por la manera en que han sido configuradas las razones de interés público, que los ciudadanos han incluido en la carta constitucional que los une y los afirma como nación. La única y exclusiva razón de la planificación es la de pensar antes de actuar, o lo que es lo mismo, tomar las providencias del caso para que dichas razones sean alcanzadas.

² Obra citada, páginas. 14 a 20.

Recuadro 1
LA DEMOCRACIA NUESTRA DE CADA DÍA

Vivimos en democracia, nos acostumbramos a la democracia. Nos acostumbramos a sus crisis y a sus defectos. Se la usa más que se la respeta. Estamos convencidos de que es lo menos malo. La damos por descontada, no la amamos mucho aunque es verdad que cada vez hay más dispuestos a defenderla. Es la propia democracia la que permite que hayan crisis y en parte, es ella la que las genera. Las virtudes del régimen se viven como cosas obvias, cotidianas pero sus problemas originan quejas, protestas, desafección, apatía y despolitización de la conciencia individual.

La democracia se ha vuelto un régimen cotidiano. Es poco exigente, deja hacer, se deja maltratar. Soporta pacientemente violaciones, humillaciones, maldades, descortesías, vulgaridades. Muchas veces selecciona mal al personal que la representa; deja, a veces, que el liderazgo no esté en manos de los “mejores” sino en poder de los más populares o los manipuladores; y es fuertemente mediática ya que respeta, sin límite alguno, la libertad de expresión. Es tan permisiva, que acepta que convivan con ella, hasta quienes tienen impulsos antidemocráticos y a veces, hasta los hace prosperar.

Es fundamental entender que la democracia no pretende cambiar la naturaleza humana. La democracia no busca perfecciones terrenas; no persigue programas moralizantes; no promete paraísos. Se trata de un régimen cansador, inseguro, difícil pero el único considerado digno de individuos libres.

Fuente: Adaptado por el autor de Carlos Donolo (1994), páginas 15 a 17, “El sueño del buen gobierno, apología del régimen democrático”. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires, Argentina

La planificación es tanto estratégica como operativa. La primera tiene que ver con la gestión de los grandes objetivos nacionales y en ese sentido es de mediano y largo plazo. Los objetivos nacionales se renuevan constantemente, son sujeto tanto de nuevos aportes como de cuestionamientos. La imagen-objetivo de una nación es siempre variable y relativa en el tiempo-histórico. Depende de las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas y de cómo se configure la forma de ejercicio de los poderes públicos y de la relación entre éstos y de sus interacciones con los ciudadanos y sus organizaciones.

La planificación estratégica tiene dos grandes niveles: nacional e institucional. El primero se refiere al “proyecto de nación”, establecido en la constitución política, y el segundo; a las misiones encargadas a cada poder del estado y a cada uno de sus organismos.

Cuando nos referimos a la imagen-objetivo nacional hablamos de “planificación estratégica del proyecto de nación”, que son las grandes “ideas fuerza” que inspiran la “carta de navegación”. Cuando hablamos de la misión de los poderes del Estado queremos aludir a la “planificación estratégica jurídico-política” y cuando nos referimos a cada una de los organismos que forman parte de éstos - sean nacionales o subnacionales y centralizados o descentralizados - hablamos de “planificación estratégica institucional”.

Para los fines de este trabajo debemos entender la “planificación operativa” como la forma concreta de conducir una organización hacia los escenarios deseados y explicitados en la “planificación estratégica”.

En línea con lo expuesto anteriormente existe una “planificación estratégica” para poner en marcha el “Proyecto de Nación; una planificación “operativa de la nación” que viene a ser la “planificación estratégica jurídico-política; una planificación operativa de los poderes del Estado que viene a ser la “planificación estratégica de cada uno de sus organismos; y una “planificación operativa institucional” que corresponde a la misión explicitada en la “planificación estratégica” de cada organismo, que plantea qué hacer, cómo hacer y cómo evaluar los resultados.

Este trabajo está pensado para orientar la gestión de las instituciones públicas y por tanto, nuestro objeto de estudio es la “planificación operativa”, que se articula con la planificación estratégica mediante la gestión por objetivos y resultados.³

Hay muchas decisiones que se toman dentro de una organización pero lo que interesa es identificar cuáles tienen que ver con los medios y cuáles con la finalidad y la misión que explican la razón de ser de la institución. Por tanto, la “planificación estratégica” se hace para garantizar el cumplimiento de la finalidad y la misión, a través de una estrategia o “carta de navegación” de la que se derivan los objetivos generales y las políticas institucionales, que guían la “planificación operativa”. Esta tiene que ver con la eficaz administración de los recursos asignados para obtener objetivos específicos y resultados concretos.

Si bien se han producido avances en los últimos años, los sistemas de gestión por objetivos y resultados, o de evaluación del desempeño, han estado más involucrados con la gestión de los medios y en general de los recursos utilizados y por ende, concentrados en la evaluación del debido proceso establecido más que en el resultado de las políticas y los logros efectivos de las razones de interés público que las fundamentan.

Debe reconocerse que los mecanismos de contraloría pública son más eficaces que en el pasado pero su progreso tiene que ver mucho con el “escándalo mediático”.⁴ Este tampoco pone énfasis en los resultados, cuestiona que los recursos sean mal asignados o apropiados indebidamente para intereses particulares, pocas veces genera un debate sobre eficiencia. Se piensa más en la denuncia de malversación de fondos, en la apropiación ilícita; en la asociación para delinquir, en el “lobby”; o en el soborno de las autoridades políticas elegidas y funcionarios designados.

Recuadro 2

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PLANIFICACIÓN OPERATIVA

Las sociedades conforman diversos niveles de organización, desde lo nacional, que se sustenta en aspectos políticos, culturales y territoriales, que establecen una personalidad y afirman una identidad propia, hasta las grandes, medianas, pequeñas y micro-organizaciones que constituyen el tejido social de la unidad nacional. Tanto la organización nacional como las que son parte del tejido social tienen una finalidad y un proyecto concretos que explican su razón de existir y que dan rumbo a su dinámica. Cada nivel tiene consecuentemente, un propósito concreto, fijado por consenso o por mayoría, que es compartido y que constituye la razón que une y por tanto un proyecto de convivencia para obtener metas y resultados. La planificación estratégica siempre se refiere al proyecto que une y a las metas y resultados necesarios para mantener la unidad, la cohesión y por ende una convivencia posible y por tanto, gobernable.

Hay tantos niveles de planificación estratégica como formas de unión puedan concretarse para alcanzar una finalidad, que sea reconocida y apropiada por sus miembros. La planificación estratégica se pone en marcha siempre con una estrategia o “carta de navegación” y a cada una de éstas le corresponderá una planificación operativa y un modo particular de evaluar el desempeño y los resultados alcanzados.

Planificar no es otra cosa que pensar antes de actuar para estar un poco más seguros de alcanzar los resultados esperados; para hacer transparentes las conductas y actos de gestión; y para rendir cuentas ante nuestros ciudadanos. Sin una imagen-objetivo o escenario deseado y sin una gestión por objetivos y resultados no existen ni planificación estratégica ni planificación operativa.

Fuente: Elaborado por el autor.

³ La gerencia, en sí misma, es eminentemente práctica. Si una persona dotada de grandes conocimientos no es capaz de obtener resultados, no podría ser considerada un buen gerente, a lo más sería un teórico de la administración.

⁴ El “escándalo mediático” tiene que ver con la denuncia que hace la sociedad civil a través de los medios de comunicación social y con el periodismo de investigación. Es parte de la exigencia de rendición de cuentas que se exige desde el “accountability social”, tema que se abordará en la siguiente sección.

La “planificación operativa” es más que la gestión presupuestal. Tiene que ver con la motivación de los miembros de una organización; con el ambiente para la creatividad y la innovación; con las condiciones de trabajo para estimular la excelencia y eficiencia de los funcionarios; con la creación de una cultura organizacional; con tradiciones y experiencias que unen a sus integrantes con el mundo del pensamiento y con los creadores de “ideas fuerza de gobierno”; y con los lazos de articulación con la sociedad civil.

Es a través de la “planificación operativa” que se va creando el “capital social” de una organización pero además, no cabe duda, que cuando más rico sea el capital social, mejor será la “planificación operativa” y cuando mejor sea la “planificación operativa” mayor será el “capital social” acumulado, y así sucesivamente.

El “capital social” sólo se logra cuando se alcanzan constantemente los objetivos y resultados, relacionados con la misión de la institución. Los ciudadanos perciben cuando existe un elevado “capital social”, simple y llanamente porque la institución les sirve, les permite concretar sus aspiraciones individuales, progresar etc. Es el “capital social” acumulado el que da prestigio a las instituciones y ello simplemente porque los ciudadanos tienen confianza en ellas y sus autoridades. La verdad es que hay que hacer mucho esfuerzo en América Latina y el Caribe para elevar el capital social de nuestras instituciones y ganar el reconocimiento de los ciudadanos.

En la gestión pública, como en la privada, es muy importante la gestión del conocimiento para aumentar el capital social institucional, a través de un proceso constante de aprendizaje y adopción de las mejores prácticas de gestión. Sin embargo, a diferencia de la empresa privada, las instituciones públicas no sistematizan adecuadamente sus experiencias e inclusive tienen algunas restricciones, de diferente índole, para asimilar las mejores prácticas vigentes. Estos problemas debilitan la formación de su capital social.⁵

Recuadro 3 **LOS CIUDADANOS COMO “STAKEHOLDERS”**

El concepto de “stakeholder” se refiere a quienes tienen interés en la finalidad, atribuciones, funciones y resultados de una organización ya que pueden ser beneficiados por su eficiencia o perjudicados por sus ineficiencias. Los ciudadanos son “stakeholders”, en primer lugar, por que el pueblo es el soberano que define la misión de los poderes e instituciones del Estado y les confiere atribuciones mediante la constitución política. En segundo, lugar, como miembros de una organización política que es la que conduce el Estado, en un periodo de gobierno; en tercer lugar porque siendo miembro de una organización política puede estar en la oposición y por tanto, le interesa fiscalizar el funcionamiento de los poderes públicos y los resultados que alcanzan sus instituciones; y en cuarto y último lugar, como ciudadano, parte de la sociedad civil, que exige el buen funcionamiento de las instituciones del Estado, que producen “bienes y servicios públicos” que deben generar beneficios presentes para la sociedad y para la construcción de futuro, los que reconoce como suyos y por tanto, incorpora a su patrimonio individual y familiar, en la medida que les permiten progresar en su calidad de vida o más propiamente dicho en su desarrollo humano.

Fuente: Elaborado por el autor.

⁵ Si bien existen teóricos en administración de empresas, los principios y reglas que éstos han formulado no han sido sólo concebidos en base a elucubraciones teóricas sino con fundamento en la experiencia que ellos mismos u otros grandes administradores (Friedrich Taylos, Henri Fayol, Peter Drucker etc) tuvieron en diversas empresas. A esas experiencias y aún a los fracasos que pudieran haber sufrido, se les aplicó un método para identificar y formular los principios que explican el progreso y el éxito de las organizaciones.

La eficiencia sin duda, aumenta el capital social, sobre todo si los fundamentos que la explican han sido sistematizados y convertidos en conocimiento explícito, y a la vez, la acumulación de capital social genera mayor eficiencia, originando de esta manera el círculo virtuoso que los teóricos y prácticos, como Peter Drucker, han denominado la “administración científica”.

Cuando los ciudadanos, que son los “stakeholders”, “sueñan con el buen gobierno” no piensan en otra cosa que en la máxima eficiencia de los poderes del Estado y de sus organizaciones. Eficiencia significa la mejor utilización y aprovechamiento de todos los recursos con que cuenta una organización para alcanzar los resultados que justifican las razones de interés público que le dieron origen. Eficiencia es sinónimo de rendimiento o productividad y viene, en latín, de la palabra “*efficiere*” que significa “hacer creando”. La eficiencia - que siempre se mide frente a un tipo de comportamiento, resultado o meta esperados - sólo la pueden conseguir los recursos humanos, ya que los insumos y los bienes de capital contribuyen al rendimiento pero no crean, son producto de la innovación humana. Un gerente eficiente es el que es capaz de aprovechar lo máximo que pueden rendir los recursos derivados de la técnica y lo mejor de las habilidades de las personas. De allí que, que el epitafio que mandó grabar, en su tumba, el magnate del acero Andrew Carnegie dice: “Aquí yace un hombre cuya capacidad fue saber aprovechar las capacidades de otros hombres mejores que él”.⁶ Este epitafio sirve para precisar la idea de la administración y lo que se debe esperar del buen administrador de los asuntos de interés público.

El buen administrador no lo es solamente porque sea el más instruido sino porque es capaz de coordinar y darle por ende, una direccionalidad específica, una razón de ser, a la combinación óptima de los recursos técnicos de que dispone y a las habilidades de quienes responden ante él. Es evidente, que los desafíos del mundo en que vivimos exigen una cada vez mayor especialización de los recursos humanos. Sin embargo, ello no implica que el administrador o el ejecutivo público, tenga que saber más o tanto como cada especialista.

Es evidente que para lograr eficiencia hay que saber dirigir pero en esencia dirigir es saber coordinar, es lograr la óptima combinación de los recursos para alcanzar los objetivos y resultados que derivan de la misión encomendada a la organización. De allí que, una de las funciones básicas de la planificación operativa, sea justamente la coordinación, la cual está estrechamente relacionada con sus otras dos, que son “definir el punto de partida”, identificando las fortalezas y debilidades; y el “punto de llegada” que no es solamente el cumplimiento de la razón de interés público que les dio su “partida de nacimiento” sino también el incremento del “capital social” de la institución, para merecer la confianza y el reconocimiento de sus “stakeholders”.

El norte de todo sistema de administración debe ser el logro de la máxima eficiencia para los “stakeholders”, en todas las dimensiones de la persona humana: como ciudadano que eligió a los gobernantes y exige resultados; como consumidor que debe satisfacer sus necesidades individuales y, como contribuyente, que se despoja de sus recursos financieros individuales o de sus organizaciones, al pagar impuestos, para financiar la provisión de bienes y servicios públicos y por tanto, tiene el derecho de exigir que sean bien asignados, bien utilizados y que le produzcan un beneficio concreto a la sociedad.

⁶ Citado por Peter Drucker en “The effective executive”, página 74. Editorial Harper & Row, Nueva York, 1966.

Recuadro 4

BUENA ADMINISTRACIÓN Y BUEN ADMINISTRADOR

Un buen sistema de administración debe tener las siguientes características:

- No debe ser especulativo, su fundamento debe estar explícito y los resultados esperados deben estar claramente definidos antes de entrar en operación.
- No debe complicar la función del director. Su objeto es simplificar las tareas inherentes a las razones de interés público que le han dado origen.
- No debe exagerar el nivel de información requerido para la toma de decisiones, ni recargarlas de procedimientos.
- No debe dejarse dominar por “recetas” que deben aplicarse automáticamente.
- No debe requerir de constantes autorizaciones y consultas para realizar cada operación.
- No debe dispersar las funciones de control. Sólo unos pocos funcionarios deben aplicar las dosis necesarias.
- No debe confundir control con represión y no debe generar temor en los dirigidos. El control debe entenderse como una forma de aprendizaje que contribuye al desarrollo humano de los funcionarios.
- No debe afectar la iniciativa sino estimular el autocontrol y la eficiencia de los funcionarios.

El buen administrador es aquel que cumple las siguientes condiciones:

- No tiene una personalidad rígida, exactamente definible, es adaptativo, creativo y tolerante.
- No es autosuficiente, por tanto no es capaz de hacer por sí sólo todo el trabajo.
- Es capaz de identificar las mejores habilidades de sus dirigidos y de utilizarlas individualmente y de combinarlas para lograr la mayor eficiencia.
- Es juzgado por lo que hacen sus dirigidos.
- No es el que sólo observa lo que está sucediendo; es el que “se la juega”, toma decisiones para que sucedan cosas.
- Es el que aporta ideas, empuje, liderazgo.
- Es el que nunca está conforme con los resultados pero valora y reconoce lo que se ha alcanzado.
- Es el que siempre quiere más pero sabe hasta cuánto pueden dar sus dirigidos.
- Es el que sabe interpretar lo que pasó en el pasado; extrae lecciones; las sistematiza y las transmite a sus funcionarios.
- Es el que entiende que ejecutar es construir futuro

Fuente: Elaborado por el autor

La administración pública tiene nuevos desafíos en un mundo global que se construye en base a sociedades de la información, del conocimiento y de la innovación. Requiere por tanto, un nuevo tipo de gestión.⁷ El Estado debe ser un facilitador, no es solamente el que impone las “reglas de juego”, el que aplica medidas coercitivas. Su función es generar “valor agregado” en los individuos (desarrollo humano) y en sus organizaciones (capacidad de emprendimiento y de innovación). Su gran responsabilidad es que el “capital social” se reproduzca constantemente.

Todo ello requiere de planificación estratégica y de planificación operativa, sobre la base de un esquema de gestión por objetivos y resultados.

La administración pública moderna es polivalente, multidimensional. Supone que la existencia o adecuación de un estilo particular de gestión, depende siempre de las relaciones recíprocas entre varios factores, que incluyen los geográficos, culturales, políticos, económicos, sociales y tecnológicos. La conducta del administrador, su capacidad y eficiencia, es sólo uno más

⁷ Para que el administrador pueda “entender la situación” debe tener una amplia comprensión de la condición humana en el mundo de hoy.

de los factores aunque es verdad que el liderazgo es muy importante. El liderazgo es una relación más bien que una función, unifica a un jefe simbólico con sus seguidores. El nuevo líder no sólo adopta decisiones sino que maneja un aparato que las toma

Lo complejo de la gestión pública contemporánea es que vive en un cambio constante, en una angustiante y permanente volatilidad de muchos factores endógenos y exógenos que no puede controlar. De allí, la importancia de lo que se ha dado en llamar la “planificación situacional”. Se trata de entender siempre las planificaciones estratégica y operativa en un mundo cambiante. Cambian también por eso, las habilidades, los instrumentos y los procedimientos que determinan los niveles de eficiencia que exigen los “stakeholders”.

El “sueño del buen gobierno” puede convertirse en realidad, si es que se valora las planificaciones estratégica y operativa; si se fijan objetivos y metas posibles; si se gerencia el interés público por objetivos y resultados; si siempre se busca más pero utilizando bien lo que se tiene; y si se manejan bien las “bonanzas” para tener capacidad de respuesta frente a las crisis.

Un buen gobierno es aquel que logra que sus funcionarios piensen en grande las más pequeñas funciones. Se necesita urgentemente de un sistema de administración que estimule ese comportamiento. Los funcionarios deben tener un compromiso personal con las razones de interés público que justifican las instituciones en que trabajan. Si esto no ocurre surge el terrible virus del liderazgo burocrático que es el ocaso de la innovación. Sin embargo, es muy difícil para un director público, a veces, asumir riesgos ya que no se respeta la carrera profesional. Empero, también es cierto, que el sistema de valores gira alrededor de la preservación del *statu quo*, especialmente el suyo propio.

Organización, planificación y control constituyen la médula de la eficiencia administrativa. El “sueño” se puede convertir en realidad si las autoridades políticas y los funcionarios públicos tienen una gran opinión sobre su función y sus resultados. Pero no basta eso, lo importante es que sus “stakeholders” lo reconozcan y lo sientan como un triunfo propio.

III. La gestión de los asuntos de interés público y la rendición de cuentas

El Estado se constituye a partir de una formulación programática, que corresponde a un pacto o contrato social entre los ciudadanos, que se expresa en una constitución política. Dicha constitución establece los diversos derechos de los ciudadanos, el diseño del Estado, la consecuente división de poderes y sus atribuciones; un conjunto de postulados para promover el progreso de la sociedad y distribuir equitativamente sus beneficios; y las bases que normarán los contratos y las actividades económicas de los ciudadanos y sus organizaciones.

De las atribuciones que se otorgan a cada poder surgen las correspondientes instituciones y funciones que corresponden a las razones de interés público que cada poder debe abordar. Cabe precisar que las razones de interés público se construyen, corresponden a tiempos-históricos concretos y responden a relaciones económicas y sociales entre los ciudadanos y sus organizaciones.

La gestión de los asuntos de interés público es ejercida por las autoridades libremente elegidas y designadas, para poner en operación las atribuciones otorgadas al Poder Ejecutivo, que actúa en función de los mandatos que los ciudadanos le otorgan, a través de sus representantes en el Poder Legislativo. La conducta de los funcionarios elegidos y designados puede ser sancionada por el Poder Judicial, por decisión expresa de los órganos de control y fiscalización del propio Poder Ejecutivo; y por decisión del Poder Legislativo.

Los ciudadanos pueden acudir además, al Poder Judicial si se sienten afectados por los actos de las autoridades y funcionarios públicos, porque no actúan en función de una conducta pre-establecida o no respetan el debido proceso que define la ley.

A. La construcción del interés público

El interés público es definido por los ciudadanos al aprobar libremente los lineamientos programáticos establecidos en la Constitución Política. Estos lineamientos orientan la promulgación de las leyes fundamentales y de éstas surgen los aspectos reglamentarios y regulatorios que debe poner en práctica el Poder Ejecutivo.

El interés público siempre corresponde a razones que contribuyen al progreso de la sociedad en su conjunto y no a un interés particular. Los asuntos de interés público tienen que ser libremente aceptados por los ciudadanos. Estos se reconocen en dichos asuntos y los entienden como propios ya que contribuyen a su bienestar.

La gestión pública es la razón de ser del Poder Ejecutivo y no es otra cosa que la gestión de los asuntos de interés público que los ciudadanos reconocen como propios. Por tanto un asunto de interés público no puede ser impuesto a la voluntad mayoritaria en un régimen democrático. Si así sucediera el Poder Ejecutivo se excede en sus atribuciones y debe dar cuenta ante los poderes Legislativo y Judicial, según la magnitud de la perturbación causada en el interés de los ciudadanos.

El interés público tiene diferente naturaleza pero todas las razones que se invocan en su nombre deben estar asociadas al progreso de la sociedad y a la distribución justa y equitativa de los beneficios resultantes. Las razones son de diversa naturaleza. Algunas tienen que ver con los derechos fundamentales de las personas y se refieren a la plena vigencia de los derechos humanos, a la protección del patrimonio integral de la sociedad y al uso y usufructo de bienes y servicios privados y al acceso a los bienes y servicios públicos .

Recuadro 5

PROBLEMAS FRECUENTES EN LA GESTIÓN PÚBLICA

- Vigencia de prácticas antidemocráticas y déficits institucionales que dificultan la consolidación de las instituciones públicas.
- Ausencia de adecuados sistemas de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado.
- Ausencia de adecuados y eficaces mecanismos de rendición de cuentas.
- Evasión y distorsión de los controles mediante presiones políticas sobre los órganos de contraloría.
- Ausencia de formas alternativas de control por cuenta de organizaciones de la sociedad civil .

Fuente: Elaborado por el autor.

Si bien se establecen razones de interés público que tienen que ver con el régimen económico y con el libre ejercicio de la actividad privada y con la contratación entre las personas naturales y jurídicas, la mayoría de estas razones son formulaciones de intención o deseos de metas y objetivos a lograr, que requieren de leyes, regulaciones y reglamentos específicos y que se ven influidas además, por variadas dosis de discrecionalidad de las autoridades políticas y de los funcionarios públicos.

Recuadro 6
LA DEMOCRACIA EXIGENTE

Los ciudadanos tienen lo que se merecen, no podrían tener ni más ni mejor y en todo caso, lo que tienen está en consonancia con sus tradiciones. Las autoridades elegidas y los funcionarios públicos designados nunca deberían olvidar que:

- La democracia no es un simple simulacro tras el que se esconden los intereses de los poderosos.
- La democracia no es un puro conjunto de técnicas, de mecanismos, de estructuras.
- La democracia exige en sus fundamentos una ética.
- La democracia prospera cuando el discurso público sobre sus fines se desarrolla sin hipocresías, sin manipulaciones y sin concesiones.
- La democracia persigue fines que aspiran a la mejora del individuo, según sus preferencias expresadas, discutidas, contrastadas y redefinidas.

La democracia lejos de ser un régimen político, caracterizado por la impotencia, replegado sobre sí mismo y privado de encanto es, por el contrario, un régimen político capaz de renovarse y adaptarse, exigente con sus ciudadanos y con sus gobernantes. Las autoridades políticas, los funcionarios públicos designados y los propios ciudadanos deben tener esto siempre presente.

Fuente: Tomado de Gianfranco Pasquino (1997) "La democracia exigente", páginas 11 y 12. Alianza Editorial, Colección Ciencias Sociales. Madrid, España.

Consecuentemente cuando se trata del progreso o del desarrollo de la sociedad se pueden invocar muchas y diversas formas de interpretar el interés público general establecido en las cartas constitucionales. Esto es lo que hace compleja la gestión del interés público ya que dependiendo de cómo se la conciba, interprete, enfoque y ejecute puede tener importantes repercusiones en aspectos tales como los siguientes:

- El diseño y funciones de las instituciones públicas.
- La gerencia del interés público específico y la validez de los contenidos valóricos que se invocan.
- La continuidad de las razones de interés público.
- Los costos de transacción en que debe incurrirse para solicitar una autorización pública.
- Los efectos de la regulación respecto del interés de las personas y el planeamiento empresarial.
- La disponibilidad de información adecuada y oportuna para que los ciudadanos tengan un juicio integral de la gestión pública, que implica el reconocimiento no sólo de los logros o fracasos sino también de las restricciones y problemas que enfrentaron los gestores del interés público.

Las razones de interés público pueden ser todas las que deseen invocar libremente los ciudadanos y que puedan gozar de respaldo mayoritario. No obstante, es posible que ciertas razones que corresponden a intereses particulares puedan ser entendidas como razones de interés público debido al convencimiento y a la influencia de campañas publicitarias o la acción de los medios de comunicación.

No todas las razones de interés público son compartidas por todos los ciudadanos pero en un régimen democrático todos deben aceptar la voluntad mayoritaria. Cada quien es libre para invocar argumentos que permitan cambiar o perfeccionar las razones de interés público que han sido propuestas por las mayorías ciudadanas. La discrepancia es fundamental en una democracia y cada

quien tiene el derecho de expresar libremente sus ideas. Es más, en democracia los ciudadanos tienen el pleno derecho de interpelar constantemente la conducta y decisiones de las autoridades políticas y funcionarios públicos. Pueden movilizarse y organizar coaliciones para suprimir y cambiar las razones de interés público que motivan las concepciones y decisiones del Poder Ejecutivo.

La democracia es un régimen de constantes discrepancias y permanente tolerancia, siempre y cuando no signifiquen acciones de ruptura con el régimen aceptado libremente por los ciudadanos y precisado en las leyes que rigen el comportamiento cívico. Además, como las atribuciones se otorgan en función de un periodo de gestión, existe la posibilidad de elegir nuevas autoridades que invoquen, a su vez, nuevas razones de interés público

B. Gestión pública

La gestión pública es compleja no sólo por la magnitud de los temas que involucran las razones de interés público sino además, porque debe estar sujeta a los intereses y al juicio de los ciudadanos.

Un gerente público debe contar con la más amplia información sobre las causas y factores que determinan el surgimiento de las razones de interés público que justifican la existencia de su institución. Ha recibido atribuciones para administrar recursos y para abastecer bienes y servicios públicos que, dependiendo de su naturaleza, son de libre acceso para todos y son o no objeto de precio.

Para poder ser eficiente en dicha administración —tal como entiende Peter Drucker, la función específica del gerente y del “management”— debe “convertir la información en conocimiento y el conocimiento en acción eficaz”.⁸ Para ello se requiere acumular y realizar la gestión del conocimiento, entendido como la adecuada comprensión de la relación existente entre la misión de la institución y los problemas que debe afrontar y la sistematización de las mejores prácticas que surgen de la propia experiencia y de otras que pueden ser asimilables o adaptables, lo cual supone incorporar el aprendizaje como base del “management público”.

Es importante precisar que por acción eficaz debe entenderse la creación de condiciones para la generación de valor agregado en los ciudadanos, respecto de su desarrollo humano y su calidad de vida y en las empresas para que generen mayor riqueza y por ende mayores oportunidades de empleo, que a su vez eleven el nivel de vida de los ciudadanos, mediante el mejoramiento de su competitividad y la innovación.

Esta información debe permitirle al gestor público definir con la mayor precisión posible su misión institucional y las metas y objetivos que debe lograr. Para estos efectos debe tener muy claras las respuesta a preguntas tan simples como las siguientes: por qué hacer, para qué hacer, para quién hacer, cómo hacer. Es decir, tiene que tener todos los elementos de juicio para hacer que su conducta y sus prácticas sean competentes y regidas por los valores que le han sido encomendados.

Adaptando al caso de las instituciones públicas la línea de pensamiento de Drucker, un gerente público es depositario de un interés colectivo, a diferencia de un gerente privado que, aunque teniendo responsabilidad social, no es depositario de una administración que tiene necesaria y obligatoriamente que garantizar el beneficio de la colectividad ni menos a todos por igual. Un gerente o dirigente público, por tanto, no es alguien que es solamente conductor y orientador del trabajo de sus funcionarios sino que es responsable de la aplicación del

⁸ Peter Drucker, “Escritos fundamentales” . Tomo 2,” El management”. Editado por Atsuo Ueda. Editorial Sudamericana Buenos Aires, 2002. Pág 1.

conocimiento de que dispone a la acción eficaz. No es simplemente el jefe, debe ser un líder. Sólo él y nadie más que él, es responsable de la percepción, favorable o no, que tengan los ciudadanos respecto de las repercusiones de sus decisiones. La verificación de la eficacia corresponde a los mecanismos establecidos para la rendición de cuentas o “accountability”.

No cabe duda que los resultados de la gestión pública dependen de la eficacia con que las instituciones encaren las misiones que les han sido encomendadas. Como toda organización humana requiere de un clima interno y externo que facilite, como acota Drucker, las relaciones de confianza, la comprensión y aceptación de su misión, metas, objetivos y sus valores; el entendimiento mutuo entre sus miembros y las esferas superiores de gobierno; y sobre todo una fuerte motivación y reputación social respecto de la misión encomendada.

La única “ventaja competitiva” que pueden desarrollar este tipo de instituciones, es la capacidad de gerencia, de desarrollo humano y de uso racional de los recursos y en general de cultura organizacional, aspecto éste último que tiene que ver con la manera como se encaran los asuntos de interés público encomendados. Esta “ventaja competitiva” se alcanza cuando la institución tiene un fuerte prestigio social y los ciudadanos tienen confianza en sus dirigentes y en la eficacia del cumplimiento de la misión encomendada, claramente refrendada por indicadores, cualitativos y cuantitativos, de desempeño.

Consecuentemente en la función de generación de bienes y servicios públicos es ciertamente importante el capital asignado, que seguramente siempre será insuficiente en el caso de los países en desarrollo. Empero lo más relevante es el uso responsable de los recursos y sobre todo la capacidad de “management público” y la calidad del trabajo, que corresponde al nivel de desarrollo humano alcanzado por los miembros de una organización.

Recuadro 7

RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO

Las razones de interés público son innumerables, serán tantas como los ciudadanos y sus organizaciones decidan. Lo importante es que no pueden ser arbitrarias ni discrecionales. Deben estar claramente expresadas en la constitución política, que define el “proyecto de nación”, al que deben sujetarse los ciudadanos, sus autoridades y sus organizaciones. Lo ideal es que la construcción del interés público se haga mediante el diálogo y la concertación. La simple mayoría, en un tiempo-histórico determinado, no es garantía para que sean vigentes en el futuro; inclusive, no debería olvidarse, que el consenso, históricamente hablando, es siempre relativo. Algunas de las tantas razones de interés público que se invocan, en América Latina y el Caribe, son las siguientes:

1. Garantizar la protección del patrimonio integral de la sociedad.
2. Garantizar la plena vigencia de los derechos ciudadanos.
3. Garantizar la igualdad ante la ley y el debido proceso
4. Garantizar la probidad y eficiencia en la administración de los recursos financieros otorgados por los ciudadanos.
5. Garantizar el desarrollo del mercado interno y la satisfacción de las necesidades básicas de las personas.
6. Garantizar el orden interno y la seguridad de las personas y del territorio.
7. Garantizar la libre iniciativa privada y la libre contratación entre las personas naturales y jurídicas.
8. Garantizar y promover la capacidad de innovación y el espíritu emprendedor de las personas.
9. Garantizar la libre competencia en el mercado y regularlo para evitar posiciones de dominio que afecten los intereses de la sociedad.
10. Garantizar el derecho de los ciudadanos de vivir en un medio ambiente que no afecte su integridad personal.
11. Garantizar el libre acceso al uso de los recursos naturales y regularlos para que sean utilizados de manera sostenible.
12. Garantizar y promover la competitividad nacional, reducir las disparidades en la competitividad subnacional y promover el desarrollo de las regiones atrasadas.

Fuente: Elaborado por el autor

Recuadro 8
BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

El concepto de bienes y servicios públicos tiene sus raíces en la erudición del siglo XVIII. David Hume debatió las dificultades inherentes en tomar las medidas preventivas para el bien común en su "Tratado de la naturaleza humana", publicado en 1739. Unos 30 años después, Adam Smith analizó cuestiones similares en su obra "Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones". Los bienes y servicios públicos tienen dos cualidades fundamentales: no presentan rivalidad en el consumo ya que deben alcanzar para todos los ciudadanos que los requieran; y además, por la misma razón anterior, no son excluibles, todos tienen derecho a ellos.

Fuente: Tomado de Kaul Inge, Grunberg Isabelle y Stern Marc (1999) "Definición de bienes públicos mundiales". Publicado en "Bienes públicos mundiales" Oxford. México D.F.

La gerencia pública más que cualquier otra actividad es una gerencia del conocimiento para superar problemas y facilitar acciones de los ciudadanos y de sus organizaciones, sean éstas empresariales o no. Luego la calificación de sus miembros y el aprendizaje constante son factores fundamentales para la conversión del conocimiento en acción eficaz.

Esto es válido inclusive en la tramitación de expedientes de diferente naturaleza ya que la disponibilidad de las nuevas tecnologías de información permiten la mecanización de los procedimientos y a través del "gobierno electrónico" hasta la auto-tramitación de los expedientes. Si se cumplen todas las condiciones y los plazos preestablecidos la tramitación llega a una feliz conclusión. Si en cambio, el trámite se interrumpe y se requiere de la intervención de un funcionario, por un problema de interpretación, que no está previsto en el flujo del proceso, se trata de una función de más alto nivel que la que antes tenía el simple tramitador.

Recuadro 9
"ACCOUNTABILITY" O RENDICIÓN DE CUENTAS

- El concepto de "accountability" hace referencia a la capacidad institucional para que las autoridades políticas y los funcionarios públicos rindan cuentas de sus conductas, lo que implica que deben fundamentar la base jurídica que justifica sus actos de gobierno.
- La cuestión central del "accountability" es cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando claras las diferencias entre las autoridades políticas, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Esto es crucial respecto del concepto de representación política en los sistemas democráticos.
- Para que la rendición de cuentas funcione debe estar muy claro qué se puede y debe controlar; quién controla o debe controlar; cómo controlar, qué misiones y funciones o temas se pueden controlar y por cuánto tiempo.

Fuente: Elaborado por el autor, en base a Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2002) "Controlando la Política. Serie Temas, Grupo Editorial SRL, Buenos Aires, Argentina.

Podría afirmarse que la visión del funcionario público tramitador, la vieja imagen del que pone su sello a los papeles, está en extinción. Las nuevas tecnologías permiten más transparencia en la tramitación de los expedientes y los interesados saben de antemano los pasos a seguir y las condiciones de aprobación en cada fase del proceso. La mecanización, sin duda, evita la tentación de "convencer" al funcionario para que obvie alguna condición o paso no satisfechos de la manera que los prescribe la ley en aplicación.

Por tanto, la gestión pública es esencialmente una gerencia del conocimiento que requiere un elevado desarrollo humano tanto en las habilidades para anticiparse y diagnosticar problemas; para

encarar y resolver situaciones; como para vislumbrar un futuro posible y construir rutas que permitan la cohesión de las sociedades.

La gestión pública debe ante todo garantizar la gobernabilidad de la sociedad, lo que implica que una buena parte de las aspiraciones que cohesionan a sus miembros deben ser alcanzadas o en caso contrario, generar la confianza y aceptación relacionados con las razones que explican su no cumplimiento. En última instancia, las instituciones públicas tienen una vigencia efectiva en función de la conducta y decisiones de sus gerentes.

Un gerente público, como cualquier otro de la actividad privada, es aquel que tiene la capacidad de usar lo más productivamente sus recursos; motivar a su personal en función de la misión, los objetivos y el rendimiento prescritos; desarrollar una cultura organizacional centrada en los valores que justifican la creación de su institución; y de crear un ambiente que premie la excelencia, la probidad y el constante desarrollo de las capacidades de sus funcionarios.

Un aspecto muy importante es la creación de un clima favorable a la innovación. Esto sólo puede lograrse cuando se estimula la capacitación y el aprendizaje continuos. Los problemas, en una sociedad que está fuertemente influenciada por la relativización de los tiempos y las distancias y que se informa en tiempo real de lo que pasa en el mundo, no pueden ser los mismos constantemente. Como bien afirma Drucker....” no innovar es la razón de la decadencia de las organizaciones existentes. No saber dirigir es la razón principal para el fracaso”.⁹ Es posible vislumbrar sólo tres alternativas:

- Los problemas se resuelven y por lo tanto algunas de las misiones y funciones ya no tienen sentido y la fuerza de trabajo incorporada debe reconvertirse o despedirse.
- Los problemas no se resuelven y por lo tanto hay que cuestionar la forma como han sido encarados y la responsabilidad que frente al fracaso tienen los funcionarios asignados y las capacidades y habilidades de que disponen, lo cual implica recambio en la dirección y en la totalidad o parte del personal asignado.
- Los problemas no solamente no se resuelven sino que se agravan y ponen en peligro la gobernabilidad, asunto que pone en cuestión la misión y los valores que justifican la institución. En este caso, lo que corresponde es declarar su “quiebra social” ya que los ciudadanos cuestionan su existencia.

La gestión pública tiene que ver con la conducción de capacidades humanas, de hombres concretos, que tienen una vocación que debería superar el interés individual respecto de la remuneración que reciben. Son hombres que deberían tener muy claro lo que se denomina vocación de servicio público.

Son funcionarios que deberían valorar la reputación y el reconocimiento sociales, por eso el gerente público debe hacer que su personal se sienta orgulloso de la función que desempeña y de su impacto en la sociedad. De allí la importancia de la gestión por objetivos y resultados, ya que permite que el funcionario participe en la definición de sus objetivos; comprenda la importancia que sus logros tienen para la misión encomendada a su área de trabajo y a su institución; y se sienta satisfecho y reconocido por la forma en que los ciudadanos valoran su trabajo.

No se trata de un grupo humano que consume recursos sin ningún resultado. Si esto fuera así lucrarían del sacrificio financiero que hacen quienes entregan parte de sus recursos para financiar la gestión pública. Los resultados serán buenos si incrementan el bienestar general o malos si lo perturban o deprimen. Por ello deberán rendir cuentas a los ciudadanos. Estos deben preguntarse siempre que están haciendo las autoridades políticas y los funcionarios públicos y cuáles son sus verdaderas tareas. Sólo así pueden ejercer a plenitud sus derechos.

⁹ Drucker, *ibid* Pag. 26

Ninguna institución pública tiene razón de ser por sí misma aunque obviamente existen instituciones como las de educación, salud, orden interno y seguridad nacionales que justifican una existencia permanente. Sin embargo, sus misiones, retos y desafíos y formas de encarar los problemas cambian también constantemente, viéndose obligadas a innovar sus responsabilidades y funciones, de acuerdo a los requerimientos de la sociedad y los cambios tecnológicos.

En lo que se refiere a la educación y salud tienen misiones específicas que priorizan los grupos sociales más vulnerables. Si éstos se fueran reduciendo al extremo que pudieran financiar estos servicios por su propia cuenta, el papel de las instituciones públicas empezaría a declinar significativamente. En cuanto al orden interno la función esencial es cuidar los espacios públicos y cada vez es más amplio el campo de acción de las empresas especializadas en cuidar los espacios de las empresas privadas y la privacidad de las personas. Además, el propio Estado acude cada vez más a este tipo de servicios.

La gestión pública debe asumir, de otro lado, que su misión es parte de un proyecto común, que es valorado por su aporte al bienestar de la sociedad y que además, les atañe y beneficia a sus funcionarios en su condición de ciudadanos. Por ello, los funcionarios deben ser concientes que todo lo bueno que hagan por los demás será también en beneficio de ellos.

Tienen por tanto que compartir valores que definen una cultura organizacional y una misión y rendimiento reconocidos por la sociedad.

Recuadro 10

MODALIDADES DE "ACCOUNTABILITY"

I. ACCOUNTABILITY LEGAL

- La Constitución establece las atribuciones de los poderes públicos en competencias muy específicas.
- El Gobierno es responsable (accountable) de que sus acciones no violen la ley.
- Las conductas y decisiones de las autoridades políticas (elegidos) y de los funcionarios públicos (designados) están delimitadas por la Constitución y las leyes.
- El marco jurídico define y precisa las conductas y procedimientos que son compatibles.
- Las leyes ponen límites a la arbitrariedad del poder del Estado, y le otorgan atribuciones para imponer la ley.

II. ACCOUNTABILITY POLÍTICO

- Capacidad de los electores para hacer que las políticas y decisiones gubernamentales correspondan a sus intereses.
- El concepto está íntimamente relacionado con la naturaleza y las formas de representación política.
- La institucionalidad de las elecciones y el pleno ejercicio del sufragio universal son las formas de realizar esta forma de "accountability".

III. ACCOUNTABILITY ADMINISTRATIVA

- El gobierno es responsable sobre las conductas, acciones y decisiones de las autoridades políticas y funcionarios públicos. Estas deben ajustarse a las atribuciones y al debido proceso.
- La discrecionalidad de las autoridades políticas y de los funcionarios es regulada: estableciéndose la diferencia entre las atribuciones que fijan las normas y la capacidad particular de actuar y decidir.
- Deben existir instituciones que aseguren el cumplimiento de las competencias, de las atribuciones de quienes toman decisiones y de los procedimientos establecidos.

IV. ACCOUNTABILITY SOCIAL

- Ejercicio de la soberanía del pueblo en su triple condición de ciudadanos, contribuyentes y consumidores.
- Papel de las organizaciones de la sociedad civil en el ejercicio del "accountability".
- Papel de los medios de comunicación social: ejercicio mediático del poder (descubrimiento, denuncia y escándalo)
- Formas alternativas de control que, si bien se insertan en la institucionalidad jurídica no han recibido el mandato de ejercer el control. Se trata de un control de facto, basado en la movilización y en el impacto en la opinión pública

Fuente: Elaborado por el autor, en base a Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2002) "Controlando la Política. Serie Temas, Grupo Editorial SRL, Buenos Aires, Argentina.

La gestión de los asuntos de interés público tiene por objeto cumplir una misión encomendada por la sociedad, mediante el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Si ésta desaparece o se cambia por otra, las instituciones públicas deberían desaparecer o transformarse. Por eso, el Estado debe concebirse como una entidad en constante transformación, el anquilosamiento lo vuelve ineficaz y depredador de los recursos que le son conferidos. Su primera responsabilidad es lograr que las misiones que se le encomiendan se cumplan y la segunda, hacer que su trabajo sea productivo y que redunde en beneficio de la sociedad.

No se trata sólo de ejecutar misiones sino de lograr siempre resultados que satisfagan las aspiraciones de los ciudadanos. En este sentido, las autoridades políticas, que son las elegidas, y los funcionarios públicos, que son designados, deben ser plenamente concientes de las responsabilidades sociales que asumen. Toda esta forma de abordar la gerencia pública tiene que ver con la rendición de cuentas o “accountability”. Es en este sentido, y vale la pena recalcarlo nuevamente, que es imprescindible una gestión pública por objetivos y resultados.

Recuadro 11 **“ACCOUNTABILITY” HORIZONTAL Y VERTICAL**

I. HORIZONTAL

- Incluyen los poderes públicos. Por ejemplo, el Ejecutivo tiene la capacidad de vetar leyes aprobadas por el Poder Legislativo y éste puede constituir comisiones investigadoras mientras que el Poder Judicial tiene capacidad para interpretar las leyes y sancionar, y los Tribunales Constitucionales se pronuncian sobre la compatibilidad de una ley respecto de la Carta Magna.
- Se constituyen mediante la operación de un sistema interestatal de controles endógeno que incluye también agencias tales como la Defensoría del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Contraloría General de la República o Sistemas Nacionales de Control etc.

II. VERTICAL

- El principal agente de control es el electorado que tiene el derecho de elegir, castigar o recompensar y en algunos casos de revocar el mandato. No basta el sistema electoral, se requiere un papel activo del ciudadano, a través de su participación en organizaciones políticas y de la sociedad civil.
- Se trata de vigilantes sociales que buscan fortalecer, fomentar y mejorar la utilización de los mecanismos horizontales. Incluye las redes de organismos no gubernamentales y de diferentes tipos de asociaciones civiles que hacen el monitoreo de políticas, temas específicos o del comportamiento de las autoridades políticas y funcionarios públicos para exponer y denunciar actos ilegales y activar las agencias horizontales de control y denuncias en medios, reclamos y activación de juicios regulares para obtener sanciones. No necesariamente responden a mayorías pueden expresar intereses de minorías.
- El monitoreo puede ejercerse durante el proceso electoral y entre elecciones pero no depende de calendarios fijos. Además, puede canalizarse por vías institucionales o no institucionales.
- La movilización legal es la única manera de lograr efectos imperativos pero es importante destacar que pueden imponer costos reputacionales que podrían generar consecuencias políticas que se expresen en las instituciones del Estado.
- Incluye la acción de control que ejercen los medios de comunicación social sean escritos y audiovisuales y a través de las redes en internet. Se trata de hacer “ruido” e incluir sus preocupaciones y demandas en la agenda pública.
- Las formas más eficaces de “accountability social” se logran cuando las movilizaciones se combinan con acciones mediáticas y legales.

Fuente: Adaptado de Guillermo O’Donnell en “Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones”, publicado en Enrique Peruzzoti y Catalina Smulovitz (2002), “Controlando la Política. Serie Temas, Grupo Editorial SRL, Buenos Aires, Argentina.

IV. Bases conceptuales de la gestión pública por objetivos

Se han dado diferentes definiciones al concepto de gestión aceptándose, como regla general, que es sinónimo de administración, gerencia o dirección. Esto es interesante ya que la gestión es en realidad las tres cosas a la vez. Es decir, administrar recursos, que implica una utilización racional de los medios de que se dispone; una conducción y combinación de los recursos bajo "cartas de navegación" que incluyen ejes de opciones y alternativas, según cada desafío, que hay que elegir; y por otro lado, un tipo de desempeño que debe alcanzarse y una imagen-objetivo, de futuro, que no se construye espontáneamente sino que es el resultado de la eficacia tanto de la planificación estratégica como de la planificación operativa.

La mayoría de las elucubraciones teóricas que se han hecho sobre la materia, insisten en la necesidad de obtener logros o resultados. Toda organización surge para cumplir una finalidad y ésta debe expresarse en objetivos y metas concretas.

Algunos clásicos de la administración sostienen que "gestionar o gerenciar" es trabajar con y a través de personas y grupos para alcanzar los objetivos de una organización".¹⁰ Esta definición es la que más se adapta a lo que se entiende como "gestión por objetivos" puesto que asume que para obtener los objetivos de la organización, es imprescindible que todas las personas y grupos estén informados de cuáles son las razones que los convocan y qué quieren lograr.

¹⁰ Paul Hersey y Keneth Blanchard, "Management of organizational behavior: utilizing human resources, pág. 28. Prentice Hall Inc, New Jersey, 1969.

La relación resultados/recursos califica el desempeño de un director y define su calidad como tal. Su capacidad se pone a prueba al conducir un conjunto de acciones u operaciones, optimizando los recursos asignados y logrando los mejores resultados.

Desde fines de la década de los sesenta, la American Management Association define la gerencia como una función que tiene por objeto “conducir recursos humanos y físicos hacia unidades de organización dinámica, para lograr objetivos a satisfacción de aquellos a quienes se sirva, con alto grado de moral y sentido de realización por parte de aquellos que rinden el servicio”.¹¹ ¿Es así en la administración pública ?. Puede ser pero no necesariamente.

Uno de los problemas de fondo en la gestión pública, es que no siempre es posible lograr que los recursos disponibles y su adecuada administración permitan dar un buen servicio, lo que genera insatisfacción en los “stakeholders”. De otro lado, la propia insuficiencia de recursos no permite que los servidores públicos, cumplan sus funciones con “alto grado de moral y sentido de realización”.

Otro de los problemas frecuentes es la imprecisa definición de las misiones y objetivos de las instituciones públicas y en algunos casos, la multiplicidad de responsabilidades asignadas, por razones coyunturales, que se van haciendo permanentes, por presiones de grupos de interés o por el ejercicio mismo de las formas de hacer política.

No cabe duda que el “clientelaje” afecta el buen funcionamiento de las instituciones públicas. Este “virus” destruye o distorsiona, generalmente, las razones de interés público invocadas para constituir un organismo público ya que si bien es importante satisfacer los requerimientos de los ciudadanos, este objetivo no debe hacerse en desmedro de su dignidad. Los recursos públicos no pueden utilizarse para “manipular” sus necesidades y obtener un provisional respaldo, que se mantendrá solamente mientras tengan el servicio. Lo que interesa es si la asignación de recursos está orientada a cumplir la finalidad de la organización. Así por ejemplo, se puede dar atención alimentaria pero lo importante es atacar las causas que determinan que ciertos grupos sociales tengan que acudir al Estado para poder sobrevivir.

Ahora bien, el desarrollo conceptual de la gestión por objetivos y resultados ha estado asociado a la administración de intereses privados pero en los dos últimos decenios y sobre todo a raíz del significativo fortalecimiento del “accountability social”, tanto en la academia como en las propias instituciones públicas, se viene insistiendo en la importancia de la planificación estratégica, la planificación operativa y en la gestión pública por objetivos y en los correspondientes indicadores de desempeño.

Estos instrumentos de la moderna administración pública o parafraseando a Drucker, de la administración científica de los asuntos de interés público, permiten que los ciudadanos controlen mejor a sus gobernantes y tengan mayores y mejores elementos de juicio para elegirlos. Ello simplemente porque al explicitarse las misiones, estrategias y resultados esperados para cada institución, mediante las planificaciones estratégica y operativa, se hace más transparente la gestión pública y sobre todo se crean las condiciones para que los actos de gobierno tengan mayor eficacia.

La “gestión por objetivos” es un estilo de gestión que es parte sustantiva de las planificaciones estratégica y operacional. Tiene que ser concebida bajo lo que se denomina la “Planificación del Sector Público”, que en la mayoría de las constituciones de los países de América Latina se considera obligatoria y está muy relacionada con el diseño y gestión del presupuesto público.

Su aplicación en la administración de los asuntos de interés público es mucho más compleja que en la actividad privada ya que está muy influenciada por la conformación de la estructura de poder; la correlación de fuerzas sociales; una diversidad de factores endógenos y exógenos, a veces difíciles de manejar o controlar; y porque las razones de interés público aparecen en tiempos-

¹¹ Batten J.D. “Beyond management by objectives”. Editorial American Management, pág. 42. Nueva York, 1968

históricos concretos que, obviamente tienen una alta dosis de relatividad, en cuanto a su mantenimiento en el futuro.

Además, en democracia, las razones de interés público, no sólo se discuten, sino que deben discutirse permanentemente. La democracia es un régimen político exigente que interpela continuamente a sus gobernantes y a cada uno de los poderes públicos y sus organismos. Para decirlo, en términos tal vez un poco exagerados, una buena democracia tiene siempre muchos ciudadanos descontentos, que quieren cambiar las cosas, siempre para mejor.

¿Qué puede aportar la “gestión por objetivos” a la administración pública?. La respuesta es muy simple, muchísimo, ya que estimularía a los funcionarios al análisis y evaluación de principios tradicionales y procedimientos rutinarios, aceptados sin mayor discusión. Es una verdad compartida por muchos empleados públicos, que abundan las organizaciones que operan bajo el imperativo de “siempre lo hicimos así”. Lo más importante es que ayuda a que las autoridades y los funcionarios se compenetren, a fondo, con las razones de interés público que justifican la existencia de sus instituciones. Entenderán porque están allí y bajo que criterios fueron reclutados. Infunde en la organización y en las unidades de gestión un espíritu nuevo, dinámico, constructivo, previsor, de sincera comprensión y colaboración, orientado hacia el futuro.

Recuadro 12

GESTIÓN POR OBJETIVOS

La “gestión por objetivos” se desarrolló fundamentalmente en la empresa privada pero ahora hace parte esencial de lo que se ha dado en llamar la “reinvención del gobierno”. De lo que se trata es de alcanzar objetivos prefijados. Un objetivo es el resultado que se desea alcanzar. Los objetivos se logran mediante el desempeño de actividades. Estas vienen a ser los medios para conseguir un fin. Es muy importante hacer una distinción clara entre el medio o medios y el fin o fines. Los medios son los insumos y los fines son los productos o resultados. Lo importante es no solamente definir objetivos para obtener las metas planteadas sino también, precisar los objetivos y metas para hacer eficiente el uso de los medios o de los insumos. En gran medida, del cumplimiento de éstos depende el resultado final.

La literatura disponible define la “gestión por objetivos” de diversas maneras pero todos los enfoques conducen a la obtención de indicadores de desempeño. Algunas de las definiciones más frecuentes, que se han extraído de la bibliografía consultada, son las siguientes:

- Es una forma de dirección dinámica, que integra la necesidad de la organización de lograr sus metas con las necesidades de contribuir al desarrollo de sus miembros.
- Es una forma de dirección en que el superior y los subordinados definen conjuntamente las metas de la organización; las áreas principales de responsabilidad de cada individuo, en términos de los resultados que se esperan de él; y que utiliza estos parámetros como guías operativas de la gestión.
- Es una forma de dirección que permite a los miembros de una organización, unir, ordenar y coordinar sus capacidades para alcanzar logros comunes.
- Es una forma de dirección para utilizar al máximo el potencial y la capacidad de cada recurso de una organización, imprimiéndole, al mismo tiempo, una orientación.
- Es una forma de dirección para trabajar en equipo, armonizando las aspiraciones personales de los interesados con el bien común.
- Es una forma de dirección en virtud de la cual, todo el trabajo se organiza en términos de resultados específicos que deben alcanzarse en un tiempo determinado, de forma tal, que contribuyan al logro de los objetivos de la organización.
- Es una forma de dirección por la cual, al principio de un período, que se pretende evaluar, superior y subordinado, discuten los resultados específicos que deben obtenerse, midiéndolos siempre que sea posible.
- Es una forma de dirección que enfatiza las metas que deben alcanzarse y que para su óptima realización, exige objetivos específicos que deben establecerse en cada puesto.

En esencia, la gestión por objetivos y resultados, divide el trabajo del administrador en sus funciones y actividades básicas, con el fin de escoger las de mayor importancia para una administración efectiva y que orienta y coordina con sus funcionarios para que hagan lo mismo, a efectos de lograr mayor productividad y satisfacción en el trabajo.

Fuente: Elaborado por el autor en base a la bibliografía consultada.

En la Administración Pública, los recursos humanos de una organización, están allí no solamente para tener un empleo y poder subsistir sino para cumplir una misión, que tiene que ver con el destino de la Nación. Deben comprenderla y asumirla como propia, en tanto ciudadanos; y como funcionarios, deberían sentirse orgullosos de la misión que les han encomendado sus compatriotas. Por ello, la “gerencia por objetivos” es un estilo de gestión que es esencialmente motivacional, participativo y sobre todo democrático.

Este estilo de gestión, ayuda a las autoridades a mejorar su eficiencia, al proporcionarles un ambiente estimulante y un conjunto de técnicas comprensibles, prácticas y realistas que les facilitan la obtención de sus objetivos. Integra además, una forma de gestión que puede ser transmitida fácilmente y que se elabora, evalúa y perfecciona democráticamente. Son los propios funcionarios y autoridades los que, en función de las orientaciones y directivas del “nivel superior de gobierno”, interactúan para definir las características que tendrán sus planificaciones, estratégica y operativa; y cómo tratarán de lograr los objetivos y las normas de desempeño que se han establecido.

La “gestión por objetivos” no es sólo una forma o una manera científica de administrar, como ya lo recalcó Peter Drucker, hace cerca de cuarenta años. Esta le indica al director de una repartición pública, cómo debe actuar y qué debe hacer. La adecuada organización de su trabajo lo capacita para hacerlo pero ¿lo hará de hecho?. Depende del ambiente y la motivación que predominen en la organización. Estos son los factores determinantes, de la mística, más íntima, frente a la misión y desafíos encomendados; los que deciden si las personas darán de sí cuanto puedan o si se contentarán con “salir del paso”.¹²

A. Premisas centrales

Los Poderes del Estado y sus organizaciones se desarrollan dentro de regímenes políticos y económicos, establecidos en la Constitución y sus leyes de creación, estatutos orgánicos y reglamentos, no pueden hacer ni más ni menos que lo que allí está definido.

La Constitución expresa el mandato de los ciudadanos y por tanto establece los límites y los márgenes de acción de las instituciones públicas y de las autoridades. Sin embargo, los poderes del Estado y sus organizaciones se ven influidos por la correlación de las fuerzas políticas y sociales y por una serie de acontecimientos endógenos y exógenos al accionar público.

Lo endógeno tiene una dinámica que expresa fortalezas, debilidades, posibilidades y oportunidades pero también, amenazas, determinadas por las conductas de los ciudadanos y sus organizaciones pero no cabe duda, que éstos cinco elementos, que son esenciales para el análisis endógeno, se ven afectados, cada vez más, por factores exógenos que tienen que ver con los movimientos cíclicos y con los “fenómenos de contagio” de las crisis financieras, en el contexto del proceso de globalización.

Es muy importante advertir que las instituciones públicas tienen que tener una capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos y sus organizaciones sean estas políticas, empresariales, laborales o asociaciones civiles (factores endógenos) y deben estar preparadas y anticiparse, en la medida de lo posible, a fenómenos que vienen del exterior (factores exógenos) y que pueden impactar fuertemente a lo endógeno. Estos fenómenos deben ser respondidos, a través de acciones que tengan objetivos y resultados anticíclicos.

¹² Peter Drucker, “Managing for results”, pág. 25. Editorial Harper & Row. Nueva York, 1964.

Recuadro 13

CONCEPTOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA POR OBJETIVOS

- **Razón de interés público:** Es lo que explica la intervención del Estado en un asunto que beneficia a toda la sociedad y que corresponde a su vez a una política pública que tiene carácter estratégico, para avanzar en la consecución del "Proyecto Nación" que se expresa en la Constitución Política.
- **Política pública:** Es una conducta o una serie de lineamientos que definen el comportamiento de los diversos poderes y organismos del Estado para dar cumplimiento a las razones de interés público.
- **Autoridad:** Es el derecho de usar y comprometer los recursos de la organización y de tomar las decisiones necesarias para hacer frente a las responsabilidades que le han sido encomendadas.
- **Objetivo:** Es el beneficio que se entrega a la sociedad y a cada uno de los ciudadanos a través de la prestación de bienes y servicios públicos.
- **Norma de desempeño:** Son las condiciones que deben cumplirse para que una actividad, operación o acción específica se realice bien. La elaboración de la norma debe ser interactiva y concertada, no debe ser impuesta, debe ser un elemento de la autodisciplina de cada funcionario.
- **Apreciación:** Es el análisis de la forma en que se han asignado y utilizado los recursos para alcanzar los objetivos y las normas de desempeño.
- **Gestión de la información:** Captación y acumulación de datos, codificables, sobre hechos y prácticas, que tienen efectos sustantivos sobre la misión y objetivos estratégicos.
- **Gestión del conocimiento:** Es la sistematización y conversión en conceptos y principios de acción, de las experiencias de gestión, internas y externas, para construir una cultura organizacional y desarrollar el aprendizaje y la innovación como procesos permanentes.
- **Innovación:** Conversión del conocimiento en acción para obtener un mayor rendimiento mediante la óptima combinación de los recursos asignados.
- **Información:** Es el conjunto de instrucciones o elementos de juicio que se transmiten a los ejecutores de actos de gobierno en todos los niveles.
- **Guía:** Es cualquier proceso efectivo por medio del cual se instruye a una unidad de operación sobre cómo trabajar y por ende, cómo utilizar los recursos asignados.
- **Acto de gobierno:** Es la conversión del conocimiento acumulado, en la organización y en la sociedad, para tomar decisiones relacionadas con las razones de interés público.
- **Delegación:** Es la asignación de atribuciones y funciones relacionadas con los actos de gobierno.
- **Responsabilidad:** Es la aceptación de obligaciones y el compromiso de alcanzar, a través de los medios y procedimientos, la norma de desempeño.
- **Interacción estratégica:** Es la relación horizontal y por ende democrática entre jefes y subordinados sobre cómo alcanzar y elevar a un mayor nivel, desde el punto de vista del bienestar, que implican las razones de interés público, los objetivos estratégicos de la organización.
- **Interacción operativa:** Es la relación horizontal y por ende democrática entre jefes y subordinados sobre cómo hacer un uso más eficiente de los recursos asignados para alcanzar las normas de desempeño y por ende, los objetivos estratégicos de la organización.
- **Retorno de Información (Feedback):** Es el flujo de retorno o regreso de información, datos y observaciones a un "Centro de Control", respecto de los actos de gobierno.
- **Desarrollo de capacidades:** Son las acciones que, a partir de la acumulación de información y conocimiento, se ponen en operación, en beneficio de cada uno de los recursos humanos, tanto para el progreso de la organización como para la mayor satisfacción del individuo.
- **Medición:** Es relacionar las normas de desempeño con la información obtenida a través del "retorno de información".
- **Evaluación:** Es darle sentido a los resultados obtenidos de la medición o, en otras palabras, interpretar el significado de los resultados, para obtener lecciones, y acumular conocimiento. La evaluación de la norma de desempeño es equivalente a una certificación de calidad.
- **Evaluación del desempeño:** Es la medición de los logros obtenidos en comparación con los objetivos y normas acordados.

Fuente: Elaborado por el autor en base a la bibliografía consultada.

Si uno de los aspectos centrales de la Administración Pública es su capacidad de respuesta a los factores endógenos y exógenos, así como a los impactos resultantes de sus interrelaciones, no cabe duda que no sólo se requiere de una visión estratégica sino de una planificación operativa, basada en una "gestión por objetivos". De allí que el primer paso consista en precisar la misión y los objetivos de la institución (planificación estratégica) y de sus unidades de gestión (planificación operativa). A partir de este primer paso, se establecen los procedimientos formales para repartir las responsabilidades entre las unidades funcionales y sus correspondientes autoridades y recursos humanos asignados.

Este es el momento de definir, mediante un procedimiento interactivo, primero con los directores de cada área y después, entre cada director y los recursos humanos que se les ha asignado, los objetivos específicos y la forma de medir sus correspondientes indicadores de desempeño.

Es importante precisar que la "gestión por objetivos" pone especial atención más en la conducta de la gestión que en la personalidad de los directores y funcionarios; y lo más relevante es que dicha conducta se evalúa por resultados, mediante indicadores tanto cuantitativos como cualitativos, que se contrastan con los objetivos y metas establecidos.

Los éxitos o fracasos de la gestión pública se miden, consecuentemente, por la capacidad de respuesta a situaciones establecidas previamente, en base a escenarios de gestión; y a eventos coyunturales que exigen una reacción inmediata para aprovechar una oportunidad o para enfrentar una amenaza. Son la capacidad de reacción y los "bienes y servicios públicos" de respuesta, los que dan legitimidad a las organizaciones públicas y determinan la confianza de los ciudadanos, todo lo cual es fundamental para la construcción del capital social de la sociedad y de las propias organizaciones.

B. Gestión y estructura organizativa

La estructura básica de una entidad de la Administración Pública, es la forma organizativa que se denomina "jerárquica". El grado de verticalidad es elevado, en la medida que existen responsabilidades políticas y debe "rendirse cuenta" de los recursos asignados. La responsabilidad de la autoridad pública es diferente a la de la empresa privada. En el primer caso se asumen riesgos, al asignar recursos, que tienen impacto sobre el interés público y además, las disponibilidades financieras pueden tener un uso alternativo. De allí la importancia de lograr objetivos y resultados que sean apropiados por la ciudadanía que ha entregado responsabilidades y confiado la administración de sus recursos financieros a las autoridades públicas.¹³

Ahora bien, es importante distinguir entre responsabilidad y forma de gestión. La "gestión por objetivos" permite un ejercicio más eficaz de las planificaciones estratégica y operativa ya que ofrece un mejor control de las actividades. Además, el hecho que se sustente en una relación interactiva y participatoria permite que los funcionarios se compenetren más con la misión y objetivos de la institución. Se pueden adoptar, desde este punto de vista, muchas de las prácticas de gestión horizontal o por unidades de negocios, que tienen las empresas privadas más exitosas. Una manera de aplicar la horizontalidad es justamente trabajando por unidades de acción vinculadas a cada una de las razones de interés público que justifican su creación.

La "gestión por objetivos" tiene la virtud de poner la atención en la dinámica de la estructura organizativa respecto de la misión asignada y busca "comprometer" al personal que la integra con ella. Por tanto, al ocuparse del mantenimiento y crecimiento ordenado de la organización, especificando lo que se espera de cada uno de sus miembros y midiendo lo que realmente se

¹³ En la empresa privada se ponen en riesgo recursos de los accionistas cuya mala administración, si bien puede perjudicar el interés público, por la generación de externalidades negativas, afecta esencialmente a los dueños de la empresa.

obtiene como resultados, le otorga una mayor vitalidad y contribuye al desarrollo de su capital social. De esta forma contribuye a enfrentar una serie de problemas crónicos de la administración pública como son:

- La dispersión de los objetivos con respecto a la misión asignada y las presiones políticas sobre la operatividad de la organización.
- La ausencia de objetivos y metas que permitan medir efectivamente la eficacia de la organización y no sólo los procedimientos relacionados con el uso de los recursos asignados.
- La ausencia de objetivos y metas individuales que permitan desarrollar la iniciativa personal y la creatividad; coordinar el aporte de cada uno de los recursos humanos y desarrollar un "trabajo en equipo".
- La ausencia de criterios para medir la productividad de los recursos humanos. Con mucha frecuencia los funcionarios se quejan que su capacidad y esfuerzo no son tomados en cuenta.
- La ausencia de criterios para definir las capacidades humanas instaladas; el potencial utilizado y no utilizado; para impulsar el desarrollo humano y el aprendizaje constante.
- La ausencia de elementos tangibles para hacer atractiva la carrera pública.

C. Principales beneficios

La "gestión por objetivos" es, para algunos, una forma de administrar los recursos para lograr un mejor desempeño. Odiorne considera que sus beneficios son mayores, al analizarla en un contexto más amplio. ¹⁴El analiza la "gestión por objetivos" en un contexto que supera el proceso de evaluación. La evaluación es solamente uno de los varios subsistemas que funcionan dentro de un sistema más amplio de gestión. Odiorne piensa que la gestión por objetivos incluye la mayor parte de los principios de administración más importantes y generalmente aceptados y que, entre sus múltiples ventajas, permite una evaluación más precisa y por ende de mejor calidad, respecto de la misión y objetivos estratégicos y operacionales de una organización.

El sistema ha sido probado desde la década de los sesenta en muchas organizaciones exitosas y de diferentes clases y tamaños. La ventaja principal radica en que la "gestión por objetivos" no es un sistema complejo. Por el contrario, debe simplificar la gran cantidad de información que reciben las organizaciones públicas.

Fue Peter Drucker quien utilizó por primera vez el término "Gerencia por Objetivos" ¹⁵. Este adquirió gran popularidad y científicos como Douglas McGregor de M.I.T. y Rensis Likert de la Universidad de Michigan, se basaron en este concepto para aplicar los hallazgos de la investigación del comportamiento humano o de la conducta, a la administración de empresas. Sin embargo, aparte del beneficio de poder sistematizar las experiencias internas de gestión, lo más importante, a juicio de Drucker, es que permite juzgar a los administradores por sus resultados y no solamente por el patrón de relaciones humanas que establezcan en sus organizaciones.

El buen administrador tiene visión de futuro, construye escenarios, define situaciones, se propone una misión concreta y objetivos y precisa cómo va a medir sus logros. De todo eso trata la "gestión por objetivos" y la información, que se recopila en el proceso, permite elevar cualitativamente el rendimiento respecto de las razones de interés público que justifican la existencia de las organizaciones de los poderes del Estado.

¹⁴ Odiorne George (1965), "Management by objectives: a system of managerial leadership. Pitman Publishing Corp. Nueva York.

¹⁵ Drucker Peter (1954) "La Práctica de la Gerencia". Harper & Row. Nueva York.

1. Ventajas para la organización

Los principales beneficios de la implantación la "gestión por objetivos" para las instituciones públicas son los siguientes:

- Inaugura un proceso constante y por ende, ininterrumpido, de revisión y análisis crítico de la misión y objetivos de las organizaciones y de sus correspondientes "planes estratégicos".
- Introduce un método interactivo y participativo que democratiza la gestión de las instituciones. Facilita la "apropiación" por cuenta de las autoridades y los funcionarios de la misión y objetivos estratégicos.
- Fomenta una cultura organizacional que pone énfasis en la capacidad de iniciativa y el análisis crítico, lo que privilegia un ambiente de trabajo proclive a la innovación.
- Fortalece la mística y la autoestima de las autoridades y funcionarios.
- Hace más flexible la estructura organizativa y permite mayor eficacia operativa.
- Favorece el desarrollo de la "carrera pública", facilitando la instauración de mecanismos de aprendizaje y promoción, sustentados en indicadores de desempeño.
- Desarrolla una conducta organizacional sustentada en la eficiencia y los resultados.
- Favorece la autodisciplina y el autocontrol de los funcionarios.
- Introduce mejores elementos para elevar el rendimiento de las instituciones debido a la implantación de un método interactivo de trabajo que mejora la comunicación entre las autoridades y los funcionarios; y fomenta la constitución de "círculos de innovación".
- Promueve un mayor compromiso entre las autoridades y funcionarios; y permite disponer de mejores elementos para la supervisión y el control.
- Permite obtener rendimientos de corto plazo, por ejemplo, mediante mejoras en los procedimientos; y de mediano y largo plazo consolidando fortalezas, atacando las debilidades; desarrollando las posibilidades y aprovechando las oportunidades; y preparándose para las amenazas.
- Facilita una mejor recopilación y sistematización de la información, lo que permite disponer de mayores elementos de juicio para la adopción de los actos de gobierno.
- Se implanta un control del desempeño, de manera regular y sistemática, para comprobar y discutir la realización progresiva de los resultados y una revisión permanente de la "capacidad potencial" y de la "capacidad utilizada" de las autoridades y de los funcionarios.
- Permite disponer de mayores elementos de juicio para examinar, tanto las fortalezas como las debilidades de la organización.
- Contribuye al diseño de programas de formación de recursos humanos, considerando la relación entre la "capacidad humana disponible" y la "capacidad humana necesaria".
- Hace más transparente la gestión pública y facilita los mecanismos de "rendición de cuentas" en todas sus dimensiones ("accountabilities" legal, administrativo, político y social).

2. Beneficios para los directores o supervisores

Los principales beneficios para los directores o supervisores son los siguientes:

- Hace que todos los funcionarios sean corresponsables del planeamiento operativo y por tanto, corresponsables del cumplimiento del programa de trabajo.
- Hace que se cumpla, de manera más efectiva, el principio administrativo que dice "la responsabilidad no se delega, solo se comparte".

- Facilita a la autoridad asumir plenamente su responsabilidad, que no es otra sino que sus funcionarios logren los resultados esperados
- Concentra la supervisión en pocas áreas pero que son las más relevantes para el cumplimiento de su misión.
- Permite diferenciar entre lo rutinario y lo sustancial.
- Logra mayor y mejor comunicación con sus funcionarios.
- Recibe sugerencias de sus funcionarios sobre cómo hacer mejor las cosas.
- Cuenta con un método objetivo para evaluar el rendimiento de sus funcionarios, lo que evita discutir con el funcionario el grado de realización de su trabajo.¹⁶
- Los criterios para la calificación de méritos son conocidos por todos los funcionarios.

3. Beneficios para los funcionarios

Los principales beneficios para los funcionarios son los siguientes:

- Permite que tengan muy clara su misión y su ubicación dentro de la organización. Asumen concientemente sus responsabilidades ya que las misiones, objetivos y metas no son impuestos.
- Les permite dar sus puntos de vista con relación a la misión y objetivos que se les ha encomendado, antes que se incluyan en el programa de trabajo y no después que éste ha concluido.
- Permite que las autoridades al definir, de común acuerdo, las misiones y objetivos sean corresponsables de su cumplimiento. El fracaso de un subordinado es el fracaso de su jefe inmediato y así sucesivamente
- Les permite concentrarse en áreas de trabajo muy concretas, evitando la dispersión de encargos que exceden la descripción del puesto.
- Les permite conocer exactamente cuál es su misión, cómo la deben cumplir y con qué rendimiento. De esta manera se evita una interpretación subjetiva del rendimiento de los funcionarios ya que los resultados se precisan anticipadamente con la mayor exactitud posible.
- Les permite mayor libertad de acción y por ende mayor creatividad y capacidad de innovación, con los recursos y las reglas de comportamiento que se han establecido. Es decir, toma mayores decisiones.
- Valora la capacidad de los funcionarios, a cualquier nivel, para tomar decisiones, de acuerdo a sus responsabilidades.
- No se les pide "más de lo que pueden dar", asignándoles objetivamente responsabilidades de acuerdo a su capacidad, lo que refuerza su autoestima.
- Les permite evaluar periódicamente los progresos en el cumplimiento de la misión asignada; precisar sus fortalezas y debilidades y descubrir los problemas o amenazas que debe enfrentar.
- Cada funcionario "sabe como va " en la organización y que está "cosechando" para el futuro.
- Les permite demostrar, claramente, por qué no se pudo lograr un objetivo, independientemente de sus propias responsabilidades.

¹⁶ Muchos jefes no se atreven a aplicar el calificativo más bajo o más alto porque les cuesta trabajo demostrar que el funcionario es bueno, regular o malo, sobre todo cuando se utiliza el sistema de evaluación basado en rasgos de personalidad. En cambio, con la "gestión por objetivos" aparece claramente que el subordinado: a) logró las metas y objetivos acordados; b) que los superó total o parcialmente; c) que no los alcanzó o que sólo lo hizo parcialmente.

- Les permite tomar las precauciones del caso para mejorar su eficiencia en el siguiente periodo de gestión.
- Les permite saber cómo han logrado mejorar o superar sus deficiencias.
- Sus logros quedan registrados de una manera objetiva, lo que permite un mecanismo más transparente de promociones y que los funcionarios tengan confianza en las decisiones que, al respecto, toman las autoridades.

D Condiciones para implantar la gestión por objetivos

Este estilo de administración de las razones de interés público, tiene, sin duda, algunas condiciones para que su instauración sea efectiva. Las condiciones básicas para que pueda operar son las siguientes:

- Requiere que la dirección superior de gobierno considere que es la forma, en que el partido o coalición de gobierno, va a manejar los asuntos de interés público, ya existentes y los que propone como resultado de su oferta electoral.
- No se trata solamente que los líderes políticos estén convencidos de su importancia. Lo más relevante, es que tengan en cuenta sus beneficios y pongan en práctica las lecciones que se derivan del referido estilo de gestión.
- El nivel superior de gobierno y la alta dirección deben respetar la "carrera del funcionario público". Uno de los elementos más importantes para instaurar la "gestión por objetivos" es la motivación respecto de los beneficios que el funcionario puede obtener para su desarrollo humano. Este no debe entenderse solamente como un problema de remuneraciones, es mucho más. Se trata de la satisfacción por la misión que va a cumplir, del desarrollo de sus capacidades individuales y de que obtenga prestigio social por eso.
- La "gestión por objetivos" no funciona en secreto y salvo en contadas excepciones puede ser un secreto de Estado. Requiere la más absoluta transparencia y es parte del pleno ejercicio de la democracia. La misión y objetivos estratégicos y muchos de los elementos operacionales, deben ser objeto de debate público con los ciudadanos y sus organizaciones. De lo que se trata es de generar sinergias (acuerdo y compromiso) con éstos.
- Los funcionarios deben participar activamente en el debate y además deben establecer acuerdos con sus supervisores para generar sinergias institucionales que, como ya se ha indicado, no es un acto formal sino un compromiso para adoptar una conducta que contribuya al cumplimiento de la misión y objetivos estratégicos.
- La "gestión por objetivos" requiere del compromiso de las organizaciones sindicales, éstas deben estar convencidas de que es un estilo de gestión que respeta la carrera del funcionario y que será un mecanismo más objetivo para el régimen de promociones.
- La "gestión por objetivos" debe ser la base para la formulación del presupuesto público y para evaluar los resultados concretos de la gestión del gobierno. La evaluación presupuestal, en última instancia, debe dar cuenta de cómo se ha cumplido o no se ha cumplido la misión y objetivos estratégicos encomendados a cada institución. Esta evaluación es un elemento central de información para la asignación de recursos en cada ejercicio presupuestal.
- La ejecución de la "gestión por objetivos" requiere de un cierto grado de flexibilidad que, muchas veces, no tienen las instituciones públicas. Por eso, debe entenderse como parte del proceso de modernización del Estado, que no es un problema sólo de cierre de instituciones, despido de empleados y de cambiar organigramas.

V. La puesta en marcha de la gestión por objetivos

La condición necesaria y suficiente para la puesta en marcha de la "gestión pública por objetivos" es el apoyo y respaldo total del nivel superior de gobierno y de la Alta Dirección de las instituciones. Este apoyo es imprescindible ya que la primera operación consiste en revisar la misión encomendada por la ley para luego establecer los objetivos estratégicos y operacionales, correspondientes a la misión.

Es importante destacar que la aplicación de la "gestión por objetivos" no requiere de ninguna ley, mejor aún si se define por ley pero no es necesario. Podría afirmarse que es hasta parte del sentido común. Además, es la mejor manera para que la Alta Dirección pueda hacer una adecuada memoria de su gestión; acudir a informar al poder legislativo, cuando sea citada o considere conveniente informar a una comisión del Congreso y también porque le permite fundamentar mejor su pliego presupuestario ante el Consejo de Ministros, y después, ante la comisión de presupuesto del poder legislativo.

La puesta en marcha requiere que la Alta Dirección se familiarice con el sistema y su forma de operación, y lo asuma como su forma de gestión. No se trata solamente de hacer manuales sino de aplicarlos. El sistema debe difundirse en toda la organización para que los funcionarios se compenetren y asuman la misión y los objetivos estratégicos y además, para que entiendan su forma de operación, tanto en lo que se refiere a la fijación de objetivos como a la elaboración de los indicadores de desempeño.

El sistema debe difundirse hasta llegar a la primera línea de supervisión; es decir, a los Jefes de cada una de las unidades operativas más elementales de la organización. La difusión se realiza mediante una serie de reuniones o entrevistas sucesivas, entre las diversas unidades de gestión y sus superiores jerárquicos. El resultado de esta primera etapa debe ser efectuar los cambios necesarios en los objetivos estratégicos y operacionales; en los niveles de autoridad; y en la delegación de funciones.

La Alta Dirección tiene que estar comprometida en la fijación de los objetivos estratégicos y operativos de la institución. Lo más importante es que tanto los directivos como los funcionarios entiendan que de lo que se trata es de establecer nuevos criterios para lograr el cumplimiento de la misión y objetivos estratégicos de la institución así como de implantar un método objetivo para evaluar su rendimiento.

A. Planificación estratégica

La planificación estratégica se formula a partir de un análisis crítico de las razones de interés público que determinan la existencia de la organización. Estas pueden ser muy variadas pero lo más importante es que no sean formuladas de manera ambigua. Si éste fuese el caso, se requiere precisar dichas razones con las autoridades políticas y sobre todo definir que se espera de la institución, cómo va a evaluarse su rendimiento y cuáles son los límites y atribuciones de los actos de gobierno que debe realizar.

Este es el momento además, de aplicar la matriz FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). Se trata de hacer un balance entre la misión que se ha encomendado a la organización; los medios que se le han entregado para cumplirla; las expectativas de quienes manejan el poder político, sea en el gobierno o en la oposición; y lo que esperan los ciudadanos y sus organizaciones que deben "apropiarse" de los resultados de su gestión.

En este sentido, en la preparación del Plan Estratégico, se debe tener en cuenta y evaluar los factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos, que afectan o que pueden afectar a la organización y a cada una de sus unidades de gestión, estableciendo por ende, las acciones que se deberán realizar y las medidas a tomar para contrarrestar las eventuales externalidades negativas de los referidos factores.

B. Planificación operativa

Definida la misión, orientación y objetivos estratégicos, se ingresa a la fase de la planificación operacional, aclarando las políticas ambiguas y enmendando los procedimientos, si fuere el caso, que puedan afectar el funcionamiento de la organización.

El propósito fundamental de cada unidad de gestión debe ser lograr, en el más corto plazo posible, la máxima eficiencia en el uso de los recursos que le han sido asignados, con el mejor resultado posible.

La planificación operacional corresponde, a cada período de gestión, de acuerdo a las normas legales que estén en vigencia y que tienen relación con la ejecución del Presupuesto Público, aprobado por el Congreso de la República.

Se trata de elaborar planes, lo más detallados que se pueda, para que quede bien claro cuál es la misión, objetivos y resultados operativos, que debe alcanzar cada una de las unidades de gestión de la organización. En lo operacional, deberá distinguirse entre las unidades de apoyo a la misión, que deben velar por la mayor eficiencia en el uso de los medios, relacionadas con la administración y las finanzas; y las unidades de gestión que deben alcanzar los objetivos y resultados estratégicos. La integración de cada uno de los planes operativos con la misión y los objetivos estratégicos, constituye el Plan General de Operaciones de la organización.

Los planes operativos de cada una de las unidades de gestión deberían contener los siguientes aspectos básicos:

- Objetivos de la unidad de gestión, precisando los resultados que se desea alcanzar durante el ejercicio y los correspondientes indicadores para medir su rendimiento.
- Entorno y supuestos básicos que justifican la definición de los objetivos y las posibilidades de su cumplimiento.
- Principales problemas y oportunidades, referidos a la correlación entre el entorno y la capacidad institucional disponible en cada unidad de gestión.
- Estrategia y acciones para enfrentar los problemas y aprovechar las oportunidades, definiendo objetivos específicos para cada caso.
- Análisis de recursos, buscando un equilibrio entre lo asignado y los objetivos y resultados fijados. Una vez asignados los recursos presupuestales no puede haber déficit ya que implicaría que se ha pretendido hacer más que lo que es posible o se han usado mal los recursos. En cambio, si debería elevarse la eficiencia, para hacer más con los mismos recursos. Este análisis debe contener los indicadores de eficiencia en el uso de los recursos.

El ejercicio de la planificación operacional tiene una serie de ventajas. Por un lado, promueve la disciplina y el mejor uso de las capacidades humanas; y de otro, fomenta también, la capacidad de autocritica respecto del desempeño alcanzado, proceso que debe repetirse constantemente para lograr la máxima motivación de los funcionarios. Dicha motivación tiene que estar sustentada en la convicción de que su trabajo es importante para la organización, por más reducida que sea su responsabilidad; y en logros concretos respecto a su desarrollo humano. El funcionario debe sentir que cada logro que obtiene lo lleva por la senda del progreso, tanto a él como ser individual y a la organización. Por eso es tan importante en la "gestión por objetivos" la comunicación.

Recuadro 14 PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

El análisis es el punto crucial de arranque del pensamiento estratégico. Al enfrentarse problemas, tendencias, eventos o situaciones, que parecen constituir un todo armónico o que de acuerdo con el sentido común, parecen venir integradas como un todo, el pensamiento estratégico los divide en sus partes constitutivas. Luego, tras descubrir, el significado de esos componentes, los vuelve a ensamblar para maximizar sus ventajas. El pensamiento estratégico contrasta fuertemente con el enfoque convencional de los sistemas mecánicos que se basan en el pensamiento lineal. Pero también, contrasta con el enfoque que todo lo basa en la intuición y llega a conclusiones sin ningún análisis. Lo esencial en la mente del estratega es descubrir el "punto crítico" de cada problema o situación.

Fuente; Tomado de Omaha Kenichi (1993), "La mente del estratega ", Pag. 13. MacGraw Hill. México D.F.

Los objetivos, definidos en el nivel superior de una organización condicionan, indudablemente, los objetivos de los funcionarios ubicados en los niveles inferiores. Estos deben compenetrarse con los definidos para toda la organización, para que sus propuestas de objetivos e iniciativas de acción, sean coherentes con lo que busca la Alta Dirección. En este sentido, vale la pena mencionar que, la fijación de objetivos para toda la organización, debe preceder a las entrevistas o reuniones que tendrán lugar entre directivos, jefes de unidad y funcionarios, para acordar los objetivos de cada una de las unidades de gestión y también, de cada uno de sus funcionarios.

Es muy importante tener en cuenta lo dicho anteriormente ya que los objetivos de una organización no son la simple acumulación de los objetivos de cada una de las unidades de gestión y

los de éstas la agregación de cada uno de los objetivos de sus funcionarios. Tiene que existir una lógica sistémica y ésta la proporciona la planificación estratégica.

1. Capacitación y entrenamiento de los funcionarios

Para que la "gestión pública por objetivos" tenga buenos resultados, debería convertirse en una forma de conducta, en una "una forma de vida laboral", de los funcionarios de cada unidad de gestión. Esto sólo puede ocurrir si el supervisor y sus funcionarios comprenden, a plenitud, la misión, objetivos, conceptos y procedimientos fundamentales de la gestión de cada unidad y están en capacidad de hacerlos funcionar en la dirección correcta.

La capacitación debe enfocarse, en primer lugar, a que dispongan de todos los conceptos y elementos de juicio necesarios para comprender la misión de la organización y su papel dentro de la estructura del Estado. De esta forma, podrán compenetrarse de los fundamentos de la planificación estratégica institucional. En segundo lugar, debe encararse la capacitación de los funcionarios en los conocimientos, información y habilidades que requiere la planificación operativa. En este aspecto, es de gran trascendencia el entrenamiento de los funcionarios en el sistema de gestión por objetivos y resultados. Los primeros que deben entrenarse sobre esta materia son las máximas autoridades, los directores y los supervisores, de forma tal que puedan transmitir a los funcionarios a su cargo, la significación que adquiere dicho sistema para las planificaciones estratégica y operativa.

Lo peor que podría ocurrir es que se entienda la "gestión por objetivos" como algo impuesto por el nivel superior de gobierno (en el caso de los máximos responsables), por la autoridad de la organización (en el caso de los directores), por los directores (en el caso de los supervisores) y por los supervisores (en el caso de los funcionarios). En cada una de las escalas jerárquicas se presentarán reacciones negativas, de tal manera que, al llegar al extremo inferior jerárquico, el estilo de gestión está totalmente deslegitimado y será considerado una práctica burocrática más. Así ocurre en muchas organizaciones, tanto gubernamentales como internacionales.

2. Preparación de la lista de responsabilidades

Las responsabilidades son el capital intelectual, físico u operacional y social que debe acumular una posición o puesto de trabajo. Cada uno de los funcionarios deberá escribir sus responsabilidades tal como las concibe. Cada responsabilidad debe identificar las áreas principales del puesto de trabajo en que se esperan resultados.

Las orientaciones básicas para cumplir esta etapa de la "gestión por objetivos" son las siguientes:

- Incluir las responsabilidades más importantes y también las que sin serlo tanto, consumen gran cantidad de tiempo.
- Categorizar las responsabilidades en orden de prioridad.
- Incluir las responsabilidades para que el funcionario se prepare para asumir mayores desafíos en el futuro (auto-mejoramiento), precisando los conocimientos o experiencias que no posee.

3. Preparación de los indicadores de medición o normas de actuación.

El funcionario deberá definir, al lado de cada responsabilidad cómo o de qué manera se la debe medir para evaluar la eficacia de su cumplimiento (por ejemplo, porcentaje de reducción de gastos; tiempo para resolver ciertos trámites; número objetivo de expedientes que se atenderán; tiempo para resolver consultas o reclamos, tipo y nivel de acumulación de información, estudios

etc). Los indicadores deben ser muy específicos y relevantes para medir la calidad del trabajo realizado.

4. Preparación de la lista de problemas.

La identificación de los problemas es muy importante para cada nivel jerárquico superior. El funcionario debe indicar cuáles son los problemas que, en su opinión, pueden afectar las responsabilidades asignadas y perjudicar el rendimiento establecido. El análisis cuidadoso de los problemas será de gran utilidad para el supervisor, quien debe tomar medidas o informar a su nivel jerárquico inmediato, para enfrentar los problemas antes que se presenten o para encararlos en el momento oportuno. Es importante hacer todo lo posible por remover, al inicio del ejercicio, los obstáculos que amenazan el rendimiento. Cuando esto no se hace, el funcionario está desanimado, desde el comienzo, lo que afecta su autoestima, ya que sabe que puede fracasar.

5. Preparación de los niveles de autoridad.

Junto a cada responsabilidad el funcionario, desde la máxima autoridad hasta el último empleado, debe precisar el nivel de autoridad que le ha sido confiado y si es suficiente o no para el cumplimiento de su misión. La autoridad debe referirse a las decisiones que cada funcionario tiene que tomar para garantizar su rendimiento. La autoridad se mide en tres niveles: total autoridad (nivel A); decidir e informar al supervisor (nivel B) y solicitar autorización para decidir (nivel C).

6. Acuerdo sobre las responsabilidades y los niveles de autoridad

Para poder realizar eficazmente cualquier trabajo, primero hay que estar convencido sobre la importancia de las responsabilidades asignadas. Después hay que saber qué hacer y cómo hay que hacer para cumplir con éstas.

Es justamente el diálogo y acuerdo, entre el supervisor y sus funcionarios, sobre los aspectos mencionados anteriormente, los que le dan el carácter democrático al proceso de aplicación de la "gestión pública por objetivos". Los supervisores debe revisar, con cada uno de los funcionarios de su unidad de gestión, las responsabilidades, los indicadores y los niveles de autoridad. En esta etapa, el supervisor y el funcionario deben ponerse de acuerdo sobre la valoración e importancia del puesto de trabajo. Es fundamental llegar a un acuerdo, no para salir del paso, sino para asegurar que se tiene la misma convicción sobre la contribución, estratégica u operacional, de las responsabilidades asignadas a cada puesto. Asimismo, el supervisor, debe discutir y acordar las responsabilidades y la autoridad propias de su puesto, con su nivel jerárquico superior.

Uno de los problemas más recientemente estudiados en las organizaciones es el problema de la comunicación, asunto que es fundamental para el rendimiento. No siempre el nivel superior entiende las cosas igual que el nivel inferior, inclusive ciertos conceptos pueden tener apreciaciones diferentes. Es complejo obtener el acuerdo entre ambos niveles pero sin éste el rendimiento se pone bajo riesgo.

En la administración pública además, se presentan algunos factores que influyen en la comunicación como podrían ser entre otros: la diferente apreciación de cómo llevar a la práctica las razones de interés público; quienes son los efectivos "stakeholders"; los diferentes contenidos valorativos que se asignan a la misión encomendada y en general, las diferentes formas de pensamiento e ideologías sobre el papel de las instituciones públicas etc. Además, en las estructuras organizativas jerárquicas, generalmente, la comunicación es muy defectuosa.

7. Formulación de los objetivos

La determinación de los objetivos es una función sustantiva, tanto del planeamiento estratégico como operacional. El proceso se inicia a partir de la sistematización de una serie de datos e información disponible, que sea relevante para los propósitos estratégicos de la institución. Esto es clave en una institución gubernamental que debe dar cuenta a los poderes públicos, a sus "stakeholders" y a las organizaciones de la sociedad civil.

Los elementos de juicio fluyen de las gestiones anteriores y de la experiencia acumulada, por eso es muy importante que el conocimiento tácito, que tienen los funcionarios, sea, adecuadamente procesado, mediante el diálogo permanente y un estilo participatorio de supervisión. Este conocimiento tácito debe hacerse explícito, lo que es inherente a la gestión del conocimiento.

La información a su vez, se convierte en conocimiento explícito, mediante la formulación de hipótesis de trabajo y su verificación, mediante estudios y en general, a través de investigaciones sobre lo que hace la institución; de los impactos que causa en sus "stakeholders" y de la información que se obtiene de los ciudadanos y sus organizaciones, en todos aquellos aspectos que son relevantes para la misión y objetivos estratégicos.

De la confrontación entre la realidad que configura el entorno y la misión y objetivos estratégicos de la institución, surgen los objetivos operacionales. Esto no deben perseguir mantener el statu quo sino transformarlo, a fin de lograr la máxima satisfacción de los "stakeholders".

Recuadro 15

ELABORACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS

Los objetivos deben redactarse de manera muy precisa, para evitar que pueda haber confusión entre la actividad, los medios que ésta requiere y el resultado final que se busca alcanzar. El enunciado de los objetivos debe referirse a tres componentes esenciales: un área de actividad; un tiempo de realización y un logro concreto. Su formulación debería seguir, a grandes rasgos, las siguientes reglas:

- Ser compatibles con las normas jurídicas que orientan las atribuciones de los funcionarios.
- Ser coherentes con los objetivos estratégicos y con los objetivos operativos establecidos para cada unidad de gestión.
- Ser concordantes con los procedimientos establecidos.
- Ser claros, concisos y precisos en los términos utilizados para describir lo que se quiere lograr.
- Ser compatibles con las responsabilidades asignadas y no ir más allá.
- Ser adecuados a la experiencia del que debe cumplirlo y estimular, de ser posible, el aprendizaje.
- Ser realistas y factibles de alcanzar, con los medios asignados.

La fraseología en la elaboración de los objetivos debe considerar el tipo de acción (ejecutar, construir, informar etc) ; la actividad que expresa la acción (estudiar, inspeccionar, autorizar); el resultado esperado (atender, evitar, reducir, aumentar) ; y el tiempo en que se alcanzarán . Los objetivos deben estar redactados de tal manera que el funcionario tenga una influencia decisiva en su cumplimiento. Esto permitirá no sólo precisar su responsabilidad sino también, darle todo el reconocimiento que merece por su esfuerzo. Lo fundamental, es que los objetivos sean medibles, utilizando parámetros de conducta o rendimiento. Estos parámetros pueden ser expresados en recursos financieros, , porcentajes de aumento o de reducción, fechas de cumplimiento u otros que permitan saber cómo, qué y cuánto se ha logrado. Los objetivos deben ser alcanzables pero al mismo tiempo deben también, ser un desafío para lograr "algo extra", que signifique un esfuerzo.

Fuente: Elaborado por el autor, en base a la bibliografía consultada

Jean Jacques Rousseau decía, en 1762, y es bueno recordarlo siempre, que "...los depositarios del poder no son los dueños del pueblo sino sus funcionarios...que puede el pueblo nombrarlos y destituirlos cuando quiera...y que al encargarse de las funciones que el Estado les impone no hacen mas que cumplir con su deber de ciudadanos. No hay en el Estado ninguna ley fundamental que no pueda revocarse, incluso el pacto social pues si todos los ciudadanos se reuniesen para romperlo, es indudable que ese acto sería legítimo"¹⁷

Pues bien, las instituciones públicas se deben a los ciudadanos y las autoridades, sobre todo las designadas, si bien ejercen las atribuciones que les da la ley, no tienen un mandato absoluto. El límite de sus atribuciones está determinado también por la ley. Su autoridad además cobra legitimidad en la medida que tenga resultados concretos y que eleve el capital social de la institución que dirige, mediante la confianza de sus "stakeholders". En la medida que los funcionarios que están bajo su dirección apunten en la misma dirección estratégica logrará cumplir la misión y los objetivos encomendados a la institución.

Por eso, la determinación de los objetivos operacionales debe ser un proceso esencialmente participatorio, democrático en su sustancia procesal. De allí que la experiencia gerencial revele que la mejor manera de iniciar el proceso de la determinación de los objetivos operativos es pidiendo que cada uno de los funcionarios someta a su supervisor una lista de lo que estima que son sus objetivos, en orden de prioridad.¹⁸

Los objetivos deben basarse en las responsabilidades asignadas a cada puesto de trabajo, que fueron acordadas previamente, y pueden tener uno o más objetivos relacionados con ella. No se debería imponer los objetivos a los funcionarios ya que se pierde su efecto. Los objetivos son suyos, ellos los han propuesto, discutido y acordado con sus supervisores. Estos los consideran un aporte a la unidad de gestión y valoran sus iniciativas como parte de su desarrollo personal. Si existe esa condición, funcionarios y supervisores, estarán motivados para desplegar todos sus conocimientos, habilidades y esfuerzos para alcanzarlos. Es importante precisar que los estándares de eficiencia no deben marcar ni los resultados ideales que pudieran obtenerse, en circunstancias también ideales, ni los resultados mínimos aceptables, sino un nivel de realización compatible con las condiciones existentes.

Una de las mayores dificultades para implementar la "gestión por objetivos" estriba en cómo empezar y al inicio del proceso se presentan interrogantes como las siguientes:

- ¿Se deben proponer objetivos de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba?
- ¿Debe un supervisor conocer los objetivos de su inmediato superior antes de proponer sus propios objetivos?
- ¿Cómo interpretar adecuadamente los intereses de los "stakeholders"?
- ¿Cómo estimular la capacidad de creatividad para que se superen las inercias y la rutina ?

Los objetivos deben ser fijados de abajo hacia arriba pero después de haber informado a todos los miembros de la organización sobre cuáles son los objetivos y resultados estratégicos que se ha propuesto alcanzar la Alta Dirección, considerando las orientaciones de los niveles superiores de gobierno (Presidencia de la República, ministro responsable, presidente del gobierno estadual o regional, alcalde etc) puesto que la fijación de los objetivos operacionales depende de éstos.

¹⁷ Rosseau Jean Jacques (1762 "El Contrato Social", pág. 152. SARPE, Colección Grandes Pensadores No.2.Madrid, España, 1983,

¹⁸ En las organizaciones que aplican la "gestión por objetivos" es común, sin embargo, que el supervisor prepare los objetivos de algunos de los funcionarios cuando se trata de nuevos empleados y de quienes no han tenido un rendimiento satisfactorio en el ejercicio anterior.

EJERCICIO DE PLANEAMIENTO DEL FUTURO

El ejercicio de planeamiento de futuro se realiza mediante dos entrevistas, que corresponden a cada uno de los niveles jerárquicos (nivel superior y alta dirección; alta dirección y director; director y supervisor; supervisor y funcionario)

Primera entrevista

La jerarquía inmediata superior debe estar preparada para informar plenamente a sus funcionarios sobre lo que se espera de ellos y para motivarlos a contribuir, con su máximo esfuerzo, al cumplimiento de la misión de la organización. La primera entrevista debe tratar sobre los siguientes aspectos:

- Información sobre los objetivos de la organización determinados por el nivel superior de gobierno y cómo han sido interpretados y concretados por la Alta Dirección.
- Información sobre los objetivos de las direcciones y de cada una de las unidades de gestión.
- Análisis de coherencia entre la forma de organización y los objetivos asignados; aceptación o redefinición del organigrama; precisión de resultados sustantivos y actividades claves; descripción de puestos y definición de responsabilidades individuales; análisis de efectividad y discusión de estándares de rendimiento; y líneas de relación y comunicación.
- Preparación por cuenta de cada funcionario de sus objetivos, entorno, actividades para alcanzarlos y medición del rendimiento.
- Determinación de la fecha para realizar la segunda entrevista para acordar los objetivos del funcionario.
- El funcionario se prepara para la segunda entrevista como sigue: revisa sus actividades de rutina; prepara una lista de todas sus responsabilidades; les asigna prioridad; describe las posibles emergencias que puedan ocurrir y la manera de enfrentarlas; revisa los objetivos de su supervisor (efectos, prioridades e innovaciones) y luego elabora sus objetivos.

Segunda entrevista

La segunda entrevista, se realiza después que el funcionario ha puesto por escrito los objetivos que desea proponer, ha revisado sus planes y ha identificado sus recursos. Esta tiene por finalidad, revisar los objetivos propuestos y ponerse de acuerdo sobre ellos. Las principales recomendaciones son las siguientes:

- Analizar los objetivos frente a las necesidades de la organización.
- Discutir los objetivos propuestos por cada funcionario y analizar su compatibilidad con lo que estima el superior inmediato, aceptando sugerencias y cambios siempre que sea factible.
- Lograr que los objetivos sean tan específicos como sea posible y evitar la fijación de un gran número de objetivos.
- Proposición de lo que espera el funcionario de su supervisor y planteamiento de éste sobre cómo puede ayudarlo a cumplir su misión.
- Lograr un acuerdo sobre los objetivos y las actividades operacionales.
- Lograr que el funcionario salga motivado sobre sus responsabilidades y convencido que éstas contribuyen a su desarrollo individual. Es muy importante que el funcionario sea responsable sólo de las cosas que están bajo su control.

Fuente; Elaborado por el autor en base a la bibliografía consultada

Toda unidad de gestión, debe conocer y comprender los resultados que se esperan de ella, dentro del conjunto armónico de los objetivos de la organización. De lo contrario, se expone a malgastar su tiempo y sus energías en tareas burocráticas de rutina. Además se deben establecer normas, que sirvan de base para medir la eficiencia de cada director y supervisor para orientar su adiestramiento. Esto es muy importante, ya que es común que las organizaciones públicas den por supuesto que sus funcionarios saben perfectamente lo que se espera de ellos. En la práctica, un buen número suelen mostrar que tienen ideas muy confusas sobre los aspectos estratégicos y las orientaciones operacionales. Esto explica, entre otras cosas, que se muestren reacias a aceptar y a

delegar responsabilidades. Es frecuente también, la frustración que sienten, los directores, supervisores y funcionarios, por la indefinición de las atribuciones y responsabilidades que pueden ser delegadas.

Las fórmulas tradicionales con las que se suelen señalar los deberes y obligaciones, de ordinario, resultan ser demasiado vagas y difusas; en ellas se confunden las actividades con los resultados finales y se mezclan, indistintamente, las tareas realmente importantes y decisivas con las triviales.

Una buena "gestión por objetivos" permite que cada funcionario haga un análisis de sus tareas fundamentales, sus estándares de eficiencia y la información de control y que, al mismo tiempo, sugiera medios prácticos para mejorarlos.

La manera de empezar es haciendo que el funcionario prepare una primera versión para discutirla con su supervisor inmediato y luego pasarla para aprobación del nivel inmediato superior. La elaboración de estos análisis, ayuda a la autodisciplina frente a la responsabilidad asignada y facilita un "entrenamiento en marcha". Además, crea entre cada funcionario y su supervisor inmediato una mejor comunicación y comprensión y un sentido de corresponsabilidad y de construcción conjunta de posibilidades de acción.

Por eso, es fundamental que a ambos se les proporcione la información y los conocimientos necesarios para que las operaciones, que corresponden a sus responsabilidades, se hagan sobre la base de principios y conceptos de gestión que puedan ser verificables, a la manera de un método científico, como propone Peter Drucker.

Una vez que la Alta Dirección ha establecido los objetivos de la organización, deberá preparar las orientaciones estratégicas y tácticas que permitirán alcanzarlos. Este debe ser fruto de un análisis muy profundo en el "gabinete político" de la autoridad superior de la organización. No hay que olvidar que lo más importante es servir a los "stakeholders" pero tampoco debería olvidarse que la gestión pública se ve influida por las observaciones y acciones de la oposición al gobierno electo y de las organizaciones de la sociedad civil.

Si la misión y los objetivos estratégicos están bien y claramente formulados, no sólo se garantiza que se logrará un mejor servicio a los "stakeholders" sino que además se facilita la labor de vigilancia de la oposición y de las organizaciones de la sociedad civil. Hay que recalcar que, a nadie debería extrañar dicha vigilancia, ya que es inherente a una sociedad democrática. Es muy importante, para que la gestión pública sea transparente, que se proporcionen las facilidades necesarias para que se pongan en acción los "accountabilities" político y social. Esto permite un mejor diálogo y abre las posibilidades para la concertación.

Definidos los aspectos estratégicos y clarificado el entorno, relacionado con los "accountabilities" legal, administrativo, político y social, la Alta Dirección debe reunirse con los Directores para discutir los objetivos que se proponen y después, deben hacer lo mismo los directores con los supervisores y éstos con sus funcionarios. En todos los casos, debe existir acuerdo sobre cómo se va a medir el progreso, las fechas tope y la prioridad de cada objetivo.

Estos diálogos no son otra cosa que un ejercicio de "planeamiento de futuro" para uno o más periodos de gestión, se trate del plan anual de operaciones o de planes de mediano y largo plazo. Estos ejercicios deben concluir con la generación de un gran consenso que va descendiendo, jerárquicamente, desde el nivel superior hasta el nivel más elemental de responsabilidad. Debe permitírsele a los funcionarios, que presenten sus ideas libremente, describiendo sus objetivos, los recursos que requieren, las razones que fundamentan sus prioridades y cualquier otra información que se considere útil y pertinente.

Cada supervisor debe tener muy en cuenta que él mismo alcanza gran parte de sus objetivos a través de los funcionarios que trabajan con él. Debe estar preparado para escucharlos, para evaluar sus ideas y propuestas; para motivarlos y para que usen sus destrezas y habilidades al máximo. Además, los supervisores deben reconocer que la mejor forma de alcanzar buenos resultados, a través de las personas, es mediante la delegación de funciones, una clara asignación de responsabilidades y sobre todo del nivel requerido de autoridad.

Aprobados los objetivos para cada Dirección, los Directores deberán preparar los planes operativos. Estos también, deben elaborarse de "abajo hacia arriba" por cuanto cada funcionario debe elaborar sus propios objetivos y actividades operacionales que éstos les exigen; acordarlos con su inmediato superior y así sucesivamente, hasta llegar a la Dirección y ésta debe hacer lo mismo con la Alta Dirección.

Cuando esto se ha logrado, debería hacerse una reunión de directores para analizar la coherencia existente entre lo que ellos proponen y la planificación estratégica de la institución. En cada instancia se deben analizar los problemas y las amenazas, siguiendo, como ya se ha indicado, una trayectoria participativa y de "abajo hacia arriba".

En síntesis, el proceso de la determinación de los objetivos es lo sustantivo del planeamiento, tanto estratégico como operacional. Ello implica fundamentalmente establecer prioridades y logros concretos; asignar eficazmente los recursos de que dispone la institución, para lograr su máximo rendimiento; identificar los problemas del entorno y las eventuales amenazas; y trazar una "carta de navegación" que permita no sólo llegar al destino que se le ha pedido a la autoridad superior, sino también, que la organización progrese, elevando su capital social, mientras cada uno de sus funcionarios alcanza, a su vez, un mayor desarrollo humano.

a) El acuerdo sobre los objetivos de rutina

Todo puesto incluye algunos deberes de rutina que deben ejecutarse ineludiblemente. Aunque éstas son actividades repetitivas deben ser especificadas. Hay que plantear objetivos muy precisos que orienten estas actividades pero no debería caerse en el error de hacer de estos objetivos el centro de atención. Justamente, por ser actividades de rutina, la eficiencia debería estar garantizada por la experiencia.

De todas maneras, el supervisor inmediato, debe conocer, a fondo, las tareas rutinarias de sus funcionarios. Estas, en realidad, son muy importantes y pueden causar problemas si es que no se hacen "justo a tiempo" y no son bien ejecutadas.

Es importante que los supervisores no descuiden los objetivos relacionados con las tareas de rutina. Estas son, con frecuencia, por ejemplo, acciones que podrían prevenir el mal uso de los recursos asignados o que, de no hacerse o hacerse mal, podrían ocasionar una fuerte distracción de tiempo en el futuro. No hay tiempo peor desperdiciado que el que se gasta en corregir problemas creados por tareas de rutina mal efectuadas o que se hacen a desgano. Por eso, no hay que restar méritos a quienes realizan labores de rutina y darles el reconocimiento que merecen. Es importante destacar que, las tareas de rutina, generalmente, tienen que ver con tiempos y movimientos, en el mejor estilo "tayloriano", por lo que interesa evaluar el desempeño, mediante indicadores de capacidad de respuesta, rapidez, flexibilidad y agilidad, y fechas específicas de entrega o recepción.

Un concepto que nos parece indispensable para el "sueño del buen gobierno" y de sus instituciones es "no hacer más rutinario lo que ya es rutinario y más lento y burocrático, lo que de todas maneras debe hacerse"

La ventaja de la "gestión por objetivos" radica en que todas las responsabilidades y tareas que les incumben se revisan anualmente y además, siempre se deja constancia de los cambios. El resultado es siempre un acuerdo recíproco, entre el supervisor y sus funcionarios, sobre

responsabilidades y tareas. Hay diversas formas de manejar las tareas de rutina, lo importante es que se enfrenten con creatividad y eso nos lleva a tratar, a continuación, los objetivos de innovación que, obviamente, son los más relevantes en cualquier tipo de organización.

b) El acuerdo sobre los objetivos de innovación

Las mejores prácticas de la "gestión por objetivos" indican que no se debe permitir que los directores ni sus funcionarios formulen sus objetivos considerando la permanencia del statu quo y que con ello basta, ya que la situación imperante es aceptable. El fundamento de esta orientación es muy simple:

- Quien constantemente, deja de innovar apenas está llenando los requisitos para el mantenimiento de su puesto.
- Quien se contenta sólo con los objetivos de rutina no está aportando a la construcción del capital social de la institución.
- Quien no muestra progresos, sugiriendo nuevas ideas, no podría ser considerado para una promoción.

Es evidente que no en todos los puestos existe capacidad para innovar. Sin embargo, en las instituciones de servicio público, la innovación empieza desde el trato que se da al ciudadano que va a hacer una gestión; inclusive hasta las condiciones de higiene y comodidad, muestran una consideración especial por quien requiere de sus servicios. La innovación puede darse, bajo diferentes maneras, por más pequeña que sea, será siempre importante. Además, la tendencia es a mecanizar las actividades de rutina y con el gobierno electrónico, los trámites podrán iniciarse desde un ordenador personal. Por tanto, la gestión de la innovación cobra especial importancia, en las instituciones públicas mediante la combinación de las creatividades tanto intrínsecas como extrínsecas.

Lo más relevante de la "gestión por objetivos" son las sinergias, que significan acuerdo y compromiso de acción, para generar la más amplia gama de objetivos de innovación. Estas sinergias deben darse entre las instituciones públicas, sus "stakeholders" y en general, con las organizaciones de la sociedad civil. Consecuentemente, en la formulación de los objetivos de innovación se requiere no solamente un acuerdo entre las jerarquías de la institución y sus funcionarios sino entre la institución y sus "stakeholders".

Esto es fundamental para la modernización del Estado. Los "stakeholders" no quieren solamente que, las instituciones y los funcionarios que trabajan en ellas, tengan buenos resultados. Lo que les interesa es que sean, siempre, cada vez, mejores. La democracia por naturaleza tiene que ser el reino del descontento. La razón de ser del progreso es siempre la disidencia positiva; es decir, la que siempre está proponiendo cosas nuevas; la que siempre está proponiendo nuevas formas de hacer las cosas.

Es muy importante, por eso, en la formulación de los objetivos de innovación, contar con información, lo más precisa posible, sobre lo que están pensando los "stakeholders" y las organizaciones políticas y en general, de la sociedad civil.

c) El acuerdo sobre los objetivos de desarrollo humano

Este es un aspecto central en la "gestión por objetivos". Recuérdese que uno de sus aspectos más relevantes es que los beneficios que obtiene la organización y que, en el caso de las instituciones públicas, benefician a la sociedad también, les conciernen a las autoridades y funcionarios involucrados, en su condición de ciudadanos.

Es muy importante, que al cumplir una función de servicio público, los funcionarios sientan que ésta tiene prestigio social. Esto sólo se puede lograr si la institución tiene resultados compatibles, y cada

vez mejores, respecto de la misión y objetivos estratégicos que le dieron origen. Sólo las organizaciones en que los funcionarios gozan de prestigio social tienen a su vez capital social. Si no hay capital social acumulado, confianza de los ciudadanos en la eficiencia del servicio que prestan, los funcionarios verán devaluado su propio capital y sus posibilidades de desarrollo humano.

La fijación de objetivos de desarrollo humano tiene que estar orientada a que los recursos sean más funcionales a la misión y objetivos estratégicos de la institución. Están por eso relacionados con su desempeño en la organización. Sin embargo, para que los funcionarios puedan sentirse plenamente realizados, es conveniente considerar otras habilidades que puedan desarrollar. No se trata sólo que efectúen bien las labores que tienen a su cargo, lo importante es que vayan progresando y que sientan, internamente, que están avanzando en su desarrollo humano.

Los objetivos de desarrollo humano no persiguen solamente que los funcionarios adquieran nuevos conocimientos sino que su patrón cultural, y por ende su conducta, que dependen de los valores que van asumiendo, impulsen su desarrollo individual y mediante éste, aumenten el capital social de la institución.

8. Las entrevistas periódicas para evaluar el progreso

Las entrevistas periódicas para evaluar el progreso, constituyen una etapa también, sustantiva de la "gestión por objetivos". Estas se realizan, obviamente, después de haberse acordado y aprobado los objetivos de cada unidad de gestión de sus funcionarios así como el plan operativo para lograrlos. Es muy importante tener en cuenta que si la revisión del progreso y por ende del desempeño de la organización, de una unidad de gestión y de cada funcionario, no se hace en el momento oportuno, muy poco se ha logrado.¹⁹

Cuando una organización se administra mediante la "gestión por objetivos", los directores y supervisores usan los objetivos como estándares para revisar sus operaciones y medir los resultados que van alcanzando. La frecuencia con que se revisa el progreso, está de acuerdo con el tiempo de duración de cada ejercicio. Las entrevistas y la correspondiente revisión del progreso alcanzado, se efectúan según las requiera la organización.²⁰

En las entrevistas para evaluar el progreso, el supervisor y el funcionario, revisan los logros que se han ido alcanzando. Esto presupone que se tengan acordados adecuados indicadores para apreciar cómo se está avanzando hacia el logro de los objetivos. Esta debe ser una entrevista formal, en la que el supervisor hace una evaluación del desempeño, con respecto a la meta o resultado de control, para cada uno de los objetivos acordados. Estas entrevistas se programan con anticipación y en ellas se revisan, tanto los objetivos que pueden haberse alcanzado como el progreso efectuado hacia el logro de otros objetivos. Aquí es muy importante, distinguir entre los objetivos de corto plazo - ligados, por ejemplo, a mejoras en la gestión de recursos o en los servicios a los "stakeholders" - y los de mediano y largo plazo, que tienen que ver más con la misión y objetivos estratégicos de la organización.

Como consecuencia de estas entrevistas, se pueden modificar los objetivos, siempre y cuando no se afecte un resultado, que es estratégico para la organización racional de los medios para alcanzar lo que propone la planificación estratégica. Si es que se llega a la conclusión que un objetivo operacional no ha sido bien formulado o que hay otro mejor para alcanzar un mayor resultado, debe existir la suficiente flexibilidad para cambiarlo. Hay que tener en cuenta que la planificación operacional se refiere al manejo de los recursos asignados.

¹⁹ Son muy interesantes las reflexiones que al respecto hace R. L. Miles, en la Revista "Management Record" de Julio de 1962.

²⁰ No hay una frecuencia establecida para realizar estas entrevistas. Esta depende de los objetivos fijados pero generalmente se realizan tres o cuatro veces por año.

Recuadro 17

ENTREVISTAS PARA EVALUAR EL PROGRESO

- **¿ENTRE QUIEN?** Entre el funcionario y su supervisor inmediato.
- **¿SOBRE QUE?** Sobre los objetivos y el desempeño de la organización, de sus unidades de gestión y de los funcionarios, de acuerdo a las atribuciones y funciones asignados.
- **¿PARA QUE?** Para comprobar si se está cumpliendo con el programa de operaciones de cada unidad de gestión o del plan de operaciones de la organización si es entre la máxima autoridad y los directores. Se trata de tener un juicio, justo a tiempo, para ir midiendo el desempeño; para preparar una apreciación justa y efectiva, con el máximo de información posible; para ver si es necesario efectuar una revisión de los objetivos y resultados esperados; para mejorar el ambiente en cada unidad de gestión; y para mantener buenas relaciones y entendimiento en el trabajo.
- **¿COMO HACER LA ENTREVISTA?** Las interrogantes sustantivas que se deben responder son:
 - ¿Qué es lo que espera? (objetivos)
 - ¿Cómo se está haciendo? (resultados)
 - ¿Cómo mejorar los resultados? (programa operacional)
 - ¿Por qué es importante mejorar ? (motivación)
 - ¿Cuánto se ha avanzado o que se ha logrado? (resultados)
- **RETORNO:** información sobre la manera de percibir el trabajo y opiniones sobre hechos relevantes, para tomar decisiones, justo a tiempo, adecuadas a la realidad y lograr una mayor comprensión entre los directores y funcionarios.
- **VERIFICACIÓN DEL DESARROLLO HUMANO:** medición de logros en el entrenamiento de funcionarios, impacto en el comportamiento de los funcionarios del asesoramiento externo.

Fuente: Elaborado por el autor, en base a la bibliografía consultada.

La rigidez sería irracional pero no está demás mencionar que, a veces prima, hasta por encima del simple sentido común, no haciéndose los cambios a tiempo. Es común que pueda observarse que un objetivo sea inapropiado o muy ambicioso, o que es menor que los resultados que, en realidad, se pueden alcanzar. Aún cuando un objetivo original haya sido bien formulado, puede haber ocurrido alguna circunstancia - lo que es muy frecuente en la administración pública - que impida alcanzar los resultados previstos, como podrían ser, una medida de ajuste fiscal, una prohibición o una reestructuración presupuestal.

Si es así, la Alta Dirección tiene que tratar, justo a tiempo, el tema con los niveles superiores de gobierno, para modificar e inclusive desechar por completo, los objetivos involucrados. Además, esto es muy importante para que el nivel superior de gobierno tenga clara conciencia de los efectos que ocasionan sus decisiones.

Es bueno aclarar, sin embargo, que un objetivo se puede modificar o cambiar, porque al medir el progreso se comprueba que no se van a lograr los resultados previstos. Los directores y funcionarios están en la institución para alcanzar logros concretos.

Los objetivos no se cambian por que las cosas se han puesto difíciles. Se deben hacer todos los esfuerzos necesarios para definir nuevas orientaciones y por tanto, renovadas acciones que hagan posible lograr los objetivos. Los cambios tienen que hacerse además, con mucho cuidado, ya que podrían afectar los objetivos asignados a otros funcionarios o a otras unidades de gestión.

De todas formas, las normas que rigen las instituciones públicas deben tener márgenes de libertad para adaptarse a los cambios del entorno político, económico y social; a las nuevas

actitudes y comportamientos que tienen sus "stakeholders"; y a las eventuales presiones de la oposición y de las organizaciones de la sociedad civil. El mundo de la administración pública debe ser flexible, dinámico y cambiante, siendo concientes que siempre habrá que asumir riesgos o acciones discrecionales, obviamente, dentro de lo que manda la ley.

Es bueno precisar que, para aprobar cambios en los objetivos, se debe seguir el conducto regular de responsabilidad administrativa. Las jerarquías correspondientes tienen que recibir información y procesarla, de acuerdo a la misión y objetivos estratégicos, sobre los logros alcanzados; los que se han logrado a medias y los que definitivamente no se van a alcanzar.

9. Las entrevistas de evaluación de los resultados alcanzados

Estas entrevistas se efectúan al final del ejercicio para definir, finalmente, cuál ha sido el desempeño de la unidad de gestión y de cada uno de sus funcionarios. En la Administración Pública, esta evaluación debe hacerse al término de cada ejercicio presupuestal. Esto permite fundamentar mejor la asignación de recursos para el siguiente ejercicio. La mayoría de las organizaciones que se administran por objetivos, ponen énfasis en el uso de la experiencia del pasado para administrar más eficientemente en el futuro.

La retroalimentación o información de retorno oportuna es muy importante para cambiar el comportamiento de los funcionarios si se han desviado de la línea correcta o si están a punto de hacerlo. De allí la importancia de las evaluaciones de progreso.

La "gestión por objetivos" permite un proceso acumulativo de información que se va retroalimentando periódicamente. La entrevista de evaluación viene a ser una síntesis de cosas que se han venido tratando, desde hace un buen tiempo, entre el supervisor y el funcionario. A final de cuentas, viene a ser un resumen de los resultados específicos sobre los que se ha venido informando al supervisor. Esto implica que en la evaluación, que se hace al final del ejercicio, no pueden haber sorpresas. Se conocen perfectamente las rutas de acción que concluirán en resultados satisfactorios; las que mejorándose pudieron conducir a ello; y las que no se corrigieron a tiempo, a pesar de las advertencias. Sin embargo, pueden producirse, algunos hechos, que no fueron detectados a tiempo o fueron mal detectados y que podrían surgir como elementos de juicio, para entender lo que pasó con algunos objetivos frustrados.

Las entrevistas entre el supervisor y sus funcionarios deben ser motivadoras. No se trata de apabullar al que falló en lograr sus metas o alguna de ellas. Se trata que el funcionario salga de la entrevista sumamente motivado para cambiar su comportamiento y ser más diligente y eficiente. Debe comprender que la evaluación es un chequeo de sus capacidades, para ver como va progresando en su desarrollo humano. Debe comprender la importancia de los objetivos y resultados que le han sido asignados y el papel que juegan en su unidad de gestión.

La retroalimentación o información de retorno plantea dos interrogantes: ¿Significa esto que el supervisor debe pasar todo su tiempo informando a sus funcionarios sobre sus éxitos o fracasos? Y ¿Cómo evitar las amonestaciones constantes y la vigilancia demasiado estricta?

La respuesta a la primera interrogante es negativa. No debe suponerse que la única información sobre resultados, que cambia el comportamiento del funcionario, es la que comunica personalmente el supervisor. Mucho más efectiva es la información que el funcionario puede proporcionarse a sí mismo, evaluando la forma en que progresa. Esto le permite no perder de vista sus responsabilidades y mantener bajo control las variables que se presentan en la gestión pública y que tienen relación con tiempo, costo, cantidad y calidad del servicio y resultados.

Como la evaluación se hace comparando los resultados con estándares, previamente acordados y determinados, debe ser parte del aprendizaje y por ende, contribuir al desarrollo

humano del funcionario. Esto tiene que ver con la segunda interrogante. Es inútil tratar de cambiar la conducta del funcionario sólo con amonestaciones. La gestión pública cuenta con una gama muy reducida de incentivos, por las restricciones presupuestales y porque no puede disponer discrecionalmente de los recursos asignados. La mejor motivación radica en que el funcionario entienda que el cumplimiento de sus tareas supone la elevación de su desarrollo humano y prestigio, en la medida que su organización aumenta su capital social.

Recuadro 18**EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS FUNCIONARIOS**

Para evaluar el desempeño de sus funcionarios, el supervisor debe ejecutar los siguientes pasos:

- Solicitar a cada uno de los funcionarios que prepare una evaluación, por escrito y con cifras, siempre que sea posible, de sus logros en comparación con sus objetivos. El funcionario deberá anotar las razones que justifiquen cualesquiera diferencia entre lo programado y lo realizado y además, preparar una lista de los resultados adicionales que ha logrado y que no estaban considerados en la medición de su rendimiento.
- Fijar fecha para realizar la entrevista de evaluación, con suficiente anticipación y tomar las precauciones para siempre disponer del tiempo necesario. La entrevista debe guardar todas las formalidades del caso ya que se trata de evaluar las razones de los éxitos y las causas de los incumplimientos.
- La entrevista debe ser conducida de tal manera que, a su término, el supervisor tenga claro en qué medida el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos y resultados esperados dependieron exclusivamente de la conducta del funcionario. Asimismo, debe tener conciencia de su capacidad de iniciativa y reconocerla. De ninguna forma, debe culpar a sus funcionarios de cosas que estuvieron fuera de su control. El funcionario a su vez debe cobrar conciencia de sus fortalezas y deficiencias así como de sus potenciales capacidades, no aprovechadas. No debe salir con una sensación de autosuficiencia. Es importante que su autoestima se eleve y que se sienta con capacidades para hacer más y mejores cosas.
- Durante la entrevista de evaluación no deben tratarse asuntos de remuneración ni de promociones. Se trata concretamente de evaluar el rendimiento del funcionario.
- Al término de la entrevista de evaluación, debe fijarse fecha para la entrevista de elaboración de objetivos, de común acuerdo, para el próximo ejercicio.

Fuente: Elaborado por el autor, en base a la bibliografía consultada.

Es vital lograr una fusión entre autodisciplina y evaluación. La disciplina debe ser entendida como parte del proceso de aprendizaje, para lograr una conducta más funcional a la misión y objetivos estratégicos de la organización. La "gestión por objetivos" tiene la ventaja de que dispone de estándares de comportamiento, que se especifican como una guía de la acción futura y que sirven de referencia al funcionario para hacer su autoevaluación. Antes de entrar a la entrevista de evaluación, sabe de antemano, por dónde va ir su calificación. Como la conducta y resultados se comparan con estándares conocidos, la evaluación es objetiva aunque es posible que, puedan presentarse problemas por la subjetividad del supervisor. Los problemas que ocasionan estas subjetividades han sido estudiados por el "behaviorismo" organizacional.

Para motivar a las personas para que sean productivas y creativas en su trabajo no se puede depender únicamente del dinero. Este es un problema que ha preocupado a muchos psicólogos, dedicados al estudio del comportamiento humano. La verdad es que en la administración pública es

mejor encontrar motivaciones que vayan más allá de las remuneraciones, se trata de estimular y reconocer la vocación de servicio público.

Los funcionarios se motivarán si el supervisor logra que conozcan, a plenitud, lo que la organización y sus "stakeholders" esperan de ellos; lo que constituye una buena actuación y lo que no la caracteriza de esta forma, respecto a los estándares acordados entre ellos.

Recuadro 19

LA BATALLA DE LAS EVALUACIONES

George S. Odiorne cuenta que junto con varios colegas estaban preparando materiales para una película sobre el desarrollo de la administración de empresas. La última parte de la película se refería a la evaluación de la administración. Para lograr que la película incluyera las mejores técnicas invitaron a varios expertos. Dice Odiorne que por supuesto el resultado fue el caos. Hay que imaginarse, lo que sería hacer una película sobre la administración pública, en cuya evaluación deben participar un sin número de actores y que además, necesariamente está expuesta al juicio de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil.

Nadie se pudo poner de acuerdo con los demás. Douglas McGregor, Philip Kelly, Harold Mayfield, Virgil Rowland y Rensis Likert fueron los protagonistas principales. Este conflicto tiene gran trascendencia en cualquier organización, si como es natural, se desea que los principales puestos ejecutivos sean ocupados por personas capaces y experimentadas. Mayor razón aún en la gestión pública que pone bajo riesgo los recursos financieros que le entregan los ciudadanos y sus organizaciones empresariales.

El problema de la evaluación, sobre todo en la administración pública, no es si molesta al personal o si se tiene en cuenta la sensibilidad de quienes son seleccionados o no seleccionados. El problema principal es si permite, efectivamente, ascender a los más capaces y evita el ascenso de quienes no lo son.

Lo ideal sería que se identifique y seleccione personas que han dado muestras de capacidad y liderazgo; que tengan potencial para asumir mayores responsabilidades en el futuro; y que sean aceptados por los funcionarios dependientes por el mérito que tienen acumulado. Un concepto que debe entenderse, de una vez por todas, en la administración pública es que hay que crear un ambiente de trabajo en que los líderes puedan ser capaces de demostrar su derecho a dirigir.

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de Odiorne George (1965) "Management by objectives: a system of managerial leadership. Publishing Corp. Nueva York,

Si no se ha logrado un objetivo, debe estudiarse porqué y definir una posición frente al objetivo, ya que éste podría haber sido demasiado exigente, lo que implicaría una falla del supervisor al acordar con el funcionario sus objetivos. Recuérdese que en la "gestión por objetivos", la falla de un funcionario es también, la falla del supervisor inmediato y así sucesivamente hasta llegar a la Alta Dirección. La corresponsabilidad es un principio esencial de la "gestión por objetivos".

Si se decide que el objetivo era correcto, debe determinarse cuál fue la causa que impidió que se alcanzara. Deben examinarse los programas operativos y cómo se llevaron a la práctica, durante el ejercicio; conversando con cada funcionario cómo ha realizado su trabajo y cómo ha dirigido y motivado a otros que dependen de él. Se trata de descubrir los errores cometidos, para evitar su repetición en el futuro.

Si alguno de los objetivos ha sido excedido, se deben estudiar las causas de ese éxito tan destacado. Se debe determinar si el objetivo fue mal planteado, resultando en la práctica muy fácil de alcanzar y aún de exceder. Si así fuera el caso, indicaría una falla del supervisor durante la reunión de planeamiento futuro en que se acordaron los objetivos. Es imperativo determinar la razón para ese éxito tan especial, de manera de aprovechar la experiencia para el futuro.

Recuadro 20

PROBLEMAS FRECUENTES EN LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ventaja de los mecanismos de evaluación que establece la "gestión por objetivos" es que evita errores, como los que se mencionan a continuación, ya que persigue definir estándares de comportamiento no basados ni en la persona ni en apreciaciones subjetivas.

- Los mecanismos de evaluación son complejos, muy discrecionales y las reglas que se utilizan no son transparentes.
- Los funcionarios no participan en la determinación de los criterios de evaluación y muchas veces los supervisores tampoco.
- Los criterios de evaluación utilizan como elemento central la personalidad de los funcionarios, lo que conduce a hacer apreciaciones subjetivas.
- La evaluación no tiene mayor aplicación en los mecanismos de promoción o tienen límites ya que se definen muchos "cargos de confianza".
- Constante aplicación del "efecto de aureola" que se sustenta en el éxito que tuvo un funcionario en algún momento anterior o muy recientemente; y en el impacto de su personalidad.
- Aplicación del refrán "no hay peor ciego que el que no quiere ver", cuando los supervisores tienen los mismos defectos que los funcionarios.
- Aplicación de la máxima "no hagan olas", cuando los supervisores consideran como una virtud del funcionario el no quejarse, no hacer problemas y no cuestionar los malos manejos o procedimientos.
- Cuando se considera que un buen funcionario es el que siempre anda mencionando los méritos de su supervisor.
- Aplicación del "efecto de la subestimación o de la hipercrítica", cuando el supervisor es un perfeccionista y cuando no se quiere reconocer que la falla del funcionario se debe a errores de supervisión.
- Cuando se toma como criterio central un incidente dramático reciente y se olvidan las buenas cosas hechas anteriormente.

Fuente: Elaborado por el autor.

Se debe examinar también, el impacto sobre otras unidades de gestión, que eventualmente podrían haberse beneficiado del exceso logrado, si es que se les hubiera informado, justo a tiempo, de esa posibilidad, que ya debería haberse detectado en las entrevistas para evaluar el progreso.

Es fundamental que en la "gestión por objetivos" se reconozca el esfuerzo realizado y se sancione el mal desempeño. Esto se aplica, obviamente, con mejores resultados cuando se respeta la "carrera pública". La evaluación de cada funcionario tiene por objeto elaborar el cuadro de promociones, cuya periodicidad dependerá de lo que tenga establecido la institución.

El premio puede ser un ascenso de puesto o de grado pero también un reconocimiento público de los mejores funcionarios y de las unidades de gestión que han sido más eficientes. Es verdad que, en la administración pública, existen restricciones para dar promociones que signifiquen un aumento interesante de las remuneraciones. No obstante, lo que debe importar más es el desarrollo humano, que los funcionarios sientan que son distinguidos por su eficiencia y lealtad a la institución. Estos reconocimientos, que son eminentemente simbólicos, deben hacerse, siempre que sea posible, invitando a los "stakeholders" de la institución.

Este punto es muy importante en la administración pública. Hay que encontrar un mecanismo, ajustado a sus leyes orgánicas, para que sea posible premiar a los funcionarios, desde la máxima autoridad hasta los que tienen menores responsabilidades.

VI. La gestión por objetivos como articuladora entre lo estratégico y lo operacional

La "gestión por objetivos" es un estilo de administración que permite vincular la planificación estratégica con la planificación operacional. Este vínculo se logra mediante un proceso, cuya característica más relevante, es el establecimiento de objetivos, de común acuerdo, entre las jerarquías inmediatamente superiores y cada uno de los funcionarios. Uno de los problemas comunes de la planificación es cómo poner en práctica los planes que, al final de cuentas, muchas veces, se convierten en simples documentos, que se evalúan, de vez en cuando, o por razones de simple rutina administrativa.

Puede afirmarse y lo reiteramos con toda claridad, que la planificación no es posible si es que no se implanta un estilo de "gestión por objetivos".

La planificación estratégica en cualquier organización implica fundamentalmente una visión de futuro que, en el caso de la administración pública, corresponde al " Proyecto de Nación" y a la organización de los poderes del Estado, establecidos en la Constitución Política. Esta define los derechos y libertades fundamentales y los campos en que el Estado debe actuar como arbitro entre el interés público y el interés privado. Las entidades públicas se crean consecuentemente, a partir de atribuciones que los ciudadanos

confieren a sus gobernantes en la Constitución Política. Las instituciones del Estado no pueden hacer ni más ni menos de lo que allí se indica. Existen límites muy claros al uso del poder político y al manejo de las instituciones del Estado en una democracia.

Consecuentemente, el planeamiento estratégico, tiene que ver con las razones de interés público que determinan la creación de las entidades correspondientes a cada uno de los poderes del Estado mientras que la planificación operacional, tiene que ver con la administración racional de los recursos para obtener resultados que permiten dar vigencia a las razones de interés público invocadas.

Como bien señala George Morrissey ²¹, el planeamiento existe para hacer del futuro imaginado una realidad. Se trata de articular lo intuitivo con lo analítico, la experiencia con el conocimiento y todo esto, con actos de gobierno, que correspondan a objetivos tanto estratégico como operacionales.

La planificación en las organizaciones del Estado debe iniciarse analizando las bases constitucionales ya que, en el mundo moderno, los proyectos políticos establecidos en las constituciones corresponden a tres estilos de administrar las razones de interés público: plenamente competitivo y autocontrol (menos Estado es mejor que más Estado); competitivo y regulador (tanta competencia como sea posible y tanta intervención como sea necesaria); y competitivo y regulador consensual (tanto competencia como sea posible y tanta regulación como quieran los ciudadanos).

Un elemento esencial es la separación y equilibrio entre los poderes públicos. En este trabajo estamos abordando la planificación en organizaciones del poder ejecutivo, tanto nacionales como subnacionales. Estamos asumiendo por lo tanto, que están sujetas a todas las formas de "accountability" o de rendición de cuentas (política, legal, administrativa y social). En este sentido, sus misiones y objetivos estratégicos, si bien se sujetan a razones de interés público, determinadas por la ley, están sujetas a interpretación por los ciudadanos y por las organizaciones políticas y de la sociedad civil. De allí que resulte importante establecer acuerdos nacionales sobre las misiones y objetivos estratégicos de las organizaciones del poder ejecutivo.

Recuadro 21

BASES DE LAS PLANIFICACIONES ESTRATÉGICA Y OPERACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Orientaciones y atribuciones que se confieren a los poderes públicos en la Constitución Política.
- Normas jurídicas relacionadas con la organización y control de la administración pública.
- Leyes de creación y reglamentos de los organismos públicos.
- Planes nacionales de desarrollo de corto, mediano y largo plazo.
- Acuerdos nacionales y concertación sobre temas puntuales, si los hubiere.
- Legislación sobre presupuesto y reglas macrofiscales.
- Programas de gobierno relacionados con la ideología y ofertas electorales del partido de gobierno y de los partidos de la oposición.
- Planteamientos de las organizaciones de la sociedad civil.
- Interpretaciones y propuestas de centros de pensamiento.
- Experiencias y mejores prácticas conocidas de programas y organizaciones afines, tanto nacionales como extranjeras.
- Acumulación y clasificación del conocimiento tácito de los funcionarios de la organización mediante entrevistas y encuestas.
- Sistematización de experiencias de la organización y de información relevante para su misión y objetivos estratégicos.

Fuente: Elaborado por el autor.

²¹ Morrissey George (1996) "Planeación a largo plazo", Pag.1. Prentice Hall, Simon & Schuster Company. México D.F.

En la construcción de los consensos resulta muy importante un acuerdo sobre los resultados operacionales de mediano y largo plazo, ya que el ritmo de los actos de gobierno, en el corto plazo, corresponde al poder ejecutivo, bajo la fiscalización y cuenta de resultados que debe dar al poder legislativo. El problema de las organizaciones públicas es que los consensos que puedan darse en torno a ellas están condicionados por tiempos históricos muy concretos. Corresponden a formas de ver el mundo y al tipo de convivencia social, que van cambiando conforme se construye el progreso técnico y aumentan los conocimientos de los ciudadanos y sus organizaciones. Lo curioso es que las organizaciones públicas que deberían ser flexibles para responder a las demandas de sus ciudadanos son siempre rígidas y no siempre tienen mecanismos para captar la información y los conocimientos que se acumulan en la sociedad civil y menos aún las actitudes y formas de percibir las cosas que tienen los ciudadanos y sus organizaciones.

Por eso, es bueno recoger el consejo de Morrisey, cuando nos dice que "la única constante que tenemos a futuro es el cambio"²². La planificación estratégica tiene que ver con el logro de razones de interés público, asociadas a las libertades y derechos de los ciudadanos. Esto es lo sustantivo y en ese sentido, existirán organizaciones permanentes en el poder ejecutivo que tienen que garantizar el mantenimiento de dichas libertades y derechos. Otras instituciones tienen relación con el orden y la seguridad que también, son razones de interés público permanentes mientras que otras entidades deben trabajar sobre razones de interés público que pueden variar según las circunstancias. Estas tienen que ver por ejemplo con las dosis de mercado e intervención pública, asociadas a la generación del crecimiento económico y la distribución de la riqueza que, en última instancia, condicionan la disponibilidad de recursos para garantizar las razones de interés público permanentes. Aquí es dónde radican las discrepancias y los conflictos sociales y dónde se ponen en juego las fuerzas de la "democracia exigente". De allí la importancia de la sintonía con los ciudadanos y sus organizaciones. El progreso ya lo dijeron la CEPAL en "Equidad, desarrollo y ciudadanía" y el BID, en el estudio sobre "la democracia en déficit", estará fuertemente influenciado por la construcción de la ciudadanía y por el fortalecimiento y eficacia de las organizaciones políticas y de la sociedad civil.

El "sueño del buen gobierno" tiene por tanto, que superar tres problemas esenciales para lograr eficacia. Por un lado, debe enfrentar los déficits de jurisdicción (que hay que hacer y no se hace); los déficits de ciudadanía (qué tipo y cuánta participación de los ciudadanos y sus organizaciones); y los déficits de incentivos (cómo hacer para que los agentes públicos y no públicos construyan sinergias, que implican compromiso y acción, y coincidan en la consecución de las misiones y objetivos estratégicos) para convertir en realidad el "Proyecto de nación ", establecido en la Constitución Política.

El gran problema que enfrentan las instituciones públicas es cómo cambiar al ritmo que cambian la sociedad y el mundo. Las democracias, lo hemos analizado antes, son exigentes, interpelan a las instituciones y a los gobernantes. Las buenas democracias, se dice, son las que construyen y acumulan aceleradamente capital social. Este no viene a ser otra cosa, que la confianza que la sociedad tiene en sus instituciones públicas. Esta confianza depende del prestigio alcanzado; de las interacciones con los ciudadanos y sus organizaciones; y de la eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos.

Se requiere consecuentemente, de un estilo de gestión que articule lo estratégico con lo operacional; los fines máximos con los medios. Ambos pueden ser variables y relativos, en su importancia, en cada tiempo histórico. Es justamente la "gestión pública por objetivos", la manera más eficaz para posibilitar esta articulación y dar cuenta de los resultados, de manera transparente y posible de medir, en cuanto al bienestar que producen los bienes y servicios públicos que ofrecen las instituciones del Estado.

²² Morrisey, obra citada, Pág. 1.

Podemos proponer por tanto, que la "gestión pública por objetivos" es un compromiso sustantivo del Gobierno con la sociedad, con los ciudadanos y sus organizaciones. La definición de los objetivos constituye el punto neurálgico del proceso de la gestión por objetivos. Esta etapa puede ser lenta y sobre todo muy compleja, dependiendo del grado de entrenamiento que hayan tenido las jerarquías y sus funcionarios. Se requiere, sin duda, invertir tiempo. Léase bien, se trata de una inversión y no de una pérdida de tiempo. Lo más importante es que en los distintos niveles de autoridad tomen en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones:

- La "gestión por objetivos" no es una obligación más, o burocrática, que debe cumplirse. El supervisor, debe identificar los objetivos que se han acordado para la unidad de gestión que dirige; reestructurar su organización de acuerdo a ellos; establecer y acordar objetivos conjuntamente con sus subordinados; dar consejo y guía; medir los resultados que se van alcanzando periódicamente; medir los resultados al final del ejercicio y evaluar a sus funcionarios.
- La "gestión por objetivos" implica que los supervisores deben delegar más y mejor, ciertas responsabilidades y funciones, que han venido realizando personalmente o vigilando con mucho detalle. Sin embargo, deben entrenar antes para poder delegar después. El entrenamiento debe poner énfasis en la autodisciplina como mecanismo para elevar la autoestima y el desarrollo humano del funcionario. El funcionario debe controlarse a sí mismo. Está advertido de la conducta y de los objetivos y resultados que debe lograr. Está convencido que son correctos ya que se ha puesto de acuerdo con el supervisor sobre ellos. En la práctica, la curva de aprendizaje del funcionario debe ir coincidiendo con la curva de delegación del supervisor
- La "gestión por objetivos" exige un cambio de conducta desde el nivel superior de gobierno hasta el funcionario de menor responsabilidad en una unidad de gestión. Un cambio de conducta supone un cambio de valores, que van a influir en el tipo de administración pública y por ende, en la cultura de sus organizaciones.
- La "gestión por objetivos" presupone que los funcionarios están motivados con los objetivos y resultados estratégicos, que la organización debe lograr y con los operacionales que cada uno de ellos debe alcanzar.
- La "gestión por objetivos" permite una movilidad ocupacional, dentro de la organización, en base a una calificación de méritos.
- La "gerencia por objetivos" es eficaz cuando logra, simultáneamente, el desarrollo del capital social de la organización y el pleno e integral desarrollo humano de sus funcionarios.

Recuadro 22

ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN POR OBJETIVOS

- Análisis de las razones de interés público.
- Fijación de la misión y objetivos estratégicos de la organización.
- Definición del plan estratégico y de los programas de operaciones.
- Revisión de la estructura orgánica.
- Puesta en marcha del planeamiento de futuro.
- Determinación por consenso de los objetivos y resultados de las unidades de gestión.
- Formulación del presupuesto por objetivos y resultados.
- Evaluación periódica del progreso
- Evaluación final de resultados.
- Rendición de cuentas a los "stakeholders" y al poder legislativo.

Fuente: Elaborado por el autor.

La "gestión por objetivos" se inscribe en un proceso que está mirando el futuro, para hacer compatible la entrega de bienes y servicios públicos con los cambios del entorno y las expectativas, que sobre la organización tienen los "stakeholders". Los directores, parafraseando el pensamiento de George A. Steiner ²³, deben estar siempre de cara al futuro, adelantarse a los acontecimientos, utilizando métodos intuitivos y analíticos, recopilando información interna y externa, para construir escenarios, seleccionar actos de gobierno alternativos; y disponer de medios de control para asignar los recursos disponibles, de acuerdo a sus misiones y objetivos estratégicos.

La convicción, respecto a que la articulación entre lo estratégico y lo operacional, es un factor esencial, para potenciar la eficiencia de cada una de las unidades de gestión y de sus supervisores y funcionarios, constituye el "centro neurálgico" de la "gestión por objetivos", es prácticamente un artículo de fe. La "gestión por objetivos", integra y unifica los esfuerzos de las unidades de gestión y de sus funcionarios en una misma direccionalidad. Es decir, no se asumen, ni esperan, objetivos y resultados inconexos o espontáneos, aunque puedan ocurrir por un shock exógeno favorable a la organización. A ésta, sólo se la debe juzgar por lo que hace, no por lo que le viene de fuera, sin hacer esfuerzo. Su responsabilidad es administrar los medios, utilizándolos con la máxima eficiencia, para alcanzar objetivos y resultados preestablecidos.

La experiencia de las organizaciones exitosas revela que, sin este esfuerzo, sistemático y disciplinado, los recursos tienden a emplearse en actividades que no ofrecen los mejores resultados. La eficiencia requiere de innovación. Esta no se refiere a las simples cosas de rutina. Interesan los grandes objetivos de innovación. Las innovaciones deben ser radicales. La visión de largo plazo estimula la creatividad de las unidades de gestión, de sus supervisores y de sus funcionarios. Crear una actitud mental orientada hacia la "captación de oportunidades" es responsabilidad del buen director.

Recuadro 23

EL ADMINISTRADOR TRADICIONAL

Cuando no se aplica una "gestión por objetivos" el común de los directores de la administración pública y también, los gerentes de las empresas privadas, consideran que sus funciones básicas son las siguientes:

- Ordenar que se haga algo.
- Escuchar razones por las cuales ese algo no debe o no puede hacerse pero él insiste en que se haga.
- Recibir sugerencias por las cuales ese algo debería hacerse de una manera diferente e insistir en que se haga como él quiere.
- Averiguar como marcha el trabajo para encontrar qué no se ha hecho e insistir en su ejecución y constatar al poco tiempo, que está siendo mal hecho y aplicar los correctivos necesarios.
- Reflexionar con tristeza que tuvo que emplear un buen tiempo averiguando como se hacen las cosas y que, cuando se hacen demoran más de lo que hubiera sido, si él mismo las hubiera hecho.

Fuente: Elaborado por el autor, en base a la bibliografía consultada

Su responsabilidad principal radica en crear las condiciones para que sus funcionarios tengan una predisposición para detectar, crear y explotar sus capacidades actuales y potenciales, en favor de la misión y objetivos estratégicos y operacionales de la organización. La administración de las

²³ Steiner George (1967), "Long term managerial planning". McGraw Hill Inc. Nueva York.

organizaciones públicas puede hacerse considerando la experiencia pasada, no administrando el pasado. Administrar es siempre construir un futuro que se haga realidad.

La mística y sobre todo la motivación son esenciales en la administración pública. Los actos de gobierno tienen gran relevancia en la vida de los ciudadanos y sus organizaciones hacen historia. Esta percepción, debe influir en la moral de los funcionarios. Si se quiere que el personal opere a su máximo de voltaje, se les debe proponer metas estimulantes, desafiantes, retadoras. Un tratadista de los clásicos, como Frederick R. Kapell, decía, hace un poco más de cuarenta años, que si la organización no establece metas excitantes, a la vez que exigentes se expone a perder vitalidad.²⁴

El liderazgo del nivel superior de gobierno y de la alta dirección es fundamental. Si los objetivos y resultados de las organizaciones públicas no tienen las características mencionadas, es que falta algo en las altas esferas y eso, de ser grave, se llama déficit de gobernabilidad. Yo entiendo por “meta”, decía Kapell, algo que, de momento, cae fuera de nuestro alcance pero que excita nuestra imaginación, que moviliza nuestra capacidad, que nos llama a esforzarnos por conseguirla y superarla. Es algo que de momento no sabemos como realizarlo y que, una vez realizado, nos llena de orgullo. Un objetivo atractivo y bien presentado dinamiza la organización, uno mal formulado, genera conformismo.²⁵

La mística tiene mucho que ver, con la buena comunicación dentro de la organización; no se limita tan solo a expresarse con claridad de palabra y por escrito. Mucho más importante que el dominio material del lenguaje, es el saber por qué y para qué se está transmitiendo un mensaje. Las comunicaciones en una organización deben referirse a zonas vitales, neurálgicas, de la gestión, para que no exista la menor confusión, ni vaguedad, sobre lo que es importante y sobre los motivos de su importancia. Cuando se proponen, con la más absoluta claridad, los objetivos para el futuro, se facilita, enormemente el trabajo de las unidades de gestión, de los supervisores y de sus funcionarios. Si esto es así, su labor radica en decidir, por su propia cuenta y con la mayor rapidez y acierto; ampliando sus horizontes y combatiendo la estrechez de mira.²⁶

Recuadro 24

EL ADMINISTRADOR MODERNO ES UN LÍDER

No hay dos administradores que sean exactamente iguales pero debieran tener algo en común. El administrador moderno, es un líder, convoca e inicia la acción. Cuando hay que hacer algo, dice de que se trata y quién debe hacerlo. Cuando hay que tomar una decisión, la toma. Esto no quiere decir que deba ser un autócrata. El buen líder pone en marcha las cosas, señala la dirección pero delega los detalles.

El administrador moderno, mantiene la disciplina. Crea situaciones para que el personal se discipline a sí mismo, haciendo que las necesidades del trabajo se conviertan en las normas de la unidad de gestión. Esto supone la realización de reuniones, democráticas, para plantear problemas relativos al trabajo. Aunque este método consume tiempo, es bastante efectivo. El administrador moderno escucha. El líder que piensa por su personal, lo está dominando. Eso resiente a los funcionarios. En cambio, el que piensa en ellos, los está dirigiendo y así será reconocido y estimado.

Fuente: Elaborado por el autor, en base a la bibliografía consultada

Hay muchas cosas que las planificaciones estratégica y operacionales no pueden hacer. Entre ellas, los planes, no sustituyen al organizador nato. Si hubiera en el mundo reservas suficientes de

²⁴ Kapell, Frederick (1960) “Vitalidad en una Organización de Negocios”, Pags. 62 a 63. McGraw Hill Book. Nueva York.

²⁵ Ibid, Pag. 68.

²⁶ Ibid, Pag.69.

organizadores natos, sería mucho menos necesaria la planificación. Esta no es, una "varita mágica" para solucionar todos los problemas, presentes y futuros, de la organización.

Ansoff puso énfasis en lo que denominó el "sistema en cascada". De acuerdo a su forma de aplicar la "gestión por objetivos", deben trazarse, en primer lugar y a grandes rasgos, las normas generales que van a presidir y orientar todas las decisiones; para continuar luego refinándolas, cada vez más y más, a través de varias fases y niveles, a medida que se van apuntando los objetivos, problemas, soluciones y metas. Es un proceso en el que se vuelven a replantear y resolver, varias veces los mismos problemas pero con características y resultados cada vez más precisos.²⁷

Las planificaciones estratégica y operacional, no son, tampoco, "bolas de cristal" para mirar el futuro. El futuro se construye, mediante planes bien pensados y razonados, expuestos con claridad y en términos comprensibles, basados en la información y los conocimientos que se disponen, al momento de su formulación. Para que tengan éxito, tienen que definir, con la más absoluta convicción, un estilo de gestión por objetivos y resultados. Al mismo, tiempo, el plan debe ser sencillo, flexible y elástico, para responder a un entorno que está siempre en movimiento.

La "gestión por objetivos" contribuye decisivamente, a superar la asignación inercial de los recursos, estimulando la formulación de objetivos de innovación y desestimulando los de rutina. Sin este estilo de gestión, no hay garantía de un buen manejo de las razones de interés público encomendadas. Exige consecuentemente, que la Alta Dirección haga un esfuerzo profundo, minucioso y concienzudo, metódico, para discutir en profundidad las razones de interés público que tiene bajo su comando.

Los recursos de las organizaciones públicas son siempre limitados, hay que repartirlos entre muchas unidades de gestión y cada una estima que su función es, seguramente, la más relevante. Las experiencias de planificación enseñan que, ese forcejeo, por lo demás ineludible, puede resultar constructivo, si se sabe encauzar, para que las unidades de gestión, supervisores y funcionarios, se compenetren, a fondo, con la misión y objetivos estratégicos de la organización. No hay que mirar, sin embargo, solamente hacia la organización interna, tanto o más importante es mirar a los ciudadanos y sus organizaciones. Son éstos, los que más van a presionar, como se verá en la siguiente sección, por la innovación y la máxima eficiencia.

La gran ventaja que ha demostrado tener la "gestión por objetivos" sobre los métodos tradicionales de administración, es la superioridad manifiesta de la evaluación objetiva del desempeño de la organización y sus miembros, en los diversos niveles administrativos que ocupan, con respecto a los métodos antiguos de evaluación sustentados en las características de la personalidad. Por otro lado, al practicarse el trabajo en equipo, se induce a la cooperación mutua para alcanzar los objetivos de la organización.

El tener una fijación precisa y cuantificada de los objetivos y una participación más activa y más efectiva de los funcionarios, eleva su autodisciplina y autoestima y, tratándose de una entidad que sirve a los ciudadanos y sus organizaciones, los buenos resultados elevan su prestigio social. Una de las ventajas es que supervisor y funcionarios están de acuerdo en lo que hay que hacer; de tal manera que el esfuerzo es convergente, va en la misma dirección y busca los mismos objetivos y resultados estratégicos y operacionales. No hay que estar atrás de cada funcionario para "hacer que las cosas sucedan".²⁸

El éxito está, indisolublemente, ligado a la colaboración que le presta cada funcionario, a su supervisor, para que éste logre los objetivos y resultados de su unidad de gestión. La verdad es que cuando no se cumplen las expectativas de los supervisores, la explicación reside en que sus

²⁷ Ansoff Igor, (1965), "Estrategia Corporativa", Pags. 35 a 42. American Management Association. Nueva York.

²⁸ Sobre el tema puede consultarse Smith Steve (2000) "Haga que las cosas sucedan: herramientas para un cambio efectivo". ediciones Granica. México DF.

funcionarios no sabían lo que se esperaba de ellos, antes que empezaran a trabajar en el ejercicio en cuestión. Este problema queda resuelto al adoptar la "gestión por objetivos" puesto que el paso básico radica en que el supervisor y sus funcionarios se entiendan antes sobre responsabilidades, objetivos, resultados y criterios para medir el rendimiento

El buen sistema administrativo debe proporcionar un marco de referencia en el que se puedan representar los principales factores que influyen en la organización y por ende, en las razones de interés público que la justifican. El sistema administrativo debe incorporar tanto insumos como productos y precisar los riesgos y desafíos de la organización, a la alta dirección y a los supervisores de cada una de sus unidades de gestión. La "gestión por objetivos" satisface el enfoque sistémico del proceso administrativo; lo que aumenta la vitalidad y la eficacia de los administradores y la disposición personal para asumir los riesgos y desafíos.

No está demás decirlo, ya que existe suficiente evidencia, en contrario, que el nivel superior de gobierno y la alta dirección de las organizaciones, deben tomar los planes y la "gestión por objetivos" como suyos, no por formalidad sino, porque simple y llanamente, así debe ser. Deben consagrarles, el tiempo, el interés, las energías y la dedicación que merecen. Es siempre probable que, no sean tan satisfactorios, como debieran ser, pero lo peor que pudiera suceder, es que se gaste tiempo y nunca se pongan en práctica.

Un aspecto muy importante es la compatibilidad que existe entre la visión de futuro y la estructura de la organización. Es necesario revisar dicha estructura y eso implica enfrentarse a las rigideces de la administración pública. Se debe revisar quién reporta a quién y por qué; cómo se relacionan las unidades de gestión; cuáles son las vías de comunicación más efectivas entre ellas; cómo debe fluir con efectividad la información y cómo los objetivos de una unidad de gestión pueden afectar a las otras o cómo pueden depender de la ayuda de otras para poder alcanzarse.

Al revisar la estructura de la organización, también debe tenerse en cuenta si la estructura actual es la más adecuada para administrar las razones de interés público que tiene a su cargo y sobre todo si está en condiciones de ponerse, frente a frente, con sus "stakeholders".

Esto podría suponer la revisión de las leyes orgánicas y sobre todo de algunas directivas presupuestales. Lo importante, es que la "gestión por objetivos" ofrece mejores alternativas de control respecto de la gestión de los recursos asignados y por eso, es una forma de gestión que garantiza una mejor formulación del presupuesto público.

Recuadro 25

LA DELEGACIÓN DE FUNCIONES

Se debe delegar siempre en la persona más capacitada y no en quien es más amigo del supervisor, o su hombre de confianza. Sin duda, la confianza es importante pero debe ir junto con la capacidad. El incompetente es designado para "cuidar el puesto"; el competente para que la dirección no se altere. Una buena unidad de gestión no puede depender de una sola persona. Siempre tiene que haber alguien que sea capaz de dirigir con la misma eficiencia que el titular. El secreto del éxito no consiste en hacer uno mismo todo el trabajo que tiene, sino en descubrir al hombre capaz de hacerlo. Lo ideal sería que cada director, que maneje una unidad de gestión de la administración pública, pudiera poner en su tumba, el mismo epitafio que Andrew Carnegie, el famoso magnate del acero de los Estados Unidos, hizo grabar en la suya: "Aquí yace un hombre que sabía alistar a su servicio a hombres mejores que él mismo."

Fuente: Síntesis de la sección sobre delegación de funciones del manual de Administración de Personal de Mobil Oil..

La gran ventaja es que permite dirigir, a las unidades administrativas y sus funcionarios con razonable precisión, a través de estándares de rendimiento. Pero no sólo eso, también, permite una mejor asignación de los recursos humanos. Cada quien tiene una responsabilidad sustentada en su capacidad individual y tiene además, una proyección, fundamentada en su capacidad potencial. Esto permite manejar mejor la delegación de facultades, tratándola como un asunto de aprendizaje continuo. El supervisor debe enseñar a sus funcionarios a actuar por su propia cuenta y disfrutar de mayor independencia de acción, cuando más rápido comprendan los objetivos y los resultados y aprendan a manejar sus capacidad para avanzar hacia ellos.

Se trata de instaurar una administración de personal para el desarrollo humano, lo que asegura una relación armónica con las organizaciones sindicales. Además, enfrenta, de mejor manera, el complejo problema de las comunicaciones, otorgando primera prioridad a la información relacionada con el trabajo y haciendo de la cabal comprensión de las metas y resultados, el objeto central de la comunicación.

El sistema de "gestión por objetivos" exige más a los supervisores, quienes son los responsables de hacerlo funcionar adecuadamente, para obtener todas las ventajas que ofrece. Favorece la desburocratización al concentrarse en la productividad; la calidad del trabajo; y en la investigación de nuevos métodos y sistemas para hacer más eficientes cada una de las unidades de gestión. Lo importante es que le da otro carácter a la administración que, frecuentemente, es una de las dependencias, de menor nivel, en las organizaciones públicas, siendo que su eficacia o deficiencias influyen en el comportamiento de toda la organización.

Finalmente, no cabe duda, que una buena articulación entre lo estratégico y lo operativo es lo que genera buenos resultados. Cuando ello ocurre frecuentemente, se va creando un ambiente de trabajo que privilegia el incremento del capital social de la organización y el capital intelectual de cada uno de los funcionarios. Consecuentemente, el sistema de valores, que prima en la organización también, se va alterando progresivamente y se eleva cualitativamente, lo que redundará en el robustecimiento de una cultura organizacional basada en la "meritocracia".

En un ambiente como el descrito, los funcionarios, especialmente, los más jóvenes, aprenden a administrar, al mismo tiempo que reciben instrucciones de sus supervisores. Esto exige que el supervisor tenga la responsabilidad de comportarse en una forma digna de ser imitada. Es indudable, que la conducta de quien es considerado un buen administrador contribuye a los resultados de la unidad de gestión. Esto como hemos venido insistiendo, si bien tiene que ver con rasgos de la personalidad, se logra en la medida que el supervisor y conductor genere una mística para el cumplimiento de los objetivos. Son éstos los que explican la conducta del supervisor y sus funcionarios en el centro de trabajo. Los objetivos propuestos van moldeando la cultura organizacional e instaurando sus valores sustantivos, que son los que explican el capital social de la organización.

VII. La gestión de la innovación en las instituciones públicas

Las tareas de rutina que tienen que ver con la administración de los recursos asignados, la tramitación de expedientes y en general, con la atención al público tenderán a perder significación en las instituciones públicas. Las disponibilidades tecnológicas están creciendo aceleradamente y muchas de estas tareas podrán realizarse mediante las tecnologías de la información. El gobierno electrónico irá haciendo cada vez más importante, en las entidades públicas, las funciones basadas en la información y el conocimiento.

Como ya ocurre en las empresas privadas, el conocimiento se está consolidando como un elemento estratégico en las instituciones públicas. Más aún si sus decisiones afectan a los ciudadanos y sus organizaciones y éstos, a su vez, tienen la posibilidad de cuestionar las atribuciones conferidas al poder ejecutivo, mediante la acción de sus representantes en el poder legislativo.

Al respecto, es interesante recordar que ya decía Rousseau, en 1761, que el principio de la vida política se encuentra en los ciudadanos y que el "poder legislativo es el corazón del Estado y el ejecutivo, el cerebro que lleva el movimiento a todas partes... El Estado no subsiste por las leyes sino en función del poder legislativo.Todo lo que ha proclamado querer, lo quiere siempre, mientras no lo revoque..... si las leyes.... se debilitan en el transcurso del tiempo, es prueba de que no hay poder legislativo y de que el estado no vive más.²⁹

²⁹ Rousseau, obra citada. Pag.s 139 y 140.

Las instituciones públicas surgen, viven y mueren por la ley. Tienen un "ciclo de vida" que depende del tiempo-histórico y del espacio en que actúan. Su gestión se nutre de las inquietudes de quienes gobiernan; del descontento de los ciudadanos; de la oposición de los partidos que no están en el gobierno; y de las organizaciones que hacen "accountability social", que son tanto las asociaciones civiles como los medios de comunicación. Estos ejercen un papel gravitante en la formación de la opinión pública y en la fiscalización de la gestión de las razones de interés público.

Una buena democracia es la que lo cuestiona todo, permanentemente, pero bajo el orden vigente, nunca atropellando la ley y la convivencia pacífica entre los ciudadanos. El buen ciudadano es el que exige siempre. Téngase presente además, que el ciudadano no tiene que proponer soluciones, para eso ha delegado su soberanía a las autoridades políticas elegidas y para eso están los funcionarios públicos designados.

Ya lo decía Francois Marie Arouet, Voltaire, en sus " Cartas filosóficas", escritas en 1734, que es difícil gobernar a los hombres, en democracia, porque podría reinar en ella " la discordia como en un convento de frailes".³⁰

Bien dice también, Gianfranco Pasquino que "no existe ninguna ingeniería política capaz de transformar a los hombres en ángeles".³¹ En esta línea de pensamiento, Pasquino insiste en la importancia que tiene la ética pública, que no es otra cosa, en términos prácticos, que la responsabilidad frente al mandado entregado y la rendición de cuentas a los ciudadanos. De allí que exprese correctamente que "para que una ética pública se asiente y consolide, no es suficiente que estén disponibles principios, criterios y estilos éticos, elaborados de forma adecuada y convincente. Es indispensable que exista o esté formándose, un público que exija y pretenda que se respeten esos principios " y además, si bien es cierto "que cada pueblo tiene el gobierno que se merece, es también cierto que la ética pública refleja, frecuentemente, la ética, por así decirlo, privada, de los ciudadanos".³² Es muy importante por eso, cuidar el patrimonio de una ciudadanía dotada de espíritu público.³³

La innovación puede surgir por una creatividad espontánea pero en toda organización surge para atender mejor a sus "stakeholders". Pasquino, en cierta medida, denuncia que los valores de compromiso y de servicio y las expectativas de renovación, se han sustituido por intereses particulares, de facciones, más que de partidos.³⁴

La innovación supone visión de futuro y obviamente, no tiene nada que ver con administrar el pasado. En las instituciones públicas, lo más importante es la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas. Estas demandas pueden estar "dormidas", en algunos casos, pero pueden ser "activadas" por innumerables agentes sociales, entre ellos los partidos políticos y los intelectuales.

Sobre el papel de los intelectuales se ha dicho bastante pero recientemente Pasquino ha expresado sus ideas de una manera meridianamente clara cuando afirma que el deber del intelectual es oponerse al poder político. Por eso hablan en voz alta frente al poder constituido. Además, el intelectual habla con absoluta franqueza y lo contradice abiertamente.³⁵ Esta oposición y por ende, influencia de los intelectuales, ante los "stakeholders" de las instituciones públicas, requiere capacidad de respuesta ya que los intelectuales y también, los partidos políticos de oposición,

³⁰ Voltaire (1734), " Cartas Filosóficas y otros escritos", Pág.167. SARPE, Colección Grandes Pensadores., No. 4. Madrid, España, 1983. Por si acaso, Voltaire, nació en 1694 y era hijo del notario Francois Arouet. Sin embargo, Voltaire siempre decía que no era hijo de Arouet sino de un cantante llamado Rochebrune.

³¹ Pasquino Gianfranco (2000), " La democracia exigente", Pág. 52. Alianza Editorial, Colección Ciencias Sociales. Madrid, España.

³² Ibid, Pág. 53.

³³ Ibid. Pág. 54.

³⁴ Ibid, Pág., 54.

³⁵ Ibid, Pág. 56.

inclusive los militantes de los partidos de gobierno, están en capacidad de fijar una agenda, tanto de acción como de reflexión.

La calidad de la gestión pública influye decisivamente en el desarrollo humano y en las bases materiales para el desarrollo económico. La democracia requiere de una ciudadanía muy activa. La circulación de ideas, como sostiene Pasquino, de preferencias, de programas diversos, sólo puede resultar beneficiosa para la democracia. La oposición, no sólo la político-parlamentaria, sino la verdaderamente social e intelectual, desarrolla su cometido cuando elabora ideas, expresa preferencias, produce programas y ofrecen planteamientos que desafían a los gobiernos y estimulan a la opinión pública. También cumple su cometido cuando ejerce control sobre los gobiernos y aplica su crítica a las decisiones e indecisiones de los gobernantes. Incluso cuando cuestiona los modos de gobierno y el eventual alejamiento de los valores establecidos, no solamente en la Constitución sino también en los principios éticos.

Refiriéndose a este aspecto, una reciente publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha llamado la atención sobre el déficit de ciudadanía. En ese sentido reafirma lo que sostiene Pasquino, cuando señala que, la participación ciudadana, el fortalecimiento de la sociedad civil o la creación de capital social rinden beneficios indiscutibles a la gobernabilidad de la democracia. Asimismo, encajan con precisión dentro de la redefinición de lo público, quitándole el uso exclusivo de lo público a lo estatal.³⁶

Es igualmente relevante que los directivos y los funcionarios tengan la oportunidad de dialogar con sus “stakeholders” y mantener, siempre que sea posible, un permanente contacto con ellos. No es suficiente que las innovaciones se hagan desde la perspectiva de lo que los funcionarios consideran que es mejor. Es imprescindible, realmente, que lo que ellos propongan tenga sintonía con lo que está ocurriendo en la sociedad. Nunca debe olvidarse que la misión de las instituciones públicas es servir a la sociedad. Consecuentemente, los objetivos de innovación se formulan para servir mejor a la sociedad. Los funcionarios públicos, recordando nuevamente a Rousseau, se deben a los ciudadanos.

La gestión de la innovación es una de las responsabilidades de mayor trascendencia en las instituciones públicas por cuanto la sociedad civil siempre va más rápido que el Estado. La razón es muy simple. Las instituciones públicas se crean por ley y para cambiar, requieren de la deliberación de los representantes de los ciudadanos en el poder legislativo.

El buen juicio señala que las instituciones públicas deben crearse para tener una vida, relativamente, duradera. No se crean para enfrentar contingencias, se crean para cumplir razones de intereses público duraderas. Las no duraderas, fruto de un desastre o una emergencia, de cualquier índole, pueden ser enfrentadas por organizaciones ya existentes aunque se pueden crear, y de hecho se han creado, instituciones para enfrentar calamidades, cuyos efectos son muy difíciles de revertir en el corto plazo.

Gran parte del problema de la gestión de la innovación radica en que las leyes de creación de las instituciones combinan las razones de interés público, que motivan su creación con mandatos de carácter orgánico que, por lo general, crean demasiadas rigideces a la gestión. Asimismo, tienen un reglamento, dado por el poder ejecutivo, que tampoco es fácil de modificar rápidamente y encima, están sujetas a mecanismos de auditoría y control que ponen el acento en los procedimientos más que en los resultados.

Las posibilidades de innovación se ven afectadas por la rigidez de los procedimientos. A veces, cuando se tiene demasiada iniciativa, se violentan los procedimientos y los funcionarios son

³⁶ Banco Interamericano de Desarrollo (2001), "Democracia en déficit, Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington D.C. Estados Unidos de América. Véase el trabajo de Fernando Carrillo Flores sobre "El déficit de la democratización en América Latina.

objeto de sanciones. La cuestión es difícil. Mejor, se dice, es hacer lo justo y no ir más allá de lo que es posible. Eso lleva a la rutinización; a la frustración del desarrollo humano de las organizaciones y a la pérdida de capital social. La modernización del Estado debe enfrentar básicamente este problema. No es asunto de más o menos empleados y de cambios de organigrama.

La formación de ciudadanía va creciendo, por acción de la mayor intercomunicación entre los ciudadanos y por efectos de la globalización. Además, las condiciones sociales, dada la fuerte desigualdad de oportunidades, generan constantemente problemas de gobernabilidad. Esta se está haciendo cada vez más compleja en América Latina y el Caribe. Los ciudadanos no confían en los poderes públicos; se ven afectados por la ineficiencia de sus organizaciones; y encima, cada vez cuentan con menos necesidades satisfechas plenamente.

La "gestión por objetivos" no es sólo la gestión de la rutina, es básicamente orientada a la innovación, a producir una nueva sintonía entre las instituciones, sus directivos y funcionarios, con la ciudadanía y sus organizaciones.

Para innovar se requiere de información. Se debe observar un fenómeno, codificarlo y poder acumular elementos tangibles que permitan, al menos, describirlo; mejor si permiten comprenderlo; y obviamente, mejor aún, si permiten interpretarlo y evaluarlo. Los directores y los funcionarios de las instituciones públicas deben contar con información de calidad para poder describir, comprender, interpretar y evaluar los fenómenos que son relevantes para su misión y objetivos estratégicos. La información no basta, se requiere convertirla en conocimiento, es decir se requiere de una reflexión y de una síntesis. Es a partir de esto que se construyen políticas públicas sólidas. La "gestión por objetivos" es un estilo de manejar los asuntos de interés público que convierte el conocimiento en acción.

La gestión de la innovación sólo es posible si hay gestión del conocimiento y gestión de la información. La gestión del conocimiento busca potenciar la capacidad de procesamiento de la información para tomar decisiones sobre bases sólidas. Ésta viene siendo enfocada a dos niveles: unos la han incluido en la estructura orgánica, creando cargos de director de capital intelectual o de gestión del conocimiento; y otros la manejan a través de proyectos específicos y sobre temas puntuales. Los elementos centrales de la gestión del capital intelectual o del conocimiento para la innovación en la gestión de las instituciones públicas tienen relación con los siguientes aspectos ³⁷:

- Definir las necesidades de conocimiento para la misión y objetivos estratégicos.
- Captar y reutilizar el conocimiento estructurado.
- Sintetizar y compartir el conocimiento de fuentes externas mediante sistemas de inteligencia organizacional.
- Identificar fuentes y redes de conocimiento libres.
- Captar y compartir lecciones aprendidas de la práctica.
- Medir y manejar el valor del conocimiento

Sobre acciones específicas que tienen que ver con estos aspectos, las organizaciones públicas deben diseñar objetivos de innovación que se nutran de fuentes intrínsecas y extrínsecas. En una sociedad democrática, las instituciones públicas deberían alimentarse más de las segundas que de las primeras. La innovación de fuentes extrínsecas implica la introducción de nuevas ideas y demandas de servicios de los "stakeholders" de la institución, mientras que las intrínsecas también se nutren de la información procesada, de lo que consideran éstos y de los fenómenos que ocurren

³⁷ Estos aspectos han sido tomados de Castro Díaz Balard Fidel (2002) en "Ciencia, innovación y futuro", Págs. 353 a 358. Editorial Grijalbo. Barcelona, España.

en la sociedad. De ambas fuentes surgen “objetivos de innovación” y por tanto, nuevas modalidades de gestión de las razones de interés público.

Usualmente, la introducción de los nuevos métodos de trabajo y de los nuevos servicios, sigue un proceso de tres etapas. En la primera, el director asume la nueva idea, la analiza y la estudia en profundidad y en la que sigue, hace un análisis, en el que deberían participar los funcionarios más relevantes, para determinar la factibilidad de su aplicación.

En esta segunda etapa, debe compararse la idea con los problemas existentes y efectuar estimaciones de costos y de actuación para saber si puede ser adoptada o no, con los recursos disponibles. Si éstos existen, entonces interesa examinar si abordará mejor la misión y objetivos estratégicos y operacionales y si enfrentará, adecuadamente, los problemas o, por el contrario, creará más problemas de los que puede resolver.

En esta etapa, se deben construir escenarios de impacto, sobre la base de las alternativas de aplicación que tiene la idea. Se deben identificar los eventuales efectos adversos, tanto interna como externamente, y tomar las precauciones del caso, disponiendo de los recursos necesarios, para tener una capacidad inmediata de respuesta. Asimismo, deben estar claramente especificados los resultados que se espera lograr y en qué medida contribuyen a aumentar el capital social de la institución.

En la tercera etapa se pone en marcha la idea, efectuando los cambios en los métodos de trabajo que requiere. Obviamente, la magnitud de los cambios depende de las características de la idea y del nuevo tipo de producto o servicio de entrega.

La factibilidad de una innovación depende, a menudo, de la capacidad del director para prevenir y superar los obstáculos culturales que se le oponen, tanto dentro de la organización como respecto de sus "stakeholders". Usualmente esto requiere que el director tome en cuenta cuatro consideraciones, para enfrentar los problemas operacionales relacionados con la innovación:

- Los empleados se adherirán a un patrón de creencias, actitudes y conductas, a menos que alguna circunstancia exija un cambio inmediato. Es importante que tengan muy claro a qué se debe el cambio y qué se va a lograr tanto en la organización como respecto de su desarrollo personal.
- El cambio parecerá un cambio menor o adquirirá especial relevancia si no es difícil que los funcionarios lo incorporen como parte de su conducta personal. Hay que recordar que, el cambio de conducta de una persona depende, a veces, de que reciba una serie de refuerzos, durante el proceso de adopción del nuevo comportamiento.
- El conductor de la innovación, puede adoptar diversas formas para aplicar el nuevo método de trabajo. Puede cambiar al personal o puede cambiar la situación, de tal manera que, cambien las percepciones individuales del cambio; o bien darle a los funcionarios mayores, o al menos iguales, oportunidades de desarrollo humano. No hay que olvidar además, que con el nuevo método, el cambio de conducta no es unidimensional.
- Siempre resulta mejor, introducir, primero, el cambio en pequeña escala, para poder tener la seguridad de que los eventuales efectos negativos no sean elevados y además, para poder evaluarlo, cuidadosamente, antes de aplicarlo en su totalidad.

Sin duda existen muchas opciones y técnicas para administrar las razones de interés público encomendadas a las instituciones del Estado pero es muy importante que la Alta Dirección y los directores, sean concientes y puedan percibir las posibilidades de innovación que existen con la utilización de los recursos disponibles e inclusive con el mismo tipo de producto o servicio que entregan a la sociedad. Los mayores efectos de innovación en la administración pública están, básicamente, en los aspectos de la planificación operacional ya que la planificación estratégica se sustenta en leyes de constitución que no pueden ser variadas fácilmente.

Bibliografía

- Batten, J. D. (1960), *Beyond Management by Objectives*. Edit. American Management Association.
- Carrillo Fernando Editor (2001), "Democracia en déficit". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Drucker, Peter F. (1964), "Managing for Results". Edit. Harper & Row. Nueva York.
- ____ (1966), "The Effective Executive". Edit. Harper & Row, Nueva York.
- ____ (1987), "las fronteras de la administración". Editorial Sudamericana. Buenos Aires Argentina.
- ____ (2002 a), "Escritos fundamentales: el individuo". Tomo 1. Editorial Sudamericana. Buenos Aires Argentina.
- ____ (2002 b), "Escritos Fundamentales: el management". Tomo 2. Editorial Sudamericana. Buenos Aires Argentina.
- ____ (2002 c), "Escritos Fundamentales: La sociedad". Editorial Sudamericana. Buenos Aires, Argentina.
- ____ (2002 d), "La gerencia en la sociedad futura".
- Donolo Carlos (1994), "El sueño del buen gobierno". Ediciones Nueva visión. Buenos Aires, Argentina.
- Hersey, Paul y Blanchard, Kenneth H (1970), "Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources". Third Edition, Prentice Hall Inc. New Jersey.
- Humble, John W. (1970), "Management by Objectives in Action, McGraw Hill Publishing Co. Londres.
- Huntington Samuel y Harrison Lawrence (2000), "La cultura es lo que importa". Editorial Planeta. Buenos Aires, Argentina,
- Kaul Inge, Grumberg Isabelle, Stern Marc Editores (1999), "Bienes públicos mundiales". Oxford. México D.F.

- Kliksberg Bernardo y Tomassini Luciano, compiladores (2000). "Capital social y cultura". Banco Interamericano de desarrollo; Fundación Felipe Herrera; Universidad de Maryland y Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- Koontz, Harold y O'Donnell, Cyril (1967), " Modern Management". McGraw Hill Book Co. Nueva York.
- McGregor, Douglas (1967), "The Professional Manager ". McGraw Hill Inc. Nueva York.
- Morrissey George (1966),. "Planeación a largo plazo". Prentice hall. Simon & Schuster Company. México D.F.
- Nun José (2000), "Democracia: Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos". Siglo Veintiuno Editores. Madrid, España.
- Odiorne, George S. (1965), "Management by Objectives: A system of Managerial Leadership" Pitman Publishing Corp. New York.
- _____(1973) ,"Personnel Administration by Objectives". Richard D. Irwing, Inc. New York.
- Ohmae Kenichi (1988), "La mente del estratega". McGraw Hill. México D.F.
- Pasquino Gianfranco (2000), "La democracia exigente". Colección Ciencias Sociales. Alianza Editorial. Madrid. España.
- Reyes Ponce, Agustín (1972), "Administración por Objetivos" . Editorial Limusa-Wiley S.A. México.
- Rousseau Jean Jacques (1762), "El contrato social". Editorial SARPE, Colección Grandes Pensadores No. 2. Madrid, España, 1982.
- Sallenave Jean Paul (1994), "La gerencia integral". Grupo Editorial Norma. Colombia.
- Scott Myers M (1970), "Every Employee a Manager "– McGraw Hill Book Co. New York.
- Steiner, George A (1967), " Long Term Managerial Planning" . McGraw Hill Inc. New York.
- Smith Steve (2000). "Haga que las cosas funcionen". Ediciones Gránica. México D.F.
- Vidal Beneyto José (2002), "La ventana global". Taurus. Madrid España.
- Voltaire (1734), "Cartas filosóficas y otros escritos".Editorial SARPE, Colección Grandes Pensadores No. 4. Madrid, España, 1982.

I L P E S



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$ 10.00), 2000 [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)

- 19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 20 La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 21 ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 22 El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 23 Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 24 Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un *cluster* eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 25 Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 26 Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 27 Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 28 Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 29 Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P; LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 30 Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 31 La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Egoaguirre, pendiente.
- 32 Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Dirección del ILPES, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

[www](#). Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: