

La Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas

Office of Government: strengthening the process of governing public organizations

Luis Guillermo Babino ¹

¹Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires. Especialización en Gestión y Control de Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Presidente de la Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno (CiGob), Argentina. luisbabino@cigob.org.ar

RESUMEN En las últimas décadas, los países de América Latina adoptaron la democracia como única forma legítima de gobierno. A pesar de ello, la ciudadanía se muestra desesperanzada en relación con la política y su capacidad para transformar la realidad. La política no logra hacer foco ni impactar satisfactoriamente en los problemas de la sociedad. Cada vez se plantea con más fuerza el desafío de mejorar la institucionalidad democrática. Este artículo argumenta que enfrentamos una crisis de capacidad de gobierno. Esta crisis se explica porque la política carece de las herramientas adecuadas para la mejora de la gobernabilidad del sistema que conduce. El artículo propone una manera de abordar el problema de la capacidad de gobierno en los países de América Latina, a través de dos componentes: 1) fortalecer los procesos de formación específica en gestión de gobierno y 2) desarrollar dispositivos en torno a la Oficina del Gobernante que permitan mejorar la direccionalidad, la eficacia y pertinencia del proyecto de gobierno.

PALABRAS CLAVE Gobierno; Programas de Gobierno; Capacitación; Gestión en Salud; Políticas Públicas de Salud.

ABSTRACT In recent decades, Latin American countries have adopted democracy as the only legitimate form of government. In spite of this, citizens seem to have lost hope in politics and its ability to transform reality. Politics does not manage to satisfactorily focus or impact on the problems of society. The challenge of improving democratic institutions is increasingly stronger. This article claims that we are facing a governance crisis. This crisis is due to the fact that politics lacks the right tools to improve the governability of the system it conducts. The article suggest a way of dealing with the issue of governance in Latin American countries through two channels: 1) strengthening specific training in governance and 2) developing tools for the Government Office to improve direction, efficiency and relevance of the government project.

KEY WORDS Government; Government Programs; Training; Health Management; Health Public Policy.

INTRODUCCIÓN

El propósito del presente documento es proponer una manera de abordar el problema de la capacidad de gobierno en los países de América Latina a partir del fortalecimiento de su conducción política.

En las últimas décadas, los países de América Latina adoptaron la democracia como única forma legítima de gobierno. Sin embargo, la ciudadanía se muestra desesperanzada en relación con la política y su capacidad para transformar la realidad.

La política no logra hacer foco ni impactar satisfactoriamente en los problemas de la gente. Enfrentamos una crisis de capacidad de gobierno. Y parte de esta crisis se explica porque la política carece de las herramientas adecuadas para la mejora de la gobernabilidad del sistema que conduce.

La década del '90 se caracterizó por la puesta en marcha de procesos de reforma acompañados de fuertes inversiones vinculadas a la mejora de los sistemas administrativos y al apoyo de los niveles gerenciales del aparato público. Escasas o inexistentes fueron las inversiones dirigidas a mejorar los ámbitos de toma de decisiones de los gobernantes.

Recurriendo a una metáfora deportiva, es como si en la Fórmula 1 se hubiesen realizado ingentes inversiones para desarrollar motores más veloces, cubiertas más resistentes y diseños de chasis más aerodinámicos, sin mejorar paralelamente los sistemas de dirección de estos vehículos. Basta imaginar el contraste: entre motores muy potentes pero con sistemas de alerta mal diseñados, sistemas de freno de baja calidad e inadecuada información para la conducción de los pilotos. Esta ruptura entre alta velocidad y baja gobernabilidad preanuncia un final previsible.

Esta situación se evidenció en los intentos de las denominadas "reformas de segunda generación" con los proyectos para la instalación de modelos de gestión vinculados a resultados. Diseños tecnocráticos sin preocupación por dar respuestas al rol de la alta dirección de gobierno. Parte de las fallas en la instalación de estos sistemas se debió a que la política no fue reconocida como un actor que necesite y demande acciones de fortalecimiento.

Estudios de la Fundación para el Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno (CiGob) revelan que existen fuertes debilidades en la utilización de herramientas poderosas para la toma de decisiones e inadecuados diseños de las Oficinas de los Gobernantes.

No podemos pensar a la Oficina del Gobernante contando con dispositivos de menor calidad que los utilizados en la Fórmula 1. La conducción política demanda métodos y herramientas técnico-políticas adecuadas para la gobernabilidad del sistema que conduce. Algunas de estas herramientas son: sistemas de planificación y monitoreo, metodologías de procesamiento de problemas, sistemas de relevamiento de las demandas sociales, tecnología de información aplicada a la toma de decisiones, y dispositivos de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Hoy se plantea el desafío de mejorar la institucionalidad de la democracia. Para evitar errores del pasado, debemos situar en la agenda pública el fortalecimiento de la alta dirección política. La política es quien puede y debe mejorar la calidad del juego democrático.

En la primera parte del artículo, se establece la medida del desafío que enfrenta la mayoría de los países de América Latina en materia de fortalecimiento de la conducción del gobierno.

Seguidamente se analizan dos componentes del fortalecimiento de la capacidad de gobierno: por un lado, la formación de dirigentes y, por otro, los dispositivos y herramientas para la toma de decisiones en el máximo nivel de gobierno, ámbito que denominamos la "Oficina del Gobernante". En cada uno, se analizan sus principales deficiencias y se presenta una propuesta de reforma. Por último, y a modo de conclusión, abordamos las condiciones necesarias para generar un sistema de gobierno que tienda a la calidad en la gestión.

1. LOS DESAFÍOS DE GOBERNAR

A comienzos del siglo XXI, los países de América Latina han adoptado a la democracia como la única forma legítima de ejercicio del gobierno. Sin embargo, como la democracia se legitima en la acción, los pobres resultados que

muestran los gobiernos para hacer frente a las demandas sociales crecientes, redundan en un desprestigio y desesperanza de la ciudadanía con respecto a la política y su capacidad para transformar la realidad.

Algunos señalamientos de un reciente informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abren un claro interrogante sobre la "buena salud" del sistema democrático: un 44% de los latinoamericanos estaría dispuesto a aceptar un gobierno autoritario si "éste resolviera los problemas económicos de su país" y un 41,9% está de acuerdo en "pagar el precio de cierto grado de corrupción con tal de que las cosas funcionen". Por otra parte, el estudio pone de manifiesto que un 57% de los latinoamericanos prefieren la democracia a cualquier otro régimen, pero un 48,1% prefiere el desarrollo a la democracia (1).

Estos datos dan cuenta de la complejidad del desafío que enfrenta la política en nuestra región. Demandas de una mayor y mejor distribución del ingreso, mejor calidad en la regulación de la actividad privada, aumento de la calidad de los servicios de salud y educación, etc., son solo algunos de los complejos problemas que los gobernantes deben afrontar, al tiempo que la política pierde legitimidad como actor protagonista del cambio y el desarrollo social.

Hay pues un divorcio entre lo que la sociedad y los ciudadanos demandan de la política, y lo que la política y los políticos ofrecen. Este no es solo un divorcio causado por intereses encontrados y carencia de voluntad. [...] Es también un divorcio entre la capacidad de gobierno y la complejidad de los problemas de gobierno. (2)

Durante la década del '90 se realizaron fuertes inversiones y se avanzó considerablemente en el fortalecimiento de los sistemas de administración y de los niveles gerenciales del aparato estatal (sistemas de compras y contrataciones, administración financiera, sistemas de gestión de los recursos humanos, etc.). Estas reformas, positivas en muchos aspectos, formaron parte de un proceso que se orientó únicamente a mejorar la capacidad de respuesta "técnica" del Estado. Sin embargo escasas o inexistentes fueron las inversiones y esfuerzos dirigidos a mejorar los ámbitos de toma de decisiones de los gobernantes.

Por otro lado, asistimos también en estos últimos años al surgimiento de numerosas organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de impulsar mecanismos de control que demandan mayor transparencia en las acciones de la política tanto en el momento electoral como en el de gestión.

En medio de estos avances, nos encontramos con una política a la cual no se reconoció como un actor que necesite y demande acciones de fortalecimiento a pesar de tratarse de uno de los protagonistas clave para impulsar el desarrollo de la sociedad. En este escenario, tanto los sistemas implementados en la burocracia administrativa, como los mecanismos impulsados desde las ONG pierden su potencia y, presos de sus propios diseños tecnocráticos desvinculados de las demandas de la conducción política, se convierten en sistemas y mecanismos utilizados de manera ritual o superficial por los gobernantes, que en lugar de reconocerlas como valiosas herramientas de gestión las perciben como meros "limitadores" de su acción.

El divorcio entre la política y la técnica se profundiza: carente de direccionalidad política, la técnica opera según su propia racionalidad. El resultado: la política no logra hacer foco ni impactar satisfactoriamente en los problemas de la sociedad.

Enfrentamos así una crisis de *capacidad de gobierno*. Y consideramos que parte de esta crisis puede ser explicada por:

- Una fuerte debilidad en la *formación y entrenamiento* de nuestros líderes políticos, explicada principalmente en la oferta existente;
- Una fuerte debilidad, o ausencia, de *sistemas y herramientas destinadas a dar soporte al proceso de toma de decisiones* que debe afrontar la política en el ejercicio de gobierno.
- La ausencia de métodos y ámbitos abocados al *estudio y desarrollo de estrategias de largo plazo* (a).

El desafío que proponemos enfrentar es llevar adelante el *fortalecimiento del estrato "político" del Estado*, incrementando la capacidad de gobierno de la política sobre los procesos que conduce a través de 1) una formación específica para el ejercicio de gobierno y 2) el

desarrollo de herramientas y dispositivos de soporte para la alta dirección política.

Con este objetivo, el presente documento avanza en una propuesta que intenta aportar elementos concretos para la implementación de la formación y el entrenamiento de nuestros dirigentes y el desarrollo e instalación de sistemas y herramientas poderosas y adecuadas a los procesos complejos que tienen lugar en la Oficina del Gobernante de nuestros gobiernos. Una oficina de gobierno poderosa da sustento al proceso de dirección de la organización y brinda soporte para gobernar situaciones sociales conflictivas y de mucha tensión como las actuales.

El propósito último de encarar el fortalecimiento de la alta dirección política es afinar la lente con la cual la política enfoca su gestión y permitirle gobernar el proceso de producción de políticas públicas, en función de las prioridades definidas en el proyecto de gobierno legitimado por la sociedad.

2. LA FORMACIÓN DE DIRIGENTES DE GOBIERNO

Un aspecto que refuerza la debilidad de la política para impactar positivamente en los problemas de la sociedad es que el ejercicio de gobernar, en tanto práctica social, carece de métodos y ciencias que le den soporte. Como se mencionó más arriba, la política se propone enfrentar problemas muy complejos con herramientas para la toma de decisiones que prácticamente no han evolucionado desde la creación de los Estados-nación.

Durante mucho tiempo, existió la creencia de que las fallas en la capacidad de gobierno estaban dadas por la falta de formación profesional de los dirigentes (formación entendida como educación universitaria). Sin embargo, hoy la mayoría de los dirigentes cuentan con formación de grado e incluso de posgrado, y la calidad de la respuesta a los problemas es igualmente baja. De lo anterior concluimos que la formación universitaria es importante para formar buenos profesionales pero insuficiente para formar buenos gobernantes.

El profesor Carlos Matus (b), formuló una explicación a este problema, a partir de las siguientes preguntas:

Primera: ¿Por qué las ciencias sociales tradicionales aportan tan poco a la política y al proceso de gobierno? ¿No es común el científico social que reniega de su teoría cuando alcanza posiciones de gobierno? ¿Con la teoría económica se puede hacer política económica, con la medicina política de salud y con la arquitectura política de desarrollo urbano?

Segunda: ¿Por qué la acción práctica en la política y el gobierno combinan el arte y el juicio intuitivo en una proporción casi excluyente del juicio analítico apoyado en las ciencias? ¿Por qué la práctica política se hace sin teoría? ¿Por qué los intelectuales son inoperantes en funciones de gobierno?

Tercera: El estilo tradicional de las ciencias sociales, ¿permite una relación directa de aplicación de la teoría a la práctica sin acudir al complemento hiperdominante del sentido común, el buen juicio y la intuición? ¿Por qué hay un divorcio entre la Universidad y los gobiernos? (2)

Estas deficiencias tienen su origen en el divorcio entre la política y las ciencias, es decir, entre la práctica y la teoría. Es por ello que es necesario fundamentar la política práctica en una nueva disciplina horizontal que Carlos Matus dio en llamar: Ciencias y Técnicas de Gobierno.

¿Por qué una disciplina *horizontal*? Porque las ciencias están aisladas de la práctica política. Y consideramos que cada departamento de las ciencias es una especialidad vertical que puede afrontar directamente su relación con la práctica social. Esto es un contrasentido, porque la práctica pública cruza *horizontalmente* todas las especialidades, y genera sus propios problemas. Por ejemplo, el economista que formula políticas económicas y el médico que hace políticas de salud en el ámbito público, con su formación en facultades universitarias verticales, nos parecen estar en su campo de competencia, a pesar de la frecuencia de sus fracasos en la gestión pública. Pero no es así. Solo tienen competencia para realizar una *práctica profesional intradepartamental*. No tienen la formación necesaria para ejercer la *práctica social horizontal*.

Sabemos que un problema de salud no es un problema de medicina, sino al mismo tiempo, es político, económico, organizativo, ecológico, etc. Sin embargo, señala Matus, "actuamos como si el sentido común pudiese procesar esas interacciones *transdepartamentales*" (4).

La práctica social nos presenta en todo momento problemas sociales que no son de fácil solución y por ende no pueden resolverse por intuición en la práctica misma. Su resolución exige, entre otras cuestiones, explicar la realidad, identificar y ponderar problemas y causas críticas, calcular sobre el futuro incierto, formular y evaluar apuestas sobre productos y resultados de nuestras acciones, resolver conflictos cognitivos, hacer análisis estratégico para construir viabilidad, estudiar a los otros actores que participan en el juego social, monitorear la evolución y cambio de la realidad intervenida y diseñar o modernizar organizaciones.

Según estas definiciones, vemos que la práctica profesional vertical compartimentaliza nuestra vida cotidiana. La práctica social horizontal requiere enfrentar problemas desde una visión transdisciplinaria. Se trata de superar el esquema de lo interdisciplinario desde el cual varias disciplinas confrontan entre sí desde marcos conceptuales diferentes. Se busca construir una nueva teoría de la acción que permita dialogar bajo un mismo marco conceptual, a la que Matus denominó la Teoría del Juego Social.

Por otra parte, el relevamiento realizado por la Fundación CiGob sobre la oferta de formación existente en el ámbito latinoamericano para dirigentes de la Alta Dirección de gobierno, indica dos falencias: en primer lugar, si bien existen instituciones y programas dirigidos a fortalecer la gestión de gobierno, la oferta no está estructurada en torno a un marco conceptual común sino que responde a una sumatoria de cursos que se ocupan de temáticas específicas; y, además, la formación está orientada hacia la formación teórica, con escasa vinculación con la práctica profesional (c).

El nivel político-técnico o "técnico-político" (d) es un estrato muy poco desarrollado en nuestros países. Es por ello que destacamos la idea de crear capacidad de gobierno mediante una formación adecuada de los líderes políticos, creando equipos político-técnicos de alto nivel

teórico y buena experiencia práctica estimulando el ascenso del nivel y calidad de la acción política práctica.

Entonces, ¿qué rasgos caracterizan al perfil técnico-político?

- El técnico-político no da por supuestos los objetivos y, por el contrario, su ámbito de trabajo lo mueve a hacer dialogar la política y la técnica para discutir tanto la direccionalidad (objetivos) como las directivas (operaciones y medios). Su ámbito de acción es toda la sociedad. Este enlace entre el político y el técnico es necesario para que ambas lógicas, la técnica y la política, puedan interactuar positivamente en la acción cotidiana de gobierno.
- Es un cientista social volcado hacia la acción, sin complejos para explorar directamente el futuro, que debe estar preparado para enfrentar la planificación política, entendida como un cálculo situacional al interior de procesos creativos e inciertos. La médula teórica del técnico-político está centrada en el cálculo que precede y preside la acción práctica. Desde este punto de vista, el técnico-político no adhiere a "soluciones únicas", sino que es capaz de explorar posibilidades y alternativas, poniendo en juego valores, intereses y recursos de poder, en un juego en el cual los actores tienen capacidad de torcer el curso de los acontecimientos en función de un proyecto político-ideológico.
- El técnico-político es consciente de que su práctica de producción social existe en un mundo de múltiples recursos escasos, múltiples criterios de eficacia, muchas racionalidades y diversas autorreferencias explicativas. Solo así puede superar el reduccionismo a cualquier criterio único y monótono de eficacia o productividad.

Esta nueva capa político-técnica es requerida dramáticamente en las estructuras gubernamentales, en los partidos políticos y en las fuerzas sociales de nuestros países para fortalecer un sistema democrático basado en la participación ciudadana.

Intervenir en esta realidad implica instalar, en el ámbito latinoamericano, una oferta formativa dirigida a los líderes políticos, especialmente

diseñada para el ejercicio del rol de gobernar, buscando fortalecer las capacidades del estrato político-técnico de las dirigencias de nuestros países.

En la Fundación CiGob desarrollamos un trabajo de identificación de las capacidades a formar para fortalecer el estrato técnico-político. En el marco de ese desarrollo, definimos al actor técnico-político como aquel capaz de superar la frecuente fractura entre la técnica y la política en la práctica de gobierno, permitiéndole combinar en la gestión cotidiana la eficiencia técnica y la evaluación de los tiempos y viabilidad política de las acciones. El propósito clave del técnico-político es tomar decisiones, asesorar o incidir en los procesos claves de producción de políticas públicas. Para la formación de este actor, identificamos un conjunto de competencias críticas o claves que pueden visualizarse en la Figura 1.

Entendemos que estas capacidades le permiten al gobernante enfrentar en una mejor condición la complejidad de los problemas de gobierno. No fueron diseñadas a partir de una lógica secuencial, sino que entendemos que estas capacidades están actuando en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas de gobierno.

A los efectos de formar estas capacidades, se ha desarrollado una propuesta formativa que contiene los siguientes módulos:

- Los desafíos de gobernar: cómo analizar estratégicamente la realidad para tomar decisiones en la resolución de problemas de gobierno.
- Plataforma Electoral: cómo planificar y dirigir una campaña electoral moderna como instancia preparatoria para liderar un gobierno sobre bases participativas.

Figura 1. CAPACIDADES CLAVE DEL TÉCNICO-POLÍTICO



Fuente: Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno, 2007.

- Presupuesto por Resultados: cómo formular el Presupuesto en forma articulada con el plan de acción de la organización.
- Diseño de Organizaciones: cómo funciona el aparato público.
- Explotación de Información: cómo apropiarse y utilizar información en la toma de decisiones de la organización pública.
- Auditoría de Gestión: cómo orientar el sistema de control hacia los resultados de la gestión institucional.
- Monitoreo de Problemas de la Sociedad: cómo utilizar las herramientas de indagación a usuarios para mejorar la calidad de la gestión pública.
- Rendición de Cuentas: cómo involucrar a la sociedad civil en las políticas y programas de gobierno.
- Ambiente Laboral: cómo adaptar la cultura organizacional para gerenciar el cambio.
- Comunicación: cómo realizar presentaciones efectivas para programas de gestión.
- Oficina del Gobernante: cómo aplicar filtros de calidad a la agenda del gobernante.

Encarar un programa formativo como el que se propone presenta desafíos importantes. En primer lugar, se plantea la necesidad de diseñar los contenidos formativos desde un marco conceptual común basado en las ciencias y métodos de gobierno. Este requisito, a su vez, plantea la complejidad de formar una masa crítica de docentes que, conociendo las temáticas específicas a formar en los participantes del programa, estén al mismo tiempo imbuidos de los conceptos y del marco de abordaje de problemas transversales de la acción de gobierno.

Otro desafío que plantea la formación es el diseño de las actividades formativas, de tal forma que los participantes puedan acceder al replanteo y revisión de sus modelos de abordaje de la realidad a través de experiencias prácticas. El enfoque desde las capacidades contribuye a esta condición.

En la experiencia del programa, los participantes valoran positivamente la inclusión de actividades donde se puedan poner en juego las capacidades y habilidades para la toma de decisiones, así como la pertinencia de los objetivos abordados en el programa.

3. LA OFICINA DEL GOBERNANTE COMO ÁMBITO DE TOMA DE DECISIONES

El fortalecimiento de los dispositivos y herramientas para la toma de decisiones de la conducción política de las organizaciones exige pensar un ámbito diferenciado para fortalecer la capacidad de la política de gobernar el proceso de producción de políticas públicas; a ese espacio lo llamaremos "Oficina del Gobernante".

3.1. DEFINICIÓN

Entendemos a la Oficina del Gobernante como el ámbito en el cual la máxima autoridad de una organización pública desarrolla el proceso de toma de decisiones de gobierno. Es el ámbito de soporte a la toma de decisiones de la Política, que cumple el rol primordial de otorgar direccionalidad estratégica al proceso de gobierno (e).

El concepto de Oficina del Gobernante nos permite caracterizar procesos que son comunes a actores como el presidente de la Nación, un gobernador, un ministro, o un intendente, en tanto todos estos actores llevan adelante el gobierno de organizaciones complejas.

Los procesos de toma de decisiones que ocurren al interior de este ámbito abarcan desde la íntima reflexión del líder sobre el rumbo estratégico de su gestión en relación al proyecto político que lo inspira; la evaluación y cálculo permanente que el dirigente realiza entre las decisiones que adopta y su impacto en el capital político del que dispone; la evaluación sobre los riesgos que enfrenta en la supervivencia en el poder y las conversaciones que tienen lugar en la reunión de gabinete con su equipo de gestión para definir las acciones concretas.

Según esta definición, la Oficina del Gobernante no tiene límites precisos desde el punto de vista físico (como por ejemplo, los definidos por el despacho del titular de la organización), sino que resume conceptualmente a todos los ámbitos formales e informales en los cuales el líder de una organización procesa las decisiones de gobierno. Desde el punto de vista espacial su

definición es imprecisa, situacional, referida a las características de quien ejerce el gobierno. Lo importante no son las precisiones físicas ni formales sino la calidad de los procesos que deben darse para que la decisión sea eficaz en términos de los resultados deseados.

3.2. LAS DEFICIENCIAS QUE ENCONTRAMOS EN LA OFICINA

El ámbito de conducción de la política no ha recibido en las últimas décadas suficiente atención ni inversiones para el fortalecimiento de sus procesos. A los efectos de diseñar las herramientas adecuadas que van a operar en este ámbito, es preciso ante todo comprender cómo es su funcionamiento.

Carlos Matus describió su funcionamiento de manera acertada:

El líder está en una jaula, aislado, prisionero de la corte complaciente que controla los accesos a su importante persona. [...] Tiene sólo un control parcial de su tiempo y de su atención. Su vida le pertenece a medias. Y si la organización del líder es deficiente, ese control de su tiempo y su privacidad es muy débil. Es un hombre acosado por las presiones y las urgencias. Tiene las mismas 24 horas que el ciudadano común, aunque acumula sobre sí los problemas más diversos, pequeños, grandes, rutinarios, nuevos y sorprendentes que afectan el colectivo social. Comparte los problemas de muchos hombres y esos hombres adquieren derechos sobre su tiempo y su vida privada. Acepta y ofrece compromisos cumplibles e incumplibles. Con esa sobrecarga de atención sobre su vida diaria, sólo capta algunos problemas, quizá los menos importantes, si ellos explotan ruidosamente y golpean por penetrar el cerco que protege el uso de su tiempo. Las *señales de alarma* del sistema político son inversamente proporcionales a la importancia de los problemas. Los problemas menores son ruidosos y molestan persistentemente, llaman de inmediato la atención del gobernante y de la prensa. En cambio, los grandes problemas ceban en silencio su bomba de tiempo. Lo que va silenciosamente mal, pasa desapercibido a pesar de su

trascendencia. En cambio, los pequeños problemas se agrandan amplificadas por las señales de alarma, la proclividad al inmediatez y la superficialidad de los medios de comunicación. (6)

Como señala Matus, el dirigente se encuentra expuesto a múltiples actores, con demandas diferentes. Debe conducir sus equipos de gestión para llevar adelante su proyecto de gobierno con herramientas técnicas complejas; debe rendir cuentas a la sociedad sobre su gestión y dar respuesta a sus demandas; debe enfrentar la presión de grupos de interés que quieren presionar sobre el proyecto (Figura 2).

Las principales deficiencias identificadas en el funcionamiento de la Oficina del Gobernante son:

→ En relación con los grupos que ejercen presión sobre el gobernante:

- La agenda del gobernante está cargada de "problemas de menor valor".
- Las urgencias dominan a las importancias.
- El "afuera" impone temas, reuniones, eventos, etc.
- La agenda se vuelve "reactiva" ante demandas y presiones de los actores externos.

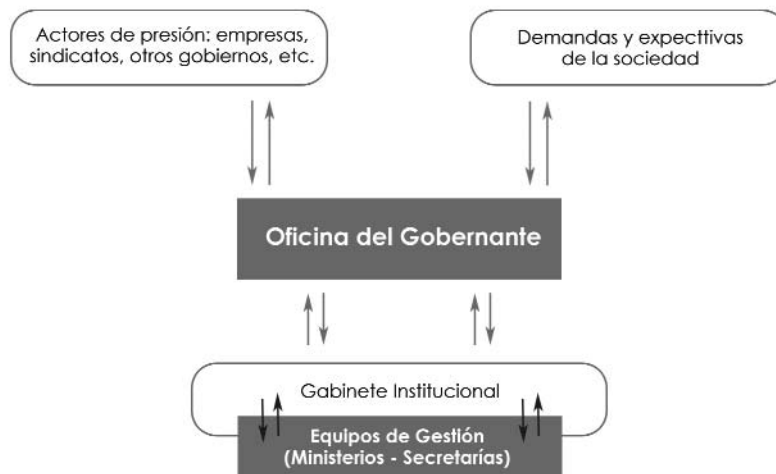
→ En relación con el procesamiento de demandas sociales:

- Se toman decisiones sin suficiente información sobre el problema a enfrentar.
- No existe procesamiento técnico político sobre el impacto de las decisiones.
- Débiles o inexistentes mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad.
- Débiles mecanismos de monitoreo de los problemas de la sociedad.

→ En relación con la conducción de los equipos de gestión:

- Reuniones de gabinete sin reglas claras. Rara vez son reconocidas como un método eficiente en el proceso de comunicación con los equipos de gestión.
- Debilidad en la implementación de reglas de rendición de cuentas por compromisos de gestión asumidos.
- Debilidad en la comunicación del plan de gobierno.

Figura 2. LAS DEMANDAS DE LA OFICINA DEL GOBERNANTE



Fuente: Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno, 2007.

→ En relación con los procesos de toma de decisiones:

- No existe un ámbito técnico político de procesamiento de problemas.
- El gobernante vive una sobrecarga de responsabilidad que atenta contra la calidad de la decisión.
- No hay tiempo de agenda reservado para el tratamiento de temas "estratégicos".
- No hay tiempo para formarse, se vive en la urgencia constante.

Para sintetizar, las deficiencias encontradas son:

1. No existen métodos y dispositivos de procesamiento técnico-político de problemas: hay una ausencia de un ámbito sistemático y profesional de procesamiento técnico-político de problemas. No existe un sistema integrado de asesoría formal al Gobernante que trabaje a partir de un método de procesamiento que valore técnicamente los problemas de gobierno.

2. Hay una ausencia de reglas en dos procesos clave: a) no existen reglas dentro de la Oficina del Governante para decidir qué problemas tienen suficiente valor como para ser enfrentados en ese ámbito y cuáles deben ser derivados a niveles inferiores de decisión; y b) existe una percepción en los dirigentes de que las reuniones de gabinete no resultan útiles como instancias de comunicación para la gestión.

3.3. PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA OFICINA DEL GOBERNANTE

Para superar estas deficiencias, consideramos que es necesario introducir dos líneas de cambio en la Oficina del Governante:

1. Instalar un ámbito de procesamiento técnico-político en la Oficina del Governante, a través del funcionamiento de una Unidad Técnico

Política (UTP) que procese los problemas que debe enfrentar el gobernante.

2. Instalar sistemas de soporte para la Alta Dirección.

En cuanto a la Unidad Técnico Política, su función es:

- Asistir al líder de la organización para establecer la agenda de gobierno.
- Realizar el "filtro de calidad" de la oficina, procesando los problemas a enfrentar y evaluando las estrategias y escenarios de acción.
- Diseñar la evaluación de la gestión y el esquema de petición y rendición de cuentas de los resultados de la organización.
- Asegurar el buen funcionamiento de los sistemas de "soporte" de la Alta Dirección.

Los sistemas de soporte a la Alta Dirección que se propone instalar en la Oficina del Gobernante son:

Plan Estratégico: El sistema de planificación en la Oficina del Gobernante permite establecer los resultados estratégicos de la gestión y las operaciones para alcanzarlos. Contar con estas definiciones permite instalar la regla de la rendición de cuentas, tanto al interior de la organización entre el gobernante y sus equipos, como entre la organización y la sociedad civil.

Monitoreo de problemas de la sociedad: Su propósito es proveer al gobernante información sobre las expectativas de la sociedad acerca de los problemas que debe enfrentar en su gestión. Las herramientas de indagación social (como encuestas y otras herramientas) que se utilizan de forma corriente durante el momento electoral, podrían proveer información valiosa para los gobernantes al momento de configurar su proyecto de gobierno y también la toma de decisiones cotidiana. La utilización de herramientas como encuestas, mapeo de actores sociales, sistemas de monitoreo, etc., evitaría tomar decisiones a ciegas y prever el impacto de las decisiones sobre el capital político del dirigente.

Agenda Estratégica y Gabinete: El sistema de Agenda Estratégica y Gabinete permite establecer

filtros y reglas para que el dirigente organice su tiempo de trabajo, a fin de asegurar que las urgencias no controlen su agenda en detrimento de las importancias. Las reglas de gabinete permiten establecer las reuniones del dirigente con su equipo de gestión como un ámbito para la toma de decisiones y el establecimiento de compromisos de gestión.

Tablero de comando: La existencia de un sistema de planificación permite a su vez instalar en la Oficina del Gobernante un sistema de indicadores clave para el monitoreo de la gestión y el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco estratégico de la gestión.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN, LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO SISTEMA CLAVE

Un sistema se define como un conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí. Podemos entender al conjunto de los procesos decisorios que tienen lugar en la Oficina del Gobernante como el sistema que define la calidad de funcionamiento de este ámbito.

La teoría de sistemas postula que el nivel de calidad de funcionamiento del conjunto estará dado por aquel en el que opera el componente más débil. Ya que al estar interrelacionados y condicionarse entre sí, un componente que opera débilmente traccionará al resto a funcionar con menor calidad. Esto implica que, si en la Oficina del Gobernante uno de los procesos de decisión opera con baja calidad, impactará sobre la calidad de la toma de decisiones de la Oficina como un todo.

Carlos Matus en su libro *Los tres cinturones de gobierno* (7) señala que las reglas básicas del juego macroorganizativo conforman, en el plano de las acumulaciones o capacidades de producción de cada institución, un *triángulo de hierro* compuesto por tres sistemas claves:

- a) formación de la *agenda del dirigente*, que asigna el uso del tiempo y fija el foco de atención de quien dirige;

- b) *petición y prestación de cuentas por desempeño*, que evalúa, valora, premia y castiga los resultados de la gestión y el esfuerzo por alcanzarlos;
- c) *gerencia por operaciones*, que determina el estilo creativo o rutinario de la gestión diaria de la organización, en sus extremos de innovación o decadencia.

El triángulo de hierro señala una cuestión muy importante: el dirigente conduce según sean los problemas que entran en su foco de atención, y actúa con la calidad que le exige la evaluación por desempeño. El sistema de agenda orienta o desorienta y concentra o dispersa la acción diaria. La evaluación por desempeño crea responsabilidad o irresponsabilidad, con lo cual valora o deprecia la calidad, la eficiencia, la eficacia y la innovación. La gerencia diaria no puede estar fuera del espacio bajo o alto de atención y responsabilidad que le exigen los otros dos sistemas (Figura 3).

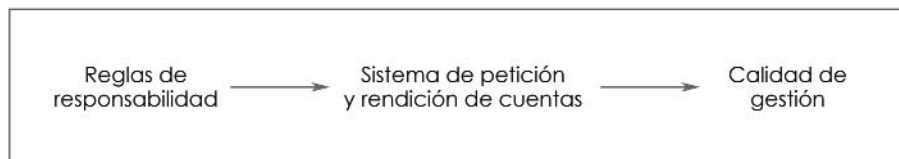
Estos tres sistemas determinan y dominan la calidad de la gestión de la maquinaria organizativa. Si no hay evaluación por desempeño, no importa la calidad de los sistemas, solo importa su coherencia. Cuando el juego es de baja responsabilidad es exigente con la coherencia y negligente con la calidad. Cuando no hay evaluación por desempeño produce coherencia mediocre, mediante un movimiento de nivelación *hacia abajo*, hasta lograr la compatibilidad que exige el sistema de más baja calidad del triángulo de hierro.

Por el contrario, genera coherencia de alta calidad cuando hay evaluación sistemática por desempeño y, en ese caso, nivela *hacia arriba*, hasta igualar la calidad del sistema más potente. El sistema de petición y prestación de cuentas determina y domina el triángulo de hierro. Es el sistema rector del triángulo. Es el punto de referencia para la verificación de la coherencia en relación con cualquier innovación en los sistemas de Alta Dirección.

Figura 3. EL TRIÁNGULO DE CALIDAD DE LA GESTIÓN



Figura 4. LA CALIDAD DE GESTIÓN



Fuente: Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno, 2007.

La primera instancia de coherencia la ejerce *hacia adentro*, en relación a los otros dos vértices del triángulo: el sistema de agenda y el sistema de gerencia. La calidad y exigencias de ambos no pueden exceder los límites operacionales del sistema de cobranza de cuentas por desempeño. Una agenda donde solo entran las urgencias y nunca las importancias, es perfectamente compatible con la ausencia de evaluación por desempeño. Lo mismo ocurre con un sistema de gerencia rutinario, sin creatividad ni esfuerzo por alcanzar resultados. El sistema de cobranza de cuentas por desempeño crea o impide, en caso de no existir, la *demanda* por prácticas de trabajo innovadoras y de calidad. Por consiguiente, la calidad de la evaluación por desempeño determina la calidad del triángulo de hierro.

La conclusión obvia de esta propuesta teórica es la siguiente: hay una relación muy fuerte entre las *reglas de responsabilidad*, los *sistemas de petición y rendición de cuentas* y la *calidad de gestión* (Figura 4).

Esta regla se aplica tanto al interior de la Oficina del Gobernante y de la organización estatal como entre éstas y su entorno. Así como en la organización pública la rendición de cuentas hacia la máxima conducción del gobierno tracciona al resto de los sistemas hacia mayores niveles de calidad, la demanda de rendición de cuentas por parte de la sociedad civil eleva la calidad de los resultados de las políticas públicas.

Este último aspecto es central para situar esta propuesta de fortalecimiento de la Oficina del Gobernante, en el marco del debate sobre la demanda de mayor calidad institucional de nuestros gobiernos. En este sentido, el

concepto del "triángulo de calidad" de gobierno y la importancia de la "rendición de cuentas" como eje rector que tracciona al conjunto del sistema hacia mayores niveles de calidad, puede aplicarse para pensar los caminos a recorrer en un proceso de mejora de la calidad institucional.

Alcanzar acuerdos conjuntos que permitan el establecimiento de reglas de responsabilidad y sistemas de petición y rendición de cuentas representa un desafío clave en la relación de coordinación y control existente entre el poder legislativo y el ejecutivo, que permitiría traccionar hacia una mayor calidad del sistema republicano en su conjunto.

El mismo desafío se presenta en relación a la participación de la sociedad civil en el proceso de gobierno. Pasar de una democracia "representativa", donde la participación ciudadana se limita al acto electoral, a una democracia "participativa" donde las demandas de la sociedad cuentan con canales estables de expresión y petición de cuentas a sus gobernantes, permitiría elevar en igual sentido la calidad del proceso de producción de políticas públicas.

Avanzar en estos otros planos del fortalecimiento de la política, aunque exceden el alcance del presente documento, es clave a la hora de pensar las estrategias a implementar para alcanzar una mayor calidad de nuestros gobiernos. El fin último es encontrar los caminos y herramientas que nos permitan fortalecer la política, y la democracia, en su capacidad de dar respuesta a los complejos y urgentes problemas que enfrentan las personas que viven en nuestra región.

AGRADECIMIENTOS

Documento elaborado con la colaboración de Juan Ignacio Babino y Luciana Carpinacci. El autor agradece los valiosos comentarios realizados al borrador por Marcos Jasin y Gabriel Martínez.

NOTAS FINALES

a. No es el propósito de este documento avanzar en el desarrollo de las técnicas y metodologías de prospectiva que existen para el desarrollo de planificación de largo plazo. Sin embargo, sí queremos destacar que constituye un componente fundamental para fortalecer la capacidad de gobierno. Para un desarrollo sobre esta temática ver *Strategia Consultores* (3). En este sentido, la creación de un "Centro de Gran Estrategia" con capacidad para generar "inteligencia" y consensos puede responder a interrogaciones como: ¿qué sociedad queremos?, ¿qué lugar deseamos ocupar en el mundo?, ¿qué tipo de sociedad heredarán nuestras futuras generaciones?

b. El profesor Carlos Matus (Chile 1930-Venezuela 1998) fue uno de los más reconocidos expertos en técnicas y métodos de gobierno. Economista graduado en la Universidad de Chile, Master en la Universidad de Harvard y diplomado en la Harvard Law School. Fue ministro de Economía y presidente del Banco Central de Chile durante la presidencia de Salvador Allende, asesor de Naciones Unidas, presidente de la Fundación Altadir y autor de importantes publicaciones. Asesor en métodos de gobierno y en el desarrollo de escuelas de gobierno en diversos países de Latinoamérica.

c. En el marco de las tareas de diseño, la Fundación CiGob realizó un relevamiento de la oferta de formación existente en el ámbito de las

instituciones académicas (universitarias y otras organizaciones de la sociedad civil) para dirigentes de gobierno, focalizada originalmente en la República Argentina, pero que se está extendiendo a la región.

d. En adelante los términos político-técnico o técnico-político se utilizan como sinónimos, aplicándose como calificativo tanto para el género femenino como masculino.

e. Desde una visión sistémica de la gestión de gobierno, para lograr una gestión de calidad, un gobierno debe garantizar el funcionamiento integrado de cuatro funciones básicas: 1) la direccionalidad estratégica, que a través de la definición de una matriz de resultados estratégicos brinda la orientación del Plan de Gobierno; 2) la operacionalización y los sistemas de administración de recursos reales y financieros, que proveen las reglas y procedimientos para la administración de los recursos; 3) las reglas para la organización y gestión del aparato público, que provee los principios básicos de diseño organizativo y acuerdos de gestión para alcanzar los resultados del Plan de Gobierno; 4) el sistema de control y monitoreo de la gestión, que provee a la conducción reportes sobre el cumplimiento del Plan de Gobierno. Estas cuatro funciones críticas permiten orientar la gestión de las organizaciones públicas hacia una gestión comprometida con los resultados propuestos en el Plan de Gobierno. Ver Babino L. "La planificación como función de la gestión de gobierno" (5).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. [En línea] Nueva York: PNUD; 2004 [fecha de acceso 20 de marzo de 2007]. URL disponible en: <http://www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html>
2. Matus C. Teoría del Juego Social. Caracas: Fondo Editorial Altadir; 2000.
3. Strategia Consultores. Centro de Grande Estrategia. [En línea] Belén: Strategia Consultores LTDA; 2007 [fecha de acceso 25 de marzo de 2007] URL disponible en: http://www.strategiaconsultores.com.br/artigos/transicao.asp?arquivo=Centro_GE_CODEM.pdf

4. Huertas BF. Planificar para gobernar: El método PES, Entrevista a Carlos Matus. 2da ed. Buenos Aires: Fundación CiGob, Fundación Altadir, Editorial Universidad de La Matanza; 2006.
5. Babino L. La planificación como función de la gestión de gobierno. [En línea]. XVIII Seminario Nacional de Presupuesto Público Mejora en la Función Pública Administración Tributaria Nacional, Provincial y Municipal. Villa Carlos Paz, Córdoba; 5 al 31 de octubre de 2004. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública [fecha de acceso 4 de abril de 2007]. URL disponible en: http://www.asap.org.ar/publicaciones/revistas/Revistas_Seminario/Revista_%20XVIII/Babino.zip
6. Matus C. El líder sin Estado Mayor. La Paz: Fondo Editorial Altadir; 1997.
7. Matus C. Los Tres Cinturones de Gobierno. Caracas: Fundación Altadir; 1997.

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

- Aristogiton M, Strategia Consultores, Fundación Altadir. Acompanhamento e Reforço do Sistema de Suporte a Tomada de Decisões, Elementos para o Desenho da Sala de Governo. Belem: Strategia Consultores LTDA; 2007.
- Bresser Pereira LC. De la administración pública burocrática a la gerencial. [En línea]. Revista do Serviço Público. 1996;47(1) [fecha de acceso 30 de marzo de 2007]. URL disponible en: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95espanh.pdf>
- Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno, Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento. Primera edición de la Encuesta a la Alta Dirección Política. [En línea] Proyecto de indagación sobre prácticas de trabajo de la dirigencia de gobierno. Buenos Aires: CIGob; 2007 [fecha de acceso 31 de julio de 2007]. URL disponible en: http://www.cigob.org.ar/enc_present.htm
- Lahera PE. Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? Revista del CLAD Reforma y Democracia. 2006;(35).
- Lindblom C. Democracia y sistema de mercado. México: Fondo de Cultura Económica; 1999.
- Matus C. Adiós, Señor Presidente. Caracas: Fondo Editorial Altadir; 1994.
- Serra A. La gestión transversal, expectativas y resultados. Revista del CLAD Reforma y Democracia. 2005;(32):21-50.

FORMA DE CITAR

Babino LG. La Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas. Salud Colectiva. 2008;4(1):77-90.

Recibido el 15 de enero de 2008

Versión final presentada el 20 de febrero de 2008

Aprobado el 5 de marzo de 2008