



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de
Administración para el Desarrollo
Venezuela

Babino, Luis Guillermo

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

Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 43, febrero, 2009, pp. 155-176

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533674007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

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

Luis Guillermo Babino

Luis Guillermo Babino

Licenciado en Economía en la Universidad de Buenos Aires (UBA), con especialización en gestión de políticas públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Fue Subsecretario de Gestión Pública de la Nación Argentina. Colabora como consultor de diversos organismos públicos a nivel nacional, provincial y municipal asesorando en temas de Reforma del Estado y Sistemas de Alta Dirección. Actualmente es el Presidente de la Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno (CiGob).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de
Gobierno (CiGob)

Av. Roque Sáenz Peña 615, 5to. Piso, Oficina 501

1393 Buenos Aires - Argentina

Tel.: (5411)43930186

Fax: (5411)43284193

E-mail: babinoluis@gmail.com

Enfrentamos una crisis de capacidad de gobierno; 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 Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas *

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 generalizadamente la democracia como forma de gobierno. A pesar de ello, las investigaciones reflejan que 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. El presente documento postula que enfrentamos una crisis de capacidad de gobierno¹; 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.

Esta situación se debe en parte a la visión que ha sustentado a las reformas del Estado en las últimas décadas. La década de los noventa 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 a los niveles gerenciales del aparato público. Es el caso de las denominadas "reformas de segunda generación", que impulsaron proyectos para la instalación de modelos de gestión vinculados a resultados basados en 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. Escasas o inexistentes fueron las

Recibido: 01-08-2008. Aceptado: 22-01-2009.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 noviembre de 2008. 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.

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: motores muy potentes pero con sistemas de alerta mal diseñados o inexistentes, sistemas de freno de baja calidad e inadecuada información para la conducción de los pilotos. Esta ruptura entre alta velocidad y bajo gobierno preanuncia un final previsible.

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. En efecto, la Política es la que puede y debe mejorar la calidad del juego democrático.

En la primera parte del trabajo 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; 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 ambos casos, el propósito es realizar una conceptualización inicial acerca de las deficiencias identificadas y de los abordajes que se consideran apropiados para superarlas. Por último, y a modo de conclusión, abordamos las condiciones necesarias para generar un sistema de gobierno orientado a la calidad en la gestión.

1. Los desafíos de gobernar

A comienzos del siglo XXI, los países de América Latina han adoptado, en forma generalizada, la democracia como 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.

Un informe del PNUD abre 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

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 sólo algunos de los complejos problemas que los gobernantes deben afrontar, al tiempo que, ante la falta de respuestas adecuadas, la Política pierde legitimidad.

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 (PNUD, 2004).

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 sólo algunos de los complejos problemas que los gobernantes deben afrontar, al tiempo que, ante la falta de respuestas adecuadas, la Política pierde legitimidad como actor protagonista del cambio y el desarrollo social.

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 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 que, legítimamente, procuran impulsar los mecanismos de control social, al tiempo 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 que la Política, a pesar de ser clave para impulsar el desarrollo de una sociedad, no ha sido reconocida (ni por ella misma, ni por otros actores) como un actor que necesite acciones de fortalecimiento. En este escenario, tanto los sistemas implementados en el aparato burocrático como los mecanismos impulsados desde las organizaciones de la sociedad civil pierden su potencia. Se convierten en sistemas y mecanismos utilizados de manera ritual o superficial por los gobiernos, que los perciben como factores que imponen límites a su capacidad de acción.

La escasez de acciones ligadas a la tonificación de las capacidades políticas 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 destinados 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 dirigidos al estudio y desarrollo de estrategias de largo plazo.

Superar esta situación requiere de una estrategia integral para fortalecer el estrato "político" del Estado, incrementando la capacidad de gobernar de la Política sobre los procesos que conduce a través de: a) una formación específica para el ejercicio de gobierno, b) el desarrollo de herramientas y dispositivos de soporte para la alta dirección política, y c) la instalación de centros de prospectiva y planificación de largo plazo.

Este documento presenta los resultados de desarrollos realizados para el diseño de los dos primeros componentes de la estrategia: la implementación de una oferta formativa y de entrenamiento de nuestros dirigentes, y el desarrollo e instalación de sistemas y herramientas adecuadas a los procesos complejos que tienen lugar en la "Oficina del Gobernante" de nuestros gobiernos. Una oficina de gobierno poderosa brinda soporte para gobernar situaciones sociales conflictivas y que generan presión sobre los gobiernos.

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

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 quienes ocupan cargos de responsabilidad 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.

Si no se trata de un problema de educación, ¿dónde se encuentran las deficiencias?

La formación universitaria que reciben nuestros gobernantes corresponde a las disciplinas verticales: Medicina, Derecho, Economía,

El desarrollo de un pensamiento transdisciplinario permitirá superar la frecuente fractura que se da en nuestros gobiernos entre el estrato técnico y el nivel político, contribuyendo a la creación de un estrato técnico-político de gobierno.

Ciencia Política, que siguen la lógica de organización departamental de la Universidad. Sin embargo, en la práctica social, los problemas no siguen la lógica vertical de las ciencias, sino que requieren un abordaje complejo, transdisciplinario. Por ejemplo, el economista que formula políticas económicas y el médico que hace políticas de salud, formados en facultades verticales, parecieran estar en su campo de competencia, a pesar de la frecuencia de sus fracasos en la gestión pública. Esto se explica porque aquellos sólo tienen competencia para realizar una *práctica profesional intradepartamental*. No tienen la formación necesaria para ejercer la *práctica social horizontal*.

La práctica pública cruza *horizontalmente* todas las especialidades y genera sus propios problemas. Sabemos que un problema de salud no sólo 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"... "En este sentido, la formación de nuestros dirigentes debiera dar respuesta a la necesidad de un pensamiento transdisciplinario, interdepartamental. 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" (Huertas, 2006).

El desarrollo de este pensamiento transdisciplinario permitirá superar la frecuente fractura que se da en nuestros gobiernos entre el estrato técnico y el nivel político, contribuyendo a la creación de un estrato técnico-político de gobierno. En la gestión de gobierno, la Política y la Técnica operan con racionalidades diferentes y el problema principal en su interacción es que la primera no logra dirigir a la segunda en función de las prioridades del plan de gobierno.

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. Sólo así puede superar el reduccionismo a cualquier criterio único y monótono de eficacia o productividad.

Esta nueva capa político-técnica es requerida urgentemente 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.

Sobre la base de este marco conceptual, un grupo de profesionales nucleados en torno a la Fundación CiGob (Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno) de Argentina y *Strategia de Brasil* se propusieron diseñar una oferta formativa destinada a contribuir en la construcción de un estrato político-técnico de gobierno en los países latinoamericanos. De ese proyecto, comenzado en el año 2004, surgió el actual Programa Latinoamericano de Formación y Entrenamiento para la Dirección Política, que actualmente tiene su sede en la Ciudad del Saber, Panamá², aprovechando su particular institucionalidad y su conectividad con toda la región, no sólo tecnológica sino también geográfica.

A continuación, se exponen las características centrales de la oferta formativa diseñada:

a. Formación basada en las necesidades de la dirigencia política para el desempeño de su función. En nuestros países, la formación de dirigentes se suele definir a partir de lo que podríamos denominar "la lógica de la oferta". Esto significa que las instituciones educativas

La política es saber ser y hacer, es reconocer que hay valores en juego y si bien hay un arte e intuición detrás de cada decisión, se requieren métodos para poder abordar la praxis política.

diseñan la currícula priorizando los recursos docentes disponibles, sin una suficiente indagación y diseño adecuado a las demandas reales del ámbito de la gestión gubernamental. Esto trae aparejado, como consecuencia, un débil impacto en la formación práctica de los participantes y, por ende, en la eficacia de las políticas gubernamentales.

El diseño de la oferta tuvo una primera fase que consistió en el estudio de la demanda, de las necesidades de formación de la dirigencia con base en las debilidades identificadas en los procesos de toma de decisiones de gobierno³. Partiendo de este análisis, se diseñó un modelo de oferta que está centrado en las capacidades para el desempeño de la función de gobernar. Esto implica una postura epistemológica distinta respecto del acceso al conocimiento: el saber ser y el saber hacer. El "*saber ser*" supone una toma de conciencia por parte del participante en la formación de que se encuentra inmerso en un mundo político donde está forzado permanentemente a tomar decisiones que ponen en juego valores éticos. Por ejemplo, el político debe decidir entre rendir cuentas a la sociedad o no hacerlo; decidir entre generar instancias de participación o no; decidir medidas que pueden afectar regresivamente o no la distribución del ingreso, etc. En relación con el "*saber hacer*", se trata de que el técnico-político pueda poner en juego el conocimiento adquirido en instancias concretas de su acción profesional. Para resumir, la política es saber ser y hacer, es reconocer que hay valores en juego y si bien hay un arte e intuición detrás de cada decisión, se requieren métodos para poder abordar la praxis política.

Complementariamente, la orientación metodológica adoptada es el enfoque de formación basado en competencias profesionales. Entendemos las competencias como: "Las capacidades adquiridas (conocimientos, actitudes, aptitudes, perspectivas, habilidades) mediante procesos sistemáticos de aprendizaje que posibilitan, en el marco del campo elegido, adecuados abordajes a sus problemáticas específicas, y el manejo idóneo de procedimientos y métodos para operar eficazmente ante los requerimientos que se plantean" (Lafourcade, 1969).

El perfil destinatario de la formación es el *técnico-político*. El propósito fundamental del *técnico-político* es tomar decisiones, asesorar o incidir en los procesos clave de producción de políticas públicas. Para la formación de este actor se ha identificado un conjunto de competencias críticas: construirle viabilidad a un proyecto político, definir resultados estratégicos de gobierno, operacionalizar un plan

de gobierno, viabilizar las acciones del plan de gobierno, implementar programas gubernamentales y evaluar los resultados de la gestión (ver Gráfico 1).

Gráfico 1
Capacidades clave del técnico-político



Fuente: CiGob-CIPPEC (2007).

Estas capacidades le deben permitir al gobernante enfrentar en una mejor condición la complejidad de los problemas de gobierno. Entendemos que estas capacidades están actuando simultáneamente (aunque con énfasis diferentes en cada momento) en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas de gobierno.

b. Marco conceptual común. El diseño del Programa toma como base conceptual las Ciencias y Métodos de Gobierno, desarrollado por el Prof. Carlos Matus. Con el fin de situar a los participantes en los conceptos básicos de esta disciplina, el Programa prevé el dictado de un módulo introductorio en el cual se analiza la médula teórica de la Teoría del Juego Social (Matus, 2000). El resto de los módulos

del Programa retoman y profundizan conceptos de la disciplina que están relacionados con los temas bajo análisis.

c. *Oferta modular.* El diseño del Programa parte de la premisa que, debido a que no todos los participantes tienen la misma experiencia y foco de interés y desempeño, cada uno debe tener la libertad de elegir aquellos contenidos que sean de su interés. Por esta razón, los contenidos de la oferta se presentan en forma modular, y cada uno de los módulos se propone dar respuesta a los desafíos que se le presentan al gobernante en la resolución de un aspecto del gobierno (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Contenidos de la oferta

MÓDULO	PROBLEMA QUE ATIENDE...
Intervenir en la realidad social	Cómo analizar estratégicamente la realidad para tomar decisiones en la resolución de problemas de gobierno.
Diseño del proyecto ético-político	Cómo planificar y dirigir una campaña electoral moderna como instancia preparatoria para liderar un proyecto de gobierno sobre bases participativas.
Diseño de la Oficina de Gobierno	Cómo aplicar filtros de calidad a la gestión del gobernante.
Diseño de organizaciones	Cómo manejarse con el aparato público.
Comunicación y Liderazgo	Cómo implementar estrategias para el logro de resultados en los equipos de trabajo.
Presupuesto por resultados	Cómo asignar recursos a las prioridades de gobierno.
Balance Global de Gestión	Cómo monitorear la marcha del Plan de Gobierno en respuesta a las demandas y expectativas de la sociedad.
Mecanismos de participación de la sociedad civil	Cómo involucrar a la sociedad civil en la políticas y programas de gobierno.
Monitoreo de problemas de la sociedad	Cómo utilizar las herramientas de indagación a beneficiarios de los programas públicos.
Explotación de información	Cómo apropiarse y utilizar información en el proceso de toma de decisiones de gobierno.

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

La noción 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.

del Programa, estén al mismo tiempo imbuidos de los conceptos y el 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.

3. La Oficina del Gobernante como ámbito de toma de decisiones

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

Entendemos la Oficina del Gobernante (OG) 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 gobierno⁴.

La noción 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 cuestiones como la íntima reflexión del líder sobre el rumbo estratégico de su gestión en relación con el 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 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 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

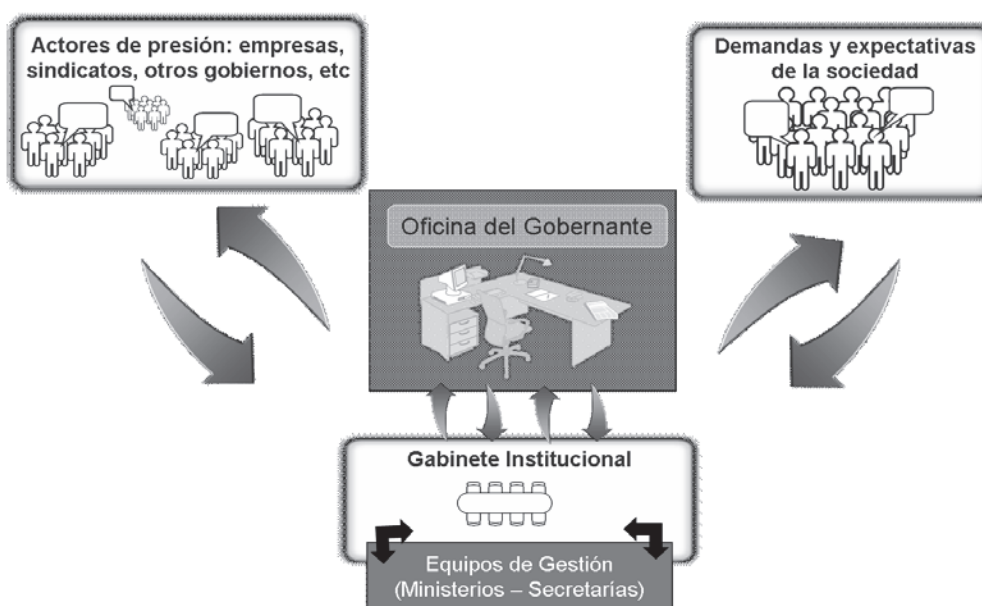
importante no son las precisiones físicas ni formales, sino la calidad de los procesos que deben darse para que la decisión sea eficaz en términos de los resultados deseados.

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 (1997) 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 amplificados por las señales de alarma, la proclividad al inmediateismo y la superficialidad de los medios de comunicación."

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 (ver Gráfico 2).

Gráfico 2
Las demandas a la Oficina del Gobernante



Fuente: CiGob-CIPPEC (2007).

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.

- 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.

En suma, no existen en general métodos y dispositivos, ni un ámbito sistemático y profesional de procesamiento técnico-político de problemas. Tampoco existe un sistema integrado de asesoría formal al gobernante que trabaje a partir de un método de procesamiento que valore técnico-políticamente los problemas de gobierno. Por otra parte, tendencialmente hay una ausencia de reglas dentro de la Oficina del Gobernante para decidir qué problemas tienen suficiente valor como para ser enfrentados en ese ámbito y cuáles deben ser derivados a niveles inferiores de decisión; además, prevalece la percepción en los dirigentes de que las Reuniones de Gabinete no resultan útiles como instancias de comunicación para la gestión.

Para contribuir a superar estas deficiencias, pueden introducirse dos líneas de cambio en la Oficina del Gobernante:

Primero, instalar un ámbito de procesamiento técnico-político en la Oficina del Gobernante, a través del funcionamiento de una Unidad Técnica Política (UTP) que procese los problemas que debe enfrentar el gobernante, y que cumpla las funciones siguientes: asistir al líder de la organización para establecer la Agenda de gobierno; realizar los "filtros de valor y de calidad"⁵ 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, y asegurar el buen funcionamiento de los sistemas "soporte" de la Alta Dirección.

El sistema de planificación en la Oficina del Dirigente permite establecer los resultados estratégicos de la gestión y las operaciones para alcanzarlos. Contar con estas definiciones posibilita la instalación de la regla de la rendición de cuentas.

Segundo, instalar Sistemas de Soporte para la Alta Dirección, como los siguientes:

- *Plan Estratégico.* El sistema de planificación en la Oficina del Dirigente permite establecer los resultados estratégicos de la gestión y las operaciones para alcanzarlos. Contar con estas definiciones posibilita la instalación de la regla de la rendición de cuentas, tanto al interior de la organización, entre el gobernante y sus equipos, como entre la organización con 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 las encuestas, entre otras) que se utilizan de forma corriente durante el momento electoral podrían proveer información valiosa a los gobernantes al momento de configurar su proyecto de gobierno y también para la toma de decisiones cotidiana. La utilización de herramientas como encuestas, mapeo de actores sociales y sistemas de monitoreo evitaría tomar decisiones a ciegas y prevería 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, en tanto ámbito para la toma de decisiones y el establecimiento de compromisos de gestión.

- *Sistema de Evaluación.* 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 acerca de una materia racionalmente enlazados entre sí. Podemos entender el 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 (1997), en su libro *Los tres cinturones de gobierno*, 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 clave:

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

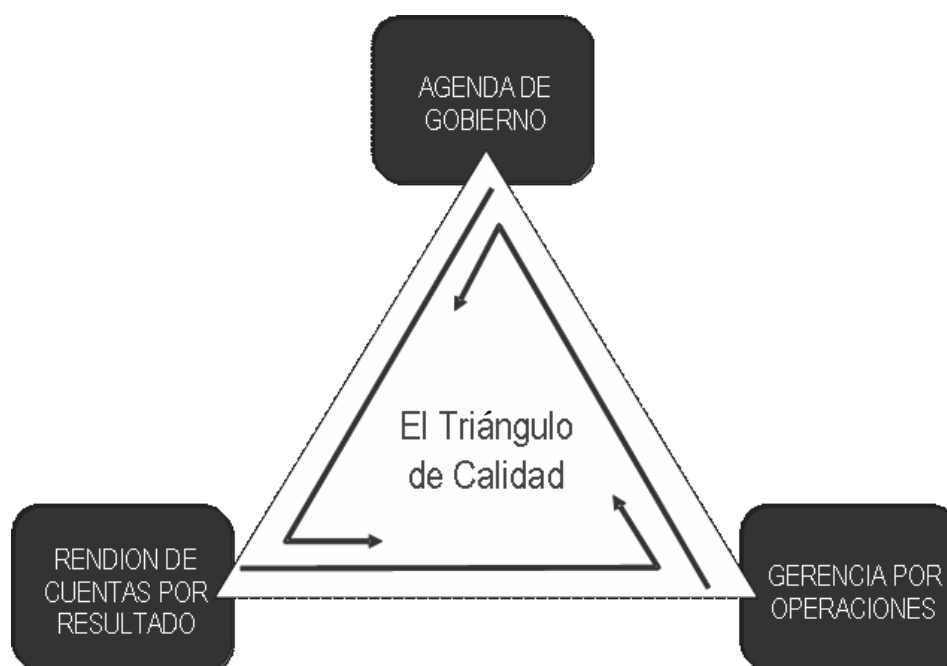
b) *petición y prestación de cuentas por desempeño*, que evalúa, valora, premia y castiga los resultados de la gestión y el esfuerzo por alcanzarlos; y

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 cuáles 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 (ver Gráfico 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, sólo importa su coherencia. Cuando el juego es de *baja responsabilidad* se hace exigente con la coherencia y negligente con la calidad. Cuando no hay evaluación por desempeño se 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, se genera coherencia de alta calidad cuando hay evaluación sistemática por desempeño, lo que, en ese caso, nivela *hacia arriba* hasta igualar la calidad del sistema más potente.

Gráfico 3
El triángulo de calidad de la gestión



Fuente: Matus (1997).

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.

La primera instancia de coherencia la ejerce *hacia adentro*, en relación con 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 sólo 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 *demand*a por prácticas de trabajo innovadoras y de calidad. Por consiguiente, la calidad de la evaluación por desempeño determina la calidad del triángulo de hierro.

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.

La conclusión obvia de esta propuesta teórica es la siguiente. Existe una relación muy estrecha entre las reglas de responsabilidad, el sistema de petición y rendición de cuentas y la calidad de gestión.

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 a la máxima conducción del gobierno arrastra 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 propulsa 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 para aumentar la calidad del sistema republicano en su conjunto.

El mismo desafío se presenta en relación con 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, también permitiría elevar 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.

Notas

(1) La *capacidad de gobierno* se la debe entender en relación con el concepto de "gobernar", propuesto por Matus (1997), quien sostiene que "...Gobernar [...] exige articular tres variables: a) el *proyecto de gobierno*; b) la *capacidad de gobierno*; y c) la *gobernabilidad del sistema*. Específicamente, se entiende a la capacidad de gobierno como la capacidad de conducción o dirección que se acumula en la *persona* del líder, en su *equipo de gobierno* y en la *organización* que dirige. Se basa en el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno requeridas para conducir el proceso social, dadas la gobernabilidad del sistema y el compromiso del proyecto de gobierno. Capacidad de gobierno es sinónimo de *pericia* para realizar un proyecto".

(2) La Ciudad del Saber es un complejo internacional para la educación, la investigación y la innovación, organizado para promover y facilitar la sinergia entre universidades, centros de investigación científica, empresas de la nueva economía y organismos internacionales. El complejo está a cargo de la Fundación Ciudad del Saber, una organización privada sin fines de lucro creada en 1995, cuya Junta de Síndicos está integrada por representantes de los sectores académico, empresarial, laboral, legislativo y gubernamental. La misión de la Fundación Ciudad del Saber es garantizar el desarrollo de la Ciudad del Saber como un espacio donde se promueve la sinergia entre sus componentes. (<http://www.cdspanama.org/>).

(3) Para identificar tales necesidades, se llevó adelante una Encuesta a la Alta Dirección Política, consistente en un proyecto de indagación sobre las prácticas de trabajo de la dirigencia de gobierno. Ver CiGob-CIPPEC (2007).

(4) 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: i) la direccionalidad estratégica, que a través de la definición de una matriz de resultados estratégicos brinda la orientación del Plan de Gobierno; ii) la operacionalización y los sistemas de administración de recursos reales y financieros, que proveen las reglas y procedimientos para la administración de los recursos; iii) las reglas para la organización y gestión del aparato público, que proveen los principios básicos de diseño organizativo y acuerdos de gestión para alcanzar los resultados del Plan de Gobierno; y iv) 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 (Babino, 2004).

(5) Filtros de valor: son aquellos que impiden que lleguen a la decisión del gobernante cuestiones que pueden ser resueltas en niveles inferiores. Impiden que problemas importantes se desvíen a niveles inferiores.

Filtros de calidad: son aquellos que le dan procesamiento tecnopolítico a los problemas que han ingresado a la Oficina de Gobierno antes que lleguen a la toma de decisiones del gobernante. Le brindan soporte a la toma de decisiones evitando la improvisación y la ceguera situacional.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (ed.) (2000), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3. ed.
- Babino, Luis (2004), "La planificación como función de la gestión de gobierno", en *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*, Buenos Aires. XVIII Seminario Nacional de Presupuesto Público, Villa Carlos Paz, Córdoba, octubre.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996), De la administración pública burocrática a la gerencial, Brasilia, <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95espanh.pdf>.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos; Cunill Grau, Nuria; Garnier, Leonardo; Oszlak, Oscar; y Przeworski, Adam (2004), *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; CLAD.
- CiGob-CIPPEC (2007), "Documento de conclusiones de la Encuesta a la Alta Dirección Política", Buenos Aires, Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno; Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento. Proyecto de Indagación sobre Prácticas de Trabajo de la Dirigencia de Gobierno, <http://www.cigob.org.ar>.
- Dror, Yehezkel (1996), "Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina", documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, 7 al 9 de noviembre.
- _____ (por publicar), Escuela para dirigentes, en *Las bases sistémicas de formulación de políticas en los 90's*, Kenyon B. De Greene (ed.).
- Echebarría, Koldo; Subirats, Joan; Longo, Francisco; Zapico, Eduardo; Babino, Luis; Dequino, Diego; Hintze, Jorge; Pacheco, Regina; Oszlak, Oscar; Motta, Paulo Roberto; y Bandeira, Mariana Lima (2005), *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- Huertas B., Franco (2006), *Planificar para gobernar: el método PES. Entrevista a Carlos Matus*, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Matanza; Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno; Fundación Altadir. 2. ed.

- Lafourcade, Pedro D. (1969), *Evaluación de los aprendizajes*, Buenos Aires, Kapelusz.
- Lahera P., Eugenio (2006), "Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 35, Caracas.
- Lindblom, Charles (1999), *Democracia y sistema de mercado*, México, Fondo de Cultura Económica (Nuevas Lecturas de Política y Gobierno).
- Matus, Carlos (1994), *Adiós, señor presidente*, Caracas, Fondo Editorial Altadir.
- _____ (1997), *El líder sin Estado Mayor*, La Paz, Fondo Editorial Altadir.
- _____ (1998), *Los tres cinturones del gobierno*, Caracas, Fundación Altadir.
- _____ (2000), *Teoría del juego social*, Caracas, Fondo Editorial Altadir.
- Moura, Aristogiton; Strategia Consultores; y Fundación Altadir (2007), *Acompanhamento e reforço do Sistema de Suporte a Tomada de Decisões: elementos para o desenho da Sala de Governo*, Belem, abril, mimeo.
- PNUD (2004), Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, New York, PNUD, <http://www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html>.
- Russell, Ackoff (1981), *El arte de resolver problemas*, México, Limusa.
- Serra Martín, Albert (2005) "La gestión transversal: expectativas y resultados", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas.
- Serra Martín, Albert; Cunill Grau, Nuria (coord.); y García López, Roberto (coord.) (2007), *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, Caracas, CLAD (Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 11). Proyecto "Modelo Abierto de Gestión para Resultados en las Organizaciones Públicas, 2006-2007", CLAD, BID.
- Tavares, Martus y Berretta, Nora (2006), *Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias*. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), Diálogo Regional de Política, mimeo.