

# GESTIÓN ESTRATÉGICA Y CREACIÓN DE VALOR EN EL SECTOR PÚBLICO.

Mark H. Moore.  
Barcelona, Paidós, 1998.

## INTRODUCCIÓN.

La preocupación central de Moore es definir un nuevo directivo público. "que gracias al ejercicio éticamente responsable de su capacidad de gestión política y operativa, contribuya a que el sector público genere valor". El segundo aspecto relevante es su intento de resolver la contradicción administración-política y el tercero "estructurar una guía de razonamiento práctico par el gestor público" para alcanzar los dos objetivos anteriores.

Los gestores públicos son los funcionarios que disponen de autoridad directa sobre los recursos públicos, pero para efectos de este libro, se incluirán además a los supervisores y controladores, porque lo que se espera de los gestores públicos tiene importancia en su actuar. El interés se centra en lo que deben hacer y en como deben pensar.

El autor reconoce que las estructuras y el funcionamiento institucional determinan el pensamiento de los gestores. Pensamiento y acción son entonces variables dependientes de las estructuras, las que constituyen variables independientes. Pero cualquier reforma de estructuras significa redefinir el rol de los gestores y éstos a su vez van a determinar el grado de éxito alcanzado.

El autor reconoce como contexto histórico de la obra la situación norteamericana del último cuarto del siglo XX, pero se basa en toda la bibliografía académica en un sentido global incluyendo, en primer lugar la Política y las Políticas Públicas, la Economía, la Teoría de la Organización, la Teoría de la Administración Pública, el Derecho Administrativo y la Gestión de Empresas. Sin pretender tener el dominio de esos conocimientos, hay que acudir a ellos para hacer avanzar la Gestión Pública y afirmarse en técnicas desarrolladas como la Estadística, la Investigación Operativa y la Economía para calibrar el valor público.

El éxito de la gestión pública puede ser el éxito mismo del gestor o la supervivencia de la organización pública o la eficacia personal para conseguir los resultados políticos deseados. Pero la definición adoptada por el autor es que el éxito es el "aumentar el valor público producido por las organizaciones públicas tanto a corto plazo como a largo plazo". Para verificar la validez de esta posición hay que ver si las ideas son útiles para que el profesional pueda dedicarse a lo importante y principalmente si las ideas propuestas están bien fundadas.

La intención del libro es lograr que con los recursos asignados se produzca el mayor valor público posible.

## **IMAGINACIÓN GERENCIAL.**

Al gestor público se le prestan problemas como el siguiente: En una Biblioteca Pública ha ocurrido el fenómeno de que entre determinadas horas hay gran afluencia de niños. La razón verdadera de ello es que las madres han empezado a utilizar la Biblioteca como guardería infantil y ello significa un gran volumen de trabajo adicional y la biblioteca se había transformado en una especie de parque interior. La cuestión que se planteaba es la de nuevas demandas para atender a las madres trabajadoras ¿Qué hacer?

Las soluciones son muy diversas: enviar una carta al periódico local; reglar e impedir el acceso de los niños, que en realidad no vienen a leer; ampliar las funciones de la Biblioteca y conseguir más recursos aprovechando para hacer un cambio y modernización total (lo que es casi imposible); o, recurrir a la colaboración de voluntarios, incluyendo algunas de las madres de los niños. Otra solución complicada era cobrar por los servicios o quizás podría reorganizar la biblioteca sin nuevos gastos, creando espacios especiales para los niños o hasta salas para ver películas y aprovechar la asistencia de los niños para fomentar la lectura.

Esta es la situación en el que el gestor público debe verla como la oportunidad de crear más valor público: se pueden dividir salas para niños, con juguetes, videos y discos compactos; organizar reuniones, clubes y conciertos.

La doctrina tradicional señala que en los niveles políticos se definen las funciones y los objetivos de las organizaciones y al gestor le corresponde simplemente la aplicación. Sin embargo, lo que se requiere ahora es imaginación y la creación de caminos ascendentes para ponerse de acuerdo con los niveles políticos y descendentes para lograr el apoyo y aporte de la comunidad. Hay que inspirarse en los gestores privados -sin imitarlos- pero hay que buscar soluciones alternativas que siempre consideren la creación de más valor público. En resumen hay que pasar de técnicos a estrategias.

El propósito de este libro es reconocer que "la sociedad necesita imaginación generadora de valor" y que hay que desarrollar una concepción que haga que los gestores públicos sean más útiles a la sociedad creando este valor.

## **VISIONES DEL VALOR PÚBLICO.**

El sector privado, a través de sus empresas y del trabajo gerencial que logra vender productos que permiten obtener ganancias y así se está creando valor privado. De manera muy simple lo que se trata

es hacer lo mismo en el sector privado. Pero dado que el concepto de valor público es abstracto, se presentan diversas formas de medir este valor, aunque ninguna de ellas es perfecta. Una es la teoría de la democracia estableciendo el valor en función de la satisfacción que produce en los políticos los resultados logrados por la organización. Otra es utilizando las técnicas de evaluación de programas, que permite al directivo saber si su organización ha alcanzado los objetivos propuestos políticamente, pero fijados en términos analíticos. Otro procedimiento es utilizar las técnicas del coste-beneficio para comparar el beneficio que obtienen los individuos en relación a lo que han pagado para obtener el servicio o producto. Finalmente, apoyándose en la gestión privada se puede considerar la satisfacción de los clientes, especialmente ahora que se preconiza el gobierno orientado al cliente.

Siguiendo el método tradicional americano, analiza un caso: la recogida de basura en una ciudad y exponiendo las distintas soluciones y las relaciones de ese servicio con la estética, la salud y otras variables similares, la opinión de los ciudadanos y las diversas opciones para resolver el problema considerando la creación de valor público. Sus conclusiones son las siguientes:

- "El valor se encuentra en los deseos y percepciones de las personas".
- Los deseos a satisfacer se deben expresar a través de las aspiraciones ciudadanas del sistema representativo.
- Organizar y gestionar una institución que satisfaga los deseos de los ciudadanos también crea valor público.
- Hay que economizar en el uso del dinero y la autoridad para que sea equitativa y eficiente la distribución del producto público.
- Los políticos (ciudadanos) son los autorizadores de qué se debe producir y con cuántos recursos, pero la organización debe poner a su disposición la información sustancial.
- El mundo real cambiará y las aspiraciones de los ciudadanos también, los directivos públicos deben estar preparados para reposicionar la organización y no sólo rutinizar las acciones.

Los métodos para calcular el valor público son útiles, pero tienen sus debilidades, de manera que hay que tomarlos como orientadores y no como la solución definitiva. El autor finaliza esta parte declarando: "Desgraciadamente esta recomendación es demasiado general y abstracta para que sea útil a los directivos públicos". Resolver este problema es el objetivo de la parte siguiente de la obra.

## **LA ESTRATEGIA ORGANIZATIVA.**

Una premisa es: "Los directivos públicos crean valor público", para explicarlo, se analiza la experiencia de William Ruckelhaus y la Agencia de Protección Medioambiental (EPA) y otro caso similar en una institución para delincuentes juveniles (DYS). La estrategia en el caso de EPA se basó en la "reducción de la contaminación" y en la DYS en "la humanización del trato" con los jóvenes.

En la década de los 70 surgió el movimiento ecologista que tuvo rápido apoyo político. Nixon respondió creando la Agencia mencionada (EPA), la que se desarrolló en medio de la pugna de los ecologistas y de los "contaminadores". La variedad de posiciones, el desconocimiento de los problemas y el costo de los programas, crearon una situación confusa, aunque se entendía que había un mandato público que realizar y Ruckelshaus debió enfrentar el reto de crear valor público para la sociedad a través de la EPA. Los directivos públicos tenían cierta discrecionalidad, mayor de la que reconocían los mismos ejecutivos pero limitada por los recursos y sus atribuciones. Un directivo privado tiene problemas similares, pero el valor está claramente definido como la maximización del valor de las acciones de la empresa. Pero el futuro es incierto para ambos directivos y para enfrentarlo se ha desarrollado el concepto de estrategia organizativa.

La estrategia se definió en el sector privado como la capacidad para lograr el mejor posicionamiento de la empresa en el mercado y en el entorno cada vez más complejo y cambiante considerando las amenazas y oportunidades. ¿Estos conceptos son aplicables en el sector público? La respuesta del autor es que ello es posible como en el caso de la biblioteca que se transformó en una especie de parque cubierto al ser capaz de establecer sus "capacidades distintivas".

Para la Kennedy School of Government la estrategia pública es, simultáneamente: declarar la misión de la organización, establecer su legitimidad y señalar cómo se alcanzaron los objetivos y le llaman "el triángulo estratégico". La estrategia debe ser valiosa, legítima y operativa y los directivos deben pensar estratégicamente integrando las tres perspectivas, lo que va en contra de los enfoques tradicionales de la Administración Pública que entendían que el nivel político definía los objetivos y otorgaba los recursos y al directivo le correspondía simplemente tratar de alcanzar esos objetivos con los recursos disponibles.

La concepción de estrategia organizativa es ilustrada y, en alguna medida demostrada como conveniente, por el proceso seguido y los resultados obtenidos en la EPA y en el DYS. Pero no trata simplemente de lo que se hizo en cada una de estas organizaciones, sino de las diversas opciones que se generaron y la forma como se seleccionaron las definitivas, considerando factores tales como la opinión pública, los medios de comunicación, los partidarios y opositores a las soluciones diseñadas, los apoyos políticos y finalmente los recursos obtenidos y la actitud de los funcionarios de la organización. Las dos estrategias estudiadas son completamente distintas, pero ambas fueron opuestas al statu quo y ambas tenían muchos riesgos.

## **GESTIÓN POLÍTICA Y LEGITIMIDAD.**

El directivo público debe hacer una gestión "hacia arriba", en los ámbitos políticos, especialmente para conseguir legitimidad en su acción. Para ello debe diagnosticar su entorno político y lograr la movilización de apoyo externo en los medios de comunicación, los afectados, los contrarios a su

acción, los partidarios, los superiores y hasta la opinión pública en general. El autor habla de "political managment" a la acción de los directivos en el debate político y las denomina funciones de la gestión política.

Siguiendo el método ya descrito, Moore presenta la experiencia de Miles Mahoney, nombrado consejero del departamento de asuntos sociales de Massachusetts (DCA) encargado especialmente de la planificación urbana, vivienda, guarderías infantiles y otras ayudas sociales que debe enfrentar los grandes planes de inversión urbana que tienen finalidades exclusivamente lucrativas, sin considerar el efecto que provocan entre los habitantes pobres del sector que sea afectado.. El otro caso analizado es el del doctor David Spence, director del Departamento de Sanidad, Educación y Bienestar de New Jersey (CDC), que tenía la responsabilidad de enfrentar una epidemia.

Los problemas presentados son estudiados como casos en los cuales las relaciones de los directivos públicos con sus superiores políticos y con todo el entorno de intereses es crucial. El diagnóstico del contexto político y especialmente del "entorno autorizador" son vitales para conseguir su apoyo, sin el cual no hay legitimidad en la acción.

## **PROMOCIÓN, NEGOCIACIÓN Y LIDERAZGO.**

En este capítulo se prosigue con el estudio de los casos DCA y CDC, esta vez presentando la forma como enfrentaron sus relaciones con el entorno autorizador, colocando en primer lugar la ética para conseguir apoyo. A veces se presenta la posibilidad de manipular el entorno, como en el caso de la amenaza de una epidemia y se adoptan soluciones heroicas que al final demuestran ser erróneas si la epidemia no ocurre. El otro extremo es la arrogancia basada en la infalibilidad de la posición adoptada. En cualquier caso lo que debe primar es una actitud ética, lo que significa reunir información para adoptar la decisión más correcta posible y ser capaz de abandonar posiciones si éstas no son sólidas.

Las técnicas para ayudar en estos procesos se refieren a "un conjunto de ideas que operan a un nivel de abstracción mayor que el consejo sobre lo que uno debería decir o hacer cuando intenta influir en otros."

Estas técnicas son:

- La promoción empresarial. -
- La gestión del desarrollo de la política -
- La negociación -
- La deliberación pública,
- El aprendizaje social y el liderazgo social. -

- El marketing público
- Y la comunicación estratégica,
- 

Cada una de estas técnicas son explicadas a través de tácticas que se han empleado en los casos analizados y en otros, destacando siempre la necesidad de actuar con flexibilidad.

El autor advierte que todas ellas pueden emplearse como manipulaciones para objetivos ajenos a la ética y desde esa perspectiva y conforme a los resultados plantea críticas a cada uno de ellas en los casos mencionados.

Reingeniería de la producción en el sector público, Para el autor "la esencia de la gestión reside en la implementación de lo que se quiere conseguir" que es opuesta al liderazgo. Esta declaración se sostiene a través del estudio de los casos de la Boston Housing Authority (BHA) y el Houston Police Department (HPD) y de los problemas que enfrentaron sus directivos, Harry Spence y Lee Brown, respectivamente.

La BHA poseía y administraba 17000 viviendas y 60000 personas arrendaban sus casas. Pero el 28% de los pisos estaban vacíos, muchos de ellos en estado deplorable. Las reparaciones urgentes demoraban 10 días en atenderse y las otras varias semanas. El número de familia monoparentales, encabezadas por madres generalmente, iba en aumento. El tráfico de drogas y la violencia reinaban en esos sectores. La BHA tenía un alto déficit que le impedía reparar las viviendas desocupadas.

La policía de Houston tenía tradición de autoritaria y racista. La violencia era la forma de imponerse y abundaban las muertes provocadas por la violencia policial. Los índices de criminalidad eran muy altos.

Uno de los aspectos centrales de los dos casos analizados era el de lograr la cooperación de sus clientes, en un caso de la población de Houston y en el otro de los arrendatarios de las viviendas sociales. Las directivas habían actuado al margen de esa relación y en el caso de la policía, ésta no se entendía como parte de la comunidad sino que "aparte".

La visión estratégica de la gestión operativa significa que los directivos son responsables del uso de la autoridad y el dinero y especialmente de la actuación imparcial del gobierno. También significa que el valor público se crea mediante el control de los supervisores así como la satisfacción de los clientes. La gestión operativa exitosa requiere de una gestión política similar para generar valor a corto y largo plazo. Y se debe considerar el diseño de los productos, los procesos de producción y los sistemas administrativos. Aunque nunca se parte de cero en estos aspectos, la innovación juega el rol central. Pero la innovación no es una solución mágica, depende de la capacidad de maniobra de los directivos, de la magnitud y de la definición de los nuevos productos, que a su vez significarán cambios en los

procesos y en los sistemas administrativos. La innovación puede ser rechazada por los funcionarios, por la comunidad o por sectores específicos de ellos. Finalmente hay innovaciones cuyo efecto central ha sido la paralización de la institución.

Lo que realizaron los directivos Spence y Brown se describe en el capítulo siguiente.

## **LAS TÉCNICAS DE LA GESTIÓN OPERATIVA.**

La forma de establecer los objetivos en un mundo caótico es esbozar sólo unas directrices estratégicas amplias, pero que "permitan identificar el trabajo político y organizativo necesario para permitir que la organización alcance el valor esperado" considerando acciones tanto planeadas como improvisadas. En el caso de BHA, Spence despidió a todos los directivos y estableció como prioridades el mantenimiento (de las viviendas) y la seguridad. Después venían las otras, como la selección de arrendatarios y nuevas construcciones. A pesar de que había asumido Reagan y había fuerte presión para disminuir las subvenciones, éstas se incrementaron cuando se logró apoyo de grandes fundaciones y se estableció el lema de la descentralización que consistió en la gestión local como primera línea y las demás funciones para apoyar esa primera línea. . La creación de consejos con participación de funcionarios, especialistas y arrendatarios fue otro factor de apoyo acrecentado con la selección de aquellos edificios con población multiracial bien organizada. Se concentraron las familias en edificios donde se habían hecho reparaciones y se cerraron edificios muy deteriorados. Se terminó con la contratación de obras pequeñas o parciales y se convocó a propuestas por obras completas. Se le dio gran énfasis a la organización de los arrendatarios, financió a organizadores y programando cursos de alfabetización y capacitación para el empleo se logró amplio respaldo.

Brown, el nuevo directivo de la policía de Houston, encontró una gran oposición en su institución, especialmente en los directivos. Su política se centró en darle prioridad al patrullaje policial, la prevención y en atender rápidamente las llamadas de socorro, en defender la ley respetándola, lograr el apoyo de la comunidad en todos los niveles, especialmente a nivel de barrio, en la descentralización presupuestaria y más tarde en todos los ámbitos. y en el principio de que la policía funciona más eficazmente si su organización y sus operaciones se caracterizan por su estabilidad, continuidad y solidez. Otra innovación fue la aplicación del sistema DART (equipos conjuntos para una área específica).

Un aspecto común en ambas experiencias es la importancia que le dieron a conseguir apoyo externo en los niveles políticos y lograr la comprensión y apoyo efectivo de la comunidad, primero a través de consultas, y permanentemente por medio de contactos formales e informales.

El autor presenta una detallada comparación en estas dos experiencias viendo el tipo de liderazgo, el trabajo de equipo, el apoyo o rechazo de los directivos y los funcionarios, el trabajo de conseguir

apoyo en los niveles políticos y del respaldo financiero a los nuevos programas, la organización de los opositores internos y externos, el cambio de directivas, la promoción de algunos jefes a niveles superiores, la comunicación de las grandes iniciativas y el establecimiento de la responsabilidad interna y externa. Finalmente se comparan los cambios en organización y sistemas.

## CONCLUSIONES.

En el capítulo final, Moore presenta sus conclusiones, sosteniendo que los casos de los ejecutivos mostrados en este texto son de "gran capacidad" , "imaginativos, resueltos, emprendedores y reflexivos": Buscan el valor social, "explorando las circunstancias actuales buscando oportunidades futuras". Según las posibilidades deciden qué hacer y logran el compromiso de sus colaboradores . Lo más importante es que llevan a la práctica lo que han pensado.

Hay dos concepciones del directivo público desde el punto de vista ético, aquella que preconiza la lealtad y obediencia a los superiores siendo neutrales y serviciales. La otra es la de entender que el directivo es un actor moralmente independiente que no puede dejar nunca de lado su responsabilidad. En consecuencia los directivos públicos deben expresar sus propias concepciones para resistirse a las órdenes ilegales o inmorales. Sin embargo, esta situación podría generar opiniones personales del directivo opuestas a la moral, ello se resuelve con el funcionamiento efectivo de la democracia y del sistema político que debe impedir la corrupción. Al mismo tiempo los principios del ejecutivo deben ser universales y no individuales. Hay que distinguir entre diferencias programáticas y corrupción. Estos conceptos son analizados enfrentándolos a los casos estudiados a través del libro.

Otra concepción es la de negar que los directivos sean siervos o mártires y en cambio se entiendan como exploradores de la sociedad en busca del valor público. Esta concepción exalta la necesidad de informar permanentemente a la sociedad para saber su reacción: hay que rendir cuentas después de los hechos. En cualquier opción los directivos van a estar sujetos a riesgos sustantivos y operativos por haber equivocado los principios o porque el entorno ha cambiado.

Los directivos públicos deben enfrentar las respuestas tradicionales y a la vez, satisfacer las demandas políticas dentro de ciertos límites eligiendo las que sean más sentidas por la comunidad.

## COMENTARIOS.

Mark Moore es profesor de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. A sus cursos asisten directivos de muchos servicios públicos norteamericanos, así como de otros países. Este contacto con personas que trabajan en la Administración Pública le ha permitido conocer los problemas concretos más importantes del sector, así como discutir con gente práctica las posibles



soluciones. La preocupación central del libro es el del valor público y pese a que es un libro para indicarle a los gestores públicos como deben lograr este valor, no hay análisis claros del concepto de valor, sin hacer referencia a la teoría del valor, sobre la cual existen numerosos enfoques y tampoco al sistema de medición del valor agregado ( $VA=S+I+B+R$ ), donde el valor agregado es la suma de los sueldos, salarios, intereses, beneficios o utilidades y rentas) desarrollado por la contabilidad social en las cuentas nacionales de todos los países. El autor se refiere, en realidad, al concepto de valor como el de ganancia o beneficio, especialmente cuando hace sus comparaciones con el sector privado ya que al autor dice que "el propósito del trabajo directivo en el sector privado es ganar dinero para los propietarios de la empresa" mientras que en "el sector público no parece claro". Una solución propuesta por el autor es el coste de oportunidad al referirse si se cobran impuestos o no (para que el individuo los destine al consumo). Desde esta concepción economicista los consumidores al comprar un bien y pagar un precio que cubre los costes y deja ganancia, están asignándole valor al bien, en cambio, si no lo compran no se producirá más. En el sector público es diferente porque los impuestos son coercitivos y con ellos se financian los servicios públicos, ya que no hay libertad del consumidor.

En realidad la sustancia de este libro se refiere a la relación del directivo de una institución pública con las autoridades que autorizan sus políticas y proyectos. Es esencialmente un tratado detallado de lo que se conoce en Chile como Negociación, que se ha incorporado como cátedra en algunas escuelas de Administración pública. Pero es una negociación dirigida hacia arriba y con escasas referencias al rol que cumplen los funcionarios, los usuarios y la población. El tema de creación de valor se limita a como conseguir la autorización superior para llevar a cabo las acciones que generarían ese valor, sin centrarse en el tema de qué es el valor público y como se genera, excepto algunas referencias generales e imprecisas.

Siguiendo las líneas vigentes en la teoría de la Gestión, tanto pública como privada, el autor no pretende hacer "ciencia" o llegar a principios generales. El enfoque es el típico americano, de analizar experiencias administrativas exitosas para sacar conclusiones que puedan ser adaptadas en otros contextos, pero jamás con la intención de presentar técnicas precisas aplicables a todos los casos. En este sentido prima la concepción de considerar a la Administración como un arte más que como una ciencia o una técnica. Por ello las personas y sus virtudes y defectos son fundamentales para explicar el desarrollo de los acontecimientos. Quien pretenda encontrar aquí la fórmula para calcular el valor público no la encontrará, pero podrá concluir que el valor público aumenta cuando se logra satisfacer más plenamente los objetivos de la institución.

El hecho insólito, descrito en este libro, de que un juez resolvió declarar en quiebra y colocar bajo administración judicial a un servicio público municipal. Esta es una veta muy interesante en la teoría administrativa, ya que la ineficiencia (o la corrupción) justifican que el poder judicial ingrese en el campo de las competencias que le corresponden al poder político, en contra de la tradición de la separación de poderes. Además resuelve la vieja premisa de que el "el servicio público no puede

quebrar".

El directivo público debe caminar por el filo de la navaja, porque "es psicológicamente arduo" su rol y debe trabajar duro por los valores que persigue, pero al mismo tiempo debe aprender continuamente, mostrándose abierto a las opiniones de los otros. Esto significa que debe enfrentar dos tipos de errores: "la falta de coraje para cuestionar las concepciones y arreglos existentes en el ámbito político y organizativo" y la oposición tenaz a sus supervisores políticos, lo que sacrifica la capacidad del directivo de seguir siendo útil.

El autor termina su obra recomendando: "Las ideas y técnicas ofrecidas aquí no pueden ser un sustituto del buen carácter y la experiencia. Pero con suerte pueden ayudar a ampliar los límites del carácter y la experiencia propia".

Esta obra sigue la tradición de la ciencia administrativa norteamericana: analiza casos y de esas experiencias saca orientaciones para el directivo. A veces el autor usa el término de "técnicas" para denominar esta batería de consejos, lo que parece pretencioso. La médula de este libro es la relación de los directivos públicos de una organización con sus superiores o "entorno autorizador", muy en segundo lugar está la relación con los equipos de trabajo y los subordinados. Más lejos aún, está la intención de buscar principios generales como lo hacen autores que utilizando el mismo método pragmático de análisis de casos y que llegan a ese nivel como ocurre con Tom Peters o con Osborne y Gaebler, autores de La Reinención del gobierno, y especialmente con Hammer y Champy, los autores de Reingeniería.

El concepto de valor público, en última instancia significa, pragmáticamente, hacer mejor las cosas y lograr una mayor satisfacción de los usuarios y de los directivos políticos.

Patricio Orellana Vargas.