

EFICIENCIA Y ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Quito, 21 de marzo de 2002

**Por: EDUARDO OLAYA ESTEFFAN
Profesor del IDE, Ecuador**

Resumen:

Tiene muchas consecuencias prácticas la aplicación del Modelo de Dirección de Empresas desarrollado por los Profesores Antonio Valero y José Luis Lucas desde el punto de vista del Político de Empresa, como un campo de saber que transforma las organizaciones con base en cuatro elementos o Áreas de Gobierno que son: el negocio y su definición, la estructura directiva, la convivencia profesional o procedimientos de avance y la configuración institucional. Los citados elementos son perfectamente aplicables en la Administración Pública, sabiendo de antemano que algunos de los términos o conceptos no son fácilmente aceptados en esta administración, por ejemplo el término de Negocio o todo lo que contiene el concepto de Procesos de Avance.

Con motivo del Encuentro sobre Eficiencia y Ética en la Administración Pública desarrollado el mes de Marzo del año 2002 entre el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa, IESE, por medio de su Centro de Investigación para la Empresa en Latinoamérica, el Cela, y el Instituto de Desarrollo Empresarial, IDE en Ecuador, con el auspicio del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Desarrollé un caso-conferencia que pretendía y efectivamente permitió hacer unos análisis y cuestionamientos con los asistentes, que los llevaran a pensar en los puntos que se encuentran en este documento resumen.

Debo comentar que unas semanas antes de el encuentro, tuve la oportunidad de trabajar con la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador, Petroecuador, unas sesiones en las cuales profundizamos sobre algunos de los temas acá expuestos, debido a un proceso de reestructuración interna de Petroecuador y a la preparación de la ronda próxima a realizarse, en la cual se definen los contratos entre el estado y empresas privadas, nacionales o

extranjeras de perforación, exploración y explotación de petróleos y sus derivados.

Inicio explicando muy brevemente los términos que componen el modelo de pensamiento que sirvió para esta sesión.

Negocio: “ofrecer unos bienes y servicios obteniendo una retribución a cambio de ellos”. (1)

Estructura Directiva: Los encargos que tienen las personas para hacer partes concretas para llevar adelante, con justicia y eficacia, el negocio de la organización. (2)

Convivencia Profesional: El resultado de la combinación de las dedicaciones profesionales de todas las personas de la organización para que contribuyan a realizar el negocio. (3)

La convivencia profesional puede o no ser sana, en la medida que es adecuada esa combinación, de acuerdo a las capacidades de cada persona y su compromiso para aplicarlas.

Estructura o Configuración Institucional: La combinación de tres elementos que son: el dinero, el poder y la iniciativa. La vida de la organización depende, también, de si está bien concebida financieramente y bien analizada contablemente, lo cual revelará sobre su capacidad de supervivencia. Asimismo incitar a la reflexión de cuál es el juego entre los poderes internos y externos que influyen en los diversos asuntos de la misma, y, finalmente, del grado de iniciativa de las personas que gobiernan la entidad. (4)

He cambiado de las definiciones originales el termino “Empresa” por “Organización” ya que estamos hablando no solo de empresas mercantiles si no de toda la administración pública.

Es importante analizar las cuatro Áreas de Gobierno, aplicables perfectamente en la Administración Pública, de manera independiente, y analizar también las relaciones que existen entre ellas, ya que es muy probable que se entienda la Estructura Directiva según criterios generados por poderes que actúan en la organización y no solamente por la eficacia de la misma. No es cierto que vemos con alguna frecuencia, en la

Administración Pública, decisiones que toman sobre las Estructuras Directivas por intereses de partidos políticos?

(1) Antonio Valero y José Luis Lucas. Política de Empresa, el gobierno de la empresa de negocios. Eunsa. 1997. pag 121.

(2) Op. cit. pag 143

(3) Op. cit. pag 179

(4) Op. cit. pag 202

Ahora bien, aplicaremos estos conceptos a las organizaciones de la Administración Pública y adicionalmente a organizaciones mixtas, de servicios públicos, de beneficencia, ong y no mercantiles.

Abramos el concepto de Negocio: tener un bien o producto concreto, comercializar ese bien o ese servicio y financiar las actividades propias para hacerlo. Encontramos dentro de estos componentes del negocio la necesidad de tener muy claro que hacemos y para quien, quien es nuestro cliente y como podemos medir su satisfacción, con que recursos, por consiguiente, cual es la eficacia con que se aplican esos recursos, de donde provienen, que continuidad o como se genera la continuidad de la consecución de esos recursos. En fin, preguntas aplicables para un Ministerio, para un departamento de policía, para un hospital de beneficencia, para una empresa de servicios públicos, etc. etc. etc.

Es posible, de manera indefinida, vivir de subsidios y de transferencias, cuando los Gobiernos Centrales pueden tener problemas de presupuestos? No se puede, por medio de la iniciativa, encontrar formas diferentes de generar recursos? Al momento de analizar los costos y gastos de las organizaciones, mercantiles o no, públicas o privadas, de economía mixta, no encontramos muchas fuentes de ineficacia e ineficiencias? El esquema burocrático, que pudo ser adecuado en algún momento histórico, no genera hoy sobre-costos y demoras innecesarios en las organizaciones? Cómo estamos midiendo los resultados de las organizaciones no mercantiles, con que parámetros de eficacia, de satisfacción del cliente, parámetros de desarrollo social, estamos midiendo la gestión? Están claros cuales son los objetivos de las organizaciones y con qué operaciones los logramos más eficazmente? En mis experiencias he encontrado que los funcionarios de organizaciones de la administración pública tienen dificultades en identificar quien o quienes son sus clientes, tanto internos como externos de la organización, y más dificultad al definir que

necesidades están satisfaciendo y con que parámetros los medirán esos clientes.

En el libro “La Reinención del Gobierno, la influencia del espíritu empresarial en el sector público” de David Osborne y Ted Gaebler, de Editorial Paidós, tenemos muchos ejemplos de aplicación de estos temas, quiero hacer algunos comentarios sobre dos experiencias desarrolladas en el capítulo 1: George Latimer, alcalde de St. Paul, Minnesota, tenía la doble presión de la disminución de los ingresos fiscales por un lado y el aumento de las necesidades, logró un gobierno que hacía más pero gastaba menos. En Indianápolis, Indiana, dos alcaldes desarrollaron un plan estratégico para revitalizar la ciudad, conjuntamente con líderes políticos y cívicos con resultados interesantes, que luego fueron ejemplo para otras ciudades. En ambos casos la definición del negocio fue esencial para lograr los buenos resultados.

Al desarrollar el concepto de negocio en la administración pública, fácilmente encontramos el concepto de competitividad, y como dijo John Moffitt, Secretario Jefe del Gobernador de Massachusetts, “El problema no reside en la oposición entre lo público y lo privado. El problema está en la competitividad en oposición al monopolio” En este sentido encontramos ejemplo sobre recogida de basuras muy ilustrativos. Ver La Reinención del Gobierno, capítulo 3.

Veamos ahora el segundo elemento o la segunda Área de Gobierno del modelo de pensamiento desarrollado durante mi sesión en el encuentro, la Estructura Directiva. Un encargo es el cometido que recibe una persona, puede ser como descripción de tareas o funciones, como objetivos a lograr y los criterios o políticas a utilizar en la acción correspondiente al logro de esos objetivos, o también las actividades concretas a realizar. Lo más importante de una estructura es que los encargos estén bien definidos, bien agrupados, faciliten el desarrollo del negocio y otorgue fluidez y eficacia al conjunto.

Una parte muy importante de la Estructura Directiva son los Comités, que surgen de la necesidad del trabajo en común de varias personas para solucionar problemas o cuestiones que las afectan.

Analizaré el tema de la Estructura Directiva, la Convivencia Profesional y la Configuración Institucional de manera conjunta, no por ser

lo ideal, pero si por que he encontrado, en las organizaciones que podemos clasificar como no empresas mercantiles, que se mezclan frecuentemente aún en contra del desarrollo del negocio, y básicamente se mezclan por los poderes que presentamos en la configuración institucional.

La convivencia profesional o los procedimientos de avance son básicamente aquellos elementos que facilitan y empujan a la estructura directiva o mejor dicho, a que las personas hagan lo que tienen que hacer. Los procedimientos más comunes son: medir el cumplimiento de los encargos; retribuir monetariamente los trabajos de forma fija o variable, premiar y castigar la actuación personal y mantener al día, o cambiar los encargos de las personas.

Como se aplican esos procedimientos y que influencia tiene, en la administración pública, la dificultad legal y operativa de despedir a un funcionario? La seguridad y estabilidad laboral, en la administración pública, no se ha convertido en una limitante para diseñar las estructuras más adecuadas? No encontramos muchas organizaciones sobre estructuradas y con mas empleados o funcionarios de los que son eficientemente necesarios para el desarrollo del negocio o de sus objetivos, aunque se este disminuyendo la supervivencia a largo plazo de esa organización? La influencia de los partidos políticos en algunas organizaciones de la administración pública no ha disminuido la capacidad de la dirección de evaluar y castigar a aquellos funcionarios que, profesional y racionalmente lo merecen? No se toman decisiones de ascenso y promoción, dentro de la administración pública, a personas cuyas capacidades y resultados no lo explican, pero si se hace más por ser amigo de un líder político o miembro de un partido? Que nivel de iniciativa encontramos en la Administración pública, si las personas no son evaluadas, ni premiadas, ni castigadas de acuerdo a las propuestas de mejora que hagan en su trabajo?

Creo que muchos conceptos de la empresa mercantil deben ser asumidos por las organizaciones de la administración pública y el modelo de los profesores Valero y Lucas permite identificar múltiples mejoras o múltiples fuentes de eficacia que facilitaría no solo el fortalecimiento de ellas sino, y principalmente el desarrollo ético de todos sus miembros.

Creo que podemos concluir diciendo que buscar la eficacia política y operativa de los funcionarios y empleados de organizaciones no

mercantiles tendrá como resultado el fortalecimiento de esas mismas organizaciones.

Eduardo Olaya
Profesor del IDE