

La reinvencción municipal

hacia los procesos, primer paso de la estrategia municipal y regional de competitividad

Luis Fernando Agudelo Henao

Contador Público de la Universidad de Medellín.

Candidato a Maestría en Gerencia Pública,
Universidad Nacional San Juan Bosco, Argentina.

Profesor de tiempo completo Facultad de
Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Medellín.
lfagudelo@udem.edu.co



NOS
ASLADAMOS



Recepción: 27 de abril de 2005 | Aprobación: 29 de agosto de 2005

Resumen

La relación entre las transformaciones orientadas a procesos en las organizaciones públicas de nivel municipal y la generación de condiciones para la creación y sustentación de ventajas competitivas en los sectores económicos situados en las jurisdicciones (municipios y regiones) de las organizaciones públicas transformadas, es un fenómeno de carácter administrativo y económico que merece ser explorado desde lo teórico y lo práctico. El enfoque aquí desarrollado está orientado a dilucidar si las transformaciones institucionales en las agencias gubernamentales, con todos los costos que éstas significan, son necesarias y, de serlo, qué impacto tienen en el logro de ambientes locales adecuados para la creación y sustentación de ventajas competitivas en los clusters de organizaciones que integran los sectores económicos que pretenden competir a escala global.

Palabras Clave

Competitividad
Municipios
Regiones
Desarrollo económico
Transformación municipal
Reingeniería
Valor

Municipal reinvention towards processes, first step of the municipal and regional competitiveness strategy

Abstract

The relation between the processes oriented transformations in the public organizations of municipal level and the generation of conditions for the creations and support of competitive advantages in the economic sectors located in the jurisdictions (municipalities and regions) of the transformed public organizations, is a phenomenon of administrative and economic character that deserves to be explored both theoretically and practically. The mentioned developed focus is oriented to understand if the institutional transformations in the government agencies, with all the costs that it implies, are necessary and, if they are, what impact do they have in the achievement of the adequate local environments for the creation and sustentation of competitive advantages in the clusters of organizations that integrate the economic sectors that pretend to compete at a global scale.

Key Words

Public organizations
Value
Economic development
Municipalities

Introducción



La relación entre la realización de transformaciones orientadas a procesos en las organizaciones públicas de nivel municipal (y regional), y la generación de condiciones aptas para la creación y sustentación de ventajas competitivas en los sectores económicos (de organizaciones empresariales), situados en las jurisdicciones (municipios y regiones) de las organizaciones públicas transformadas, es un fenómeno de carácter administrativo y económico que merece ser explorado desde lo teórico y lo práctico. El enfoque aquí desarrollado está orientado a dilucidar si las transformaciones institucionales (orientadas a procesos y a mejorar la eficiencia, efectividad, economía y equidad de las organizaciones públicas) en las agencias gubernamentales locales, con todos los costos que éstas significan, son necesarias y, de serlo, qué impacto tienen en el logro de ambientes locales y regionales que sean sustrato óptimo para la creación y sustentación de ventajas competitivas por parte de los *clusters* de organizaciones que integran los sectores económicos que pretenden competir a escala global.

En este sentido, este artículo busca establecer si la base de las ciudades y regiones con sectores económicos competitivos (es decir, con ambientes competitivos óptimos para las empresas y empleos productivos para los ciudadanos) en el plano mundial, son agencias públicas municipales más eficientes y equitativas, y si el mejor camino para desarrollar estas agencias de alto desempeño público, son las transformaciones institucionales orientadas a procesos y centradas en resultados.

Para ello el trabajo está dividido en dos partes. La primera de ellas presenta los antecedentes teóricos de la cuestión, en los que se desarrollan, temas como: el escenario global, las organizaciones jerárquicas, el poder y el liderazgo, que irán conduciendo a temas más estrechamente relacionados con la transformación municipal hacia procesos y su relación con la competitividad sistémica, como: la metodología de la transformación orientada a procesos, algunos ejemplos de transformación, la relación entre competitividad y la acción del gobierno, y la relación entre la concentración geográfica y la sustentación de ventajas competitivas. En la segunda parte se

realiza el trabajo de construcción teórica, a partir de las referencias de los antecedentes, para establecer con seguridad la relación entre: los objetivos esperados y los resultados alcanzados de la transformación organizacional (de las agencias públicas municipales) y la obtención de la competitividad regional. Esta segunda parte tiene como corolario la propuesta resultante de este trabajo, que va orientada a la construcción de la estrategia municipal de competitividad a partir de los resultados de la transformación institucional. Y para terminar, las conclusiones determinan si la hipótesis, desde el punto de vista teórico, fue correctamente sustentada.

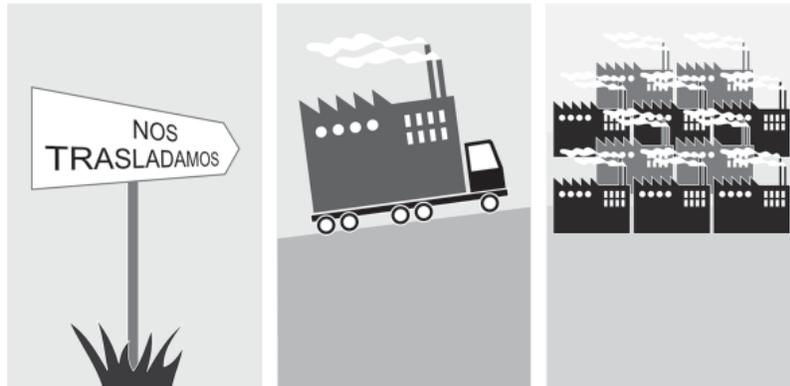
En esencia este artículo se centra en establecer si la estructuración por procesos de las agencias municipales del Estado, de conformidad con la demanda social de cada municipio (o región), propicia condiciones para la generación de ventajas competitivas por parte de las empresas que tienen asiento en éste.

1. Antecedentes teóricos

1.1 El escenario global

Las estructuras jerárquicas altamente especializadas de las organizaciones públicas y privadas que controlaron al mundo hasta los años ochentas, fueron diseñadas para responder a las necesidades estandarizadas de los ciudadanos

y clientes de la era industrial (Toffler, 1980, p.198)¹, es por esto que si estas mismas organizaciones pretenden satisfacer las necesidades de ciudadanos y clientes de este tiempo deben comprender que para hacerlo, es necesario replantear los procesos fragmentados y las estructuras especializadas, y transformarse en organizaciones por procesos, que respondan a las necesidades de la demanda social (Hammer y Champy, 1994, p.18-22)². Los nuevos procesos



¹ Alvin Toffler (1980), lo expresa de manera reveladora en su libro *La tercera ola*, explicando cómo las necesidades de la sociedad poscapitalista (tercera ola) no responden a impulsos de consumo primarios y generalizados, sino a formas de consumo acordes con la disponibilidad de información, los mayores niveles de educación y los estilos de vida y consumo más especializados. Para ampliar el tema desde el punto de vista de cómo deben comportarse los gerentes y las empresas ver a también el libro *La administración en época de grandes cambios* de Peter Drucker (1996).

² Hammer y Champy (1994) desarrollan la tesis de que existen tres elementos que desde el entorno empujan a las organizaciones a generar profundos cuestionamientos sobre por qué se realizan las tareas en la organización, a la par que ejecutan profundas transformaciones en la forma en la que realizan su trabajo; uno de estos tres elementos es el de los clientes. Los clientes en el nuevo ambiente competitivo asumen el mando, puesto que ellos definen de manera muy específica qué quieren, cómo lo quieren y cuánto están dispuestos a pagar, terminando con la concepción de los clientes y creando la del cliente.

estructurados de acuerdo con la demanda, les permitirán a las organizaciones (en especial las públicas), eliminar los defectos estructurales de la organización jerárquico piramidal³, que no responde bien a los grandes cambios del ambiente externo actual⁴, en la medida que desalientan la innovación (Ostroff, 1998, p.4-7)⁵ y dan por sentado que la realidad cambiará sólo dentro de límites estrechos y previsibles (Osborne y Gaebler, 1994, p.22)⁶.

A pesar de las expectativas de cambios moderados que tienen las organizaciones jerárquicas y burocráticas, la realidad del ambiente globalizado es que el impacto de los ajustes del entorno será tremendo y constante⁷. Las organizaciones privadas lo entendieron así y vienen haciendo esfuerzos

importantes en los dos últimos decenios, para resistir los embates del entorno y lograr el éxito competitivo a partir de profundas reinenciones internas (Drucker, 1967, pp. 32-74)⁸, llevadas adelante por líderes visionarios en cada industria⁹; como contraparte, las organizaciones públicas requieren hoy más que nunca de la capacidad de los líderes públicos para transformar las agencias gubernamentales en entidades de corte empresarial, con la capacidad visionaria (Moore, 1998, p. 45)¹⁰ y el talento necesario para diseñar políticas que adapten los objetivos estratégicos y

³ Ostroff (1998) ilustra una lista muy completa de “los defectos inherentes” a la estructura jerárquico piramidal, como una serie de errores de la organización, a saber: centrar la atención en funciones internas y no en los clientes genera pérdida de información y fragmentación de objetivos de desempeño, así como un mayor costo de coordinación y control, y genera desestímulo a la iniciativa y la innovación, en general es un cúmulo de factores que se reflejan en la pérdida de agilidad de la organización para percibir y responder a los impulsos del mercado. Por otra parte, Hammer y Champy (1994) expresan que las empresas no deben organizar sus operaciones de acuerdo a los preceptos de la división del trabajo de Adam Smith, proponen que las compañías se organicen en torno a los procesos, puesto que los funcionarios y operarios que realizan tareas especializadas en ambientes jerárquicos, no responden a las condiciones actuales de clientes, competencia y cambio.

⁴ Los otros dos elementos que Hammer y Champy (1994) manifiestan como determinantes para obligar a las organizaciones a generar profundos cuestionamientos sobre por qué se realizan las tareas en la organización a la par de profundas transformaciones en la forma en la que realizan su trabajo, son el cambio y la competencia. La tesis de estos dos autores es que los dos elementos crean tan constantes y profundas diferencias en las señales de los mercados y los clientes, que las organizaciones ordenadas por funciones simplemente no pueden responder con la velocidad necesaria para ajustarse a ellos, para ser competitivos y satisfacer las necesidades crecientemente complejas y cambiantes de los clientes.

⁵ Osborne y Gaebler (1994), toman un ejemplo del libro *Innovación* de Peter Drucker (p. 139) para expresar el hecho de que la innovación (de corte empresarial) aflora en los funcionarios siempre y cuando la estructura de la organización estimule el valor de la innovación (empresarial).

⁶ Hammer y Champy (1994), lo expresan como uno de los defectos fundamentales de la organización jerárquico - piramidal, el hecho de que está organizada solamente para que las condiciones del entorno cambien de manera cíclica y en condiciones relativamente previsibles, hecho que contrasta con lo que ellos llaman “la constante del cambio”.

⁷ En este sentido se expresó Peter Drucker (1967) en su libro *Las fronteras del porvenir*, puesto que afirma que el nuevo concepto del orden ya no se basa en el progreso inevitable de las naciones, sino en la innovación, como un “salto a lo desconocido” que tienen que realizar las organizaciones —empresas, gobiernos, escuelas—, y que en este nuevo valor deben centrar su accionar. Ver también: El cambio del poder de Alvin Toffler (1999), en el que desarrolla la tesis de que ya no existen países pobres y países ricos, sino países que reaccionan con velocidad o con lentitud a los cambios del entorno, a las posibilidades de inversión y a las necesidades de la economía supersimbólica. Hechos como el de los atentados terroristas a las “Twin Towers”, demuestran el impacto y magnitud de los cambios, tal como lo expresa Umberto Eco (2002, p. 8) diciendo que después de la caída de las Twin Towers “los nuevos símbolos de poder serán entonces horizontales y ya no más verticales”.

⁸ Este hecho está ampliado en el libro *Reinención del Gobierno*, aquí se expresa que las organizaciones privadas han hecho esfuerzos importantes en los dos últimos decenios, mientras que Osborne (1994) expresa que sólo en el último decenio, pero es importante tener en cuenta que el libro de “La Reinención del Gobierno” se terminó de escribir en 1992, y este trabajo se escribió entre 2001 y 2005.

⁹ Casos exitosos como el de General Electric, Planta Salisbury, con Roger Gasaway (1984), Motorota, con Larry Burleson (1989-1990), Xerox, con Paul Allaire (1990), Home División de Barclays Bank, con Mike Ockeden (1992) y que se exponen en la obra *la Organización Horizontal*, ilustran el hecho de que las organizaciones norteamericanas y europeas empezaron a realizar transformaciones estructurales de sus formas de producir mercancías y prestar servicios con base en el liderazgo de sus directivos. Estos cambios surgieron entre otras razones importantes, porque ya desde los años 70 algunas organizaciones japonesas y alemanas pusieron puntos muy altos en procesos más competitivos para producir bienes y servicios (Ostroff, F., 1998). De igual forma, la obra *Reingeniería* de Hammer y Champy (1994), ilustra los esfuerzos del sector privado por responder a las fuerzas del entorno competitivo con ejemplos como los de: Hallmark (1988-1990), Taco Bell (1988-1990), Capital Holding (1988), Bell Atlantic (1991). En este punto es bueno aclarar que las organizaciones Norteamericanas no fueron en algunos sectores las pioneras, como se podría pensar por los ejemplos, sino que organizaciones como Ford, que aplicó reingeniería a principios de los ochenta a su proceso de adquisición y administración de proveedores, tenía 500 funcionarios, cuando Mazda tenía 5.

las metas de desempeño a las necesidades del entorno, equilibrando la demanda con los recursos disponibles¹¹.

El papel de los líderes de las organizaciones públicas dentro del esquema posmoderno del poder se ha potenciado¹², dado que ahora su función no se limita a maximizar los beneficios económicos en las relaciones internacionales de las naciones y consolidar las posiciones competitivas de las empresas nacionales (Toffler, 1999, p.618) manteniendo niveles de gobernabilidad aceptables en el marco de mandatos legislativos¹³, sino que, además, deben utilizar el conocimiento, para fomentar la creación de estructuras políticas y sociales innovadoras que: den representación a las minorías, permitan la descentralización del poder decisorio y garanticen a los ciudadanos el ejercicio de una democracia indirecta más representativa¹⁴.

Estos ciudadanos del tercer milenio, además de exigir a sus líderes que como consecuencia de su

¹⁰ Moore (1998) se ocupa del tema del liderazgo, como la capacidad que debe tener el directivo líder público para ser un estratega en vez de un técnico y de ver afuera en el entorno el valor de las cosas que se están haciendo, y ver hacia abajo el nivel de eficacia.

¹¹ De las dos ideas que se expresan en la parte final de este párrafo, que los gobernantes deben liderar empresas de corte empresarial de acuerdo con las necesidades del entorno y que deben equilibrar estas necesidades con los recursos disponibles, se ocupan Osborne y Gaedler (1994) de forma amplia en los capítulos 1, 7 y 10.

¹² Alvin Toffler (1999, p.618) expresa esta idea desarrollando un trabajo de prospectiva, en el que identifica las organizaciones públicas (y a sus líderes) como responsables de utilizar inteligentemente el poder del conocimiento al servicio de la nueva sociedad, aprovechando para ello las herramientas de poder (de gestión) que le brinda el nuevo orden mundial, para ampliar acerca de este tema, desde una visión prospectiva tan aguda como la demostrada en el *Shock del Futuro* y *La Tercera Ola*, ver especialmente la quinta parte de *El cambio del poder*.

¹³ Moore (1998) en la respuesta a la pregunta ¿Cuál es la fuente de la legitimidad en la doctrina tradicional de las organizaciones jerárquico – piramidales? rompe con el esquema tradicional, expresando que en la actualidad la fuente de la legitimidad es la percepción de valor que tengan los clientes y ciudadanos de los resultados de la organización, y no el simple cumplimiento del mandato legislativo.

¹⁴ Alvin Toffler, en *La tercera ola* (1980), se adelanta a su obra *El cambio del poder*, refiriéndose a las condiciones que requieren las instituciones políticas alternativas, para reemplazar las viejas estructuras de poder en medio de un proceso pacífico.

gestión se engendren naciones económicamente competitivas en el concierto internacional, reclaman organizaciones públicas más efectivas y menos costosas que respondan con velocidad a sus requerimientos de calidad en la prestación y regulación de servicios (en el corto y mediano plazo¹⁵), y que satisfagan sus necesidades sociales y las de sus representantes políticos, más allá de los deseos de los clientes directos de los servicios¹⁶. En síntesis, los líderes públicos deben afianzar la posición competitiva de las naciones, con base en la legitimación constante que de su mandato hacen sus clientes, ciudadanos y representantes políticos, a partir de la percepción que estos tienen de los resultados de la gestión pública (Moore, 1998, p. 438).

Recalcando el poder del liderazgo (en especial el público), su papel va más allá de las actividades gerenciales de la “planeación, el presupuesto, la administración de personal y la solución de problemas” (Ostroff, 1998, p.165); su papel es fundamental por que son los líderes (públicos) quienes establecen el rumbo con claridad¹⁷, en especial cuando se desarrollan procesos de

¹⁵ Dado que el artículo se expresa durante todo su recorrido en el sentido de que las organizaciones públicas deben transformarse en organizaciones por procesos, Ostroff (1998) observa un elemento importantísimo del proceso del cambio, y es que más allá de la capacidad integradora y visionaria del liderazgo, los resultados del proceso de transformación deben palparse en el corto y mediano plazo para hacer creíble el proceso, que de por sí es doloroso.

¹⁶ Mark H. Moore (1998, p. 438), realiza una importante crítica al Estado volcado únicamente a satisfacer las necesidades del cliente, en la medida que el valor de algunas actividades públicas no se limita a la satisfacción de necesidades cubiertas a los directos beneficiarios de los servicios que presta el Estado, sino que la medida del valor también responde a: la calidad y nivel de participación ciudadana del proceso de legitimación política del mandato de los gestores políticos (administradores públicos) y la satisfacción de las necesidades públicas (justicia, equidad, altruismo, libertad) de todo el conjunto de los ciudadanos y sus representantes políticos, por medio de los servicios prestados.

¹⁷ Ostroff (1998, p. 256) expresa en su justa medida la importancia de los líderes en los procesos de transformación organizacional, expresando que “Los líderes [...] se concentran en establecer el rumbo, persuadiendo a los demás de aceptar el cambio y motivándolos a superar los obstáculos, posibles o reales, que impiden el esfuerzo del cambio [...] deben inspirar a su personal a trabajar de manera constructiva como integrantes de un equipo, en parte creando un compromiso con el proyecto del cambio y encomendando a dichos equipos la responsabilidad del proceso”.

transformación organizacional, en los que deben tener la capacidad de inspirar a sus colaboradores la necesaria ansiedad del cambio urgente, deben concitar el apoyo exigiendo excelencia y calidad¹⁸, y deben recordar que el objetivo esencial de la transformación es el desempeño superior¹⁹. En la medida que los líderes logren reunir estas características, podrán tener la legitimidad para: articular metas de desempeño ambiciosas desarrolladas de forma participativa²⁰, identificar la propuesta de valor (rumbo), señalar las competencias necesarias de los colaboradores para cumplir con la estrategia y, de esta manera, proporcionar valor a los clientes y lograr la ventaja competitiva²¹. Además de las consideraciones anteriores para un escenario interno de transformación, los líderes públicos en el escenario político deben proveer a la comunidad herramientas y mecanismos de legitimación, que permitan, primero, hacerla participe de la construcción de la propuesta pública de valor y, segundo que le permitan a los líderes y, la propia comunidad medir con objetividad si la propuesta de valor fue entregada²², y por lo tanto el mandato público cumplido²³.

¹⁸ Ostroff (1998, pp. 211 - 235) enumera una lista de condiciones necesarias para que el proceso de transformación se desarrolle sobre bases sólidas que permitan, a medida que avanza el proceso, el método se institucionalice.

¹⁹ Ostroff (1998, p. 163) muestra cómo el objetivo esencial de la formulación del diseño de las estructuras organizacionales desarrolladas bajo el modelo de "la organización horizontal", aparte de la formulación de la propuesta de valor, es el desempeño superior de las operaciones de la institución.

²⁰ Frank Ostroff (1998, pp.191-209), en una muestra de la labor de los equipos, en la formulación del diseño para crear organizaciones horizontales, establece que deben ser equipos con una clara meta de desempeño, desarrollada en el seno por el equipo o proceso con base en la propuesta de valor, y de manera participativa, de modo que el compromiso con el desempeño para el logro de la meta, sea superior.

²¹ Ostroff (1998, pp. 191-209) reconoce el papel central de la definición de la propuesta de valor en un ambiente de cambio legítimo, que permita señalar al líder y al equipo de transformación (reingeniería), los perfiles de cargos requeridos para lograr la entrega de la propuesta de valor a los clientes.

²² Moore (1998, pp.61-99), realiza una completa exposición de las razones por las cuales la legitimación constante del mandato público de los ciudadanos es importante, tanto para la construcción de la propuesta de valor para los clientes de los servicios, como para del mandato público. Expresa además de forma reveladora el hecho de que para los directivos públicos no basta con crear resultados valiosos, sino que deben construir mecanismos para demostrar que los resultados superaron los costos económicos (Eficacia), y los costos políticos (Equidad).

1.2 El necesario cambio cultural

Los mecanismos de renovación y legitimación del mandato de los líderes públicos difieren profundamente, dependiendo del tipo de instituciones democráticas, el grado de participación de la comunidad en la toma y control de las decisiones políticas²⁴, la profundidad del avance de las reformas de liberalización económica²⁵ y, por supuesto, de las características culturales de las sociedades que lideran estos gestores públicos²⁶.

Adicionalmente expresa con mucha claridad que la medición permite "generar responsabilidad directa de los responsables de procesos, incentivos para mejoras continuas y capacidad de reacción ante cambios importantes en el entorno de la organización pública".

²³ El concepto del mandato público es ampliamente desarrollado por Moore (1998, pp.61-99, 175-273), de la siguiente forma, él afirma que el mandato público no se limita a la consecución de bienes públicos (bienes colectivos, se consumen individualmente pero su producción es indivisible y responde tanto a criterios de eficiencia como de equidad), sino también a la satisfacción de aspiraciones políticas (valores públicos, equidad, honestidad y economía). En esta medida la consecución del mandato público (político), pasa por el hecho de que las organizaciones públicas produzcan y demuestren que consiguieron satisfacer las necesidades de servicios y de aspiraciones políticas, por medio de un desempeño que se traduce en la percepción de valor tanto por los clientes como por los ciudadanos y sus representantes políticos.

²⁴ Juan Manuel Canales Allende (1998) expresa, como eje central de su postura en uno de los congresos del CLAD, el hecho de que los países latinoamericanos en general están "insertos en un proceso, aún bien débil de profundización, y consolidación democrática". Harrison (1999, pp. 13-64, 125-146, 201-236) establece en su obra *El Sueño Panamericano*, una clara relación entre el carácter participativo de los procesos de legitimación y el tipo de instituciones democráticas, en la medida que establece que procesos de democratización más exitosos de Latinoamérica, como los de Chile, Costa Rica y Uruguay, pasan por estructuras democráticas con procesos de legitimación directos y participativos.

²⁵ Harrison (1999, p.135) recalca cómo uno de los elementos esenciales para lograr el desarrollo sostenible, que debe ir de la mano con el proceso de cambio cultural en Latinoamérica, es el del avance rápido y profundo de las reformas de liberalización económica. Entendida la liberalización como la desregulación, la orientación económica a la innovación, el trabajo y el ahorro, y el impulso a la creación de empresas.

²⁶ Consúltense Yehezkel (1998) para ver el tema del pobre desempeño de las administraciones públicas latinoamericanas (especialmente de los presidentes), y las alternativas de mejoramiento. Harrison (1999, p.135) expresa como tesis central de su obra que los valores culturales y religiosos de origen ibero católicos que dominan en Latinoamérica, son un importante obstáculo para el desarrollo económico de la región en contraste con los valores protestantes, judíos y tao confucionistas, que son la base del desarrollo económico de EEUU, Canadá, Europa Occidental, Japón, los "Tigres" del Este y Australia.

La mayoría de explicaciones economistas de la liberalización económica, la competitividad y del desarrollo, tienden a desvalorizar la explicación cultural como una variable importante que acelera o frena estos procesos²⁷, sin embargo, existen claras relaciones entre las características y valores de algunos grupos humanos dentro de las naciones y su capacidad de generar mayor dinamismo en los procesos de liberalización, democratización y competitividad²⁸.

Las sociedades latinoamericanas encabezadas por sus líderes públicos, deben comenzar a hacer la necesaria reconversión cultural que les permita entrar de una vez por todas al camino del fortalecimiento de la democracia, la liberalización económica, el desarrollo sostenido y, en especial, la competitividad empresarial²⁹. Competitividad

²⁷ Harrison lo expresa de manera contundente en su obra *El Sueño Panamericano* (1999, p.135), diciendo que "Son pocas las investigaciones serias que se han hecho en torno a la relación entre cultura y progreso (o falta de progreso), porque se trata de una cuestión políticamente incorrecta, de ahí que, la mayor parte de los economistas prefieran creer que el mercado anula las diferencias culturales, a pesar de las evidencias en contrario". También expresa más adelante que "Los economistas que afirman que el mercado funciona de la misma manera en todas las culturas cometen un error manifiesto: el comportamiento económico tan divergente de los grupos étnicos –por ejemplo los coreanos y los portorriqueños– en una sociedad multicultural como los Estados Unidos, hecha por tierra esa suposición".

²⁸ Durante el transcurso de su obra, Harrison (1999), revela ejemplos contrastantes entre el desarrollo económico de diferentes grupos étnicos dentro de países multiculturales, como por ejemplo: "Aquellos que crean que la gente es igual en cuanto al comportamiento económico deben estar preparados para explicar por qué en países multiculturales como Tailandia, Indonesia, Malasia y los Estados Unidos, donde todo el mundo opera con las mismas señales económicas (los chinos en los cuatro países) a algunos grupos les va mejor que a otros". Otro ejemplo es "una parte importante de los milagros económicos del sudeste asiático, incluyendo a Japón, reside en los valores del Tao-confusionismo acerca del futuro, el trabajo, la frugalidad, la educación, el mérito y la comunidad, valores que han recibido escasa prioridad en el esquema ibero católico". Adicionalmente, "Un censo industrial realizado en Río Grande Do sul y Santa Catarina (Brasil) en 1950, mostró que más del 80% de los propietarios no eran de extracción portuguesa y que más de la mitad eran alemanes... [mientras que] los italianos [provenientes del norte de Italia] tenían a su cargo casi el 48% de toda la actividad económica de la zona metropolitana de Sao Pablo, mientras que los portugueses tenían el 15%. Los alemanes representaban el 2% de la población y tenían el 10% de la industria [en Sao Pablo]".

²⁹ Harrison (1999, pp.343-370) muestra en el capítulo 12 de su obra *El Sueño Panamericano* las características de los líderes

que sólo será posible en la medida que las organizaciones (públicas) revisen las razones por las que realizan las actividades de producción y servicios³⁰, y transformen las actividades que no generan valor a los clientes³¹, apoyadas en un cambio de la cultura organizacional³². El éxito del proceso

públicos, expresando que "una dirigencia política vigorosa e inteligente, con una visión de una sociedad democrática moderna, puede construir un motor poderoso del cambio cultural [...] en sus políticas y programas, especialmente aquellos que atacan la corrupción, pongan énfasis en el mérito y abran oportunidades especialmente para aquellos que hasta entonces veían denegado el acceso. Adicionalmente expresa que la "dirigencia política tiene a sus disposición tal vez el más poderoso motor para el cambio cultural: [la reforma al] sistema educativo". Y para concluir su libro, señala que "la concentración de una comunidad genuina del hemisferio occidental dependerá de la velocidad con que los valores que realmente hacen funcionar a la democracia y al libre mercado desplacen a los valores tradicionales que constituyen la mejor explicación de por qué [...] América Latina está tan atrasada respecto de Canadá y de Estados Unidos.

³⁰ La obra *Reingeniería* expresa que las organizaciones que se encuentran en etapas iniciales del proceso de reingeniería deben preguntarse ¿Por qué hacen lo que hacen?, esta afirmación se ilustra en la siguiente idea: "Descubrimos [...] que las compañías más impresionantes que estudiamos [...] no se preguntaban: ¿Cómo podemos hacer mejor lo que hacemos? [...] se preguntaban ¿Por qué estamos haciendo esto?". (Harrison, 1999, p. 4.)

³¹ Frank Ostroff (1998, p.70) realiza un esfuerzo importante por diferenciar de manera clara la Organización Horizontal de un proceso de reingeniería, expresando que utiliza la reingeniería para transformar de manera radical los procesos (propuesta de valor, estrategia, eliminación de ineficiencias y Desarrollo de procesos), pero que va más allá, garantizando que las mejoras espectaculares de productividad de la reingeniería se mantengan y mejoren con el tiempo. Lo expresa diciendo que "La Organización Horizontal garantiza que la transformación lograda con la reingeniería no empiece ni termine con el rediseño de los procesos sino que también incorpore los cambios organizacionales requeridos, entre los que se incluyen cultivar las habilidades y los comportamientos [culturales] necesarios para que el mejoramiento del desempeño sea continuo [...] y no repentino".

³² Frank Ostroff (1998, pp. 157-242), establece como elemento esencial del proceso de transformación, el cambio cultural de los colaboradores de la organización, puesto que "la transformación no puede emprenderse con poco entusiasmo [...] dado que] se trata de un cambio radical y continuo que hace cimbrar los cimientos de toda la organización, afectando a la totalidad de los trabajadores, la manera en la que ejecutan su trabajo, las responsabilidades que asumen, y actitudes y valores que demuestran [...] una revisión a fondo de tal magnitud, exige un compromiso absoluto de todos: los altos ejecutivos, los gerentes de los niveles intermedios y los trabajadores en general". El hecho de tan radical cambio requiere que en cada etapa de la transformación se utilicen estrategias para amoldar la cultura organizacional al nuevo escenario de desempeño, por ejemplo en la etapa de establecimiento del rumbo, es necesario que se plantee una estrategia de comunicación agresiva,

de cambio cultural orientado a la transformación y mejoramiento de las organizaciones (públicas), debe realizarse por medio de mecanismos eficaces de participación, capacitación y empoderamiento³³ de los colaboradores que están más cerca de los ciudadanos³⁴.

participativa y transparente en la que el líder hace saber a la gente que se “aventura tanto como ellos, en términos de hacer que el cambio funcione. Si la gente percibe un compromiso auténtico estará dispuesta a comprometerse”. Otro ejemplo es la etapa de la formulación del método, en la que el cambio de cultura organizacional se manifiesta especialmente en la generación a través de equipos de trabajo participativos, de “actitudes complementarias, el compromiso con un solo propósito o meta de desempeño, la actitud de responsabilidad mutua, y el respeto mutuo por la experiencia y contribución de todos”. Y para finalizar la etapa de la institucionalización del método que consolida los cambios en la cultura organizacional con el desarrollo de un plan de desarrollo de RRHH, basado en las habilidades y competencias múltiples requeridas para desempeñarse con éxito en los nuevos entornos de trabajo de funcionalidad interrelacionada.

³³ Sobre las características de los mecanismos necesarios para que la “Administración del proceso de cambio” en torno a los colaboradores de la empresa (equipos de procesos centrales), que se mencionan Participación, capacitación, y empoderamiento, Fran Ostroff (1998, p.169), se ocupa de todos ellos: la participación expresando que los miembros de la organización de los niveles inferiores deberán “Establecer objetivos de desempeño individual y de los equipos, que sustenten las metas globales, ocuparse activamente de solucionar los problemas, con el objetivo de mejorar el desempeño, y rediseñar las unidades y los niveles de trabajo para que funcionen de manera integrada”. De igual forma se ocupa de, la capacitación, expresando que en el proceso de transformación (tipo organización horizontal) los colaboradores deben “Adquirir habilidades nuevas a través del trabajo en efectivo y la capacitación justo a tiempo”, en concordancia con los perfiles de cargo definidos y para los ambientes de funcionalidad interrelacionada. Así mismo se ocupa del, empoderamiento, expresando que los miembros de la organización de niveles inferiores deben “introducir una amplia gamma de herramientas que permitan solucionar los problemas de los niveles inferiores y delegar autoridad con eficacia”. De otra parte, Hammer y Champy en su obra *Reingeniería* (1994, pp. 69-87), expresa que a partir de la transformación (reingeniería) genera un cambio, particularmente profundo en el ambiente laboral, que califica como un “nuevo mundo de trabajo”, caracterizado por “(después de una reingeniería) los oficios que eran estrechos y orientados a una tarea pasan a ser multidimensionales. Individuos que antes hacían lo que se les ordenaba toman ahora decisiones por sí mismos. El trabajo en serie desaparece. Los departamentos funcionales pierden su razón de ser. Los gerentes dejan de actuar como supervisores y se comportan más bien como entrenadores. Los trabajadores piensan más en las necesidades de los clientes y menos en las de sus jefes. Actitudes y valores cambian en respuesta a nuevos incentivos.”

³⁴ Frank Ostroff (1998, p.75) recalca la necesaria cercanía del personal y los clientes para asegurar el éxito de las transformaciones (la organización horizontal) lo expresa de manera contundente en un aparte de su libro y en especial en el capítulo 10, al decir que: “ésta relación directa y personal con los clientes es el sello distintivo de la organización horizontal exitosa”.

El cambio cultural de las organizaciones públicas que pretenden realizar procesos de transformación, no es el punto de partida ni un requisito para establecer el rumbo de la organización, ni una parte de la formulación del diseño, ni sólo un paso de la implementación del método de transformación; el cambio cultural es un “ingrediente”, que en diferentes “dosis” se aplica a través de todo el proceso de transformación³⁵. La administración exitosa del proceso de cambio por parte de los líderes públicos, empieza desde en momento en que se decide realizar la transformación y se aborda el problema de *orientar el rumbo* de la organización³⁶. En éste que es *el primer paso del proceso de transformación institucional*, se debe realizar un análisis profundo para comprender el estado del ambiente de la organización³⁷,

³⁵ Ostroff (1998, p.169) muestra que a través de las etapas de la transformación existen diferentes acciones de la agenda, que el gestor público y su equipo de transformación realizan con el fin de permitir que los colaboradores interioricen los valores, actitudes y competencias necesarias para el trabajo por procesos en ambientes de funcionalidad interrelacionada. Para ampliar el tema ver en la página internet del CLAD, www.clad.org.ve. a Croizier, M. (1994).

³⁶ Ostroff (1998) lo ejemplifica claramente en el su obra *La organización horizontal*, expresando que “una organización que se apresta para emprender un cambio transformador debe utilizar las herramientas de análisis [tales como...] planeación por escenarios, modelo de las cinco fuerzas, investigación de mercados y clientes, o bien algunas opciones apropiadas, para trazar el itinerario del viaje que se apresta a iniciar. Desde luego eso presupone que uno sepa previamente a donde quiere ir, identificando la propuesta de valor y definir las aspiraciones de la organización”. Para una mirada más política y centrada en las actitudes y el quehacer del gestor público, ver a Mark Moore (1998).

³⁷ Frank Ostroff (1998, p.174) determina como primer paso de la etapa de orientación del rumbo dentro del proceso de transformación, el trabajo de la comprensión del ambiente. Entendido como: ambiente externo el que “abarca las fuerzas fundamentales que operan en la industria, es decir, los proveedores, competidores, tecnología y la sociedad en general, en tanto que el ambiente interno se centra directamente en la propia organización, en términos de estructura, cultura, recursos y personas. Desde una perspectiva amplia de donde compete y lo bien equipada que está para hacer frente a los retos del futuro, una organización pública debe proponerse evaluar de manera realista sus puntos fuertes y débiles, sus oportunidades y amenazas”. Moore (1998, pp. 47-48, 101-162) va más allá del simple análisis DOFA, y expresa que es necesario que la organización pública de la mano del gestor público realice un análisis de la política (transformación) midiendo lo que es valioso y eficaz, lo que es políticamente esperado y operativamente viable. De esta manera Moore expresa que el gestor (líder) público debe realizar un análisis de valor de la propuesta ideada (proceso de transformación), la gestión hacia arriba de la política y propuesta estratégica (para lograr legitimidad), y una gestión hacia abajo que le permita por medio de la transformación mejorar las capacidades de la organización para conseguir la propuesta de valor.

utilizando mediciones de la situación estratégica, la concepción de clientes, ciudadanos y sus representantes públicos, de lo que es útil y eficaz, las expectativas políticas, y la viabilidad operativa de satisfacer las necesidades detectadas³⁸. Los resultados del análisis del entorno, deben permitir la articulación de objetivos generales y metas de desempeño ambiciosas, que serán alcanzadas sobre la base de los valores compartidos por todos los integrantes de la organización (Uzal, 2001). A partir del análisis del entorno se define la propuesta de valor público³⁹, que debe ser consecuencia de los cambios que se producen en la demanda (entorno externo) a través del tiempo⁴⁰; deben responder a un equilibrio entre las necesidades de valor público de los ciudadanos y sus representantes políticos⁴¹, y a las exigencias de eficiencia y cobertura de clientes de programas y servicios⁴².

³⁸ Moore (1998, pp. 47-48, 101-162) desarrolla toda una metodología para establecer el valor público de la actuación de los gestores públicos, ésta metodología se basa en un análisis que integra "la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa.

³⁹ Ostroff (1998, pp. 181-182) lo expresa categóricamente al decir: "La propuesta de valor se basa en un estudio exhaustivo de los deseos, las necesidades y los requisitos de precios de la clientela, así como en la evaluación de la organización para satisfacer esos deseos y posibilidades".

⁴⁰ Mark Moore (1998, p. 27) expresa que "Las metas públicas se desarrollan como consecuencia de los cambios en las demandas y las aspiraciones políticas".

⁴¹ Moore (1998, pp. 59-100, 165-198) sustenta que el recurso de la autoridad es escaso y debe ser utilizado con inteligencia, además expresar que la ciudadanía y sus representantes políticos deben conocer el proceso de transformación, a través de una política determinada (como a los accionistas del sector privado se les presenta un plan de negocios) y el gestor público debe reunir el consenso necesario de la comunidad (se hace referencia a la comunidad cuando hablo de ciudadanos, clientes y sus representantes públicos) en torno a las políticas, de forma que acumule los recursos de autoridad y financieros necesarios para realizar la transformación como requisito para entregar la propuesta de valor en forma legítima.

⁴² Moore (1998, pp. 59-100, 165-198) expresa que las organizaciones públicas tienen la necesidad de producir servicios de calidad, dado que los clientes del sector público compran bienes indivisibles, es decir, compran instituciones completas, no productos divisibles. Estas instituciones deben producir bienes acordes con las necesidades, medir y demostrar que lo están haciendo como única forma de construir legitimidad, y cumplir la propuesta de valor pública.

1.3 El proceso de transformación de la organización pública

1.3.1 La orientación del rumbo

Sobre la base de los componentes de la demanda social, la propuesta pública de valor y sus factores críticos de éxito⁴³, el equipo de transformación encabezado por el líder público (en el marco de la *orientación del rumbo* de la organización), debe determinar cuáles serán los procesos centrales de la organización⁴⁴, y si el nuevo diseño requerirá que todas las tareas se realicen por procesos o si una estructura híbrida (funcional y por procesos) es la mejor solución para el logro de las metas de desempeño y la obtención de la propuesta de valor⁴⁵. Existe otra serie de tareas que se requieren para desarrollar el plan estratégico como herramienta central de la *orientación del rumbo*⁴⁶ y preparar la organización pública para la transformación⁴⁷ (y que pasan en gran medida por la capacidad del líder público), como son: crear en torno al cambio la necesaria sensación de urgencia, establecer una estrategia comunicacional participativa y transparente que permita a todos los miembros de la organización seguir los avances globales del proceso, consolidar una serie de metas de desempeño claras y cuantificables con fuerte relación al logro de la propuesta de valor, por las que responderán

⁴³ Ver también el capítulo No. 6 del libro *La Reinversión del Gobierno*. (Osborne y Gaedler, 1994, pp. 241-275.)

⁴⁴ Ver los pasos y estrategias de la definición del rumbo en. Osborne y Gaedler (1994, pp. 173-189.)

⁴⁵ Ostroff (1998, pp. 93-189) realiza una distinción importante a la hora de definir los procesos centrales de la organización, y es que no todas las organizaciones, debido por sus circunstancias específicas, deben y pueden implantar estructuras organizacionales completamente por procesos. El establecimiento del rumbo es el momento en el que se debe empezar a definir que grado de "hibridación" (o desarrollo de tareas por procesos) requiere la organización.

⁴⁶ Para ampliar este tema de las herramientas de diagnóstico previo a la transformación de la organización, ver: Ostroff, (1998, pp. 191-209).

⁴⁷ Ostroff (1998, p.163), muestra cómo el objetivo esencial de la formulación del diseño de las estructuras organizacionales desarrolladas bajo el modelo de "la organización horizontal", aparte de la formulación de la propuesta de valor, es el desempeño superior de las operaciones de la institución.

los equipos centrales de proceso, y establecer dispositivos de monitoreo que permitan identificar los problemas y hacer revisiones de las políticas y propósitos estratégicos de la organización pública ante cambios en las condiciones de la demanda social y las exigencias políticas de la comunidad.

1.3.2 La formulación del Diseño

La segunda etapa del proceso de transformación de las organizaciones públicas, está marcada por la *definición detallada de la estructura organizacional* que articulará los procesos centrales y los departamentos funcionales, y que permitirá cumplir la propuesta de valor previamente definida⁴⁸. Dado que los procesos centrales fueron delineados a grandes trazos en la definición del rumbo estratégico de la organización pública y de conformidad con la demanda social y las necesidades públicas de los ciudadanos, la definición detallada de la nueva estructura organizacional requiere herramientas de ingeniería adecuadas para crear un modelo suficientemente pormenorizado de la situación actual de la organización pública. La transformación (realizada con reingeniería) de este modelo de la situación actual, permitirá diseñar los nuevos procesos al eliminar las tareas que no agreguen valor, reubicar a las personas de los departamentos funcionales en los nuevos equipos de proceso central, especificar con base en el plan estratégico y las metas de desempeño los perfiles de los “coequiperos”⁴⁹ y concretar el nivel de horizontalidad y verticalidad de los procesos y funciones de apoyo. Es fundamental que en cabeza de estos nuevos procesos centrales de gestión, se ubiquen gerentes de proceso, que asuman la responsabilidad por la consecución de las metas de desempeño y la entrega de la propuesta de valor⁵⁰, apoyados en equipos de

personas con las competencias, valores y poder que exigen los nuevos escenarios de funcionalidad interrelacionada⁵¹.

1.3.3 La implantación del método

En la tercera etapa del proceso de transformación de las organizaciones públicas, se realiza la implementación de la estructura diseñada y del plan estratégico trazado, sobre la base de los procesos centrales definidos para dar cumplimiento de la propuesta de valor, apoyada en el necesario cambio cultural⁵². El éxito en la implementación garantiza la consolidación de las significativas mejoras en el desempeño (Ostroff, 1998), producto del trabajo de planeamiento estratégico, ingeniería y diseño, y en gran medida es consecuencia del desarrollo de los comportamientos, habilidades y aspectos culturales acordes con el nuevo diseño de la organización y la propuesta de valor pública⁵³. Las principales herramientas del planeamiento de esta etapa son los subprogramas del plan estratégico de la organización pública, que se refieren a la planeación, programación y presupuesto, referidos al plan de desarrollo del talento humano y al plan de desarrollo de tecnología de información.

Como se puede observar, esta etapa del proceso de transformación, se centra en el desarrollo del talento humano, el uso inteligente de la tecnología y la responsabilización, que permita desencadenar toda la capacidad de equipos de personas con las aptitudes, actitudes, recursos de información y poder necesarios para alcanzar, medir y comunicar el desempeño superior orientado al cumplimiento de las metas personales, grupales y, por supuesto organizacionales (propuesta de valor

⁴⁸ Ver Ostroff (1998, p.173-209), en los Capítulos 10 y 11 de *La Organización Horizontal*, en los que aborda las acciones que se deben realizar para la transformación.

⁴⁹ Ver el capítulo 4: El Nuevo Mundo del Trabajo, del libro *Reingeniería*. Hammer y Champy (1994, pp. 69-87).

⁵⁰ Ostroff (1998, pp. 173-209) define en su metodología la necesidad de instalar Gerentes en los equipos de proceso central definidos previamente.

⁵¹ Ostroff (1998, pp. 211-235) define en su metodología las características de los equipos en Implementación del método de transformación. Hammer y Champy (1994, pp.69-87, 108-123), definen en su libro la reingeniería, algunas características tanto de los integrantes de los nuevos procesos como del equipo que liderado por el gestor público, encabeza la transformación.

⁵² Ver Ostroff (1998) en sus capítulos 9 (pp. 157-172) y 12 (pp. 211-235).

⁵³ Ostroff, expresa en su obra *La Organización Horizontal* (1998, pp.157-171, 211-235) los principios necesarios para que la nueva cultura, estrategia y diseño se construyan y enriquezcan por toda la vida de la organización.

público). En síntesis, el proceso de transformación de la organización pública desarrolla un sistema dinámico que integra los clientes con los proveedores, por medio de una serie de procesos centrales estructurados de acuerdo a los componentes de demanda social, detectados en el análisis estratégico y político de las necesidades de valor público de la comunidad. A continuación se presentan una serie de casos exitosos de transformaciones organizacionales orientadas a procesos, realizadas en agencias públicas municipales y regionales utilizando algunos de los elementos delineados en este trabajo.

1.4 Algunos ejemplos de casos exitosos de transformación de organizaciones públicas de nivel municipal y regional

La ciudad de Porto Alegre-Brasil estableció, en la segunda mitad del decenio de los noventa, un novedoso sistema de presupuestación e inversión basado en la participación, que orienta la inversión y ejecución de los recursos públicos hacia las necesidades de los ciudadanos, permitiéndoles expresarse directamente sobre la evaluación y asignación del presupuesto. Asambleas establecidas por toda la ciudad dan cuenta y hacen la evaluación de los resultados obtenidos en años anteriores, determinan las prioridades en materia de educación, salud, transportes, tributación, planificación y desarrollo urbanos, y eligen representantes para integrar un consejo que establece el presupuesto de toda la ciudad con métodos basados en la participación. Mediante la evaluación sistemática de las necesidades relativas de varias regiones y el examen de criterios de asignación, el consejo elabora el plan de inversión de la ciudad. Se estima que en 1996 más de 100.000 personas, que representaban cerca del 8% de los residentes de la ciudad, intervinieron en alguna de las etapas de deliberaciones del presupuesto.

Esta transformación de los procesos de la organización aumentaron los recursos disponibles para la inversión; las reformas iniciales permitieron una recaudación tributaria más eficaz y estuvieron acompañados de la introducción de impuestos locales adicionales. Al determinar las prioridades

y los medios más eficaces de inversión, el proceso pudo aprovechar mejor los recursos. Los resultados fueron sorprendentes. Ya en 1996 los servicios de alcantarillado (que en 1989 sólo llegaban a la mitad de la población) se habían extendido al 98% de los hogares. También se había asfaltado la mitad de las calles de la ciudad que estaban sin pavimentar y se había duplicado el número de estudiantes en primaria y secundaria (BANCO MUNDIAL, 1998).

El ayuntamiento de Cataluña en España, concretó un proceso de modernización de la gestión pública, cuyas principales metas fueron la adecuación y la transformación de las estructuras internas, la cultura organizacional y la mejora de la relación entre las instituciones del sector público y los ciudadanos, a través de la utilización de herramientas de mejoramiento de la calidad, y transformación de los procesos de producción institucional. La transformación institucional del ayuntamiento de Cataluña se realizó teniendo en cuenta las necesidades y expectativas de los clientes-ciudadanos de los servicios generados por el ayuntamiento, así como de sus representantes políticos. Sobre esta base se diseñaron los nuevos procesos de "producción institucional", los planes de gestión institucionales, la estrategia de comunicación y el plan de acción para la implantación de todos los anteriores.

Posteriormente a la implantación se realizaron mediciones basadas en la metodología de auditoría de gestión de la calidad institucional con el fin de certificar la calidad de todo el nuevo sistema. Este proceso contó con la participación de los ciudadanos, los representantes políticos, los proveedores y los funcionarios del ayuntamiento. Con el proceso de transformación institucional, el ayuntamiento logró la mejora de los procesos administrativos, la mejora en la prestación de los servicios (oportunidad, calidad y costo), la incorporación del sistema de asistencia personal al ciudadano, mayor participación ciudadana en el desarrollo y control de políticas, disminución de los gastos del ayuntamiento, aumento de la recaudación impositiva, el aumento de los recursos disponibles para la inversión, así como el aumento de las exportaciones de las organizaciones

empresariales de la región. Todo esto se vio reflejado en el mejoramiento en un 50%, de la imagen de la entidad que tenían los ciudadanos.⁵⁴

El caso de la ciudad de Medellín en Colombia, nace de los procesos de participación y descentralización de mediados de los 80, basados en la elección popular de alcaldes, los consejos territoriales de planeación, la ley 134 de 1996 que legitima la participación ciudadana frente a los asuntos de gobierno y la ley 388 de 1997 que reglamenta la participación ciudadana en la formulación y ejecución de los Planes de ordenamiento territorial. Desde el punto de vista local, el acuerdo municipal 043 de 1996, establece la base legal de planeación del municipio que tiene un fuerte componente de participación ciudadana. Así mismo las experiencias de presupuestación participativa, durante el gobierno de 1997-2000, que a pesar de sus errores, fue la primera experiencia de intervención directa de los ciudadanos. Es importante también destacar las experiencias de veedurías ciudadanas que han funcionado en todas las administraciones municipales que han sido constituidas por elección popular.

El proceso de Medellín ha pasado por las siguientes fases: decisión política, información y coordinación municipal, definición del reglamento (por tema y territorio), constitución de las asambleas informativas territoriales y temáticas, constitución de las asambleas deliberativas territoriales y temáticas, constitución del consejo de presupuesto municipal, plenarias deliberativas territoriales y temáticas, discusión del presupuesto y elaboración del plan de inversión, y control del presupuesto y acompañamiento al plan de inversión.

La aplicación de este procedimiento concertado y participativo tuvo durante el 2004 los siguientes logros, en opinión de los funcionarios que organizaron el esquema, y los ciudadanos que acompañaron el proceso:

- La alta participación de las organizaciones, relacionada con la amplia asistencia a los Consejos Consultivos.
- La amplia participación, relacionada con la capacidad adquirida por las organizaciones para asesorarse mutuamente, priorizar proyectos y tomar decisiones; la articulación de las distintas organizaciones comunitarias, hacia procesos de planeación con mayores niveles de incidencia territorial y sectorial.
- La oportunidad política de hacer parte de los proyectos de ciudad – la inclusión con visión de ciudad.
- Las alternativas utilizadas por los voceros sociales para resolver las dificultades, de ellas se destacan la concertación, el acuerdo y la definición de presupuestos con equidad.
- Reconocer la necesidad de priorizar y gestionar los planes participativos: barriales, zonales y comunales.
- El reconocimiento de nuevos actores sociales, quienes se reunieron en torno a un objetivo.
- Acceder a la normatividad que les permitió que se enteraran más de sus derechos y deberes con la administración.

Este proceso de presupuesto participativo, mucho más amplio que las anteriores experiencias de ciudad, se hace en un momento en que los índices de violencia de la ciudad disminuyeron notablemente, en comparación con los momentos más graves de finales de los ochenta y la década de los noventa. El presupuesto participativo acercó a las organizaciones sociales de la ciudad (más de 1.437 organizaciones), y los habitantes de los territorios a un esquema de participación permanente y concertado (índice de permanencia de los delegados), que acerca de forma definitiva la presencia del estado a los lugares más lejanos de la ciudad. De la misma manera, permite que las propias comunidades, aunque sin una estrategia de descentralización muy agresiva de la alcaldía, puedan tomar las riendas de su propio desarrollo y decidir sobre cual es el mejor uso de los recursos públicos destinados a temas y territorios⁵⁵.

⁵⁴ Ver el Informe de resultados de la implantación del proyecto "Gestión 2000" en el ayuntamiento de Cataluña-España. OP ingeniería consultoría integral para el mejoramiento de la calidad empresarial. www.opingenieria.com.ar.

1.5 La competitividad y el papel del estado

Los anteriores ejemplos muestran cómo las agencias públicas municipales que deciden realizar transformaciones institucionales, migrando de estructuras jerárquico piramidales a estructuras por procesos, logran mejoramientos importantes del desempeño institucional y de la productividad de los recursos públicos, alcanzando la propuesta de valor público prometida por sus líderes en las políticas de sus planes estratégicos. Ejemplos como el de la reforma administrativa de la ciudad de Porto Alegre en Brasil, muestran cómo la aplicación de estrategias de cambio basadas en técnicas de transformación de estructuras jerárquicas a estructuras por procesos, centradas en los clientes, generan un aumento de *la productividad* de los recursos, que se traduce en aumentos de los niveles de inversión disponibles para estructuras físicas, de la cobertura de los servicios públicos, y el mejoramiento de la calidad de la educación pública en el municipio. Las organizaciones municipales que realizan transformaciones institucionales a fondo, buscan como objetivo fundamental de sus nuevos planes estratégicos, el aumento del desempeño en términos de equidad, justicia social y, especialmente, de la productividad de los recursos públicos, que está medida por la mayor cantidad de bienes y servicios valiosos producidos por la organización⁵⁶, por unidad de recursos públicos (impuestos, autoridad y capital político).

El aumento de la productividad de las organizaciones públicas municipales transformadas a organizaciones por procesos, redundará en una disminución o mantenimiento de los niveles

⁵⁵ Véase el resumen ejecutivo del proyecto de presupuesto participativo, Informe de avance del proyecto de presupuesto participativo, presentación ante del Consejo de Medellín, En: www.medellin.gov.co. Adicionalmente es importante expresar que, a través del mecanismo de presupuesto participativo, se aprobaron proyectos por casi 60 mil millones de pesos en 2004 (25 millones de dólares americanos).

⁵⁶ Como se ha visto en notas precedentes, Mark Moore (1998) realiza un estupendo análisis del valor público, a partir de forma equitativa (justa) y eficiente como los gestores públicos lideran las organizaciones con el fin de cubrir las necesidades de la comunidad.

de tributación que esta requiere para satisfacer las necesidades de los ciudadanos-clientes⁵⁷, y de sus representantes políticos (es decir del mandato público). En la medida que las agendas de las organizaciones públicas municipales transformadas centren su atención en las necesidades ciudadanas (que en nuestra época van más allá de la pura prestación de servicios públicos y sociales), a la vez que integran sus principales puntos de atención, temas como la competitividad, la conservación ambiental y el desempleo estructural lograrán dar mejor respuesta a las nuevas necesidades y preferencias de la cada vez más variada demanda social⁵⁸. De los temas mencionados, el que más atención requiere de las nuevas organizaciones municipales transformadas (y es tal vez el tema que mayor preocupación ciudadana despierta en el comienzo del siglo XXI), es el desempleo estructural⁵⁹. Por otra parte, el tema de la competitividad no es de tanta sensibilidad para la población, pero es estratégico para las organizaciones públicas municipales que pretendan construir con sus colaboradores y ciudadanos (sobre la base de valores culturales renovados y compartidos) escenarios municipales altamente competitivos para las organizaciones empresariales⁶⁰.

Las ventajas competitivas que obtienen las organizaciones empresariales en los sectores económicos globales, están determinadas por el incremento constante y sostenido de la productividad del sector económico nacional para el que proveen, compran, venden y

⁵⁷ David Osborne y Ted Gaebler (1994), ejemplifican, cómo el mejoramiento de los niveles de gestión y la redefinición del papel del Estado en el marco de la solución de los problemas públicos, contiene (o disminuye en algunos casos) los niveles de tributación necesarios para cumplir con las nuevas funciones del gobierno reinventado.

⁵⁸ Guillermo Schweinheim (2001) expresa de manera muy clara, el rol esencial del tema de la competitividad en las nuevas agendas municipales.

⁵⁹ Para ampliar este punto, uno de los textos que mejor estudia en toda su extensión el problema del desempleo estructural del capitalismo global, alejado de las desgastadas explicaciones economistas y desde una mirada muy práctica y futurista, es el libro de Rifkin (1997) *El fin del trabajo*.

⁶⁰ Ver Porter (1990, pp. 838-844).

compiten dichas organizaciones⁶¹. Los elementos determinantes para que estas organizaciones empresariales, apoyadas por las organizaciones públicas transformadas, alcancen ventajas competitivas duraderas en un sector económico de escala global, son: Condiciones de los factores, entendidos como “la posición de la nación en lo que concierne a mano de obra especializada o infraestructura necesaria para competir en un sector dado”. Condiciones de la demanda, entendida como la naturaleza de la demanda interior de los productos o servicios del sector. Sectores conexos y de apoyo, definidos por la presencia o ausencia en la nación de sectores proveedores y sectores afines (cluster) internacionalmente competitivos. Estrategia, estructura y rivalidad de la empresa, definida como las condiciones vigentes en la nación respecto de cómo se crean, organizan y gestionan las compañías⁶².

Estos elementos determinantes de la creación y sustentabilidad de las ventajas competitivas de las organizaciones empresariales de un sector económico, se clasifican en dos grupos, dependiendo de la especificidad, la estrategia de competencia y la posibilidad de sostenerlas en el tiempo. La primera de estas clasificaciones es la que agrupa los factores en: básicos, que comprenden los recursos naturales, el clima, la situación geográfica, la mano de obra no especializada y semi-especializada y los recursos ajenos a largo plazo; mientras que, los factores avanzados comprenden la moderna infraestructura digital de comunicación de datos, el personal altamente especializado, tales como los ingenieros titulados y los científicos informáticos, y los institutos universitarios de educación en ciencias complejas⁶³. La segunda clasificación agrupa los factores en: factores generalizados que incluyen la red de carreteras, una provisión de recursos ajenos o una dotación de empleados bien motivados con formación universitaria, mientras que los factores especializados comprenden personal con formación muy específica, infraestructura con

⁶¹ Ver en Porter (1990, pp.23-59) la necesidad de cambiar el paradigma.

⁶² Ver en Porter (1990) los determinantes de la ventaja competitiva.

propiedades peculiares, bases de conocimiento y aprendizaje en campos particulares, y otros factores pertinentes para una limitada gama de sectores o sólo uno de estos (Porter, 1998).

Los diferentes niveles de utilización de los factores descritos, determinarán si la organización que pretende obtener ventajas competitivas en determinado sector económico, competirá con base en una estrategia de menor costo de sus factores traducidos en un menor precio o, por el contrario, utilizará una estrategia de clara diferenciación de sus factores que le permita agregar mayor valor a los bienes y servicios, de tal manera que pueda cobrar un adicional por el valor marginal⁶⁴. La determinación de la estrategia de creación o sustentación de la ventaja competitiva dependerá en gran medida de los esfuerzos de la organización empresarial por estimular la innovación, la integración de proveedores y clientes, la investigación y la competencia⁶⁵, así como de las políticas -de las organizaciones públicas de todos los niveles- orientadas a estimular la creación y sustentabilidad de factores que permitan la obtención de la ventaja competitiva necesaria para competir por medio de la estrategia seleccionada⁶⁶. Las organizaciones empresariales de la actualidad, tienen la posibilidad y capacidad de evaluar con detenimiento el nivel de disponibilidad

⁶³ Para efectos de este trabajo se simplifica la clasificación y relación de los tipos de estrategia competitiva empresarial, con los tipos de ventaja competitiva, que Porter (1998, pp.79-180) amplía en su trabajo.

⁶⁴ Para efectos de este trabajo se sintetizó el tema de la elección de estrategia, dependiendo del tipo de ventaja competitiva sobre la que se desarrollará la estrategia de competencia de cada organización empresarial. Para un mayor detalle, ver: *La ventaja competitiva de las naciones*, en la que Porter (1990, p.23-59) desarrolla el concepto de estrategia competitiva en los sectores económicos, sobre la base de la disponibilidad de factores que permitan agregar mayor o menor valor a los productos o servicios producidos.

⁶⁵ Porter (1990, pp. 63-107), expone el papel de las organizaciones empresariales que deben establecer medidas que alienten la innovación de base tecnológica que integre los esfuerzos de proveedores y clientes en un ambiente de constante y creciente competencia de base local.

⁶⁶ Porter (1990, pp. 763-847), desarrolla de forma clave el del estado, y le entrega un papel central como determinante del nivel de desarrollo de los factores de competitividad y como eje del impulso de sectores competitivos internacionalmente.

o ausencia de factores determinantes de la ventaja competitiva que quieren crear o sustentar en un determinado lugar del planeta, de forma que les permite establecer dónde ubicar determinadas partes de su cadena de valor, o más aún, dónde ubicar su sede central⁶⁷.

1.6 La concentración geográfica y la sustentación de Ventajas Competitivas

La tarea de la ubicación de la sede central, adquiere una importancia estratégica para las organizaciones empresariales, dado que de ésta dependerá una parte importante del éxito competitivo. En los últimos años se observa con frecuencia que existe una clara concentración geográfica en la ubicación de las sedes centrales de organizaciones empresariales que pertenecen a sectores económicos altamente competitivos en el concierto internacional⁶⁸. El hecho de que exista una alta concentración de competidores en una ciudad o región, posibilita el reforzamiento dinámico de los factores determinantes de las ventajas competitivas de las organizaciones empresariales que se asientan en dicho espacio⁶⁹. Dado que son las ciudades y regiones el sustento fundamental de la creación de las ventajas competitivas de las organizaciones empresariales, deben ser las organizaciones públicas (de nivel municipal y regional) los ejes del nacimiento, desarrollo

y consolidación de sectores empresariales mundialmente competitivos⁷⁰. Empero, esta labor sólo será posible si las organizaciones públicas (de nivel municipal y regional), y en especial las de los países en desarrollo, se transforman en organizaciones con la capacidad de detectar las oportunidades competitivas de sus regiones y trabajar coordinadamente con las organizaciones empresariales para desarrollar políticas que: fomenten la competencia de alto nivel, eliminen las subvenciones directas y permanentes al sector que pretenden fomentar, formen talento humano especializado de alto nivel científico y, sobre todo, garanticen la dotación cualificada y permanente de factores básicos y generalizados⁷¹.

Estas organizaciones públicas (municipales y regionales) transformadas además de tener un papel decisivo en la oferta de factores de básicos y generalizados, tienen un rol igualmente importante en la sustentación de las ventajas que adquieren las organizaciones empresariales, en la medida que: apoyen estas organizaciones a ampliar y mejorar las fuentes de la ventaja competitiva; estimulen la creación de fuentes de ventajas competitivas dinámicas, basadas en determinantes que permitan mayores grados de innovación y aprendizaje acumulado, y que establezcan las condiciones para que la fuente de la ventaja competitiva provenga de un sistema dinámico de determinantes, que permanentemente se auto-refuerce, y no que las ventajas competitivas provengan de uno o dos determinantes que por sus características sean fáciles de emular por

⁶⁷ Porter (1990) saca conclusiones de la gran movilidad que brinda a las organizaciones competitivas globalmente, el hecho de poder escoger la ubicación de las diferentes partes de la cadena de valor, y en especial la importancia cada vez mayor de afinar la sede central en un lugar que brinde las garantías de competitividad física y humana necesarias para llevar adelante la estrategia competitiva seleccionada por la organización privada.

⁶⁸ Porter (1990, pp.186-240), expone con gran acierto los fenómenos económicos del agrupamiento y la concentración geográfica de empresas proveedoras y usuarias, que pertenecen a sectores altamente competitivos en el concierto internacional.

⁶⁹ Michael Porter (1990, pp.186-240) ilustra de forma amplia el papel de las ciudades y regiones en actividades clave para la formación y crecimiento de la ventaja competitiva, tales como: la concentración de información, el intercambio de tecnología, la competencia local de clase mundial, el desarrollo de demanda local exigente, el desarrollo de procesos de formación de alta especialización, y en general todos los factores reforzantes de la ventaja de los clusters locales.

⁷⁰ Porter (1990, pp.181-185, 763-847), entrega un importante aporte al *Public Policy Management*, en la medida que establece con claridad meridiana el papel central de las organizaciones públicas nacionales, provinciales y locales en la provisión de factores de calidad que permitan la creación y sustentación de la ventaja competitiva de los sectores mundialmente competitivos, así como el rol esencial en el fomento ó parálisis de los determinantes de la ventaja competitiva a través de sus políticas de fomento, compras y regulación.

⁷¹ Adicionalmente a la descripción que Porter (1990, pp.181-185, 763-847), realiza del papel del estado en la creación, desarrollo, sustentación y declive de las ventajas competitivas de los sectores empresariales competitivos a nivel mundial, también realiza un aporte importante en torno al papel de los gobiernos de las naciones en desarrollo, hecho que toca de frente el tema de este trabajo.

la competencia foránea⁷². La forma en que las organizaciones públicas transformadas de nivel municipal (y regional) enfrenten el tema de la competitividad, potenciará o atrofiará la capacidad que tengan las organizaciones empresariales, de generar ventajas competitivas sustentables. Ejemplos como los de Porto Alegre, Cataluña y Medellín muestran, en parte, el efecto favorable que tienen las transformaciones orientadas a los procesos, en la forma como las organizaciones públicas municipales (y regionales) originan las condiciones necesarias para que aumenten las posibilidades de creación y sustentación de las ventajas competitivas de las organizaciones empresariales asentadas en las jurisdicciones de dichas organizaciones públicas.

2. ¿Existe una relación práctica entre la transformación municipal por procesos y la competitividad local?

2.1 El poder del liderazgo

El escenario mundial de fuerte recorte de recursos financieros a las agencias públicas de todos los niveles y naciones (en mayor o menor grado), que se presentó en el último cuarto del siglo XX, obligó a las instituciones públicas a idear, adaptar o copiar modelos de gestión que les permitieran mantener o focalizar con eficiencia y equidad los niveles de “producción” pública (Bresser, 1997). Estos esfuerzos de las instituciones públicas se desarrollan no sólo en un marco de disminución de recursos y pérdida de productividad con respecto al sector privado, sino en un escenario económico de fuerte competencia empresarial, y una exigencia cada vez mayor por parte de los ciudadanos de mejores y más variados servicios públicos (Prats, 2000).

⁷² Michael Porter (1990, pp. 186-240, 763-847), analiza de forma compleja las características de la sustentabilidad de las ventajas competitivas, y el rol que debe cumplir el estado para garantizar que las fuentes de ventaja competitiva de las organizaciones empresariales, se mantengan en el tiempo.

Este escenario, desconocido para las organizaciones públicas, rebozó la capacidad de respuesta que sus estructuras y métodos, diseñados para un marco de acción mucho más previsible que el actual.

En este ambiente, el liderazgo (y en especial el público) adquiere una importancia capital, en tanto que son los líderes públicos, con sus equipos de gestión, los encargados de llevar adelante los procesos de transformación interna, que posibiliten a las organizaciones públicas cumplir las aspiraciones de justicia de los ciudadanos y sus representantes políticos, y alcanzar los niveles de servicio, cobertura y continuidad exigidos por los clientes directos de la producción pública. El verdadero poder del liderazgo público no reside en sostener a toda costa la burocracia pública organizada en torno a instituciones jerárquico-piramidales, y a partir de ellas realizar los recortes a la “producción” pública bajo la presión constante del déficit, sino que su obligación en el nuevo escenario mundial es realizar la reinención interna de estas instituciones en torno a los resultados y la demanda, de forma que permita dar un fuerte impulso al desempeño y productividad públicos, logrando la mejora de los resultados, que permita mantener y mejorar los niveles de *producción pública* que reclaman los componentes de la demanda social.

La estructuración por procesos de las agencias municipales (y regionales) del estado, de conformidad con los componentes de la demanda social de la comunidad atendida, es una labor estratégica para los líderes públicos que pretendan lograr agencias municipales más eficientes y equitativas. El mejoramiento de los resultados en términos de eficiencia están medidos por el aumento de la productividad de los recursos públicos, y los resultados económicos y de servicio para los clientes de los “productos” públicos, en tanto que el mejoramiento de los resultados en términos de equidad está medido por el mejoramiento de los niveles de distribución, cobertura y continuidad para todos de los “productos” públicos.

2.2 La necesaria transformación interna orientada a procesos, de las organizaciones públicas municipales (y regionales)

A partir de la fuerte crisis fiscal de las instituciones públicas de los países centrales y las nuevas necesidades públicas de la comunidad, la discusión en torno a la transformación interna de estas organizaciones (y posteriormente de las organizaciones públicas latinoamericanas), pasó no tanto por establecer o no la necesidad de la transformación (que no se cuestionó por la gravedad de la crisis fiscal y lo cambiante de la demanda y la globalización en el escenario mundial), sino por establecer en qué medida se optará por una alternativa de transformación que modifique la estructura jerárquico-piramidal, migrando a una estructura por procesos centrada en resultados (*Public policy management*), o por una alternativa que mantenga la estructura jerárquico-piramidal y apueste por mejoras continuas en su desempeño (Burocracia Profesional)⁷³. A pesar de que el mencionado juego de alternativas parezca bastante simplista, en la medida que deja por fuera alternativas que mezclen jerarquías y procesos o que establezcan estructuras matriciales o alguna suerte de combinación de las anteriores, para efectos del análisis de este artículo es necesario hacer esta consideración. La pregunta que se formuló en este escenario fue ¿Es necesario realizar una transformación interna orientada a procesos?

La respuesta a esta pregunta, y a la discusión del grado de transformación organizacional orientada a procesos y centrada en resultados, depende de tres factores importantes que requieren especial cuidado por parte de los líderes públicos y sus equipos de gestión (esta discusión está enmarcada dentro del desarrollo de las etapas previas de la transformación, más exactamente en la orientación del rumbo -tal como está expresado antes-). Los tres factores son: el grado de rezago de los resultados de la estructura jerárquico-piramidal con respecto a los resultados esperados por los

diferentes componentes de la demanda social (ausencia del estado en el territorio), la posibilidad de legitimación constante del proceso, el nivel de movilidad profesional de la burocracia actual, y la orientación cultural de los líderes públicos y de la burocracia estatal.

El primer factor determinante es el grado de rezago de los resultados que está entregando a los componentes de la demanda social la organización jerárquico-piramidal orientada al cumplimiento de normas (medido por los resultados valiosos que la organización pública), en contraste con los resultados esperados por la comunidad (Figura 1). En la medida que: los resultados de la organización pública jerárquica estén evidentemente alejados de los resultados exigidos por los clientes, los ciudadanos y sus representantes políticos, y que los recursos financieros (impuestos) y el grado de la autoridad pública disponible para obtenerlos, se mantengan o disminuyan; las estrategias de mejoramiento incremental basadas en el mantenimiento de estructuras jerárquico piramidales tendrán muchas más dificultades en satisfacer la mayor parte de las crecientes necesidades de la comunidad, puesto que tales estructuras han demostrado tener bajos niveles de productividad y lentitud ante escenarios cambiantes y demandas fragmentadas, dado que, desconectan los procesos al dividirlos por funciones y han demostrado que ahogan la innovación, principal motor de las mejoras radicales del desempeño. En síntesis, los procesos de transformación de las organizaciones públicas con importantes rezagos en materia de resultados de su producción pública, tienen mejores efectos (en términos de desempeño) si se hacen migrando de una organización jerárquica a una organización por procesos, que si se hace realizando mejoras incrementales a partir de una organización jerárquica.

El segundo factor determinante es la legitimación constante del proceso de transformación, en la medida que los clientes, ciudadanos y representantes políticos, orientados por el liderazgo público, puedan participar permanentemente en el proceso de transformación. La legitimación

⁷³ Para ampliar los ejemplos de reforma en los países centrales ver a: Bresser (1996, pp. 53-79)

constante permitirá que el líder público y el equipo de transformación tengan los recursos y autoridad para llevar el proceso adelante; y obligará a los funcionarios públicos a facilitar la transformación, bajo la presión de la comunidad de acompañarlo y apoyarlo. Dado que el proceso de transformación es de largo aliento, requiere la construcción de un fuerte apoyo social y organizacional, que permita al líder público realizar los dolorosos cambios que la transformación requiere. En la medida que los procesos de transformación sean generalizados (todos los niveles de la administración pública), la construcción del apoyo y la participación será más difícil, puesto que toca más intereses, mientras que si la transformación se realiza de manera sectorial (agrícola, un municipio, una región) la construcción del apoyo y participación serán más directos y expeditos⁷⁴.

El tercer factor determinante, es el grado de movilidad de la burocracia profesional (en este punto se da por descontada la necesidad de la profesionalización del servicio público, ya sea para operar en ambientes fuertemente normativos o en ambientes de funcionalidad interrelacionada) al interior de la administración pública y entre la administración pública y las organizaciones empresariales.

Las organizaciones públicas jerárquicas que pretendan transformarse en organizaciones públicas por procesos orientadas a resultados, requieren de un número importante de líderes (gestores) públicos que orienten sus acciones y las de sus equipos de gestión al logro de metas de desempeño ambiciosas, construidas con el concurso de clientes, ciudadanos, colaboradores (miembros de procesos) y representantes políticos; el hecho de contar con líderes públicos profesionales con alta movilidad dentro y fuera de la administración, da mayores posibilidades de éxito al proceso de transformación de la organización

⁷⁴ Es importante tener en cuenta los momentos políticos, en la medida, que los inicios de gobierno suelen tener, con contadas excepciones, mayor capital político al inicio que al final del mandato. Adicionalmente, si un gobierno inicia procesos de transformación profundos, después de un gobierno poco exitoso, tendrá mayores posibilidades de obtener apoyo social.

pública jerárquica en una organización pública por procesos orientada a resultados.

Además de lo anterior, se debe tener en cuenta, para responder el interrogante, que el proceso de transformación institucional requiere un grado importante de cambio cultural, dado que las modificaciones de las funciones y su paso a procesos, involucra decididamente la forma en que los colaboradores de la organización pública interactúan y trabajan. En este orden de ideas, es esencial a la hora de realizar transformaciones por procesos, la orientación cultural de los líderes públicos y de la burocracia estatal, ya que si los líderes públicos no están convencidos de la conveniencia del proceso de transformación de la organización pública jerárquica-piramidal hacia una organización por procesos, está condenado al fracaso. De otra parte, si la orientación cultural de los servicios civiles (burocracia) está fuertemente orientada al cumplimiento de normas, el proceso de transformación descrito en el presente trabajo será largo y doloroso. El hecho de contar con líderes públicos convencidos de la conveniencia de la transformación y una burocracia profesional, con orientación menos marcada al seguimiento de normas y más orientada al logro de resultados, no garantizará un proceso menos doloroso, pero sí con menos obstáculos originados en la resistencia al cambio.

En síntesis, las organizaciones públicas antes de abordar un proceso de transformación como el descrito, deben establecer con claridad la necesidad o no de llevarlo a cabo, respondiendo a la pregunta ¿Es necesario realizar una transformación interna orientada a procesos? y para dar respuesta, debe realizarse un concienzudo análisis de la situación estratégica (situación deseada y posición actual con respecto a esa situación), de forma que permita analizar en torno a los resultados y el costo (económico, social y político) de los mismos, la conveniencia del proceso. Debido a que los procesos de transformación pública que tienen mayor posibilidad de éxito son aquellos en los que existe una fuerte diferencia entre los resultados actuales y las necesidades, se está más cerca de la comunidad interesada (componentes de la

demanda social) y existen mayores posibilidades de movilidad y mayores presiones por el resultado en lo local. La respuesta a la pregunta de si es necesario realizar una transformación interna orientada a procesos para las organizaciones públicas de niveles políticos inferiores –Municipios, Regiones y Provincias- (especialmente las latino-americanas) debe ser afirmativa.

2.3 El proceso y los objetivos de la Transformación

A partir de la respuesta afirmativa por parte de líderes públicos (de las organizaciones municipales y regionales), a la pregunta ¿Es necesario realizar una transformación interna orientada a procesos?, el cambio debe realizarse acompañado de un importante trabajo de transformación cultural que permita orientar el rumbo, definir el diseño organizacional e implementar el método. La orientación del rumbo de la organización precisa la utilización de las mejores herramientas disponibles para medir las necesidades de los clientes, las expectativas de los ciudadanos y sus representantes políticos, las expectativas e ideas de los colaboradores y la posición estratégica de la organización pública, de tal forma que se puedan articular factores críticos de éxito y metas ambiciosas en la construcción del plan estratégico. La definición de los componentes de la demanda social permitirá a los líderes públicos y sus equipos de transformación modelar una propuesta de valor que facilite establecer con claridad cuáles deben ser los procesos, qué tareas se desarrollarán por funciones y cuáles por procesos.

Por otra parte, en la etapa de la definición del diseño organizacional, los líderes públicos en conjunto con su equipo de transformación se ocuparán, con algunas herramientas de reingeniería, de definir las tareas por funciones, entregar la responsabilidad, los recursos y la información necesarias a los colaboradores de los equipos de proceso, para que entre todos se logre el desempeño esperado y se alcance la propuesta de valor. La última etapa es la implementación del método de transformación, lo que permite a los líderes públicos trabajar en torno a las necesidades de los colaboradores (Plan de

Desarrollo de los Recursos Humanos), entregando las herramientas necesarias a miembros, procesos y funciones (Plan de Desarrollo de Tecnología de Información) para que alcancen, midan y ajusten la propuesta pública de valor establecida en los objetivos, metas y políticas del Plan Estratégico de la organización pública.

El objetivo esencial del proceso de transformación de la organización pública, debe ser alcanzar mejoras importantes en el desempeño organizacional, medidas (después de la transformación) como la capacidad que tienen los nuevos procesos de lograr la propuesta de valor prometida a los clientes, los ciudadanos y sus representantes políticos, de la producción pública. De hecho la organización pública transformada alcanza sus objetivos y metas de desempeño a través de los nuevos procesos diseñados en torno a las necesidades de la demanda social. En este orden de ideas, el nuevo centro de la gestión del líder público y la fuente de la legitimidad de su mandato, es la satisfacción de las necesidades y expectativas de la comunidad, y no el simple cumplimiento del mandato normativo. El logro de la propuesta pública de valor depende de la calidad en la medición, participación y comunicación que se realice de los niveles de satisfacción de la demanda social (comunidad).

2.4 Los resultados esperados de la Transformación

La implementación completa de la transformación de las organizaciones públicas, tiene como resultados más visibles, el incremento radical del desempeño de la organización en relación con los factores críticos de éxito que sustentan la propuesta de valor, y por supuesto el aumento importante de la productividad de la organización. Esta mejora en los resultados también se refleja en el incremento de la calidad y oportunidad de los servicios que se prestan, y debe impactar de manera decidida la percepción de que la mayoría de los ciudadanos y representantes políticos recibieron la propuesta de valor prometida en las políticas del plan estratégico de la organización pública.

Tal y como se aprecia en los ejemplos, de la ciudad de Porto Alegre en Brasil, el ayuntamiento de Cataluña en España y en algún grado en la ciudad de Medellín en Colombia, los procesos de transformación institucional permitieron una importante mejora en la productividad de los recursos públicos, y el mejoramiento de los niveles de bienestar y satisfacción de la comunidad en torno a los resultados alcanzados por los procesos. Es importante observar cómo el mejoramiento de la gestión permitió la focalización de los recursos escasos en los programas y políticas que resultaban estratégicas para los líderes públicos y la comunidad en general. Además los procesos de transformación de Porto Alegre, Cataluña y Medellín, permitieron la mejor atención de los ciudadanos, y la liberación de recursos provenientes de programas no estratégicos, hacia la financiación de programas estratégicos para el mejoramiento importante del desempeño.

Esta mejora en el servicio y en la percepción de valor recibidos, se debe “entregar” a la comunidad por medio de una estrategia de medición, calificación y comunicación de resultados, coherente, participativa y transparente, que permita a la comunidad intervenir y conocer, a través del proceso, los resultados de la medición del desempeño organizacional a la hora de entrega de la propuesta de valor público. En conclusión, no es suficiente realizar con éxito todo el proceso de transformación de la organización pública, con todo el esfuerzo que éste conlleva, sino que es necesario incluir dentro del plan estratégico, y las metas de desempeño de la nueva estructura, los recursos y estímulos necesarios para medir y comunicar los resultados de la organización pública transformada, puesto que esta percepción es la base fundamental de la legitimidad del líder público.

2.5 Los resultados de la transformación de las organizaciones públicas y su relación con la competitividad

Los objetivos de la transformación en las organizaciones públicas, gravitan en torno a la obtención de un desempeño superior de

los procesos y funciones (si la organización se diseñó con una estructura híbrida) de las nuevas organizaciones, ordenadas de acuerdo con las necesidades de la demanda social y a las posibilidades de éxito de la organización. En tanto que los resultados deben lograr el desempeño superior de los procesos y funciones de acuerdo a los objetivos y metas de desempeño “impuestos” y legitimados, por los componentes de la demanda social (o comunidad atendida). Será mucho mayor la posibilidad de alcanzar los resultados mencionados, en términos de valor público y en un ambiente de legitimidad, si los objetivos que los guiaron (a los resultados) consultaron de manera sistemática los deseos y aspiraciones de los clientes de la producción pública, los ciudadanos y representantes políticos con intereses en la organización pública transformada.

Las organizaciones públicas que tienen mayor posibilidad de alcanzar los objetivos (es decir, mayor posibilidad de éxito) a la hora de realizar transformaciones institucionales de la profundidad de las descritas en este trabajo, son las organizaciones públicas de niveles políticos inferiores, tal como las agencias públicas de nivel municipal y regional. En este mismo sentido se pronuncian los estudios de competitividad mundial más rigurosos de los últimos años, que demuestran con claridad que los sectores nacionales con enclaves empresariales altamente competitivos en el concierto mundial, tienen como escenario fundamental los municipios y las regiones, y que las agencias públicas en dichos niveles son responsables, en buena medida, de la existencia y mantenimiento de los *clusters* de organizaciones empresariales que compiten en determinado sector económico a escala mundial (Porter, 1990).

De hecho las agencias municipales y regionales, que encabezadas por sus líderes públicos, tengan en sus agendas de gobierno (planes estratégicos), estrategias combinadas de transformación institucional y de fuerte estímulo a la creación y sostenimiento de ventajas competitivas en la jurisdicción municipal y regional, están dando los primeros pasos para alcanzar la entrega de la propuesta de valor público a través de los

procesos centrales, y en definitiva el logro de la competitividad municipal. Esta profunda, y por demás poco explotada (por los gestores públicos), relación entre la entrega de la propuesta pública de valor -a través mejoramiento del desempeño de las organizaciones públicas de nivel municipal y regional- y el mejoramiento de las posibilidades de creación y sustentación de las ventajas competitivas, se demuestra en las experiencias de:

- El Municipio de Porto Alegre en Brasil, en el que la transformación permitió que se redefinieran las prioridades de la organización pública municipal y se liberarán y focalizarán los recursos en la creación de factores competitivos básicos y generalizados, como fueron la infraestructura física urbana no especializada, la cobertura del sistema escolar y la cobertura y calidad de los servicios públicos domiciliarios.
- El ayuntamiento de Cataluña en España, en el que la transformación permitió mejorar la percepción que la organización pública tenía de lo que era valioso para los ciudadanos-clientes, de forma que pudiera orientar su producción pública hacia estos temas realmente valiosos mejorando la calidad de los servicios prestados y la percepción positiva que del ayuntamiento tenía la comunidad. Está transformación centró sus objetivos en la consolidación de factores competitivos básicos y generalizados, además de la creación de factores especializados por cuenta de la exigencia de certificación de calidad a los proveedores del ayuntamiento y el apoyo al desarrollo de una infraestructura con características peculiares.
- Mientras que los procesos de presupuesto participativo de Medellín en Colombia, le permitió a los funcionarios públicos y al consejo municipal, priorizar los recursos para la inversión en aquellas obras y servicios más necesarios para la comunidad. De igual forma, generó espacios de mayor visibilidad y empoderamiento para un número muy importante de organizaciones sociales, acercando la presencia del estado a zonas y en temas inéditos en el ámbito municipal.

2.6 La estrategia municipal de competitividad

Las organizaciones públicas municipales y regionales, que como punto esencial de sus factores críticos de éxito establezcan el logro de entornos económicos municipales altamente competitivos en el contexto mundial, no deberán esperar el logro de resultados satisfactorios en este sentido, hasta tanto no incluyan el tema de la transformación de las organizaciones públicas, orientada al cubrimiento de las necesidades de la demanda social (comunidad). Este ordenamiento no jerárquico sino más bien traslapado, de acciones públicas (competitividad y transformación organizacional), se cumple en la medida que el desarrollo de sectores económicos altamente competitivos en el concierto mundial, que estén enclavados en un municipio, exige, la presencia de organizaciones públicas municipales que provean o lideren la provisión de factores productivos de orden inferior y superior, que permitan la creación y consolidación de ventajas competitivas en los *clusters* de organizaciones empresariales.

La ausencia de organizaciones públicas que respondan a las necesidades de la demanda social (comunidad), dificultará enormemente los esfuerzos que de manera aislada realicen instituciones universitarias, organizaciones empresariales proveedoras y compradoras, entidades de fomento, organizaciones de consumidores y en general todos los actores sociales, educativos y económicos que participan en la construcción y consolidación de ventajas competitivas. Estas dificultades se presentarán debido a varios factores: la falta de coordinación de los esfuerzos sociales, educativos y económicos en pro de la creación y consolidación de las ventajas, o ya sea porque estas instituciones trabajen aisladamente o en red, encontrarán serios atascos en ambientes municipales o regionales, con comunidades (demanda social) que tenga necesidades básicas insatisfechas, o con necesidades superiores (no básicas, tal como capacitación de alto nivel, desarrollo de infraestructura de características especiales, centros de documentación de alta

especialización, exigencias públicas de calidad) de carácter público insatisfechas.

En la medida que las organizaciones públicas municipales y regionales, y los líderes públicos que las encabezan, entiendan que la reinención municipal hacia los procesos centrada en los resultados exigidos por la demanda social (transformación), no es sólo una herramienta de gestión pública sino una condición necesaria para alcanzar la competitividad de los *clusters* de organizaciones enclavados en el municipio o región, podrán lograr en el mediano plazo la creación y sustentación de ventajas competitivas. De hecho los planes estratégicos de las organizaciones públicas de nivel municipal que se encuentran en proceso de transformación, deben tener como objetivos estratégicos y metas de desempeño del líder público, la coordinación permanente de los esfuerzos sociales, educativos y económicos orientados a la creación de ambientes municipales de alto estímulo a la creación y consolidación de ventajas competitivas.

La labor de coordinación de los esfuerzos encaminados a la creación y sustentación de ventajas competitivas, que deben ejercer las agencias públicas municipales y regionales, a través de los ayuntamientos (España), municipios (Colombia, Perú, Ecuador, Argentina, Brasil y Venezuela), provincias (Argentina), departamentos (Colombia, Perú, Ecuador), Región (Chile) o estados (Brasil y Venezuela), es una labor que pertenece a la órbita de lo público, y en esta medida, el rol del gobierno, en especial los municipios y regiones, es irremplazable. De ahí que, las organizaciones públicas transformadas o en proceso de transformación, deben articular: el logro de objetivos estratégicos y metas de desempeño (de sus procesos) encaminados a la creación y consolidación de factores productivos de orden inferior y generalizado, así como de orden superior y especializado, con los objetivos estratégicos y metas de desempeño de sus agendas y planes estratégicos, que están encaminadas a la coordinación, fomento y consolidación de ambientes competitivos en los municipios y regiones.

De la correcta articulación que realicen las organizaciones públicas municipales transformadas o en proceso de transformación, de los resultados superiores del desempeño, con la coordinación de los esfuerzos regionales en pro de la competitividad, dependerá que las ventajas competitivas alcanzadas, con el concurso de todos los actores sociales involucrados, sean sustentables en el tiempo. La recomendación central de este trabajo es para que los líderes públicos y sus equipos de gestión, orienten las organizaciones públicas municipales y regionales (especialmente las latinoamericanas) a emprender procesos de transformación institucional como los descritos aquí, de manera que eviten las graves deficiencias estructurales de los ordenamientos jerárquico-piramidales y respondan por medio del desempeño superior de los nuevos procesos diseñados en torno a la estructura de la demanda social, a las necesidades crecientemente complejas de sus comunidades. Es un llamado a que los líderes públicos reinventen el papel social y económico de las organizaciones públicas municipales, y no caigan en los escenarios descritos en la Figura 1.

La recomendación central de este trabajo va más allá de transformar las organizaciones públicas de nivel municipal y regional, para hacerlas más concentradas, eficientes y equitativas a la hora de responder a las necesidades de la demanda social, y por lo tanto dar los primeros pasos en el mediano plazo para la creación y consolidación de ventajas competitivas sustentables para los *clusters* de organizaciones que pretenden competir a escala mundial. La recomendación para los líderes públicos y sus equipos de gestión es que deben orientar de forma inteligente la construcción de una estrategia municipal y/o regional de competitividad de manera que permita a todos los actores sociales, educativos y económicos participar en la construcción, desarrollo y ajuste de las actividades necesarias para lograr la competitividad de las organizaciones empresariales que pretenden competir a escala mundial, y que como consecuencia de este trabajo coordinado por el Estado, se entreguen resultados valiosos como respuesta a las necesidades de la demanda social (Figura 2).

Figura 1. Antes de la Transformación

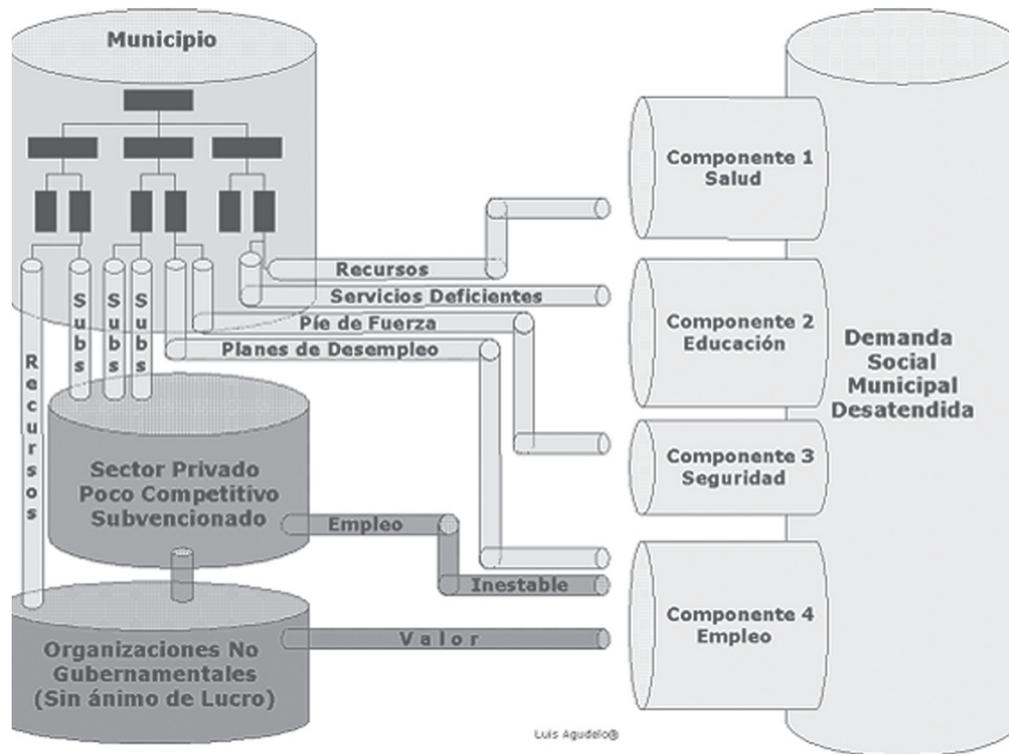
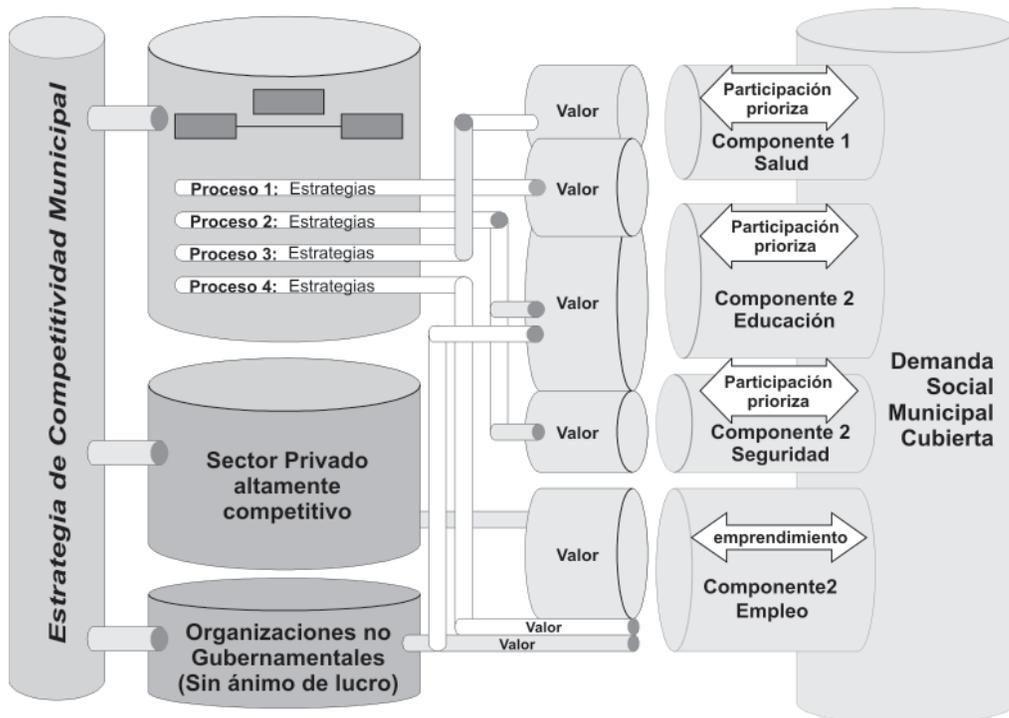


Figura 2. Después de la Transformación



Conclusiones

Son las organizaciones empresariales y no las naciones (Gobiernos nacionales, provinciales y municipales) las que crean ventaja competitiva en los sectores económicos, el hecho de que un gobierno municipal estructure su que hacer (tareas) por procesos, será uno de los esfuerzos más importantes (sino el mayor) para lograr niveles óptimos de eficiencia en la inversión pública en factores generales⁷⁵, que si bien directamente no logran la generación y sostenibilidad de ventajas competitivas de orden superior, son la base para que estas ventajas se creen y mantengan en el tiempo, de forma tal que se logre el desarrollo de un municipio, de una región y una nación.

El gobierno municipal debe complementar su esfuerzo de transformación con políticas que permitan traducir las mejoras de productividad de la inversión pública en condiciones adecuadas para la creación de ventaja competitiva empresarial, tales como: promover la creación de empresas en sectores con mayores posibilidades de competir con éxito de acuerdo con la estrategia competitiva municipal y regional, la promoción de la competencia en el *cluster* completo del sector, estímulo a la creación de instituciones que agrupen las empresas del cluster pero que no minen la competencia, desestímulo a los monopolios, fuerte inversión en la oferta de educación de tercer y cuarto nivel, especializada en sectores competitivos; desarrollo de procesos de licitación competitivos y transparentes y estímulo a la creación de sistemas de información de empleo semi-especializado y especializado, así como de sistemas de información de los productos y servicios ofertados y demandados en los *clusters* competitivos del municipio y la región.

La transformación de las organizaciones públicas de nivel municipal a organizaciones por procesos que respondan a los componentes de la demanda social, no garantiza por sí sola que se satisfagan las necesidades de la demanda social ni que se logren mejoras espectaculares en la productividad de la inversión pública, en tanto que: la sola estructura no asegura la entrega de la propuesta de valor, ni el cumplimiento de la estrategia de gobierno orientada a lograr ventaja competitiva empresarial por medio de la inversión en factores generales de producción, y no se pueden eliminar las contingencias de la falta de visión y liderazgo o de errores manifiestos en la implementación. Pero por otra parte el hecho de desarrollar agencias públicas de nivel municipal por procesos, sí permite eliminar los defectos estructurales de la organización jerárquico piramidal y, por tanto, crear mayores posibilidades de éxito para el cumplimiento de la estrategia gubernamental⁷⁶, la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos - clientes de los servicios⁷⁷, el cubrimiento de las expectativas públicas de todos los ciudadanos y sus representantes políticos⁷⁸ y la entrega de la propuesta de valor.

⁷⁵ Porter (1990), a través de su trabajo "La ventaja Competitiva de las Naciones", desarrolla permanentemente la clasificación de los factores de producción, en factores **generales** y factores **complejos**, así como factores básicos y avanzados

⁷⁶ El concepto estrategia gubernamental es un requisito técnico fundamental para implementar las transformaciones de las organizaciones estatales, y sirve para establecer el rumbo de los procesos de transformación, y sirve como base para la formulación de los procesos en la medida que expresa la propuesta de valor definida en el análisis estratégico. (Ostroff, 1998, pp. 113-115).

⁷⁷ El nuevo concepto del ciudadano-cliente, representa la preocupación creciente de las organizaciones públicas –en especial en los niveles municipales- de gestionar su relación con los ciudadanos desde una perspectiva de alto desempeño y calidad en los servicios que prestan.

⁷⁸ Mark H. Moore (1999, pp. 61-69, 175-273) realiza una importante crítica al estado volcado únicamente a satisfacer las necesidades del cliente, en la medida que el valor de algunas actividades públicas no se limita a la satisfacción de necesidades cubiertas a los directos beneficiarios de los servicios que presta el estado, sino que la medida del valor también responde a: (1) la calidad y nivel de participación ciudadana del proceso de legitimación política del mandato de los gestores políticos (administradores públicos), y (2) la satisfacción de las necesidades públicas (justicia, equidad, altruismo, libertad) de todo el conjunto de los ciudadanos y sus representantes políticos, por medio de los servicios prestados.

El gobierno municipal debe coordinar la formulación de su propuesta de valor y la estrategia gubernamental de transformación organizacional, con el desarrollo de una estrategia de competitividad compartida por los sectores sociales y económicos del municipio o región, que permita a su vez la coordinación efectiva de todos los esfuerzos de los actores sociales en pro de alcanzar escenarios municipales y regionales que faciliten la creación y sustentación de ventajas competitivas en los clusters de organizaciones que pretenden competir a escala mundial.

La discusión de los líderes públicos (especialmente en Latinoamérica), ya no es la necesidad o no de realizar la transformación institucional de las organizaciones públicas de nivel municipal y regional, sino que debe ser sobre cuáles son las herramientas de transformación que mejor se acomodan a las posibilidades y objetivos estratégicos de la organización, así como a las necesidades de los clientes de la Producción pública, los ciudadanos y sus representantes políticos, de manera que le permitan alcanzar a las comunidades el bienestar social, y a los sectores económicos la competitividad a escala global.

Bibliografía

Bresser, Luis. (1996). *Reforma del Estado para la Ciudadanía, la reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*. Caracas: CLAD.

Canales, A. (1998). "Algunas reflexiones sobre la modernización del estado y del sector público en América Latina". En: *Anales 5º Congreso del CLAD*.

Crozier, M. (1994). "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública". En: *Anales 1er Congreso Latinoamericano del CLAD*.

Drucker, P. (1967). *Las fronteras del porvenir*. Buenos Aires: Hobbs – Suramericana,

_____ (1996). *La administración en época de grandes cambios*. Buenos Aires: Suramericana.

Eco, Humberto (2001). *El mundo sin rascacielos*. Buenos Aires: Diario. p. 12.

Hammer, M. y Champy, J. (1994). *Reingeniería*. Bogotá: Norma.

Harrison, L. (1999). *El sueño panamericano*. Buenos Aires: Ariel.

Banco Mundial (1998). Informe Banco Mundial sobre Desarrollo y Conocimiento.

OP ingeniería consultoría integral para el mejoramiento de la calidad empresarial (2000). Informe de resultados de la implementación del proyecto "Gestión 2000" en el ayuntamiento de Cataluña-España. <From: www.opingenieria.com.ar>

Moore, Mark. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el sector público*. Barcelona: PAIDOS.

Osborne, D. y Gaedler, T. (1994). *La reinención del Gobierno*. Barcelona: Paidós.

Ostroff, F. (1998). *La organización Horizontal*. Oxford: Oxford University Press.

Prats, J. (2000). *¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para reinventar y revalorizar la política*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Porter, M. (1990). *La ventaja competitiva de las naciones*. México: Vergara.

Porter, M. (1998). *La ventaja competitiva, creación y sostenimiento de una ventaja superior*. México: Grupo Patria Cultural.

Porter, M. (1998). *Estrategia Competitiva, técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*. México: Grupo Patria Cultural.

Rifkin, J. (1997). *El fin del trabajo*. Barcelona: PAIDOS.

Schumpeter, J. (2000) *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.

Schweinheim, G. (2001). *Competitividad, agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización*. Maestría en Gerencia Pública UNPSJB. 2001.

Toffler, A. (1999). *El Cambio del Poder*. Barcelona: Plaza & Janes.

_____ (1980). *La Tercera Ola*. Barcelona: Plaza & Janes.

Uzal, R. (2001). *Documento de Reingeniería de los Procesos Gubernamentales*. Notas de Clase de la Maestría en Gerencia Pública de la Universidad Nacional San Juan Bosco.

Uzal, R. (2001). Síntesis de la metodología para la construcción e implantación del Plan Estratégico para la Modernización de la Gestión Gubernamental en la Provincia de Salta de la República Argentina. Notas de Clase de la Maestría en Gerencia Pública de la Universidad Nacional San Juan Bosco.

Yehezkel, D. (1998). "Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina". En: *Anales 5 congreso del CLAD*.