

CAS-CHILE®

Imaginación Gerencial VALOR PÚBLICO

Ejercicio de Reflexión

Caso 1

La directora de la de la biblioteca estaba preocupada. Cada día, hacia las tres de la tarde, un torbellino de escolares entraba en las salas de lectura de la biblioteca municipal. Sobre las cinco, el tumulto de niños empezaba a menguar, y a las seis, la biblioteca volvía a estar en calma. Un estudio informal reveló lo que estaba ocurriendo: la madres trabajadoras utilizaban la biblioteca municipal como guardería para los niños ¿Qué tenía que hacer la directora?

La directora de la biblioteca y los niños cuyas madres trabajan

Su primera intención fue acabar con aquella nueva práctica. Después de todo, los niños perturbaban el silencio de la biblioteca. Las salas de lectura, tranquilas y espaciosas durante la mayor parte del día, quedaban abarrotadas y había mucho ruido. Los libros, apilados sin cuidado en las mesas de la biblioteca, caían y se abrían los lomos, especialmente los de las ediciones de bolsillo, que eran más frágiles. Los ayudantes, fatigados, tenían que recolocar en las estanterías verdaderas montañas de libros antes de dar por terminada la jornada de trabajo. El tráfico constante hacia los lavabos mantenía copadísimo al conserje, que se esforzaba por mantenerlos limpios y en condiciones.

No era tarea de la biblioteca municipal ocuparse de los niños cuyas madres estaban trabajando. Era cosa de sus padres, o quizás de otras personas, pero no de la biblioteca. Tal vez una carta en el periódico local recordando a los ciudadanos cuál era el uso adecuado que debía hacer de la biblioteca, pondría las cosas en su sitio. Y si eso no era suficiente, tendrían que establecerse algunas normas que restringiesen el acceso de los niños a la biblioteca.

Entonces, se le ocurrió una idea más innovadora. Quizás, la avalancha de niños de madres trabajadoras podría servir de excusa para solicitar más fondos al municipio. Podría argumentar que la presencia de aquellos niños requería más recursos. Se necesitaba más personal para evitar que interfiriesen en otras actividades de la biblioteca. Habría que pagar horas extraordinarias a los ayudantes y conserjes para que dejaran limpia la biblioteca al terminar la jornada. Quizás, hubiera que hacer reformas y acondicionar salas de lectura para alumnos de enseñanza primaria y secundaria. De hecho, pensándolo mejor, las reformas podrían justificar que se pintara el interior de toda la biblioteca, un objetivo que perseguía desde hace muchos años. Pero todo esto costaría dinero, y una revolución fiscal a nivel estatal había dejado al municipio con muy pocos fondos.

Cuando la directora comprendió que no podría obtener fondos del Comité Presupuestario Municipal tuvo otra idea: quizás el programa para los niños cuyas madres trabajaban podrían financiarlo los padres. Sin embargo, había algunos problemas prácticos, como por ejemplo ¿qué cobraría por el servicio? Podría calcular con bastante facilidad los costes directos relacionados con el programa y concretar un precio que lo cubriese. Pero no estaba segura sobre cómo contabilizar los costes indirectos, tales como los costes de gestión derivados de la organización de la actividad, la amortización del edificio, etc. Si incluía pocos costes indirectos en el precio del programa, el resto de la gente estaría financiando, sin darse cuenta, a los padres trabajadores, y si incluía demasiados, el municipio se aprovecharía involuntariamente de los padres trabajadores para ayudar a financiar la biblioteca.

Tampoco sabía que los ciudadanos y sus representantes opinaban sobre el uso de instalaciones de la biblioteca para llevara cabo un programa de este tipo, y no podía estar segura de si estarían o no de acuerdo. Si ponía en marcha un programa que implicara el pago de tasas por unos servicios, ¿apreciarían los ciudadanos su energía emprendedora o empezarán a pensar que estaba actuando de manera demasiado independiente? ¿Considerarían que favorecer a los niños cuyas madres trabajaban es una causa que merece la pena o que sólo es un servicio para un grupo muy reducido y sin ningún mérito especial? Era obvio que tendría que consultar a los ciudadanos para pedirles consejo.

Dado que cobrar a los clientes por el servicio presentaba ciertas dificultades, la directora tuvo otra idea: tal vez el nuevo servicio podría financiarse gracias a la colaboración de voluntarios. Quizás los padres de los niños podrían organizarse para asumir algunas de las responsabilidades de supervisión y limpieza. Incluso podría animarlos a proponer cambios en la configuración física de la biblioteca, para que se adaptara mejor al nuevo uso, manteniendo una separación adecuada entre adultos, que utilizaban la biblioteca para leer y como lugar de encuentro, y los niños, que la usaban para lo mismo, pero de una forma más activa y ruidosa. El espíritu comunitario, evidente en estas actividades, podía ser más importante que la preocupación de la gente sobre si era adecuado utilizar la biblioteca para atender a los niños de madres trabajadoras, y que las quejas de algunos que pensaban que los recursos públicos se estaban utilizando para satisfacer los intereses de grupos relativamente reducidos y poco importantes.

Sin embargo, movilizar a los voluntarios iba a ser una tarea compleja. La directora de la biblioteca no estaba familiarizada con iniciativas de este tipo. De hecho, todas las alternativas que había considerado hasta entonces parecían difíciles e inusuales, ya que la obligaban a ejercer una función política orientada al exterior. Presentar un presupuesto ante el Comité Presupuestario Municipal y escribir una carta hablando de este programa para su publicación en el periódico era una cosa, y crear un programa que se autofinanciase, movilizandando un gran número de voluntarios, era otra muy distinta.

Cuando más pensaba en ello, más le parecía que atender a estos niños en la biblioteca formaba parte de la misión actual de la organización. Podría suponer, tanto ella como para sus colaboradores, una oportunidad para fomentar la lectura y el amor a los libros entre los niños para toda la vida. Además, le parecía que las demandas que estos niños y sus padres hacían a la biblioteca eran tan pertinentes como las que hacían muchos otros que utilizaban la biblioteca de forma diferente: los estudiantes de instituto que llegaban por la noche para terminar sus proyectos de investigación e intercambiar ideas, los adultos que acudían a leer periódicos y revistas durante el día y a conversar con sus amigos, incluso los autodidactas que venían para intentar acabar el proyecto en el que se habían embarcado sin tener un plan concreto.

Al empezar a pensar sobre cómo dar respuesta a las nuevas demandas planteadas por los niños de las madres trabajadoras, también empezó a concebir su organización de manera distinta. Tanto su formación profesional como la de su personal le había preparado para considerar a la biblioteca como un lugar donde se conservan los libros y donde el público puede acceder a ellos. Para llevar a cabo esta función, se había desarrollado un sistema complejo de catalogación y de registro para localizar los libros. También se había implantado un sistema igualmente complejo para controlar los libros que cada ciudadano tomaba prestados y para imponer sanciones a los que se demoraban en la devolución. Ésta era la función primordial de la biblioteca y la tarea con la que el personal profesional se identificaba mejor.

Sin embargo, con el tiempo, las funciones de la biblioteca parecían ampliarse para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos y a las capacidades de la propia biblioteca. Una vez establecido el sistema de catalogación de los libros, también pareció adecuado utilizarlo para gestionar la colección de discos analógicos, compactos y cintas de video. (Por supuesto el sistema de préstamos de video debía modificarse un poco para evitar la competencia con algunas empresas comerciales locales). Las instalaciones físicas en que se guardaban los libros se habían ampliado y acondicionado, para fomentar la lectura tanto en la biblioteca como en casa. Había calefacción en invierno y aire acondicionado en verano, para mayor comodidad del personal y de los usuarios de la biblioteca. Se habían construido cabinas para los estudiantes. Se había creado una sala para niños con libros y juguetes infantiles. Cada vez más, la biblioteca se estaba utilizando para celebrar conciertos amateur de música de cámara y reuniones tanto de asociaciones de artesanos como de clubs de lectura.

Como consecuencia, la biblioteca se había convertido en algo más que un lugar donde se guardaban libros. Ahora, era una especie de parque interior utilizado por muchos ciudadanos para distintos propósitos. ¿Quién diría que la atención de niños de madres trabajadoras no era una función adecuada y valiosa para la biblioteca si la directora podía pensar en una manera económica, eficaz y honesta de hacerlo y sin afectar otras funciones tradicionales de la biblioteca?

"Gestión estratégica y creación de valor en el sector público", Mark H. Moore, 1998.

Respuesta: Directivos Públicos y Gestión Pública.

La directora de la biblioteca municipal es una directiva pública. Lo es, porque dispone de un conjunto de recursos públicos que le han sido confiados para su administración. Es responsable del uso de estos recursos en beneficio del municipio y de sus ciudadanos. Se supone que una de sus tareas como directiva consiste en encontrar el modo de generar el máximo valor posible a partir de estos recursos. La cuestión concreta que se le plantea es si es posible satisfacer las nuevas demandas para atender a los niños de madres trabajadoras y si es así, cómo hacerlo.

Uno de los objetivos más importantes de los directivos públicos es la imaginación gerencial.

Una doctrina importante

En Chile, los administradores públicos se han formado en la doctrina tradicional, que describe cómo deben entender y llevar a cabo su trabajo. Esta doctrina se ha diseñado básicamente para reducir la posibilidad de que los burócratas interesados en sí mismos se envanezcan o conduzcan la sociedad hacia una concepción idiosincrásica o errónea del interés público, manteniendo así a los directivos del sector público bajo un estrecho control democrático.

En esta doctrina, se supone que los propósitos de una organización pública como una biblioteca han sido establecidos claramente mediante normas promulgadas por entes legislativos o declaraciones políticas formales, formadas por cargos electos. Como resultado de los arduos debates democráticos, estos mandatos formales legitiman a las organizaciones públicas: declaran solemnemente que han sido creadas para el interés público y que, por lo tanto, pueden reclamar recursos públicos. También ofrecen cierta orientación a los directivos indicándoles qué propósitos particulares deben perseguir las organizaciones públicas y qué medios se pueden utilizar. En su conjunto, los propósitos y los medios establecidos por los mandatos definen los términos en que los directivos serán responsables y deberán rendir cuentas de su gestión.

Por su parte, se espera que los directivos públicos sean fieles cumplidores de estos mandatos. Su deber es cumplir los propósitos establecidos en los mandatos con la máxima eficacia y eficiencia.

También se espera de ellos que sean administrativamente competentes, que sean capaces de diseñar estructuras organizativas y realizar mejoras para que la organización tenga un rendimiento más eficaz y eficiente, y que administren los recursos financieros y humanos que les han confiado, para demostrar que no ha existido menoscabo, derrocha o uso indebido de los recursos públicos.

Esta doctrina genera una forma de pensar característica entre los directivos del sector público: la forma de pensar de administradores o burócratas y no de emprendedores,

líderes o directivos. Su orientación es descendente, hacia el control fiable de las operaciones organizativas más que hacia fuera, hacia al logro de resultados; o ascendente, hacia la renegociación del mandato político.

Su principal objetivo de gestión es perfeccionar las creaciones de sus organizaciones en su función tradicional, en lugar de innovar para cambiar dicha función o aumentar su valor para el estado.

Esta visión de la gestión del sector público plantea la primera respuesta instintiva de la directora de la biblioteca respecto a la demanda que suponen los niños de madres trabajadoras: un rotundo y burocrático no. De hecho, si se considera desde la perspectiva tradicional su deber no consiste en satisfacer esta nueva demanda, sino todo lo contrario, es decir, hacer lo que pueda para oponerse al nuevo uso no autorizado de la biblioteca pública.

Un modesto desafío a la doctrina predominante

Sin embargo, lo que resulta interesante e importante del comportamiento de esta directora de biblioteca municipal es que va más allá de su reacción instintiva. Su segunda reacción- utilizar la cuestión de los niños cuyos padres trabajan para obtener financiación adicional para la biblioteca- refleja una respuesta común, aunque a menudo secreta, de los directivos públicos.

Reflejando los vientos de cambio en el pensamiento directivo que ahora invaden tanto el sector público como el privado, la imaginación directiva de la directora va más allá de su mandato tradicional y de su instinto, poniendo de manifiesto un espíritu emprendedor. Abandona las restricciones convencionales de su trabajo para imaginar qué puede hacer al respecto. En lugar de ver las nuevas demandas sobre la biblioteca como un problema, las considera como una oportunidad. Tiene la sensación de que se puede crear algún valor para, al menos, algunos de los ciudadanos si se remite o incluso se fomenta que los niños de madres trabajadoras utilicen la biblioteca. Empieza a pensar en cómo podrían financiarse y producir este nuevo valor.

En este sentido, la directora empieza a pensar tal y como la sociedad espera que piense un ejecutivo del sector privado, o sea, centrándose en la cuestión de si el conjunto de activos y capacidades de la biblioteca se puede utilizar para crear un valor añadido para la ciudad. No da por puesto que sus recursos sean fijos o que en su misión esté restringida o sea inmutable, o que su organización sólo sea capaz de producir lo que está produciendo actualmente, si no que utiliza su imaginación para pensar cómo podría reposicionar y adaptar su organización para satisfacer las nuevas necesidades de los niños en cuestión. En resumen, está pensando como líder emprendedor.

Muchos creen que esta forma de pensar de los directivos públicos es problemática y que no se debería fomentar, especialmente si, como en este caso, el directivo es un funcionario técnico en lugar de un directivo político nombrado o elegido.

La sociedad tiene expectativas para sus directivos públicos y privados. Tendemos a considerar la imaginación y la iniciativa entre los directivos del sector público (no elegidos) como peligrosas y contrarias al interés público, mientras que percibimos estas mismas cualidades entre los ejecutivos del sector privado no sólo como tolerables, sino como motrices del bienestar económico de la sociedad.

Los directivos públicos se deben controlar más estrechamente que los del sector privado. Debido a que las decisiones de los directivos públicos atañen a todos los ciudadanos, sus iniciativas se deben seguir más de cerca que las decisiones de los directivos del sector privado, que sólo se toman en beneficio de unos pocos superiores. Dado que los resultados de las decisiones directivas son más subjetivos y (a menudo) emergen con más lentitud en el sector público que en el privado, en el sector público no se puede confiar tanto como en el privado en que la rendición de cuentas de los directivos esté basada en su rendimiento.

Los directivos públicos se consideran como exploradores que, junto a otros, intentan describir, definir y crear valor público. En lugar de limitarse a diseñar los medios para cumplir los propósitos establecidos en los mandatos, se convierten en actores importantes al ayudar a descubrir y definir lo que sería valioso. En lugar de ser responsables sólo de garantizar la continuidad de sus organizaciones, se convierten en innovadores al cambiar lo que hacen y cómo lo hacen.

En resumen, desde el punto de vista, los directivos públicos se convierten en estrategias en lugar de técnicos. Miran hacia fuera intentando averiguar el valor de lo que están haciendo, y también hacia abajo, intentando determinar la eficacia y la adecuación de sus medios. Involucran a los políticos que rodean a su organización para ayudarles a definir el valor público y a diseñar la gestión de sus organizaciones en lugar de esperar un entorno estable que les permita perfeccionar sus operaciones actuales. En un mundo como este, las reflexiones de la directora de la biblioteca sobre cómo utilizar la biblioteca para satisfacer las necesidades de los niños de madres trabajadoras se considerarían potencialmente valiosas, y no como las ideas peligrosas de una burócrata con ganas de dirigir su propio imperio.

El principal motivo de preocupación en esta concepción alternativa, por su puesto, consiste en que precisamente pone en peligro lo que una concepción común y tradicional siempre ha querido evitar, es decir, burócratas más encajados o que velan por sus propios intereses, que dominan el proceso político democrático. No obstante, el punto de vista tradicional tiene el problema de que no sólo impide que los directivos públicos realicen sus contribuciones potencialmente útiles, sino que ni siquiera consigue cumplir su promesa de proteger el proceso político de la influencia burocrática.

"Gestión estratégica y creación de valor en el sector público", Mark H. Moore, 1998.