

SISTEMAS COMPLEJOS Y GESTION PÚBLICA

Mario Weissbluth

1. El ocaso del Estado Weberiano y la emergencia del estado en red.

El autor más relevante y duradero sobre una teoría de gestión del estado "moderno", hace más de un siglo, fue Max Weber, profundamente influenciado por la organización del Ejército Alemán Imperial. El concepto de "burocracia weberiana" o "normativista" perdura sorprendentemente hasta hoy, particularmente en América Latina, pues gran parte de las organizaciones públicas pueden ser descritas por varios (desgraciadamente no todos) de los 8 principios que el enunció, muy similares a los de cualquier ejército.

Por cierto, para Weber el término "burocracia" no implicaba nada peyorativo, sino que constituía una descripción de una eficiente maquinaria con engranajes nitidamente articulados para tomar decisiones de manera objetiva en beneficio de todos los ciudadanos. Pero claramente, al igual que el modelo taylorista exitoso en las empresas de los 50 ya no dio para más, este modelo de Estado ya está llegando a su límite, por la rigidez que impone a su accionar.

En el siguiente listado se muestran los "principios sagrados" del Estado weberiano.

1. Estructura jerárquica, a través de una cadena de comando nítida, y con relaciones claras "superior - subordinado".
2. Unidad de comando, en que cada uno sabe exactamente de qué es responsable y a quién le reporta.
3. Especialización del trabajo, con cada persona asignada a tareas muy específicas que requieren su dedicación única, y que están descritas en un preciso manual de funciones, atribuciones y responsabilidades.
4. Empleo y promoción basada en méritos, en que cada funcionario es seleccionado
5. estrictamente en base a sus conocimientos y experiencia, y es ascendido en base a su entrenamiento y logros.
6. Cargos de tiempo completo, de manera que el funcionario no tenga conflicto de intereses.
7. Decisiones basadas en reglas impersonales, de manera de evitar la discrecionalidad, y basarse en la objetividad y la no-discriminación en las decisiones.
8. Trabajo registrado en archivos escritos, de manera que siempre pueda constatarse el
9. cumplimiento de las reglas y normas.
10. Distinción clara entre la vida privada y las responsabilidades públicas del funcionario, por lo cual éste debe ser bien remunerado para evitar la corrupción.

Por cierto, si los Estados de América Latina respetaran con rigor los principios "4" y "8", probablemente hoy estarían mucho mejor preparados para enfrentar los desafíos que se avecinan. La carencia de una burocracia y directivos públicos adecuadamente seleccionados, entrenados y remunerados ha provocado que ninguno de los restantes 6 principios haya funcionado particularmente bien.

Las teorías y prácticas sobre Nueva Gestión Pública, la irrupción constructiva y disruptiva de las nuevas tecnologías, y las nuevas prácticas que ya se están adoptando en muchas partes del mundo, están haciendo resquebrajar varias de las reglas de este modelo, a través de mayores grados de flexibilidad, innovación continua en políticas y procedimientos, polifuncionalidad, participatividad, operación en redes institucionales, coordinación horizontal, descentralización, coordinación de redes informáticas, y mayores grados de autonomía institucional e individual.

Para ilustrar mejor el concepto del estado en red proveeremos una cita clave:

“En el siglo XX, la burocracia gubernamental jerárquica era el modelo organizacional predominante... los gerentes públicos eran premiados por ordenar a sus inferiores a realizar tareas rutinarias y uniformes sin discrecionalidad. Hoy, la creciente complejidad de las sociedades fuerza a los directivos públicos a desarrollar nuevos modelos de gobierno. ... El modelo tradicional, jerárquico, ya simplemente no resuelve las demandas de esta compleja época. Burocracias rígidas de “comando y control”, descripciones estrechas de funciones, culturas y procesos operativos no orientados al cliente, están particularmente desadaptadas para abordar problemas que a menudo trascienden fronteras organizacionales ..

...gradualmente se está produciendo un nuevo modelo de gobierno en que la responsabilidad de los ejecutivos no se centra tanto en gerenciar personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros, para producir valor público ... en una malla multiorganizacional y multisectorial... que se parece muy poco a un organigrama tradicional y se parece más a una red de computadores que se puede organizar, reorganizar, expandir o contraer, dependiendo del problema del momento. Las redes “público-privadas” adquieren mayor importancia y asumen diversas formas, desde aquellas ad hoc de activación intermitente, por ejemplo en respuesta a desastres, a asociaciones estables en que las empresas y ONG sirven como canales de distribución de servicios públicos”.

Este concepto ha comenzado a emerger esporádicamente. Lamentablemente, es necesario enfatizar que la “insularidad”, que trataremos a continuación, es un elemento tan frecuente y estructural de los sistemas públicos, que obstaculiza severamente la configuración del estado en red.

2. La insularidad como fenómeno estructural y sistémico.

Entenderemos por “insularidad” la generalizada tendencia de grandes organizaciones y sistemas, particularmente públicos, a generar en su interior “islas autónomas” con agendas propias, con las consecuentes falencias derivadas de la ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes. En conjunto con la carencia de indicadores de desempeño oportunos, relevantes y confiables, esta es la patología más frecuente del sector público, y como veremos, es una propiedad emergente de sistemas complejos. Por ello utilizamos este fenómeno como ejemplo ilustrativo de análisis sistémico.

La primera y más evidente causa de la insularidad es la forma y periodicidad con que se generan las cúpulas institucionales en el sector público. A través de la lógica político-electoral, cada vez que hay un cambio de gobierno convergen en una entidad diversos personajes: el nuevo Ministro, los nuevos Subsecretarios, Directores de áreas o divisiones, etc.

En algunos países se llega al extremo, aceptado por todos, de que cambia todo el personal administrativo, y ello es visto como algo natural, “si ganaron el poder... ahora les toca a ellos”.

Esto no ocurre en una empresa u organización de la sociedad civil. Por cierto, las personas allí también cambian, pero no simultáneamente. Cuando se incorpora un nuevo Gerente de Finanzas a una

empresa, se encuentra con un ente en marcha, con los otros cargos gerenciales designados, con cultura, valores y estilos preestablecidos, a los cuales él debe adaptarse. Por el contrario, en este periódico proceso de reinversión institucional del sector público, convergen en pocos días personas que tal vez no se conocían, con distintas agendas personales, estilos gerenciales, valores, y si además se trata de un gobierno de coalición, serán directivos provenientes de distintos partidos.

Lo anterior se complica con otro pernicioso fenómeno: a los Presidentes de la República, por comprensibles razones de lealtad hacia sus seguidores, les apetece no sólo designar Ministros, sino también Subsecretarios (los cuales sienten, obviamente, que su lealtad está con el Presidente y no con el Ministro). El Ministro, a su vez, protege su propia red de alianzas designando a Directores de área o división (los cuales sienten que su lealtad está con el Ministro y no con su Subsecretario) y así sucesivamente, en una suerte de perversa "escalera de deslealtades".

Aunque todos los directivos fueran ciudadanos abnegados y ejemplares, y hubieran asistido a muchos cursos de liderazgo y trabajo en equipo, es fácil imaginar la situación a un mes de iniciada la nueva administración: la carrera por establecer los nichos ecológicos de influencia ya ha comenzado y las diversas maquinarias de poder se han organizado para establecer una tortuosa maraña de lealtades y antagonismos.

Un interesante fenómeno colateral es que, en medio de esta maraña, surge el fenómeno de "resiliencia", desarrollado por aquellos mandos medios de la organización que han adquirido la suficiente sabiduría organizacional como para aprender a sobrevivir y operar en este ambiente de incertidumbre, y que se convierten de facto en la memoria institucional y en una fuente de poder en sí mismos.

La segunda causa de la insularidad, que viene a remachar los clavos del ataúd, tiene que ver con el fenómeno de las burocracias profesionales, descrito por nuestro multicitado.

Para comprenderlo, hay que comenzar afirmando que un drástico cambio institucional comenzó a ocurrir a mediados del siglo XX, y adquiere cada día más fuerza: la emergencia de entidades en que el valor agregado no lo proveen trabajadores con escasa calificación, sino que en profesionales o especialistas.

En una industria automotriz, el valor central lo agregan los obreros que fabrican los automóviles, y la empresa es dirigida por ejecutivos con talento y formación gerencial. En cambio en un hospital el valor lo agrega un profesional especialista: el médico que sana... y uno de ellos dirige el hospital. En un Ministerio de Agricultura el Ministro es un agrónomo con inclinaciones políticas; en un tribunal es el juez el que juzga, ni soñar con que fuera otro que un magistrado el que dirija la Corte.

El problema central estriba en que el médico, el agrónomo, o el juez, saben poco de gestión, y lo que es peor, suele interesarles poco. La frase típica que uno escucha de ellos, cuando están en cargos directivos, es: "qué lástima, me tocó esta vez la "carga administrativa", cuando a mí lo que me gusta es operar pacientes", o juzgar, o cultivar la tierra, o enseñar filosofía. El "accountability" institucional, entendido como el manejo transparente y fidedigno de indicadores de desempeño, no suele ser un tema que los emocione. Analicemos por ejemplo el caso de un Director de hospital público, y veamos cuáles son las responsabilidades y desafíos de este cargo. Un ingenuo pensará que este es, simplemente, un médico con algunas responsabilidades "administrativas", y que por tanto, cualquier doctor con los vínculos políticos adecuados lo puede hacer. Preguntémosnos entonces: ¿Será un problema "administrativo" rediseñar los procesos de atención en la sala de urgencia para que no se mueran los pacientes esperando.... especificar una base de datos relacional para las fichas médicas..... manejar recursos escasos frente a necesidades monumentales.... reencantar a funcionarios frustrados,

escépticos y combativos... estimular el desempeño de los que se destacan... diseñar un sistema informatizado pero humano para dar fecha y hora de atención a los pacientes... implantar un programa de mejoramiento continuo de la calidad de servicio?

Mintzberg describió con claridad las patologías de este tipo de entidades. En ellas, son estos profesionales que agregan valor los que ejercen el poder real, y suele ser difícil lograr que acepten la presencia de otro tipo de profesionales con formación en gestión, o la imposición de ciertas prácticas mínimas, como la aplicación de indicadores de desempeño o sistemas de control de gestión. Como él lo ha descrito:

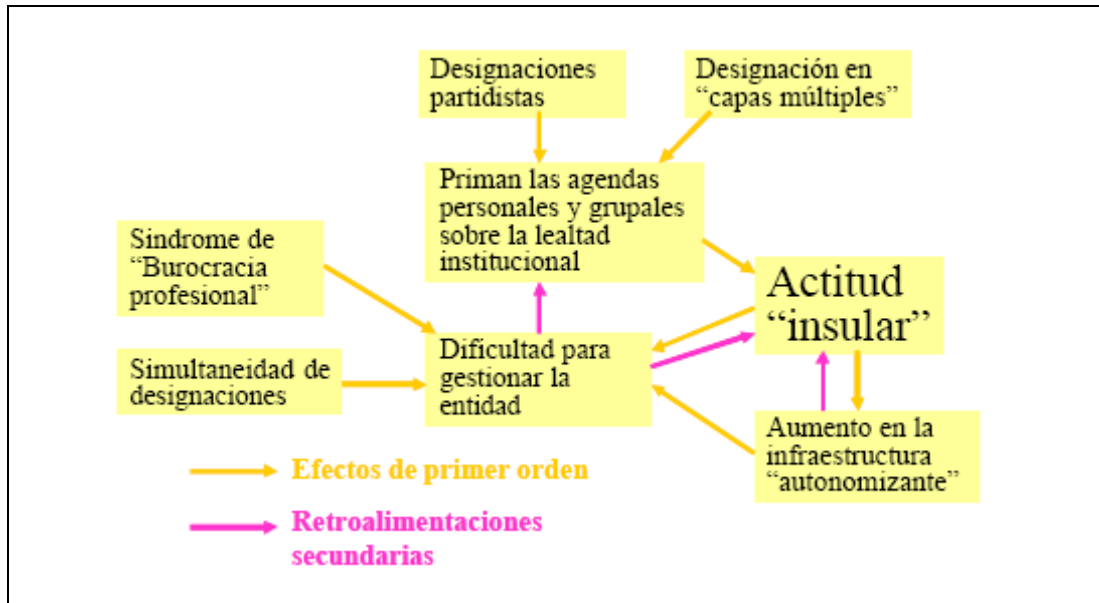
“La burocracia profesional contrata especialistas debidamente entrenados y adoctrinados – profesionales – para operar la institución, y luego les da un gran grado de control sobre su propio trabajo... este autocontrol significa que el profesional trabaja en forma relativamente independiente de sus colegas, pero cercano a los clientes que él sirve.... Estas suelen ser estructuras inflexibles: adecuadas para producir un output estandarizado pero muy inadecuadas para adaptarse a la producción de nuevos outputs”.

Esta excelente radiografía de un hospital, un juzgado, una procuraduría, un ministerio sectorial, una escuela o una universidad, trae infelizmente aparejada una dificultad adicional: el corazón de la institucionalidad es la operación de profesionales relativamente autónomos... que van a resistir cualquier intento de coordinación, medición, o intervención de gestión que consideren atentatoria contra la forma en que han venido haciendo las cosas. En otras palabras, la receta perfecta para la insularidad. El simple intento de coordinarlos en torno a un proceso de atención al usuario, o de formular una estrategia institucional, es considerado como un atentado a la autonomía de estos profesionales, que conciben a la organización como una suerte de democracia ateniense, con sus correspondientes esclavos... los administradores.

En las burocracias profesionales suele observarse la separación patológica entre la pirámide profesional y la pirámide administrativa que presta los servicios de soporte como contabilidad, tesorería, adquisiciones, recursos humanos u otros, generalmente asociados al mundo de la administración y las finanzas. Los “especialistas técnicos” (en obras públicas, agricultura, género o bienestar social) suelen mirar con cierto desprecio a los “administrativos”, los cuales a su vez se vengán ejerciendo el poder de la burocracia... y reteniendo el cheque de los viáticos. Los “especialistas” por su parte exigen comprar insumos, bienes o estudios tardíamente y sin respetar las normas de compras públicas, y luego endosan la culpa a los “administrativos” por estar dificultando su ejecución técnica y presupuestal. Los auditores elaboran matrices de riesgo institucional que son despreciadas, o simplemente no consideradas, por los “especialistas”.

Otro frecuente fenómeno se da por que los directivos institucionales, en organizaciones de esta naturaleza, suelen no tener gran afición por el microgerenciamiento y la coordinación, por lo cual recurren a un estilo “bilateral”: se entienden con cada subordinado por separado.

Esta “bilateralidad” es por supuesto un importante combustible de la hoguera de la insularidad.



Como puede verse, esta insularidad, que se detonó con la forma y periodicidad de generación de las cúpulas institucionales, se refuerza por la existencia de autoridades institucionales con poco interés y pocas herramientas para gerenciar esta compleja situación, y con el antagonismo y diferencias de visión y estilos entre los "administradores", los "políticos" y los "especialistas temáticos". La "competencia ecológica" entre las diferentes unidades institucionales es a estas alturas un hecho declarado. Los directivos de las diferentes unidades comienzan a buscar la insularidad como un atributo positivo, es decir, se convierte en la única forma de "poder lograr algo".

Por si fuera poco, si ya las fuerzas anteriormente descritas son potentes, un tercer fenómeno sistémico retroalimenta los dos anteriores, y termina enterrando el ataúd y convirtiendo la insularidad en una propiedad emergente del sistema, de carácter negativo y casi irreversible.

Las unidades ya están en franca competencia entre si, disputándose los favores y la atención del jerarca máximo, presentándole las ideas y proyectos que tendrán mayor impacto político, e importándoles poco si el tema pertenece o no a su área.... al cabo, hay pocos años disponibles para hacer algo "impactante" y dejar una huella personal que asegure el futuro político.

Los ejecutivos públicos suelen confluír simultáneamente.... y saben que tienen un horizonte predeterminado para "lograr algo" antes del siguiente cambio de gobierno. Por ello, cada unidad desarrolla su agenda, y si el resto de la institución se deteriora, ese pasa a ser problema de otros. En ese momento, las diferentes unidades comienzan a luchar por tener más presupuesto propio, más asesores propios, más personal propio, en lo posible un especialista propio en informática, otro jurídico, otro administrativo, se le niega la información a otras áreas, y así se comienzan a generar "mini Ministerios" al interior del Ministerio o "mini Servicios" al interior de cada Servicio.

Por cierto, los ahora abundantes miembros de cada "mini Servicio" adquieren un gran interés personal por perpetuar la insularidad, pues la racionalización de esta situación tendría funestas consecuencias en materia de reducción de funcionarios. En ese momento, los antagonismos que eran meramente cupulares, pasan a derramarse hacia los niveles inferiores de la organización, y cada jefe de Unidad adquiere entonces sus seguidores personales y su cadena propia de lealtades bien establecida. La insularidad ha cristalizado como forma organizacional, de manera independiente de las inteligencias, personalidades, dedicación o talentos de los directivos públicos.

3. Combatiendo la insularidad

La insularidad es como la diabetes. No se cura. Es resiliente. Hay paliativos que pueden producir un muy buen vivir, pero al menor descuido y abandono de la dieta se sufren recaídas.

Por cierto, reiteremos que aquí no hay juicios de valor. No estamos hablando de personas tontas o egoístas, y probablemente el lector o este autor estaríamos adoptando las mismas actitudes insulares en circunstancias similares. A continuación presentamos algunas mecánicas para confrontar esta dañina patología, y lo hacemos para ejemplificar la aproximación sistémica a la resolución de patologías sistémicas. Los tratamientos médicos de enfermedades crónicas rara vez son intervenciones únicas, sino reiteradas y diversas.

1. Profesionalización de designaciones. Alguien podría decir que la solución estructural consiste en profesionalizar las designaciones en los altos cargos institucionales, abandonando así las prácticas de repago de favores políticos, seleccionando a las autoridades no sólo por sus habilidades políticas y estratégicas sino también por sus capacidades gerenciales, y dándole a los altos cargos públicos de carácter técnico una mayor estabilidad en el tiempo, como es la tradición en los países anglosajones. Si bien han existido avances en esta materia en Chile y otros países de la región, hay que ser realistas y aceptar que en la mayoría de los países éste no será el caso por muchos años.

Por ello, debemos postular también algunos paliativos de tipo "microgerencial", es decir, aplicables una vez que ya han convergido a la institución sus nuevos líderes, con sus correspondientes bagajes valóricos y muchas veces con divergentes agendas políticas y personales.

2. Racionalización organizacional. En ciertas ocasiones existe un espacio importante para la racionalización y reestructuración organizacional, de manera que las unidades se acerquen al ideal de tener que interactuar entre ellas el mínimo necesario. (En el fondo, el propósito básico de los organigramas es separar y especializar tareas). Como regla general, si los procesos de atención al usuario deben transitar por distintas unidades institucionales, o si los proyectos (p. ej. la construcción de carreteras) deben vivir distintas etapas en distintas unidades, eso suele traer funestas consecuencias, y entonces hay espacio para la racionalización siempre que ello se haga con extremo cuidado, luego de y no antes del rediseño de procesos, y con escasa frecuencia en el tiempo. En particular, aquellas funciones asociadas a "proyectos" (p.ej. la construcción de una carretera) son las que más se deterioran cuando un proyecto va pasando de área en área de una organización, y en esos casos es indispensable designar a una sola persona con la "paternidad responsable" sobre esa iniciativa. Debe, sin embargo, aclararse que los rediseños de estructuras organizacionales son el equivalente a la quimioterapia institucional, herramienta de último recurso, y no como suele practicarse, es decir, como la primera intervención del novel directivo, sin considerar los serios impactos que ella tendrá, y sin haber siquiera analizado cuáles son los procesos, personas y sistemas subyacentes a esa estructura.

3. La clarificación de las causas estructurales. La mera toma de conciencia del problema, el reconocimiento de que la insularidad es un fenómeno generalizado y de raíces estructurales, es una ayuda en sí misma. Si bien el refrán dice "mal de muchos consuelo de tontos", la verdad es que en muchas instituciones el fenómeno es visto como una suerte de "castigo divino", una "mala suerte" que se vino encima por haber tenido en la cúpula tanta gente "celosa" o "egoísta". La sola constatación colectiva de que éste es un fenómeno comprensible, susceptible de ser analizado y abordado con algunas herramientas, es un gran avance. A partir de este punto, es legítimo que las autoridades de la cúpula tengan un acercamiento mutuo desde una óptica de mayor sinceridad, clarificando sus naturales agendas individuales, limando las divergencias de estilos, y logrando un pacto de cooperación que a la postre ayudará a todos en el avance de sus carreras individuales.

4. El liderazgo superior. Otro elemento imprescindible es el interés que ponga el líder máximo en la resolución del problema. Aun cuando éste líder tenga poca inclinación por el "microgerenciamiento" y una gran afición por las tareas políticas y estratégicas, las verdades que las instituciones públicas son muy jerarquizadas, por lo cual serán sus señales las que le den el carácter predominante al estilo institucional. La psicopatología organizacional muestra cómo, si un líder es depresivo, transforma a la organización completa en depresiva. Si un líder es paranoide... la organización se vuelve paranoide. Del mismo modo, si ese líder trata a sus lugartenientes directos de manera separada, nunca los reúne, ni discute con ellos una agenda institucional común, el fenómeno insular permea hacia abajo con gran velocidad. A la inversa, si este líder hace un esfuerzo por articular la cúpula, por arbitrar los diferentes y numerosos conflictos de poder y coordinación de una manera adecuada, esas señales institucionales se filtran hacia abajo, dan el ejemplo, y ayudan a paliar el problema con efectividad.

5. Prácticas de coordinación. Otro poderoso elemento de carácter "microgerencial" consiste en el establecimiento de prácticas simples, concretas pero formales de coordinación... y luego aceptarlas y respetarlas colectivamente. Como ejemplo, la cúpula puede tener una reunión periódica de staff, formal, con agenda, con acta de acuerdos, y con la obligación de tratar determinados asuntos transversales únicamente en esa instancia, sin saltársela para obtener directamente los "favores, decisiones y premios" de la autoridad máxima. Por cierto, es en esa instancia donde deben tratarse de manera calendarizada, discutiendo en profundidad, los grandes asuntos institucionales: el presupuesto, el plan informático, las inversiones relevantes, la agenda estratégica del siguiente año, los planes de cada unidad, etc. Si, por el contrario, este tipo de instancias se convierte en una reunión ritual, en que nadie habla con la verdad ni dice lo que piensa, entonces es mejor no malgastar el tiempo de los participantes.

6. Metas estratégicas concordadas. Otra poderosa herramienta consiste en dedicar un esfuerzo significativo, de manera anual o mejor aun semestral, a la discusión y establecimiento de las metas de la institución en su conjunto, y de cada unidad en particular. No se trata de poner únicamente metas "numéricas" tales como "cantidad de trámites" o "tiempo promedio de atención al usuario", sino también las metas estratégicas de cada unidad como "montar el sistema informático X", o "implantar una encuesta de calidad de servicio" o "producir un proyecto legislativo Z". La herramienta más popular para formalizar metas es el Balanced Scorecard o "tarjeta de evaluación balanceada", pero hay otras. Lo importante no es el carácter formal de la herramienta, sino el proceso colectivo de construcción y monitoreo de estas metas, la transparencia de que todos conozcan las metas de todos, y que en muchos casos esas metas sean compartidas entre diferentes unidades cuando se trata de grandes proyectos u objetivos transversales. Por cierto, los fiscales, auditores y administradores deben contener en su evaluación una componente de los resultados sustantivos de la institución. En caso contrario, decir que "no" tiene siempre menos costo personal que buscar la solución al problema.

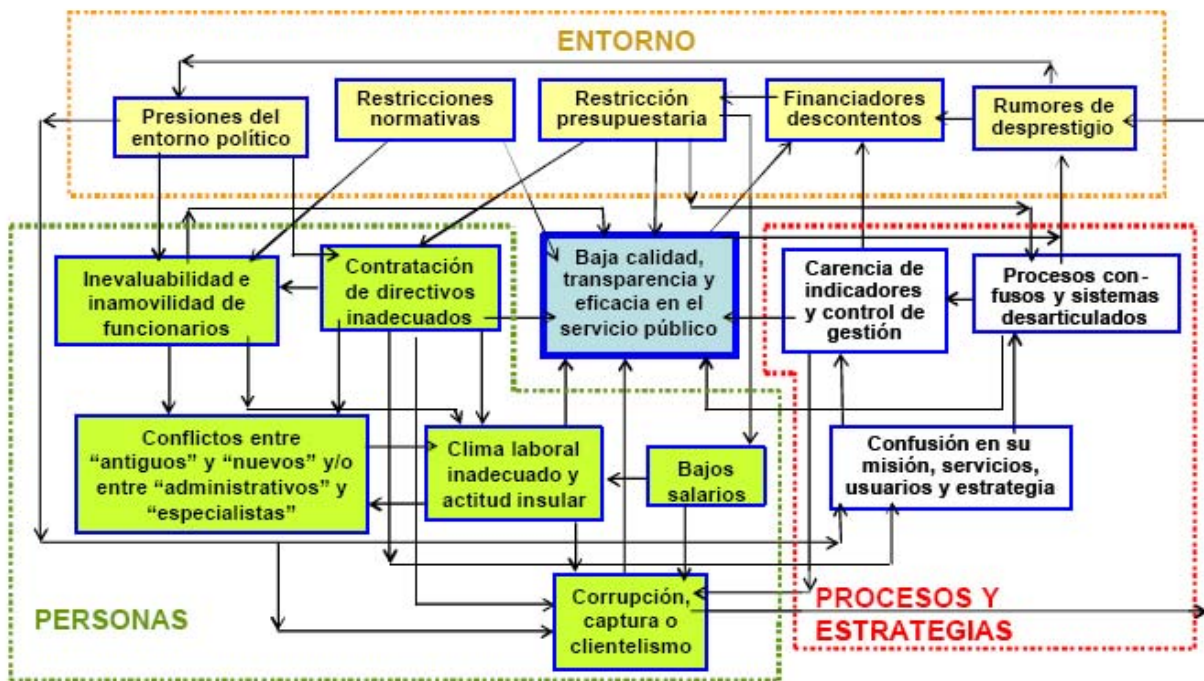
7. Tecnologías de información. Finalmente, debe destacarse la creciente disponibilidad y decreciente costo de herramientas tecnológicas. Hay muy pocos casos exitosos de transformación de instituciones o políticas públicas en que el uso de estas tecnologías no haya jugado un rol clave. Más allá de los aumentos de eficacia y eficiencia, de cambios cualitativos en la relación con el usuario, aquí nos centramos en la transparencia y simultaneidad del acceso a la información de todas las partes de la organización y de su entorno, respecto al desempeño de una parte del sistema. Una componente relevante de la insularidad está basada en la retención u ocultamiento de información. Sería magnífico poder escribir, con un mínimo de seriedad, uno de esos típicos best sellers de gestión: "10 pasos para eliminar la insularidad y lograr la colaboración institucional".

Lamentablemente los sistemas complejos son... complejos, y las fuerzas que provocan la insularidad son profundas y poderosas. En esta sección hemos intentado, como ejemplo ilustrativo de intervenciones sistémicas, ofrecer algunos paliativos al problema, pero dependerán de la voluntad, la persistencia y la duración en sus cargos de la cúpula superior de líderes. Tratar de resolver la insularidad en una

intervención breve y aislada, conducirá inevitablemente a la frustración, ya que en pocas semanas las interacciones sistémicas perversas volverán la situación a su marasmo original.

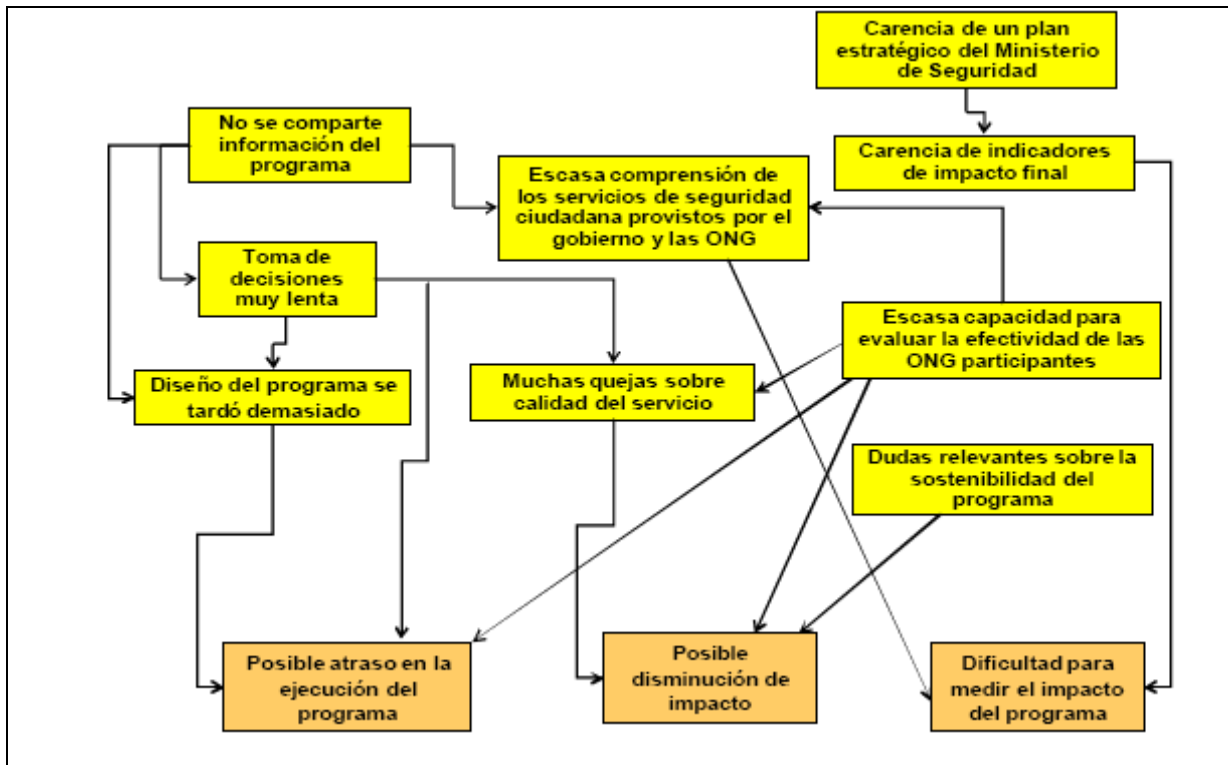
4. Patologías frecuentes en los sistemas públicos.

En adición a la insularidad arriba mencionada, es posible confeccionar una lista de patologías frecuentes del sector público. Obviamente, no todas están siempre presentes... pero son frecuentes. Si usamos la aproximación de sistemas complejos y hacemos un mapeo de las interacciones perversas entre ellas, surge el diagrama siguiente:



El anterior es un diagrama hipotético, pero que refleja la mayoría de las patologías organizacionales. Suplicamos al lector no espantarse con la confusión inicial que provoca la figura (los sistemas complejos son, precisamente, complejos) y le proponen os digerirla de a pedazos, analizando cada sector coloreado por separado. En este diagrama los recuadros muestran las patologías, las flechas sus interacciones, y los recuadros mayores de línea punteada los tres diferentes ámbitos en que estas patologías pueden agruparse: entorno, personas, y procesos y estrategias.

A continuación, mostramos otro ejemplo, de la vida real, con un análisis sistémico, que se elaboró participativamente con los propios actores, sobre un masivo programa de seguridad ciudadana, con importantes recursos asignados por el gobierno a ONGs ejecutoras, aunque omitiremos el país de origen y el año de diagnóstico.



Ciertamente, no todas las instituciones y programas públicos exhiben todas estas patologías, y muchas instituciones tendrán otras muy diferentes, y fortalezas muy relevantes, pero el “despelote” suele estar originado en la combinación perversa de algunas de ellas. Identificar cuáles son y cómo interactúan es una mezcla de funciones del hemisferio izquierdo y el derecho del cerebro, es decir, es una mezcla de metodología, ciencia, arte y experiencia.

Observe detenidamente cada recuadro, cada flecha que los vincula, y medite acerca de su realidad en los casos institucionales y programáticos que conozca. Reflexione, por ejemplo en el primer diagrama, si la carencia o inadecuación de indicadores de gestión e impacto se ha traducido en descontento de los financiadores (el Ministerio de Hacienda o Finanzas) o, si ha habido incidentes de corrupción, cuáles elementos de este diagrama los han favorecido.

Otro ejemplo: una cascada de encadenamientos perversos de alta frecuencia es aquella que comienza en las presiones del entorno político, que conducen a la contratación de ejecutivos inadecuados, lo que se traduce en corrupción, mala gestión, conflicto entre “antiguos” y “nuevos” y en definitiva... baja calidad y eficacia del servicio.

Un ejercicio didáctico útil: tome un elemento cualquiera de alguno de los dos diagramas, uno que Ud. haya reconocido alguna vez en su experiencia profesional, y a partir del mismo recorra todos los posibles circuitos que conducen al problema crucial: la baja calidad, transparencia y eficacia del servicio público.

Una vez identificados los problemas fundacionales de una institución, o de un programa, cuidando de diferenciar los síntomas aparentes de las causas profundas, están sentadas las bases para diseñar una intervención, con la secuencia y realismo necesarios como para intentar mejorar la situación. Aquí no hay recetas mágicas, y en ocasiones los deterioros programáticos o institucionales son poco reversibles.

Es en esta medición de fuerzas y restricciones que se juega la sabiduría y el éxito de los agentes de cambio.