



CAPÍTULO 11 REESTRUCTURACIÓN Y CALIDAD

El *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, aprobado por la Cámara de la Reforma del Estado en septiembre de 1995, definía tres dimensiones para la Reforma Gerencial de la administración pública brasileña: institucional, cultural y de gerencia.¹³⁴ En el capítulo anterior examiné la reforma constitucional de la administración pública que, finalmente aprobada en marzo de 1998, cuando este libro estaba siendo terminado, sigue estando todavía dominada por la dimensión institucional. La dimensión cultural está en toda la reforma, y principalmente en el amplio debate que propició la tramitación de la enmienda constitucional. En los capítulos siguientes, la dimensión de gerencia ya mostrará fuertemente su presencia. En este capítulo, trato su aspecto más general: la decisión de adoptar la "gerencia de la calidad total" –una estrategia gerencial desarrollada en el sector privado, pero muy adecuada para el sector público, siempre que sea debidamente adaptada– como estrategia gerencial básica del gobierno. En la medida en que la gerencia de la calidad total adopta una serie de criterios intermedios de excelencia, aparte del lucro, estos criterios se tornan sumamente atractivos para la administración pública.

134. La Cámara de la Reforma del Estado es presidida por el Presidente de la República, coordinada por el Ministro-Jefe de la Casa Civil, y tiene como miembros a los ministros de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, de Hacienda, de Planificación, del Trabajo, del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, y el Ministro-Jefe de la Secretaría General. El Comité de la Reforma del Estado está constituido por los respectivos secretarios ejecutivos y por la Secretaría de la Reforma del Estado.

La decisión de utilizar la administración para la calidad como estrategia básica de gestión en el Gobierno Federal está representada por dos programas, a saber: el Programa de Calidad y Participación, de carácter más general, y el Programa de Reestructuración y Calidad de los Ministerios, orientado a asistir a estos entes, para que, por iniciativa propia, promuevan la adecuación de su estructura organizacional acorde con las directrices del *Plano Diretor* y el mejoramiento de la calidad de su gestión.¹³⁵ Los dos programas validan iniciativas de mejoramiento de la gestión ya en curso en los ministerios, aunque de forma poco sistemática, desde comienzos de los años noventa, sobre la base de los principios y las prácticas de la gerencia para la calidad. La propuesta de la Reforma Gerencial prevista en el *Plano Diretor* fue la de valorizar y fortalecer estos principios y prácticas: liderazgo, planeamiento estratégico, control de resultados, revisión y perfeccionamiento continuo de los procesos de trabajo, participación de los funcionarios en la redefinición y la gerencia de los procesos de trabajo en los que ellos mismos estuviesen involucrados, motivación del personal a través de incentivos morales relacionados con la misión de la organización y el interés público, reservando un papel secundario a los incentivos monetarios, y el foco de atención en el ciudadano-cliente.

La decisión del Gobierno fue, por consiguiente, la de recurrir a la gerencia para la calidad como la estrategia de gestión a ser utilizada por los órganos del Estado en el proceso de la Reforma Gerencial. El PBQP (Programa Brasileño de Calidad y Productividad), desde mayo de 1991 ya contaba con un subprograma de calidad en la administración pública. Con la reestructuración del PBQP, en noviembre de 1995, los subprogramas fueron sustituidos por proyectos estratégicos, de los cuales uno fue el proyecto de evaluación y premio para la administración pública. Como consecuencia del proyecto, se solicitó a la Fundación para el Premio Nacional de la Calidad, la creación de la categoría Administración Pública en el Premio Nacional de la Calidad, que fue establecida en diciembre de 1996. De

135. La reestructuración de los ministerios comenzó, en realidad, al iniciarse el gobierno de Fernando Henrique, con la supresión de dos ministerios (Ministerio de la Integración Regional y Ministerio del Bienestar Social) y de las fundaciones *Legião Brasileira de Assistência* y *Centro Brasileiro para a Infância y Adolescência*. En seguida, en el curso de los primeros meses de gobierno, se organizó, por iniciativa del MARE y bajo la coordinación de la Casa Civil, un grupo de trabajo interministerial para estudiar y proponer la eliminación adicional de una serie de organismos. En función de estos estudios, se suprimió la *SUNAB –Superintendência Nacional de Abastecimento–*, la *CEME –Central de Medicamentos–*, y el *INAN –Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição–*, siendo sus competencias respectivamente absorbidas por los Ministerios de Hacienda (*SUNAB*) y Salud (*CEME* e *INAN*). La *FAE –Fundação de Assistência al Estudante–* también fue suprimida y sus actividades asumidas por el *FNDE –Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação–*, autarquía vinculada al Ministerio de Educación y Deportes.

esta forma, una fundación de derecho privado escogería la organización de gobierno que fuera merecedora de este premio.¹³⁶ El 3 de marzo de 1998, para estimular la disputa por el Premio Nacional, el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado creó el Premio Calidad del Gobierno Federal, que concedería seis premios intermedios, siguiendo los criterios de excelencia de la gestión adoptados por la Fundación para el Premio Nacional de la Calidad. En mayo de 1998 se definió como “meta movilizadora” del PBQP para la administración pública el aumento del nivel de satisfacción de los usuarios con los servicios del Estado, a una tasa anual del 10% al año, hasta alcanzar el nivel de 70% de satisfacción para el año 2002. Con esto se estableció una meta propia de la Reforma Gerencial para la administración pública en todos los niveles de la federación.

PROGRAMA DE CALIDAD Y PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En los términos del *Plano Diretor*, el Programa de Calidad y Participación en la Administración Pública es un instrumento para el cambio desde una cultura burocrática hacia una cultura gerencial, necesaria para la implementación de un nuevo modelo de gestión del Estado, que valore la participación y la iniciativa de cada funcionario público. Preserva, de esta manera, las características del PBQP, traduciéndolas al ámbito específico de la administración pública. Los términos calidad y participación definen, respectivamente la orientación y el énfasis que se quiere dar a las acciones que desarrolla el programa. En este sentido, la estrategia de implementación del programa observa los principios y las directrices de la “calidad”, interpretados y aplicados según la óptica de la administración pública. El énfasis en la participación representa el compromiso de todos los funcionarios, independientemente del nivel, cargo o función, en el mejoramiento del servicio público, y el compromiso de cooperación entre gerentes y gerenciados en la búsqueda del perfeccionamiento continuo, con la satisfacción de los clientes internos y externos de la organización. La adopción de la calidad como instrumento de reforma de la administración pública brasileña toma en cuenta simultáneamente su dimensión formal –que se refiere a la competencia para producir y aplicar

136. Durante 1997, primer año de vigencia del Premio Nacional de Calidad, ninguna organización pública logró alcanzar los puntos mínimos para hacerlo suyo. Seis organizaciones públicas, sin embargo, consiguieron calificar como postulantes a dicho premio.

métodos, técnicas y herramientas– y su dimensión política –que se refiere a la competencia para impulsar a las organizaciones públicas a atender a las necesidades de los ciudadanos-clientes.¹³⁷

La Reforma Gerencial, desde una perspectiva general, y el Programa de Calidad y Participación, desde una perspectiva particular, fueron orientados por la decisión estratégica de la opción ciudadano-cliente, decisión ésta que sirve de principio general para la conducción de todas las demás decisiones y acciones relativas a la búsqueda de la excelencia en la administración pública. En este contexto, la gerencia para la calidad se constituye en el principal instrumento para la internalización de los principios de la administración pública gerencial, orientada hacia el ciudadano y hacia la obtención de resultados. La gestión para la calidad es la práctica gerencial que apoya la acción de reforma, antecediendo y poniendo en movimiento a las nuevas instituciones que definen el nuevo espacio institucional-legal de la administración pública, contribuyendo con el aumento de la capacidad administrativa y financiera (governança) del Estado y confiriéndole mayor legitimidad (governabilidade). Así, implantar la gerencia para la calidad en los organismos y entidades de la administración pública es un factor crítico para el éxito de la reforma del aparato del Estado.

El Programa confronta el desafío de la implantación de programas de calidad y participación en todos los organismos y entidades del Poder Ejecutivo Federal, fortaleciendo las iniciativas ya existentes y estimulando nuevos esfuerzos en busca del mejoramiento de la acción gubernamental, en especial en lo que se refiere a la reducción de costos y a la calidad de la atención prestada al ciudadano. Asimismo, el programa propone la adopción de un modelo referencial de administración pública gerencial, que defina para las organizaciones públicas las características de la gerencia para la excelencia.¹³⁸

PROGRAMA DE REESTRUCTURACIÓN Y CALIDAD DE LOS MINISTERIOS

Tomando como base este modelo, la estrategia de implantación de programas de calidad y participación se estructuró a través de la definición e implementación

137. Para escribir esta sección y la siguiente conté con la colaboración de Paula Daniel Barreto Lima y Valeria Alpino Salgado.

138. Este modelo tiene su fundamento en el modelo preconizado por la Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade, ya consolidado con respecto a las empresas de la iniciativa privada, y refrendado por el Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade.

del Programa de Reestructuración y Calidad de los Ministerios, que parte de la evaluación del grado de consistencia del estado actual de la gerencia de cada órgano gubernamental en relación con las prácticas consideradas como de excelencia. Su objetivo es reestructurar los ministerios en los términos del *Plano Diretor* e implantar en ellos la gerencia para la calidad.

En su reestructuración, cada ministerio deberá prestar especial atención a dos temas: la distribución de papeles entre la Unión, los Estados y los Municipios, y los cambios organizacionales que deben hacerse en el aparato del Estado, de manera de tornar su actuación más racional y eficiente. El principio que orienta el primer tema, desde fines de los años ochenta es el de descentralizar la ejecución de los servicios sociales del Estado. En relación al segundo tema, deben distinguirse las acciones que deben ser realizadas directamente por el aparato del Estado, de aquellas en las que la presencia del poder público debe asumir la forma de regulación, orientación y fomento para la iniciativa privada.

El programa se basó en la adhesión voluntaria de los ministerios. Por una parte, este abordaje apunta a estimular el efectivo compromiso (y no el mero cumplimiento de una formalidad), por parte de la más alta dirección, en el desafío de revisar estructuras organizacionales, cambiar procedimientos, redimensionar la fuerza de trabajo, reducir costos y establecer mecanismos de evaluación del desempeño focalizados en la obtención de resultados. Por otra parte, al colocarse la iniciativa y la conducción del proceso bajo el control del propio ministerio, se busca adecuar la propuesta al grado de madurez y de receptividad de la organización para el tratamiento de tales cuestiones.

Aun cuando puede estimarse que previamente fuese necesario realizar los cambios institucionales que definen y constituyen la Reforma Gerencial, para después pensar en la estrategia de gerencia, en realidad la dimensión gerencial debe marchar junto con la dimensión institucional y la dimensión cultural de la reforma. Así, en los ministerios en que el Programa de Reestructuración y Calidad comenzó a implementarse, se creó un Comité Estratégico, compuesto por la dirigencia superior del ministerio, responsable de la toma de decisiones y del establecimiento de directrices para el trabajo; y un Grupo Técnico de Apoyo, designado por la dirección superior del ministerio, encargado de asesorar al Comité Estratégico. Al comité le cabe la planificación estratégica, al grupo técnico la implementación de iniciativas de reorganización institucional y de mejoramiento de la calidad de la gerencia. Al Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado le cupo la asesoría técnica y el suministro de recursos para pagar el asesoramiento necesario, sobre la base del proyecto de financiamiento de la reforma del Estado, aprobado en conjunto con el BID –Banco Interamericano de Desarrollo.

Los ministerios que se involucraron más directamente en el programa fueron el propio Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, el

Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Transporte, sin perjuicio de las acciones que se tomaban en los demás ministerios. Seguidamente, se presenta la metodología que viene siendo empleada en estas experiencias y los parámetros generales de los planes de reestructuración y mejoramiento de la gestión que se han elaborado.

Metodología. Las bases establecidas para el Programa (adhesión voluntaria de los ministerios, atención a las directrices del *Plano Diretor*, fortalecimiento de las acciones de mejoramiento de la gestión ya en curso en el organismo) exigen el empleo de una metodología que sea, al mismo tiempo, lo suficientemente flexible como para adaptarse a las especificidades de cada organismo, y capaz de ofrecer un referencial compartido por los diferentes ministerios para el diagnóstico, para el análisis de alternativas y para la proposición de cambios en las organizaciones, ya sea en términos de su ajuste institucional, ya sea en términos de la mejoría de la gestión.

La metodología propuesta prevé el desarrollo de cuatro grandes productos. En primer lugar, el establecimiento de un marco referencial. Abarcando al Gobierno Federal como un todo, apunta hacia el examen y la identificación de las competencias y de los objetivos del gobierno, de modo de delimitar el alcance y la naturaleza de los cambios a ser propuestos en los ajustes del sector y/o del ministerio.

En segundo lugar, la proposición de un ajuste institucional para el sector. Considerando el conjunto compuesto por el ministerio y sus organismos y entidades vinculados, apunta, a partir del establecimiento de la misión, de la visión de futuro y de los objetivos estratégicos del sector, a identificar las grandes funciones que deben ser obligatoriamente ejercidas por el Gobierno Federal y el tipo de organización más adecuado a cada una de esas funciones.

En tercer lugar, la evaluación del modelo de gestión. Focalizado en el ministerio, este trabajo tiene como objetivo verificar el grado de atención, por parte de la organización, a los criterios de excelencia de la gestión, preconizados por la Fundación para el Premio Nacional de Calidad (FPNQ).

Finalmente, la formulación de un plan de reestructuración y mejoramiento de la gestión. Este plan, a ser elaborado específicamente para el ministerio, refleja el desdoblamiento de las grandes funciones sectoriales para el ámbito de la organización singular y el resultado del análisis de la calidad de la gestión del organismo, es decir, que debe definir la estructura y el modelo de gestión que el ministerio deberá adoptar para el mejor ejercicio de las funciones de su competencia, y adecuarse al *Plano Diretor*. Los subsidios suministrados por los tres productos anteriores constituyen el referencial básico para la elaboración del plan de reestructuración y mejoramiento de la gestión.

Plan. El Plan de Reestructuración y Mejoramiento de la Gestión es el documento que orienta la redefinición de la estructura y del modelo de gestión del ministerio, para que éste pueda ejercer mejor las funciones de su competencia y adaptarse al *Plano Diretor*. Más que una secuencia de diagnósticos y de propuestas de medidas correctivas, el Plan de Reestructuración representa el compromiso de la organización con los cambios propuestos. Por consiguiente, es necesario que el Plan resulte de un proceso metodológicamente consistente, que cuente con el respaldo político de la alta dirección y presente metas viables (aun cuando sean desafiantes) de modo de conferir legitimidad a las propuestas cara a la organización. Con base en estos lineamientos, el Plan sería el paso inicial de un proceso continuo y sistematizado de mejoramiento del desempeño del ministerio.

Así, el Plan identifica el punto de partida, vale decir, el actual modelo de gestión y los macroprocesos sectoriales; señala el camino para la búsqueda de una mayor efectividad de las acciones del ministerio, por medio del establecimiento de metas de reestructuración y mejoramiento de la gestión del organismo; y crea mecanismos para la corrección del rumbo, con verificación de los indicadores y revisión periódica de las metas y de sus cronogramas. Los ministerios tienen libertad para definir el grado de detalle y el alcance del documento, aún cuando debe asegurarse una estructura mínima, con el abordaje de los siguientes puntos: (a) misión y visión de futuro del ministerio; (b) diagnóstico –debe abordar tanto los aspectos del modelo de gestión, cuanto ofrecer un contexto en términos de la actuación del ministerio, es decir, señalar sus incoherencias (“lo que hace el ministerio, pero que no debería hacer; lo que el ministerio debería hacer, pero no hace”) y sus virtudes; (c) objetivos estratégicos; (d) arreglos institucionales (macroprocesos y sus respectivos procesos); (e) metas de mejoramiento de la gestión (incluyendo indicadores); (f) metas de reestructuración (incluyendo indicadores); (g) proyectos (incluyendo indicadores); (h) cronogramas; e (i) responsables (áreas o gerentes).

Especial atención se le confiere a la estrategia de implementación del Plan y a la selección de las acciones prioritarias. La estrategia de implementación del Plan debe basarse en una definición criteriosa de pasos, que concilie dos dimensiones frecuentemente antagónicas: por una parte, deben obtenerse algunas mejorías concretas en el corto plazo, como factor de reconocimiento y de aceptación del plan cara a la organización y a su clientela; por otra parte, debe ser focalizado el cambio de cultura de la organización, de manera de asegurar la continuidad del proceso, a pesar de eventuales cambios de dirigentes.

En ambos casos, el aspecto más relevante, y tal vez el de más difícil tratamiento, consiste en la sensibilización del cuerpo de funcionarios correspondiente a las propuestas del Plan. En este sentido, se dedica un gran esfuerzo al progresivo enrolamiento de los funcionarios de todas las áreas del ministerio en la

implementación del Plan. Además de esto, es extremadamente importante el cuidado del proceso de comunicación y divulgación del Plan - pues los individuos (y sectores del ministerio) que no quieren los cambios, ya que se sienten amenazados, tienden a movilizarse y a promover sus posiciones, en tanto que el sector favorable al cambio tiende a no manifestarse.

En la estrategia de implementación del Plan –y en especial en relación a las iniciativas orientadas hacia la descentralización de competencias– debe destacarse la necesidad de preparar a todos los agentes involucrados para el ejercicio de nuevos papeles. Como se trata fundamentalmente de adoptar una actitud de cambio, esta transición debe ser cuidadosamente manejada, en especial en lo que concierne a los aspectos relacionados con los recursos humanos, de modo que éstos puedan efectivamente conducir el proceso de cambios. Este esfuerzo es necesario tanto para fortalecer los organismos descentralizados, que pasarían a asumir la ejecución de actividades anteriormente a cargo del ministerio (implementación de políticas, operación de sistemas y prestación de servicios), como para calificar el ministerio a efectos de asumir el papel de supervisión de las acciones delegadas (focalizando su "negocio" en el planeamiento y en la formulación). Sin embargo, aun cuando esta nueva distribución de papeles sea uno de los grandes avances propiciados por la reforma, cabe advertir que no debe tornarse en una regla demasiado rígida, pues en algunos casos, la implementación de una política puede conducirse mejor por el propio ministerio.

El fortalecimiento de los núcleos formuladores exige que se tornen capaces de evaluar riesgos, de presumir escenarios futuros y de estimar el impacto de determinada política en diferentes escenarios. Asimismo, es preciso destacar la capacidad de analizar de manera prospectiva el ambiente, como un instrumento de evaluación de las políticas públicas –pues muchas políticas, que parecen correctas en el momento de su formulación, se muestran inadecuadas luego de pocos años, debido a cambios en la economía, a avances tecnológicos, e inclusive a cambios en los hábitos o costumbres de la población–. También se trata de desarrollar habilidades en cuanto a la gestión de políticas, en especial en el desenvolvimiento de métodos de juicio que permitan verificar si el impacto de determinada política es el esperado en un cierto período. Tales habilidades, extremadamente importantes, no son naturales ni comunes en los ministerios. Esto constituye un aspecto crítico, en la medida en que todas las políticas públicas incluyen acciones que no están directamente vinculadas a quien las formula –es decir, más allá de que los recursos sean suministrados por el Gobierno, la implementación de la política se dará por medio de diferentes actores, fuera del control estricto del ministerio.

La implementación del Plan está condicionada, fundamentalmente por el establecimiento de metas (de reestructuración y de mejoramiento de la gerencia) y de indicadores que permitan monitorear la consecución de las mismas. Cada

organismo tiene total libertad en la formulación de su respectivo Plan y flexibilidad para definir el grado de detalle de las metas y de los indicadores; sin embargo, se exige la atención del requisito básico de que metas e indicadores deben ser objetivamente descritos y mensurables.

En cuanto a la definición de prioridades, se inicia por la delimitación del espacio concreto de acción que presenta el ministerio –vale decir, un mapeo de los aspectos que están condicionados única y exclusivamente por las decisiones del propio ministerio, y por la agilización de la implementación de las propuestas localizadas en este espacio–. Por otra parte, se evitan, o al menos se consideran como cuestiones que no serán tratadas en el corto plazo, las iniciativas que dependan de decisiones de agentes externos al ministerio y/o involucren cambios en el marco legal vigente, en especial en el texto constitucional. Otra referencia para el establecimiento de prioridades consiste en efectuar la distinción entre los problemas con tendencia a ser causas, de aquellos que tienden a ser efectos, y focalizar en las causas las prioridades del Plan.