

## Estrategia en Instituciones Públicas

Julio Sergio Ramírez  
INCAE  
[Julio.ramirez@incae.edu](mailto:Julio.ramirez@incae.edu)

### ¿Dirigir un país es como dirigir una gran empresa?

- ¿Es válido visualizar una entidad pública como una empresa privada?
- Diferencias sustanciales:
  - El papel de la competencia
  - El papel del apoyo político
  - El papel de la dimensión financiera
  - ¿Cómo se mide el éxito? ¿Qué es éxito?
  - ¿Cómo se logra el éxito?
  - ¿Cómo es el proceso decisorio? ¿Qué tan concentrado y coherente es el uso de la autoridad?
  - ¿Cómo son los sistemas de incentivos?
  - ¿Cuánta autoridad tiene un gerente público comparado con un gerente privado?

### Valor Público y Valor Privado

- La existencia de una organización y la creación de valor
- Definición de valor público
- Definición de valor privado
- Entidad pública y creación de valor público y de valor privado
- Entidad privada y creación de valor privado y de valor público

### Ejemplos de creación de valor

- Presidencia de la República
- Ministerio de Educación
- Dirección de Impuestos Nacionales
- Empresa de Telecomunicaciones
- Policía de Tránsito
- Poder Judicial

## Entidades públicas

- **Institución pública:** sus actividades principales no consisten en entregar bienes o servicios por los cuales reciben pago de quienes obtienen esos bienes o servicios.
- **Empresa pública:** actividades principales consisten en entregar bienes o servicios por los cuales reciben pagos de clientes.

## Entidades públicas y privadas: comparación

- ¿De dónde vienen los fondos y la autorización para usarlos? ⊕
- ¿Quién paga por los beneficios que da la empresa? ⊕
- ¿Qué papeles tiene la competencia? ⊕
- ¿Quién mide la creación de valor? ⊕
- ¿Cómo se logra la supervivencia? ⊕
- ¿Qué papel juega dimensión financiera? ⊕
- ¿Relación entre misión y supervivencia? ⊕

## ¿De dónde vienen los fondos y la autorización para usarlos?

- **INSTITUCIÓN PÚBLICA**
  - Del ambiente autorizante: principalmente del poder legislativo
- **EMPRESA PRIVADA**
  - De los accionistas y los clientes, que son quienes reciben los beneficios

## ¿Quién paga por beneficios que da la entidad?

- **INSTITUCIÓN PÚBLICA**
  - Fondos públicos principalmente
- **EMPRESA PRIVADA**
  - Siempre los beneficiarios o clientes de la empresa

## ¿Qué papeles tiene la competencia?

### ■ INSTITUCIÓN PÚBLICA

- No tienen competidores

### ■ EMPRESA PRIVADA

- Amenaza real a la supervivencia
- Crean presión hacia la excelencia
- Mercado competitivo da retroalimentación directa sobre ejecutoria

## ¿Quién mide la creación de valor?

### ■ INSTITUCIÓN PÚBLICA

- Es medido en el **mercado político** del entorno autorizante para dar fondos

### ■ EMPRESA PRIVADA

- Es medido en el **mercado económico** de clientes para dar fondos

## ¿Cómo se logra la supervivencia?

### ■ INSTITUCIÓN PÚBLICA

- No garantizada por el apoyo de los beneficiarios, sino con el apoyo del ambiente autorizante

### ■ EMPRESA PRIVADA

- Garantizada por el apoyo de beneficiarios: clientes y accionistas.

## ¿Qué papel juega la dimensión financiera?

### ■ INSTITUCIÓN PÚBLICA

- No sintetiza la creación de valor.
- Es requisito de supervivencia, no de excelencia

### ■ EMPRESA PRIVADA

- Sintetiza la creación de valor
- Es requisito de supervivencia y de excelencia

## ¿Relación entre misión y supervivencia?

### ■ INSTITUCIÓN PÚBLICA

- El logro de la misión no es garantía de supervivencia. La supervivencia no depende de beneficiarios sino del entorno autorizante

### ■ EMPRESA PRIVADA

- El logro de la misión es garantía de la supervivencia

## El dilema fundamental de la institución pública

- **Crear valor público** sin apoyo político no es viable
- **Lograr apoyo político** sin valor público no sirve para nada
- Para lograr su misión debe crear **valor público**
- Para sobrevivir financieramente debe lograr **apoyo político**

## ¿Para quién crea valor una entidad pública?

- Beneficiarios: valor público
- Clientes o consumidores: valor privado
- Ciudadanos: valor público
- Sujetos por la ley: valor público

## Una misma persona o entidad puede tener los cuatro papeles

- Empresa privada ante el Ministerio de Salud:
  - Beneficiario
  - Cliente
  - Ciudadano
  - Sujeto por la ley

## Apoyo político

- Indispensable para la supervivencia de la entidad pública
- Creado por la entidad para ella misma
- **Apoyo político** = balance entre apoyo y oposición a la institución por actores de su ambiente autorizante y por quienes tienen influencia sobre esos actores
- **Balance de apoyo - oposición** = apoyo neto de actores autorizantes (e influyentes sobre ellos) a la forma en que la institución está actuando para crear valor.

## Apoyo político

- Determina la viabilidad política de la creación de valor de la entidad.
- Puede ser acumulado a lo largo del tiempo como capital político de la institución.
- Balance de apoyo neto depende de :
  - historia, posición de sectores respecto al gobierno, respecto a agenda, y respecto a ejecutoria actual.

## Apoyo político existente en:

- Entorno autorizante
- Entorno de cooperación
- Con beneficiarios
- Con clientes
- Con ciudadanos
- Con súbditos
- Con otros grupos de interés

## Apoyo político en el entorno autorizante

- El más importante (pero no el único que importa)
- Para un gobierno es el balance de apoyo neto en el poder legislativo principalmente.
- Puede incluir actores externos (FMI, BM)
- Sin ese apoyo las limitaciones a la agenda son severas.
- Alternativas si apoyo es insuficiente:
  - Dependier de negociaciones múltiples
  - Ampliar la coalición y modificar agenda
  - Limitar agenda a lo que tenga apoyo

## Apoyo político en el entorno de cooperación

- Segundo grupo en importancia: los actores que deben cooperar con la institución para la creación de valor. ¿Ejemplos?
- Valor político con un ente específico depende de:
  - Refuerzo de la agenda del cooperante.
  - Consistencia con procesos del cooperante
  - Historia favorable de cooperación mutua
  - Influencia del cooperante en el ambiente autorizante

## Apoyo político con beneficiarios

- Depende del valor público que institución cree para los beneficiarios, desde el punto de vista de estos.
- Si beneficiarios poco influyentes o poco capacitados para discernir acerca del beneficio no crearían apoyo político importante para la entidad.
- Sectores vulnerables generan poco apoyo político directamente

## Apoyo político con clientes y consumidores

- Si la entidad tiene clientes o consumidores a quienes les entrega valor privado, el apoyo político dependerá de:
  - El valor privado que clientes y consumidores perciban que están recibiendo
  - La influencia que tengan y decidan ejercer clientes y consumidores sobre el entorno autorizante

## Apoyo político con los ciudadanos

- Personas o entidades no necesariamente seleccionados por la institución.
- Hay ciudadanos de apoyo (apoyo político positivo) y de oposición (apoyo político negativo)
- Apoyo político con un ciudadano depende de:
  - Acceso a información e influencia en decisiones de la institución
  - Grado de acuerdo con agenda de institución (puede ser positivo o negativo)
  - Influencia que tiene sobre el entorno autorizante

## Apoyo político con sujetos de ley

- Puede ser positivo o negativo dependiendo de acuerdo o desacuerdo de súbdito sobre regulación de su comportamiento.
- Monto de apoyo político depende de:
  - **Percepción** del súbdito sobre el valor público que se crea en la regulación
  - **Interés** del súbdito en influir sobre entorno autorizante
  - **Influencia** que súbdito tiene en entorno autorizante

## Apoyo político con grupos de interés

- Entidades conformadas por mezclas de clientes, consumidores, beneficiarios, ciudadanos y súbditos de la institución
- Ejercen su influencia mediante la agrupación de intereses de sus miembros y acceso a actores claves en el entorno de autorización.
- En entornos políticos muy democratizados los grupos de interés pueden tener enorme influencia sobre los actores claves en el entorno autorizante.

## Apoyo político y valor público

- El **valor público** justifica la existencia de la entidad.
- El **apoyo político** garantiza la existencia de la entidad.
- Si la entidad no **crea valor público**, su existencia carece de propósito.
- Si la entidad no **tiene** apoyo político, entonces no dispone de los medios esenciales para mantener su existencia y se debilitará e incluso desaparecerá.

## El problema estratégico del gobernante (jefe ejecutivo)

- ¿Cómo crear el valor **público** que él quiere para la sociedad (su agenda o plan de gobierno) de manera tal que apalanque al máximo su **capacidad operativa** y pueda mantener durante su gestión un nivel de apoyo **político** suficiente para evitar amenazas a la estabilidad de su gobierno y al avance de su agenda?

## Componentes del problema estratégico del jefe ejecutivo

## Componentes del problema estratégico del jefe ejecutivo

La agenda o plan  
(valor público)

## Componentes del problema estratégico del jefe ejecutivo

La agenda o plan  
(valor público)

El apoyo político  
de la entidad

## Componentes del problema estratégico del jefe ejecutivo

La agenda o plan  
(valor público)

El capital político  
de la entidad

La capacidad  
operativa de la  
entidad y su  
entorno de  
cooperación

## Componentes del problema estratégico del jefe ejecutivo

La agenda o plan (valor público) *	El apoyo político de la entidad *
La capacidad operativa de la entidad y su entorno de cooperación *	El orden y el grado de ejecución de la agenda *

## La agenda (plan) de gestión de la entidad

- Define el valor público que se quiere crear, la razón de ser de la entidad
- Si es muy ambiciosa, no factible y puede causar desperdicio de recursos y debilitamiento o aún bancarrota política
- Si es poco ambiciosa, desperdicia oportunidades para crear valor público
- No puede ser fija pues apoyo político y circunstancias cambian continuamente \*

## Necesidad de enfoque en la agenda de la entidad

- El problema estratégico de entidad pública no es cómo capturar el mercado, sino cuál será la oferta de valor público que va a producir
- Si no se enfoca y especializa en tareas claves de valor público para las cuales tenga capacidades destacadas o pueda desarrollarlas, la creación de valor público será muy insatisfactoria.

## El apoyo político de la entidad

- Es el principal habilitador de la agenda, pues determina si tendrá el apoyo requerido para llevar a cabo la agenda.
- Cada componente de la agenda puede ser un generador neto de apoyo político o un consumidor neto de apoyo político
- La gestión empieza con apoyo político inicial y va aumentando o disminuyendo según resultados de gestión. (ejs)
- Puede haber variaciones fuertes de capital político en plazos cortos \*

## La capacidad operativa de la entidad

- **Y de su entorno de cooperación.**
- Es el medio a través del cual la entidad espera llevar a cabo las actividades previstas en la agenda.
- Limitaciones en capacidad operativa son numerosas
- A diferencia del apoyo político, la capacidad operativa cambia solo gradualmente y a largo plazo.
- Incrementos en capacidad operativa requieren grandes inversiones de recursos ☆

## La capacidad operativa de la entidad

### Está compuesta por:

- Recursos financieros
- Procesos internos claves
- Capacidades del personal
- Sistemas de información y apoyo a la gestión

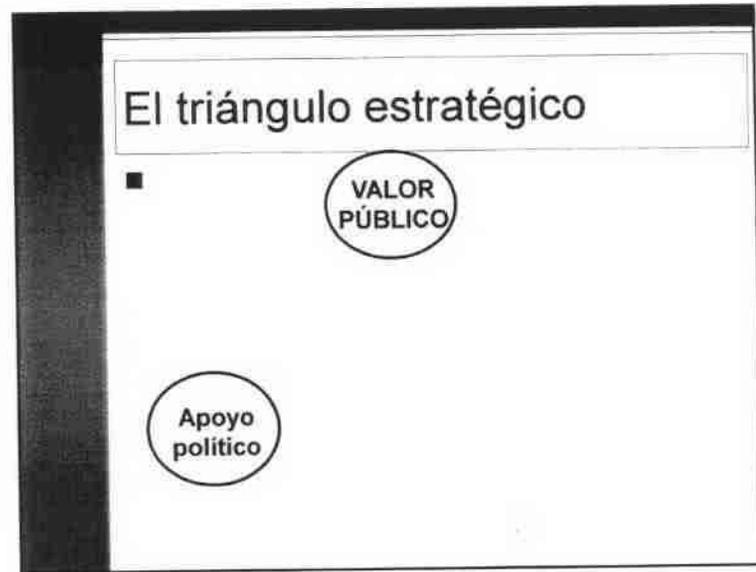
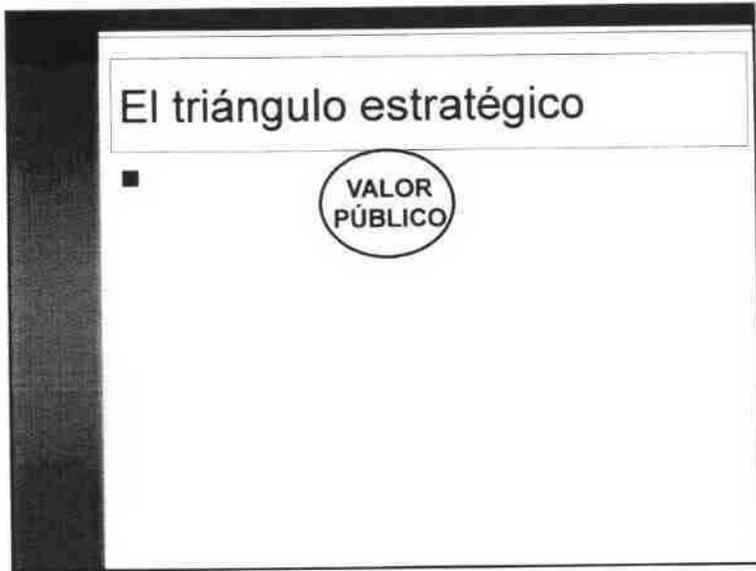


## El orden y grado de ejecución de la agenda

- Secuenciar la agenda para mantener capital político en todo el período y lograr la mayor ejecución de la agenda.
- Diferentes componentes de la agenda tienen:
  - Diferente prioridad sustantiva (V. Público)
  - Diferente impacto sobre apoyo político (generadores netos y consumidores netos)
  - Uso de capacidades operativas escasas a diferente escala

## Importancia y papel del apoyo político

- *Gobernar no es maximizar el apoyo político*
- *Gobernar es utilizar el apoyo político para impulsar la agenda evitando la iliquidez política del gobierno (o peor aún, la bancarrota) durante su gestión.*
- *El apoyo político es un medio, no un fin. El fin es la creación de valor público, la ejecución de la agenda.*



Resultados de agenda global desequilibrada			
Valor público	Apoyo político	Capacidad operativa	Resultado

Resultados de agenda global desequilibrada			
Valor público	Apoyo político	Capacidad operativa	Resultado
Adecuado	Adecuado	Inadecuada	

Resultados de agenda global desequilibrada			
Valor público	Apoyo político	Capacidad operativa	Resultado
Adecuado	Adecuado	Inadecuada	Populismo retórico

Resultados de agenda global desequilibrada			
Valor público	Apoyo político	Capacidad operativa	Resultado
Adecuado	Adecuado	Inadecuada	Populismo retórico
Adecuado	Inadecuado	Adecuado	

### Resultados de agenda global desequilibrada

Valor público	Apoyo político	Capacidad operativa	Resultado
Adecuado	Adecuado	Inadecuada	Populismo retórico
Adecuado	Inadecuado	Adecuado	Entidad débil, inest

### Resultados de agenda global desequilibrada

Valor público	Apoyo político	Capacidad operativa	Resultado
Adecuado	Adecuado	Inadecuada	Populismo retórico
Adecuado	Inadecuado	Adecuado	Entidad débil, inest
Inadecuado	Adecuado	Adecuado	

### Resultados de agenda global desequilibrada

Valor público	Apoyo político	Capacidad operativa	Resultado
Adecuado	Adecuado	Insuficiente	Populismo retórico
Adecuado	Insuficiente	Adecuado	Entidad débil, inest
Inadecuado	Adecuado	Adecuado	Entidad eficaz y dañina

### Priorización de agenda

- Separar componentes principales de la agenda (programas, proyectos, iniciativas)

#### Clasificar cada componente

- Según valor público (y privado en empresa pública)
- Según apoyo político
- Según capacidad operativa

#### Integrar las tres clasificaciones

### Clasificación de componente de agenda según valor público

#### ■ Prioridad alta, A

- Componente que es considerado de la mayor importancia para el éxito del gobierno por su efecto en el bienestar público

#### ■ Prioridad media, B

- Componente no esencial para el éxito del gobierno, pero muy deseable por su efecto en el bienestar público

#### ■ Prioridad baja, C

- Componente que genera poco o ningún valor público (¿valor público negativo?)

### Clasificación de componente de agenda según apoyo político

#### ■ Prioridad alta, A

- Componente que es productor neto de apoyo político para gobierno o ente

#### ■ Prioridad media, B

- Componente tiene poco o ningún efecto en crear apoyo político neto para gobierno o ente

#### ■ Prioridad baja, C

- Componente es consumidor neto de apoyo político para el gobierno o ente

### Clasificación según capacidad operativa: Capacidad alta, A

#### Ejemplo

- Suficientes recursos financieros para ejecutar el componente
- Procesos internos claves son adecuados
- Se tiene el personal con las capacidades requeridas y la cantidad
- Los sistemas de información y apoyo a la gestión son adecuados

### Clasificación según capacidad operativa: Capacidad media, B

#### Ejemplo

- Recursos financieros casi suficientes para ejecutar el componente
- Procesos internos claves son aceptables
- Se tiene buena parte del personal con las capacidades requeridas y la cantidad
- Los sistemas de información y apoyo a la gestión tienen fallas moderadas

### Clasificación según capacidad operativa: Capacidad baja, C

**Ejemplo:** al menos una de cuatro condiciones se dan:

- Insuficientes recursos financieros para ejecutar el componente
- Procesos internos claves son deficientes
- Falta mucho personal con las capacidades requeridas y la cantidad
- Los sistemas de información y apoyo a la gestión tienen fallas serias

### Clasificación combinada de componentes de agenda, todos de alto valor público

Apoyo Polit	Capac operat	Número de caso y opciones genéricas ilustrativas
Alto	Alta	1. Componente ideal. Impulsar 100%
Alto	Media	2. Revisar escala y cobertura
Alto	Baja	3. Redefinir. Es poco factible
Medio	Alta	4. Atractivo y factible. Adelante
Medio	Media	5. Revisar para mejorar capac operat
Medio	Baja	6. Redefinir. Poco factible
Bajo	Alta	7. Atractivo y costoso políticamente
Bajo	Media	8. Dudoso por costo político y capacidad
Bajo	Baja	9. Se quiere algo muy difícil. Revisar

### Interdependencia y complejidad de clasificación

- En capacidad operativa, algunos recursos son utilizables por diferentes componentes:
- Recursos financieros no atados
- Procesos internos claves comunes
- Personal que puede asignarse a varios componentes
- Sistemas de información y apoyo a gestión que puedan ser compartidos

### La agenda de gobierno o de un ente público: componentes proactivos

- **Agenda estratégica de valor público**, que contiene los componentes que buscan alto valor público
- **Agenda estratégica de apoyo político**, que contiene los componentes que se hacen por su alto aporte a apoyo político
- **Agenda de fortalecimiento**. Componentes que se incluyen para incrementar capacidades claves para crear valor público en el futuro

### La agenda de gobierno o de un ente público: componentes inerciales

- **Agenda de mantenimiento.** Componentes en áreas no prioritarias, que deben mantenerse por requisitos legales o expectativas sociales fuertes.
- **Agenda de reducción.** Componentes en áreas de poca creación de valor público o destrucción de valor público, que deben ser reducidas o eliminadas

### La capacidad del gobierno para iniciativa propia

- Importancia relativa de:
  - Recursos usados en componentes proactivos
  - comparados con
  - Recursos usados en componentes inerciales

### Evolución de capacidad para agenda propia

- Varía a lo largo del tiempo según el resultado de la gestión que a su vez influye en:
  - Apoyo político a la gestión
  - Variación en capacidad operativa
  - Puede incrementarse mucho, mantenerse más o menos constante, reducirse o desaparecer

### ¿Cómo proceder en la práctica?

- Identificar componentes posibles de la agenda
- Clasificar cada componente según los tres criterios
- Seleccionar agenda estratégica de valor público. Evaluar resultado agregado
- Seleccionar la agenda estratégica de apoyo político. Evaluar resultado agregado
- Seleccionar la agenda de fortalecimiento
- Incorporar la agenda de mantenimiento
- Elaborar la agenda de reducción.

## ¿Cómo hacer la guía para el seguimiento de la estrategia?

- El Cuadro de Mando Integral para entidades públicas (Balanced Scorecard)

