

EL LIDERAZGO EN EL SECTOR PÚBLICO, LA VARIABLE CRÍTICA PARA REFORMAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LEADERSHIP IN THE PUBLIC SECTOR, THE CRITICAL VARIABLE TO REFORM THE PUBLIC ADMINISTRATION

René Arturo Barra Zamalloa
Value & Growth Partner E.I.R.L.
ORCID: 0000-0002-3568-5578
rbarraz@usmp.pe
Perú

DOI: 10.24265/VOX JURIS.2023.v41n1.12

Recibido: 23 de enero de 2022

Aceptado: 8 de julio de 2022

SUMARIO

- Introducción.
- ¿Por qué las reformas o los cambios organizacionales del Estado exigen liderazgo?
- Las reformas del Estado peruano y la relación con la visión y la estrategia.
- Ideas finales y conclusiones.
- Referencias.

RESUMEN

El presente artículo de opinión aborda el problema de las reformas de la administración pública peruana desde la óptica del liderazgo, la visión y la estrategia. Se sostiene que a pesar de la relevancia y urgencia del cambio de la administración pública, las reformas emprendidas fracasan o nunca maduran por el énfasis en una gestión administrativa o burocrática en lugar de una gestión estratégica de las mismas, con un liderazgo y una capacidad de visionar que serían nuevos para el Estado. Para ello se revisa detenidamente la bibliografía relevante y se define qué es liderazgo, visión y estrategia, para estar en capacidad de vincular estos conceptos con el cambio o la transformación organizacional. La tesis planteada es que para reformar la administración pública se necesita mucho más liderazgo que administración y nuestro

Estado padece de “solo administración”. El concepto de liderazgo que se propone es aquel que instaura en las organizaciones una visión compartida, una ruta estratégica y construye comunidad al interior de aquellas.

PALABRAS CLAVES

Estrategia, cambio, liderazgo, reforma, visión

ABSTRACT

This opinion article addresses the problem of the reforms of the Peruvian public administration from the perspective of leadership, vision and strategy. It is argued that despite the relevance and urgency of the change in public administration, the reforms undertaken fail or never mature due to the emphasis on administrative or bureaucratic management instead of their strategic management, with concepts as leadership and capacity for envision unknown for the State. For this, the relevant bibliography is carefully reviewed and what is leadership, vision and strategy is defined, in order to be able to link these concepts with organizational change or transformation. The thesis proposed is that to reform the public administration much more leadership is needed than administration and our State suffers from ‘only administration’. The concept of leadership that is proposed is one that establishes a shared vision in organizations, a strategic route and builds community within them.

KEY WORDS

Change, leadership, reform, strategy, vision.

INTRODUCCIÓN

El liderazgo es fundamental para la supervivencia y el cambio de las organizaciones. El Estado y sus entidades no son ajenos a este requerimiento. Más aún, la despreocupación en el sector público sobre este aspecto de la dirección hace que el liderazgo cobre una relevancia fundamental.

En efecto, toda reforma o cambio exige compromiso e involucramiento activos de los trabajadores de una organización. Pero este compromiso e involucramiento no surgen si no hay un líder al frente que sea visible; que reclame y logre permanentemente el mayor esfuerzo posible de todos; que señale la importancia de la renovación o del cambio. Más aún, el mismo líder debe mostrar que está convencido de todo aquello y de que no hay nada más importante en su cabeza y corazón.

Brosnahan afirma que, “al describir a los ejecutivos de los sectores corporativo, sin fines de lucro y público, tendemos a referirnos a ellos como gerentes más que como líderes; enfatizamos solo una parte del rol que se requiere que estos individuos desempeñen” (OECD, 2001, p. 212). Bacon (2011), por su parte, señala que “La experiencia nos ha enseñado que un liderazgo vigoroso y eficaz es esencial para implementar un cambio significativo en cualquier organización”. (p. 9)

A pesar de todas estas recomendaciones, las reformas y cambios –o modernizaciones- en el Estado fenecen apenas se lanzan o a poco de iniciada su implementación. No maduran o son de corta vida porque no hay un liderazgo constante que las sostenga y las promueva. Esa es la tesis que sustenta este artículo de opinión.

De por sí, la alta rotación en el Estado limita la posibilidad de afianzar algún liderazgo si es que acaso, quienes acceden a ese nivel en la estructura pública tienen ese atributo o cualidad. Pero qué es el liderazgo y por qué es tan necesario. La reforma de la calidad; los sistemas de gestión de la calidad; los procesos de descentralización; la modernización del Estado; los virajes hacia la meritocracia en la administración pública; la aplicación de

las mismas normas ISO; la implementación exitosa de políticas públicas y sociales, entre otros cambios sistémicos u organizacionales del Estado, exigen todos como un principio de la gestión el liderazgo dentro de las rectorías y organizaciones públicas.

Para Kotter (2012) el liderazgo es el motor que impulsa el cambio y también “... significa más que una buena administración” (p. 11). Martínez (2014) sostiene que “La medida del liderazgo es la influencia que se despliega en terceros, de los que el líder consigue que hagan lo que quiere, incluso que se identifiquen con ese querer” (p. 78).

Hoy en día el Estado solo tiene administradores, pero no líderes. Por eso Brosnahan señala que en el sector público “En general, se percibe a los líderes como políticos más que como ejecutivos y, a menudo, no se reconoce la importancia del liderazgo a nivel profesional” (OECD, p. 221). A la función netamente administrativa u operativa, se le dice en el mundo anglosajón la de ‘las tuercas y tornillos’¹, es decir, aquella ocupada en los detalles prácticos de una tarea u oficio.

Hay así una gran diferencia entre administrar y liderar. Kotter la establece con claridad cuando señala:

La simple idea de que la administración no es liderazgo se comprende mejor hoy en día, pero no tan bien como se necesita. La gerencia hace que un sistema funcione. Te ayuda a hacer lo que sabes hacer. El liderazgo construye sistemas o transforma los antiguos. Te lleva a un territorio nuevo y menos conocido, o incluso completamente desconocido para ti. Este punto tiene enormes implicaciones en un mundo que se mueve cada vez más rápido. (p. 6).

El liderazgo es acción y resultados, lograr que pasen cosas, las cosas que se espera o desea que pasen. Por eso, Kouzes y Posner (2012) afirman que “El liderazgo no se trata de estar en una posición formal. Se trata de acción. Usted puede otorgarle a alguien el título de gerente, pero eso no lo convierte en un líder” (p. 4).

La pregunta es si el Estado, inmerso en las marchas y contramarchas de sus reformas, sabe que necesita líderes y además cómo hallarlos y retenerlos. La conciencia e importancia de

¹ En inglés, nuts and bolts.

esto parece haberse diluido o desaparecido cuando se contempla la alta rotación en los puestos claves del Estado. Esta característica hace imposible pensar que los puestos directivos se hallen ocupados por líderes. Por lo general, los líderes llegan a una institución a hacerse un espacio, a construir su legado; los administradores en cambio se sienten y saben aves de paso, intercambiables. El horizonte del líder es el mediano y el largo plazo; el del administrador la inmediatez.

Ahora bien, no pretendo señalar que lo único que necesita la reforma del Estado, de su administración pública, es exclusivamente liderazgo. Lo que sostengo es que definida una hoja de ruta, los cambios a hacer y las reformas a emprender, son los líderes y no los administradores los que son necesarios, indispensables, para dirigir las entidades públicas.

Los líderes son aquellos que permiten pasar del diagnóstico y de la propuesta a la acción y, de la acción a los resultados. Por ello su relevancia.

Este artículo consta de cuatro secciones, incluida la introducción. En la segunda abordaré por qué las reformas o los cambios organizacionales del Estado exigen liderazgo; en la tercera discutiré sobre las reformas del Estado peruano y la relación con la visión y la estrategia; en la cuarta sección presentaré las conclusiones e ideas finales.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS O LOS CAMBIOS ORGANIZACIONALES DEL ESTADO EXIGEN LIDERAZGO?

El cambio que importa realizar, que es inevitable, no es posible sin liderazgo. Kotter afirma que:

[...] el cambio útil tiende a estar asociado con un proceso de varios pasos que crea el poder y la motivación suficientes para vencer todas las fuentes de inercia. ..., este proceso nunca se emplea de forma eficaz a menos que esté impulsado por un liderazgo de alta calidad, no solo por una administración excelente. (p. 25-26).

Brosnahan (OECD, p. 218) añade que el líder es un catalizador del cambio, pues el liderazgo se trata de cambio.

Los líderes ponen su estampa, su impronta en el cambio. No hay nada más necesario para un cambio organizacional o sistémico que el liderazgo; que un conjunto de líderes colaboren en una coalición en un sistema tan grande como la administración pública. Es de vital importancia para el Estado contar con una masa crítica de líderes en sus principales entidades que puedan trabajar coordinadamente.

Por eso, si el Estado piensa en implantar la meritocracia y el liderazgo no lo puede hacer poniendo a una o a lo más a dos personas idóneas en cada entidad. Tiene que pensar más bien en establecer una masa crítica mínima de profesionales capaces, de manera que estos puedan formar coaliciones, grupos de personas que se identifican entre ellas, que persiguen los mismos objetivos, y que refuerzan sus esfuerzos e iniciativas para vencer la inercia organizacional, burocrática, y lograr el cambio.

La coalición permite pasar de la soledad a la comunidad; de la iniciativa individual, más débil relativamente, a la iniciativa gregaria, mucho más fuerte. Una coalición puede lograr un cambio en la cultura organizacional con mucho más éxito que un solo individuo, así este sea un líder. Esto señala entonces que el líder no es un súper héroe, el líder necesita compañía. Su valía también se halla en que sabe cómo proveerse esta compañía.

Los líderes son por excelencia individuos gregarios; los administradores no necesariamente. Los líderes requieren construir una comunidad con sus colaboradores y, desafortunadamente, las organizaciones no son necesariamente comunidades. Un grupo de trabajadores desunidos, con valores distintos, desconfiados, desmotivados, no constituyen realmente una comunidad dentro de su organización. El líder subsana esta falla, la revierte para poder dirigir adecuadamente la organización. Con ello nace la coalición y luego la comunidad².

Las reformas del Estado demandan otra virtud del líder: hacer que pasen cosas; hacer a toda costa lo que tiene que hacerse. En palabras de Martínez “El peso de la responsabilidad de quien manda se calibra en que hace lo que

² La RAE define comunidad como el conjunto de personas vinculadas por características o intereses comunes.

tiene que hacer” (p. 77). El líder representa el cambio mismo y es su impulso; la fuerza de su espíritu mantiene viva la inevitabilidad y necesidad del cambio en las organizaciones. Su visibilidad permanente compromete y motiva a su equipo y genera en este el convencimiento de la necesidad de reformarse. Así, el líder compromete, motiva y obtiene la participación activa y constructiva de su personal.

Es claro que las reformas, y más aún las más complejas, necesitan un impulso permanente sino pierden *momentum*. La inercia y el conformismo son enemigos de las reformas. No obstante esto, el Estado considera que las reformas se hacen con solo proclamarlas o lanzarlas y con su regulación y reglamentación. Esto, sin embargo, es estéril y de tan corta vida como la última palabra de aquel lanzamiento. Las reformas, más aún las públicas, enfrentan dificultades, resistencias, alta incertidumbre e inercia; todo esto en una administración pública curtida en la lentitud de sus acciones e incrédula ante el fracaso de sus distintos intentos de cambio y de reforma.

Solo un liderazgo activo, permanente y vital puede hacer que las organizaciones públicas naveguen a través de todos aquellos obstáculos. Se necesita una gran energía para esto y esa energía se halla en los líderes, no en los administradores o gerentes. Depree (2004, p. 18) señala por eso que los líderes están obligados a proporcionar y mantener el impulso en las organizaciones.

Impulso, señala la RAE, es la fuerza que hace moverse a un cuerpo. El líder, señalé, mantiene ese impulso vivo, constante. Sin esa fuerza la organización se detiene, se auto conforma, se vitrifica, pierde además dirección y, en algunos casos, hasta sentido. El líder renueva todo esto cada día. Hacerlo demanda una personalidad y energías excepcionales. Aquí podemos encontrar otra gran diferencia entre el líder y el administrador: uno impulsa, el otro mantiene.

Enfrentar todas las dificultades que enfrenta el cambio no es problema o un tema de buena administración; esta no se constituye en el insumo suficiente. La tarea es la de un conquistador y eso es un líder. Bennis y Nanus (1985, p. 42) dicen, en sus términos, que los líderes son en el mundo las personas más orientadas a los resultados; y las reformas públicas necesitan resultados más que nada.

Vale la pena detenerse en este punto en el tema de los resultados. Las entidades públicas suelen evaluar su gestión sobre la base de su producción, de su gasto financiero, del logro de sus metas presupuestales o de indicadores similares. Incluso se llega a medir el cumplimiento de procesos y procedimientos formales. Ninguno de estas dimensiones constituye propiamente resultados de la gestión.

Imaginemos que un gerente general de una empresa con pérdidas financieras, defiende su desempeño sobre la base del nivel de gasto general y administrativo realizado o del valor de su producción. Estaría anteponiendo la eficiencia operativa a la eficacia empresarial; el ahorro de costos o el logro de mayor productividad a la ganancia financiera tan necesaria. Sí, tan necesaria porque no hay empresa que sobreviva perdiendo dinero o no ganándolo, si se prefiere.

Los resultados de la gestión siempre se hallan afuera de la organización, esto es, a nivel de los ciudadanos que se sirve, de los clientes que se atiende, del mercado objetivo, o de la sociedad. Si el fin último de las entidades públicas es servir al ciudadano y a la sociedad, sus resultados se miden en cómo se mejora el bienestar y la satisfacción de estos³.

Nada motiva más a la comunidad que se ha formado en una organización que lograr resultados, pequeñas victorias que hay que identificar y visibilizar según Kotter. Este autor señala:

La mayoría de las personas no emprenderán la marcha larga a menos que vean evidencia convincente dentro de seis a dieciocho meses de que el viaje está produciendo los resultados esperados. Sin victorias a corto plazo, demasiados empleados se dan por vencidos o se unen activamente a la resistencia. Lograr victorias a corto plazo es diferente de esperar victorias a corto plazo. Este último es pasivo, el primero activo. En una transformación exitosa, los gerentes buscan activamente formas de obtener mejoras claras en el desempeño... (p. 17-18).

3 Es muy diferente que una entidad pública se comprometa a “responderme”, por cualquier medio: correo electrónico, teléfono, carta, etc., en 2 días como máximo a que se comprometa a “resolver mi problema” en 2 días como máximo.

Ahora bien, ante las dificultades e inercia se requieren voluntad y espíritu inquebrantables, además de lucidez mental por supuesto. Brosnahan lo expresa así: “La dirección no es un simple componente de la gestión, tiene que ver con múltiples talentos,... La dirección supone un espíritu inquebrantable, un espíritu visionario,... y un real afecto por las personas a las que se dirige”. (OECD, p. 223).

Brosnahan toca una característica clave del liderazgo: el líder convence porque la gente cree en él y cree en él porque lo ven junto a ellos y lo sienten auténtico. En realidad, el liderazgo es una forma de ser y de actuar tanto como la calidad es la única forma en que se puede hacer las cosas. Por eso Senge (2006) dice que “La estrategia central de liderazgo es simple: sea un modelo” (p. 158).

LAS REFORMAS DEL ESTADO PERUANO Y LA RELACIÓN CON LA VISIÓN Y LA ESTRATEGIA

Los resultados que el Estado Peruano ha obtenido como administración pública y en sus reformas e intentos de cambios son magros. Veamos algunos ejemplos. La “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021” de la PCM (2014) declara que:

Perú tiene uno de los Estados más disfuncionales de América Latina. Muchas instituciones estatales no funcionan, y en algunas zonas, ni siquiera existen. En muchas partes del interior los servicios públicos (educación, salud, agua potable, infraestructura) no llegan, y si llegan, son plagados por la corrupción y la ineficiencia. Los gobiernos locales y regionales carecen de un mínimo de capacidad administrativa. Y la seguridad y la justicia -funciones básicas del Estado- no son ni mínimamente garantizadas. (p. 11)

La frase previa es grave y preocupante. Un Estado que no entrega resultados a su población es un Estado que se deslegitima. Un Estado que se deslegitima es un Estado que socava la democracia. Esto porque según el Banco Mundial (1997):

[...] el Estado, o de forma más genérica el sector público, es necesario para alcanzar el desarrollo sostenible tanto en el plano económico como social, lo que implica que ‘un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios —y las normas e instituciones— que

hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz’. (p.1).

En cuanto al proceso de descentralización, la Contraloría General de la República (2014) señala lo siguiente:

Uno de los principales problemas de fondo en el proceso de descentralización ha sido la falta de liderazgo y fiscalización de los entes rectores tanto en los temas funcionales o sustantivos de línea, como en los temas administrativos. Estos entes dictan normas elaboradas en Lima, sin un diagnóstico de lo que pasa en el interior del país y sin previa consulta pública. Además, los procesos no han sido diseñados con el fin de fortalecer las cadenas de valor, ya que los sistemas administrativos, que son perfectos en sí mismos, no están articulados de una manera comprensiva y eficiente al servicio de los eslabones funcionales de estas. En consecuencia, sus objetivos no conversan con los planes estratégicos. (p. 16)

Parece claro que no se debiera descentralizar cuando hay pobre o débil institucionalidad. Sin embargo, este no ha sido nuestro caso. En todo caso, la pregunta relevante es ¿dónde estaba o qué rol cumplía el gobierno central en tanto interesado en que ese proceso de descentralización sea exitoso? Si al gobierno central, en tanto líder implícito o explícito del proceso de descentralización, no le preocupaba lo suficiente este, ¿a quién más podría o debería preocuparle?

El objetivo deseado de un cambio, de una reforma, de un proceso de modernización, siempre es una visión, una situación futura diferente pero superior a la actual. Así, toda reforma pública implica un cambio hacia un destino esperado, de algún modo soñado.

Bennis y Nurt (p. 98) manifiestan que una visión es un objetivo que constantemente llama, es decir, un objetivo que reclama su concreción. Aristóteles, por su parte, señaló que la mente siempre piensa con una imagen. Para el rey Salomón, donde no hay una visión, el pueblo perece (Proverbios 29:18). Para las organizaciones privadas, la imagen que tienen de su futuro es su visión. La visión, se dice, ayuda a lograr la misión. No obstante, el Estado no establece una visión para sus reformas y los objetivos de estas no constituyen ni implican una visión.

Si bien la visión es una ambición, debe existir alguien que sea su abanderado. Pero, además, en tanto las reformas públicas son desafíos enormes y la probabilidad de fracaso es alta, se necesita contar con una estrategia. Estrategia viene de *strategos* que significa general, conductor de un ejército. Esto es interesante porque para los griegos *strategos* era una persona, alguien que encarna el rol de dirigir, de conducir, de saber qué se tiene que hacer. Ese general además es alguien concreto, visible. La visibilidad es, ya lo señalé, una característica fundamental del líder.

Kotter llega a precisar la secuencia para llevar adelante un cambio organizacional:

Los pasos son: establecer un sentido de urgencia, crear la coalición guía, desarrollar una visión y una estrategia, comunicar la visión del cambio, empoderar a una amplia base de personas para que actúen, generar victorias a corto plazo, consolidar las victorias y producir aún más cambios, e institucionalizar nuevos enfoques en la cultura. (p. 26)

En la mirada de Kotter la visión vertebrada la acción para el cambio, es el objeto de la estrategia y cohesiona a la comunidad en que debe convertirse la organización. Por eso este autor puede decir “Sin visión, la creación de estrategias puede ser una actividad mucho más polémica.” (p. 69)

Son los líderes de las reformas, quienes cual generales, deben establecer la estrategia de estas. La estrategia y el liderazgo permitirán tanto desafiar con mayor probabilidad de éxito el conformismo y la inercia alrededor de los procesos actuales, como rejuvenecer los valores y la cultura presentes. Solo la estrategia permite modelar y figurarse el camino aun no recorrido hacia la visión. “La estrategia proporciona tanto una lógica como un primer nivel de detalle para mostrar cómo se puede lograr una visión”, dice Kotter (p. 73).

Esta es la clase de dirección que reclaman las reformas del Estado: liderazgo y estrategia; espíritu inquebrantable y sabiduría. El liderazgo es tener el coraje y el espíritu para pasar de cualquier circunstancia en la que se encuentre uno, a un lugar donde se busca hacer una diferencia en el mundo, señalan Kouzes y Posner (p. 12). Pero ese coraje y espíritu no son ingenuos, son extremadamente racionales e intuitivos.

Cabe acá hacer nuevamente un alto. En la última idea señalé conjuntamente a la racionalidad y a la intuición. ¿No son opuestas? En realidad el individuo, que no es perfectamente racional como expone la economía moderna, hace uso de todo su arsenal racional para tomar una decisión. Pero enfrenta incertidumbre irreductible, un desconocimiento de lo que deparará el futuro. La racionalidad le suelta la mano cuando llega a este nivel de incertidumbre y la realidad le exige tomar una decisión, no posponerla⁴. Es en este punto donde los líderes capaces hacen uso de su intuición. La intuición tiene un profundo entramado, que no abordaremos en este artículo, con la racionalidad y explica junto a esta el proceso de toma de decisiones directivas.

Para tomar decisiones en contextos de cambio organizacional, de por sí muy inciertos, el líder debe tener coraje, pero un coraje acompañado con solvencia directiva. Acá nuevamente se percibe la distancia entre un líder y un administrador: el líder decide en contextos inciertos y asume riesgos, el administrador prefiere evitar los riesgos.

No hemos abordado en esta investigación el tema tan relevante del riesgo. Solo deseamos en apoyo de esta última idea, citar a Kotter que caracteriza lo que se observa con mucha frecuencia en las entidades públicas:

Las organizaciones altamente controladoras a menudo destruyen el liderazgo al no permitir que las personas florezcan, se prueben a sí mismas y crezcan. En burocracias rígidas, los hombres y mujeres jóvenes con potencial suelen ver pocos buenos modelos a seguir, no se les anima a liderar e incluso pueden ser castigados si se salen de los límites, desafían el statu quo y asumen riesgos. Este tipo de organizaciones tienden a repeler a las personas con potencial de liderazgo o a tomar a esos individuos y enseñarles solo acerca de la gestión burocrática. (p. 146)

Para Kotter hay una clara oposición entre liderazgo y gestión burocrática.

¿Es posible aseverar que en el Estado –en sus entidades- se percibe una ambición por la visión y aquel coraje de quienes marchan al frente con el objetivo ineludible de alcanzarla? Creo que no. El Estado no solo es débil planteando

⁴ Posponerla por hacer más análisis (por aplicar más racionalidad), puede implicar parálisis por análisis.

una visión, tampoco reconoce la necesidad de liderazgo y de tener una estrategia para alcanzar lo que desea. Por eso sus reformas fracasan una tras otra con estrépito y le restan legitimidad poco a poco.

“Es difícil pensar en una organización que haya mantenido cierta medida de grandeza en ausencia de metas, valores y misiones que se compartan profundamente en toda la organización”, afirma Senge (p. 11). Esas metas, valores y misiones se conquistan y se necesita espíritus grandes para ello.

La relación entre liderazgo, visión y estrategia es muy estrecha. El liderazgo no solo construye y señala esa visión, la recrea y alimenta constantemente para toda la organización. Pero también precisa el camino estratégico hacia ella y luego lo recorre sin denuedo con la organización. Por eso Senge dice que “La práctica de la visión compartida implica las habilidades de desenterrar ‘imágenes del futuro’ compartidas que fomentan el compromiso y la afiliación genuinos en lugar del cumplimiento” (p. 12).

Este es un aporte fundamental del líder porque las reformas no son fin en sí mismas sino medios. El fin es la visión misma, la imagen futura de la organización, de sus miembros y de la sociedad.

En tanto la estrategia es el plan que permitirá sortear los desafíos y dificultades reales y contingentes con mayor probabilidad de éxito, el líder sabe que no solo debe diseñarla e implementarla, ¡debe evaluarla constantemente! Solo así asegura para su organización los pequeños éxitos o victorias que son tan necesarios y alentadores en ese tránsito desconocido hacia la visión; hacia el fin de la estrategia. Por eso Kotter puede decir “... sin una buena visión, una estrategia inteligente o un plan lógico rara vez puede inspirar el tipo de acción necesaria para producir un cambio importante” (p. 69).

¿Alguien más puede encarnar este rol del líder en el Estado sino quienes conducen las distintas reformas públicas? ¿Alguien más puede encarnar este rol en las entidades del Estado sino quienes dirigen sus distintas organizaciones? ¿Alguien más, por ejemplo, puede liderar la profesionalización del servicio civil sino SERVIR?

Cuando las entidades rectoras del Estado asumen roles pasivos o de rectoría administrativa, procedimental y legal, las reformas adolecen de falta de visión, de estrategia y de liderazgo. No hay nadie que imprima impulso, movimiento a las organizaciones, que señale las pequeñas victorias, que mantenga el *momentum*, que construya coaliciones y comunidad en torno al cambio deseado.

Es interesante notar la ausencia de un planteamiento estratégico en las reformas y cambios fundamentales del Estado. Parece haber una absoluta confianza en la suficiencia del andamiaje legal, regulatorio y procedimental o instrumental que se crea para cada reforma. Nada más errado. Tal vez esto alude a la escasa relación que hay entre las reformas públicas y los resultados deseados a partir de ellas; es decir, la visión deseada. Tal vez no se plantea resultados afuera de la entidad pública porque no hay confianza en las acciones a llevar a cabo, en la hoja de ruta ideada.

Tal vez no se planteen resultados afuera de la entidad pública porque solo puede haber compromisos en cuanto a cumplimiento de procesos y procedimientos, o en cuanto a niveles de producción. También puede ser que no se planteen resultados afuera de la entidad pública porque hay mucha administración, pero muy poco liderazgo.

Además, la estrategia del Estado en sus reformas parece ser ‘ninguna estrategia’. Nada más ingenuo para pretender el cambio y la reforma.

IDEAS FINALES Y CONCLUSIONES

En el Estado se confunde gerente o administrador con líder; o tal vez se considera, erradamente, que el gerente es necesariamente un líder. Sin embargo, Kotter (2012) aclara esta posible confusión bastante bien:

La administración es un conjunto de procesos que pueden mantener un sistema complicado de personas y tecnología funcionando sin problemas. Los aspectos más importantes de la gestión incluyen la planificación, la elaboración de presupuestos, la organización, la dotación de personal, el control y la resolución de problemas. El liderazgo es un conjunto de procesos que crea organizaciones en primer lugar o las adapta a circunstancias que cambian significativamente.

El liderazgo define cómo debería ser el futuro, alinea a las personas con esa visión y las inspira para que suceda a pesar de los obstáculos. (p. 31).

Kotter va más allá cuando señala que:

[...] una transformación exitosa es entre 70 a 90 por ciento liderazgo y solo entre 10 al 30 por ciento administración. Sin embargo, por razones históricas, muchas organizaciones hoy en día no tienen mucho liderazgo. Y casi todo el mundo piensa que el problema aquí es el de gestionar el cambio. (p. 31).

Claramente la comprensión equivocada es sobre qué significa gestionar el cambio. Y esto le pasa también al Estado peruano, a su administración pública. La gestión sin cambio es administrar la rutina, lo desconocido de lo harto conocido; la gestión del cambio es acondicionar a la organización según y para el cambio, es transitar lo desconocido de lo poco o nada conocido. Son dos cosas muy distintas y cada reforma que el Estado busca o requiere hacer, implica cambiar profundamente y hacerlo para acondicionar sus entidades a una nueva realidad. ¿Se puede hacer esto sin liderazgo, sin estrategia y sin visión? Es poco probable.

¿Por qué entonces hay tan poco liderazgo en el Estado? Por varias razones: la administración se puede enseñar, el liderazgo no. Así, uno estudia para ser gerente, pero no para ser líder. Además, el Estado desconoce que necesita líderes y contrata solo administradores y gerentes, muy buenos seguro, pero administradores al fin. Por otro lado, la gestión del talento humano del Estado es débil, no está entrenada en identificar, convocar y retener el liderazgo. Probablemente el Estado tampoco está preparado para el liderazgo, aquel que reclama hacer y que le dejen hacer; aquel que con espíritu inquebrantable solo quiere ofrecer soluciones y resultados a pesar de todo y de todos. Así se comprende que Kotter recalque que “Con un fuerte énfasis en la gestión pero no en el liderazgo, la burocracia y un enfoque hacia adentro toman el relevo”. (p. 33)

Este enfoque hacia adentro, que señala Kotter, explica porque no se propone resultados hacia afuera de la administración pública. Además, explica porque se prefiere la eficiencia, muy economicista, sobre la eficacia, más vinculada a la gestión. También alude a la persistencia en

una gestión burocrática, administrativa, con poco o nulo liderazgo.

El líder es alguien que sabe gestionar tanto hacia afuera como hacia adentro de la entidad pública, que sabe convocar el necesario apoyo político. Por ello tiene capacidades de negociación, de persuasión, de deliberación pública. Es alguien que efectivamente sirve de bisagra entre la administración pública y el poder político. El líder es siempre visible ante los desafíos pues como señala Brosnahan, el liderazgo implica una presencia significativa, un alto grado de visibilidad.

Más complejo el problema, mayor desafío, más *stakeholders*, más intereses envueltos, más incertidumbre, más resistencia, entonces mayor necesidad de gestión estratégica y de liderazgo. Es decir, mucho más liderazgo que administración pero, lamentablemente, nuestro Estado padece de solo administración.

Para culminar, cito a Bennis (2009) que define las diferencias entre líderes y gerentes como “las diferencias entre quienes dominan el contexto y quienes se rinden a él” (p. 209). Todo lo señalado no quiere implicar que la función administrativa no sea necesaria. El liderazgo y la administración son funciones altamente complementarias y ambas son fundamentales para el éxito de la organización.

Sin embargo, no se puede realizar una transformación profunda, significativa de la administración pública, si la conducen quienes se rinden al contexto en lugar de quienes lo dominan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bacon, K., & PricewaterhouseCoopers, L. L. P. (2001). *Beyond training: developing and nurturing leaders for the public sector*. Government of the Future, (9).

Banco Mundial. (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington. D.C.

Bennis, W., Bennis, W. G., & Biederman, P. W. (2009). *The essential bennis*. John Wiley & Sons.

Bennis, W., & Nanus, B. (1985). *The strategies for taking charge. Leaders*, New York: Harper Row, 41.

- Bennis, W. G., & Townsend, R. (1989). *On becoming a leader* (Vol. 36). Reading, MA: Addison-Wesley.
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú, desde una perspectiva del control gubernamental*
- De Pree, M. (2004). *Leadership is an art*. Crown Pub.
- Kotter, J. P. (2012). *Leading change*. Harvard Business Press.
- Kouzes, J. M., & Posner, B. Z. (2012). *The leadership challenge*. John Wiley & Sons.
- Martínez, G. S. (2014). *Las raíces del liderazgo*. Harvard Deusto Business Research, 3(2), 74-85.
- OECD (2001), *Government of the future*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264189775-en>.
- Presidencia el Consejo de Ministros. (2014). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*.
- Velarde, J. C. C., Lafuente, M., & Sanginés, M. (2014). *Una década de reformas del servicio civil en américa latina (2004–13)*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Senge, P. M. (2006). *The fifth discipline*. Measuring Business Excellence.