

## **FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: UNA MIRADA DESDE LA EXPERIENCIA.**

**Artículo preparado para la publicación del CLAD en el XX aniversario del Congreso CLAD<sup>1</sup>.**

**Autor: Rodrigo Egaña Baraona<sup>2</sup>**

### **1. INTRODUCCIÓN.**

Cuando nos preguntamos sobre cómo desarrollar el fortalecimiento de instituciones públicas, una primera idea que nos aparece es la conveniencia de observar dichas instituciones desde una perspectiva de su complejidad y ubicarlas en el sistema en el cual se desenvuelven. Las instituciones públicas pertenecen a estados que tienen conformaciones determinadas, están regidas por estatutos legales que les dan origen y que definen sus misiones, los objetivos que deben cumplir, los límites de sus ámbitos de acción, los territorios sobre los cuales operan, las estructuras orgánicas que deberán utilizar, el personal del cual dispondrán, etc.

Esta mirada desde la complejidad del entorno nos obliga también a comprender los actores que juegan un rol relevante en dichas instituciones, los grupos sociales o de ciudadanos con quienes deberán interactuar, los sistemas de participación que deberán tener, las normas éticas y de probidad a las cuales estarán sometidas, la transparencia a la cual estarán obligadas, el sistema político que tendrá influencia en cada institución, junto con el régimen de vinculación con autoridades superiores de gobierno, tanto a niveles centrales, regionales o locales.

El fortalecimiento institucional estará enmarcado tanto en una cierta interpretación de las políticas públicas como en una sobre la gestión pública. Por las primeras, asumimos que son las propuestas formuladas por gobiernos que intentan hacerse cargo de un determinado problema que la autoridad con poder para hacerlo ha identificado como una situación sobre la que desea intervenir para solucionarla; aquí se definen los resultados que se desearán alcanzar por medio de la implementación de dichas políticas. En cambio, por gestión pública entenderemos las acciones que deben realizar instituciones públicas con la finalidad de alcanzar los resultados que han sido definidos en las políticas públicas; aquí nos referimos a como se hacen las tareas en las instituciones.

Las instituciones públicas son entidades estatales conducidas por el gobierno; por lo tanto, al pensar en el fortalecimiento institucional debemos asumir como el Estado ha definido una cierta institución y que es el gobierno el que determina los objetivos a ser alcanzados por el accionar de dicha institución. El fortalecimiento por lo tanto debe asumir ese marco institucional formal y ese marco programático gubernamental.

En todo proceso de fortalecimiento institucional los que dirigen y lideran las entidades juegan un rol fundamental; no hay fortalecimiento sin una activa participación e involucramiento de los máximos directivos de la entidad. Asimismo, juegan un rol de similar relevancia los trabajadores de las instituciones a fortalecer; en entidades públicas no es posible avanzar en procesos de fortalecimiento institucional sin la activa

---

<sup>1</sup> Deseo agradecer la colaboración de Katherine Ross y Christian Hansen en la preparación de este artículo.

<sup>2</sup> Director Nacional del Servicio Civil y Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública del Gobierno de Chile. Profesor Adjunto del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

participación y colaboración de los que laboran en dichas entidades. Las dinámicas que se generan entre directivos y funcionarios serán determinantes para tener procesos exitosos de fortalecimiento.

Estos procesos se dan en entornos que se caracterizan por ser complejos, cambiantes, que están enmarcados en tiempos políticos determinados por los diversos gobiernos y los sistemas políticos de cada país. Lo que pudiera ser evaluado como exitoso en una cierta institución de un país, pudiera ser total o parcialmente poco relevante cuando los entornos políticos sean diferentes.

En este artículo intentaremos ofrecer algunas reflexiones sobre el fortalecimiento institucional desde la perspectiva señalada, las que estarán basadas en más de treinta años de experiencia directiva en el sector público, en variados ámbitos de la gestión estatal, presentando algunas conclusiones sobre esta materia que es muy relevante para llegar a tener un buen funcionamiento del Estado y para servir mejor a los ciudadanos.

## **2. EL FORTALECIMIENTO VISTO DESDE LA PERSPECTIVA ACADÉMICA.**

Desde una perspectiva académica, el concepto de fortalecimiento institucional se vincula particularmente a esfuerzos de cooperación internacional para el desarrollo de capacidades de organizaciones, tanto del sector público, privado y organismos no gubernamentales. Parte importante de la teoría en fortalecimiento institucional apunta a las estructuras organizativas, realizando intervenciones a nivel de los individuos, organizaciones, del sector y del sistema institucional, apuntando también al desarrollo de organismos formales e informales de la sociedad.

De acuerdo a lo que plantea De Angoitia y Márquez (2012), el fortalecimiento institucional puede abordarse desde dos perspectivas, una técnica que remite a la eficiencia y eficacia interna, u otra política que da cuenta de la misión y valores de una organización en donde las relaciones con el entorno son primordiales. Al respecto, definen el fortalecimiento institucional como “las acciones sociales (acuerdos, conductas y aprendizajes) que le dan a la organización cierta fortaleza interna, que le permite ser eficiente en su entorno social, político, económico y cultural” (p.18).

De la misma forma, el debate político – institucional ha llevado a preguntarnos cómo debe entenderse el fortalecimiento institucional cuando se refiere al sector público, momento en que el concepto de gobernabilidad democrática se hace fundamental, dado que el progreso social no sólo se vincula al desempeño económico, sino también al desempeño social y político de los actores en un contexto determinado. Cabe recordar que, según plantea PNUD la gobernabilidad democrática es “la manera en la que una sociedad se organiza para crear e instrumentar decisiones, espacio que incluye mecanismos y procesos para que ciudadanos y grupos articulen sus intereses, negocien sus diferencias y ejerciten sus derechos y obligaciones” (PNUD en Cámara López, n.d, p.6).

Por su parte, Bedoya (2011) debate respecto a las implicancias del concepto, considerando que el fortalecimiento institucional apunta al desarrollo de capacidades de las instituciones y estructuras democráticas, particularmente las cercanas al ciudadano, con el objeto de contribuir al crecimiento económico sostenido en base a las propias

capacidades, con respeto a la democracia y a los Derechos Humanos. En este mismo espíritu, Cámara López (n.d) enfatiza que parte importante del freno al desarrollo de un país es efecto de la debilidad de sus instituciones, por lo cual la gobernabilidad y el desarrollo institucional constituyen las principales preocupaciones para el progreso económico y social. El objetivo entonces será “mejorar las capacidades de una serie de organizaciones consideradas claves para el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia, ya se trate de organizaciones del Estado, de la sociedad civil o del sector privado” (p.8), y cuando el fortalecimiento institucional se enfoque en el sector público, las iniciativas apuntarán a fortalecer el Estado de Derecho y la Administración Pública, fomentar la participación social en los asuntos públicos, la democracia y el pluralismo político, promoviendo un entorno propicio para el desarrollo económico y social, incentivando el buen gobierno, la descentralización, la transparencia y lucha contra la corrupción.

En este mismo contexto, el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desarrollaron una serie de diálogos durante 2014 y 2015 con el propósito de promover el fortalecimiento de capacidades y la construcción de instituciones efectivas. Este trabajo fue desarrollado mediante consultas a nivel global y en ocho países, culminando en un reporte recientemente publicado. Este documento define estrategias para fortalecer las capacidades institucionales, que apuntan a:

- Ampliar las nociones tradicionales sobre las instituciones, apelando a la innovación.
- Implementar una serie de objetivos multisectoriales para lograr el desarrollo, que incluyan a actores del Poder Ejecutivo, el Parlamento y autoridades de los niveles regionales y locales.
- Instalar mayores niveles de confianza hacia los gobiernos mediante instituciones transparentes y responsables, mejorando las capacidades técnicas de la administración pública en el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas coherentes.
- Fortalecer los marcos legales y regulatorios para el correcto funcionamiento del aparato estatal.
- Promover mayores niveles de profesionalismo, responsabilidad y transparencia en los servidores públicos.
- Considerar el rol de los medios de comunicación y las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICs) para estimular una mayor participación ciudadana y asegurar una mejor coordinación de decisiones.
- Promover el desarrollo sustentable y la paz, particularmente en contextos sociales conflictivos.
- Crear cohesión social mediante la legitimación de instituciones de gobierno claves. Apuntar a resolver debilidades institucionales, construir estabilidad y expandir el acuerdo político.
- Asegurar la inclusión de las comunidades en el proceso de fortalecimiento institucional y de desarrollo de capacidades, mediante un enfoque “desde abajo”.

Las estrategias planteadas buscan mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos provistos por el Estado, apelando a la instalación de diversos mecanismos que contribuyan a alcanzar el esperado desarrollo, con mayores niveles de gobernabilidad y equidad, legitimidad del Estado y satisfacción de los ciudadanos.

Finalmente, es relevante mencionar el enfoque de fortalecimiento institucional propuesto por la Fundación CIDEAL, la cual busca desarrollar las capacidades organizacionales de análisis y conocimiento del entorno, para impulsar y liderar cambios, atraer y organizar recursos, con el propósito de construir y generar alianzas estratégicas, establecer aspiraciones estratégicas y un posicionamiento coherente en relación a las tendencias y necesidades del entorno. Este último punto refiere al fortalecimiento institucional desde una perspectiva de gestión, que puede ser interesante analizar como complemento a las estrategias mencionadas previamente.

### **3. EL FORTALECIMIENTO EN SU CONTEXTO SOCIO – POLÍTICO.**

Como ya señalamos en la introducción, los procesos de fortalecimiento no se dan en el aire, sino que están siempre inmersos en los contextos políticos, económicos y sociales que se dan en cada país. Serán estos contextos externos a la institución los que determinará los límites y las fronteras dentro de las cuales se podrá diseñar el proceso de fortalecimiento institucional; en contextos de crisis económica será poco probable poder iniciar procesos de fortalecimiento que requieran inversiones significativas en mejoras de retribuciones al personal o cambios en infraestructuras de trabajo. Asimismo, en contextos de gobiernos sin mayorías parlamentarias será más difícil llevar adelante fortalecimientos que requieran cambios legales relevantes en el marco normativo de una institución.

Junto a lo anterior, habrá que tener muy en consideración cómo estas materias de fortalecimiento han sido definidas en los programas de gobierno, ya que estos expresan las prioridades programáticas y los objetivos políticos que un gobernante desea realizar en su mandato. No siempre los fortalecimientos institucionales son parte de dichas definiciones programáticas o de las prioridades que se vayan identificando para cada momento, y pudieran serlo cuando la relación entre logros de ciertos resultados programáticos estén directamente relacionados con la mejora en el funcionamiento de una entidad pública vinculada a dicha materia.

De la misma manera, será muy relevante poder leer y observar de manera adecuada las señales que provienen de la ciudadanía; esta tiene un rol crecientemente importante en la definición de los problemas que la autoridad integra a la agenda pública, así como en la definición de los contenidos de las políticas públicas que serán diseñadas para intentar solucionar dichos problemas. Frente a estas demandas, podrán constatarse significativas brechas entre lo que está haciendo un cierto gobierno a través de sus instituciones con lo que la ciudadanía esperaría que el gobierno realizara; la constatación de brechas desde el punto de vista ciudadano tiene casi siempre más que ver con el resultado que se está logrando por la acción institucional versus el resultado esperado por los ciudadanos. No siempre hay claridad de como los temas vinculados a la gestión de las entidades públicas influye o a veces es determinante para explicar dicha brecha, por el contrario, la ciudadanía se focaliza en lo que se quiere lograr y no en cómo lograr aquello que se desea alcanzar. El fortalecimiento institucional tiene más que ver con lo segundo que con lo primero, de ahí que exista poca atención y poca comprensión de las dificultades que conlleva iniciar procesos de fortalecimiento institucional, lo que muchas veces puede llevar a crisis de expectativas que pueden dificultar o impedir los procesos de fortalecimiento.

Por último, es relevante destacar que los procesos de fortalecimiento institucional serán muy dependientes de la posibilidad de crearle a dichos procesos esquemas de gobernabilidad que contribuyan a la construcción de entornos más favorables para los mismos. En este sentido, se deberá identificar los actores que jueguen un rol en los procesos, sus intereses, su poder relativo en la institución misma como en su entorno relevante, los objetivos que deseen alcanzar y en qué medida estos sean favorables o contradictorios con las iniciativas de fortalecimiento, etc. Procesos de fortalecimiento institucional que no cuenten con esquemas de gobernabilidad diseñados e implementados, por lo general tienen pocas posibilidades de ser exitosos.

#### **4. LA INTERPRETACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA QUE FAVORECE EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.**

Lo que normalmente buscan los gobiernos es el progreso y el desarrollo de sus respectivos países, los que se realizan dentro de los sistemas sociales existentes y son tributarios de las experiencias de desarrollo y cambio que se hayan realizado en el pasado. Estos cambios se implementan a través de ajustes en las reglas del juego social, que afectan los comportamientos de personas, grupos y empresas, y que producto de las acciones que los gobiernos ejecutan, se traducen en resultados específicos. Por ende, las acciones son en definitiva las palancas fundamentales de las transformaciones que se deseen realizar.

En el curso del tiempo se han desarrollado diversas interpretaciones sobre cómo se debería organizar y gestionar el sector público, con el fin de realizar las acciones que sean necesarias para obtener los resultados deseados. Hemos pasado por el intento de aplicar las ideas de la organización racional del trabajo al funcionamiento del Estado, siguiendo por las ideas de los clásicos de la administración que ponía su énfasis más en las estructuras de la organización, para llegar a la aplicación de la idea de burocracia al aparato del Estado. Este, conocido como el modelo weberiano, pone énfasis en las normas y reglamentos, en la formalidad de las comunicaciones, en la racionalidad en la división del trabajo, en la existencia de jerarquías, en síntesis, en la previsibilidad del funcionamiento estatal.

De ahí pasamos a interpretaciones que relativizan el exagerado apego a los reglamentos, se critica el formalismo de la administración, la resistencia a los cambios, la despersonalización de las relaciones, la excesiva jerarquización de las estructuras. De todo lo anterior, surgen nuevas ideas que ponen el acento en los resultados que importan a los ciudadanos, en la eficiencia y eficacia en la gestión, en la creación de valor público, en la rendición de cuentas, en la operación más que en la mera administración, en la necesidad de contar con gerentes públicos competentes, en tener estándares para medir y evaluar la acción de los entes públicos, en preocuparse más de los productos que de los insumos, de superar los comportamientos monopólicos en la gestión de entidades, etc.

Desde la perspectiva latinoamericana, a las nuevas interpretaciones reseñadas se agrega la dimensión política de la gestión pública, se destaca la necesidad de contar con sistemas democráticos, transparentes y participativos, en los cuales se dé la combinación entre las miradas técnicas y expertas en ciertas materias junto a la mirada más política que analiza los actores, los grupos de poder, el sistema político y las dimensiones comunicacionales.

No es indiferente para un proceso de fortalecimiento institucional el tipo de interpretación que se asuma sobre la gestión pública. Si nos quedamos con los modelos más administrativistas y pretendidamente racionales, se propondrá un conjunto de medidas a ser alcanzadas en el proceso de fortalecimiento que ciertamente serán diferentes a si se privilegiasen las ideas de la Nueva Gestión Pública; en esta segunda interpretación, se intentará fortalecer la institución a través de introducir elementos de mercado en la gestión, de transferir funciones desde las entidades estatales a otras privadas, de poner mucho énfasis en los fines y poco en los medios, etc.

Más aún, si el contexto en el cual se da hoy día la gestión de las entidades públicas se caracteriza por buscar la mejor combinación entre la gestión de aspectos operacionales, con el asumir miradas estratégicas que se reflejan en políticas públicas, gestionando el entorno en el cual funciona la institución, y bajo un liderazgo participativo, innovador, flexible, probo y transparente, los procesos de fortalecimiento institucional se deberían nutrir de estos conjuntos de ideas, de los cuales fluirán contenidos muy diferentes.

Lo anterior no significa que no se deba dar atención adecuada los temas de gestión interna, buen uso de los recursos financieros, de infraestructura y de personas que laboren en la entidad, aplicación de modernos métodos de programación y seguimiento de proyectos, etc. Sin embargo, al enfocar casi exclusivamente en estos aspectos de la gerencia moderna, no se entregará al proceso de fortalecimiento una base sólida a partir de cual la institución pueda hacerse cargo de los desafíos que le impone la ciudadanía al Estado en la actualidad, y las dificultades y complejidades que surgen del proceso de desarrollo de nuestros países, que se caracterizan por la desigualdad, la falta de oportunidades para la gran mayoría y los crecientes descontentos sociales. Por lo tanto, la interpretación a la que adhiera el equipo encargado de llevar adelante el proceso de fortalecimiento institucional será fundamental para las posibilidades de éxito del mismo; no cualquier interpretación facilitará dicho proceso, sino que por el contrario algunas lo entorpecerán fuertemente.

## **5. EL FORTALECIMIENTO DESDE LO PARTICULAR DE UNA INSTITUCIÓN PÚBLICA.**

Las entidades públicas son complejas y reflejan un conjunto de situaciones a tener en consideración si es que se les desea fortalecer. En primer lugar, por lo general son entidades creadas por ley; es en dichas leyes donde se establece el problema del cual la entidad se deberá hacer cargo, se le determina su objetivo en términos generales, se le dota de potestades legales para actuar, se le señala los recursos con los que dispondrá para hacer su labor, etc. Por lo tanto, al proponerse un proceso de fortalecimiento se deberá evaluar las limitaciones y oportunidades que la normativa aplicable defina.

Asimismo, será relevante tener en consideración los encargos programáticos que la entidad haya recibido del gobierno; más allá de la misión legal que ésta tenga –de la cual fluyen las tareas cotidianas que la entidad debe realizar- podría haber recibido nuevas tareas que enmarcarán el proceso de fortalecimiento que se desee realizar, ya sea que éste será necesario para poder cumplir con los encargos programáticos recibidos o que se deberá modificar el entramado institucional para facilitar la tarea. En ambas situaciones, la entidad deberá pasar por un proceso de fortalecimiento.

Junto a lo anterior, las entidades públicas deben realizar periódicamente procesos de planificación estratégica, con la finalidad de comprender de mejor forma sus fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades, y encuadrar las definiciones institucionales en sus marcos legales como programáticos. Esto llevará a revisar de tiempo en tiempo la misión que deberá asumir la entidad y la visión que orientará su trabajo, así como precisar los objetivos estratégicos que buscará alcanzar en un cierto período. Los procesos de planificación estratégica pueden gatillar iniciativas de fortalecimiento institucional, al mostrar falencias que se deberán suplir o desafíos para los cuales no se está equipado en forma adecuada.

Además, cada institución dispone de ciertos recursos financieros, de infraestructura y de personal, que le permite realizar sus tareas. Las brechas que se puedan constatar entre dichas disponibilidades y lo requerido para realizar su programa de acción, podría traducirse en facilitadores o elementos que dificulten un proceso de fortalecimiento.

Por último es necesario comprender la cultura organizacional de cada institución. Esta ciertamente es propia para cada organización. No conocerla o no comprender sus características, su origen, su historia, sus actores más relevantes, sus prácticas y estilos que han gobernado en el pasado, etc. puede llevar a un fracaso cualquier proceso de fortalecimiento. La cultura organizacional es más que la suma de las disposiciones legales o normativas que la definen; es más que lo que refleja el organigrama o los reglamentos internos; es aquello que le da a la entidad un cierto sello que marca la identidad pública de la institución, que la distingue de otras entidades públicas y que marcará el mundo interno dentro del cual se deberá llevar adelante el proceso de fortalecimiento.

## **6. EL LIDERAZGO Y EL FORTALECIMIENTO EN LA INSTITUCIÓN.**

El funcionamiento regular de una entidad pública es altamente dependiente de la calidad del líder que la encabece. Ciertamente los líderes son diferentes, cada uno tiene su historia, sus convicciones, sus interpretaciones sobre los procesos políticos y de desarrollo nacional, sus calificaciones profesionales, sus habilidades ya sean gerenciales, políticas o sociales. Tienen diversas experiencias, que pueden haberse dado en el sector privado o en el público, han debido enfrentar diversos conflictos, diversas coyunturas políticas; han llevado adelante procesos de innovación, pueden ser relativamente flexibles o más bien rígidos en sus formas de trabajar, pueden ser más introvertidos o de trato fácil y llano; pueden tener competencias específicas muy precisas o capacidades de tipo general que le ofrecen versatilidad en sus campos laborales. En síntesis, los líderes son especímenes particulares, que pueden ser categorizados según ciertas clasificaciones, pero en definitiva será cada uno diferente a otro.

Los procesos de fortalecimiento institucional estarán fuertemente influenciados por las características que tenga el líder de la organización. De ahí aparecerán el estilo de liderazgo, los énfasis en su accionar, sus prioridades, la forma de enfrentar conflictos y dificultades, las orientaciones sustantivas que definirá para el accionar institucional, la forma de relacionarse con su personal, etc.

Sin embargo, los liderazgos institucionales no son tareas de solitarios. Son esencialmente conductores de equipos que deben seleccionar, conocer en sus competencias y habilidades, en sus vínculos con el resto de la organización y con el

entorno relevante para cada área de la organización, equipos que debe conducir en torno a los objetivos institucionales, evaluar en sus desempeños, reconocerlos y también en caso que sea necesario desvincularlos. La creación de equipos directivos será fundamental para lograr éxito en los procesos de fortalecimiento institucional. Estos equipos deberán reflejar los estilos de dirección que el líder de la entidad desee imprimirle a su gestión, para lograr coherencia y coordinación entre niveles de la estructura, ya sean de tipo vertical u horizontal.

El directivo deberá ser capaz de llegar a tener una adecuada interpretación de su propia organización, de las fortalezas y debilidades que presente y de las brechas que deberán cubrir para alcanzar los desempeños esperados.

En síntesis, no habrá fortalecimiento institucional si no se cuenta con un líder que pueda conducir ese proceso y si no se dispone de un equipo directivo que asuma esa tarea. El fortalecimiento sólo será exitoso si el directivo superior y su equipo lo asumen como tarea principal, sin delegarla a directivos de tercer o cuarto nivel jerárquico en la institución. Estos últimos serán muy necesarios para lograr un proceso de fortalecimiento exitoso, pero nunca serán suficientes para dicha tarea y no podrán sustituir el rol que deberán asumir el primer y segundo nivel jerárquico.

## **7. EL DISEÑO ESTRATÉGICO PARA EL FORTALECIMIENTO.**

Los procesos de fortalecimiento institucional deben pensarse profundamente vinculados a las tareas cotidianas que debe llevar adelante un cierto servicio público. Muchas veces se cae en el error de pensar procesos de fortalecimiento como un ejercicio que es confiado a un grupo de consultores externos que llegan a la entidad, la diagnostican, construyen una cierta interpretación sobre lo que ahí observan, ofrecen una cierta propuesta teórica de modelo de institución a lograr y diseñan los pasos a dar para llegar a dicho modelo -mediante ejercicios FODA, estudios de climas laborales, análisis de procesos de trabajo, etc.-, generando una propuesta de estrategia a seguir para alcanzar las metas de fortalecimiento esperadas.

Posiblemente lo descrito se debe hacer en la institución que se desea fortalecer, pero la diferencia radica en definir quién conduce el proceso y cómo este se realiza, tanto en su vinculación con las tareas cotidianas que se deben realizar para entregar los productos que la entidad debe generar, como en la introducción de las conversaciones que conducirán al fortalecimiento mismo. Dicho de otra forma, los directivos superiores de la entidad deberán conducir el proceso de fortalecimiento; para ello podrán ser asistidos por expertos externos que faciliten dicho proceso, pero nunca podrán delegarlo en dichos asesores, porque de hacerlo posiblemente llegarán a tener interesantes propuestas pero no logran cambiar las prácticas de trabajo, que son las que en definitiva sustentarán cualquier fortalecimiento.

Dicho lo anterior, un proceso de fortalecimiento debería empezar por generar un amplio espacio de conversación entre los incumbentes de la organización, que permita conocer los juicios que tengan sobre la entidad, sobre su misión, sobre la visión que tengan sobre el futuro a alcanzar, sobre los objetivos que se han planteado, las acciones que realizan, los recursos disponibles, etc.

Una primera fase debería caracterizarse por el conversar con y entre los miembros de la entidad, para escucharse mutuamente, y especialmente para que el director superior escuche a todos los niveles. En este sentido se deberá recoger las visiones que se tengan sobre el trabajo que realiza la entidad, sobre cómo está haciéndolo, sobre la calidad de los procesos y productos, la satisfacción del personal, los resultados alcanzados y los faltantes, las competencias existentes y las que se consideren ausentes para hacer la tarea institucional, en síntesis, establecer brechas entre lo que se realiza y lo que el grupo que trabaja en la entidad desearía realizar.

En esta fase inicial, será muy importante identificar los actores relevantes del entorno institucional que deberían ser involucrados en este proceso de conversación; son ellos los que podrán entregar miradas sobre lo que se hace, como se hace, que se logra, que está faltando, como se podría intentar superar las dificultades. Elemento principal en este escuchar externo deberá ser el escuchar a las autoridades políticas de la cual dependa la entidad, para tener claros los juicios que ésta autoridad tenga sobre la institución así como recibir los encargos políticos que deberían conformar el marco dentro del cual se dé el proceso de fortalecimiento.

Un segundo momento debería consistir en desarrollar un proceso formal de planificación estratégica en la entidad, el que debería partir por la sistematización de lo escuchado en la primera fase del trabajo. Esto permitiría compartir y concordar las bases a partir de las cuales la propuesta de fortalecimiento se pudiera formular. Este proceso permitiría precisar los valores institucionales que guiarán su accionar; la visión y misión de la entidad; los encargos de tipo político programático que haya recibido; los objetivos estratégicos a lograr, su expresión en ejes estratégicos del desarrollo y la identificación por cada eje de desarrollo de las líneas de trabajo a implementar. A partir de dichas líneas de trabajo, se deberían identificar los proyectos de trabajo a ejecutarse, así como definir los sistemas de seguimiento y monitoreo de los mismos. Por último, sería necesario señalar los resultados esperados en cada línea de trabajo y la forma como se realizaría la evaluación de los logros en términos de lo definido en cada proyecto, como en relación con cada objetivo estratégico.

Un proceso de esta naturaleza no asegura por sí mismo que la entidad quedará fortalecida pero entrega ciertamente la posibilidades de que en el diseño del trabajo que la entidad vaya a realizar en los años posteriores, los desafíos del fortalecimiento sean parte de los desafíos de la institución, y que por lo tanto, el proceso de fortalecimiento pase a ser parte del diseño del trabajo que la entidad debe realizar. De esta forma, se superaría lo que normalmente ocurre con los procesos de fortalecimiento o modernización o cambio de una institución pública, los que se conciben como procesos paralelos a la actividad cotidiana de la entidad; en el caso que llegaran a ser exitosos, se debería iniciar la integración de esas transformaciones a la normalidad de la institución, proceso que en general es complejo y que muchas veces ha atentado contra la permanencia en el tiempo de las nuevas acciones implementadas.

Realizar procesos como los señalados no es fácil. Atenta contra su éxito la cotidianeidad del trabajo institucional, el que muchas veces se *come* el tiempo del equipo directivo sin dejar espacio a estas tareas destinadas al diseño estratégico. Por otra parte, estos procesos requieren de tiempo de preparación y realización, el que compite normalmente con un factor que siempre es escaso: el tiempo de los funcionarios. No siempre se percibe en el corto plazo los resultados positivos que podrían surgir de procesos de

planificación estratégica, por lo que a veces son desestimados por las autoridades superiores, sobre todo cuando éstas deben mostrar éxitos a corto plazo que sean tangibles y perceptibles tanto por las autoridades políticas como por la ciudadanía.

El momento en el cual se inicia un proceso de fortalecimiento entendido bajo la mirada presentada en éste numeral pasa a ser muy relevante. Este momento puede estar definido por un cambio de gobierno y cambio de autoridades en la institución, o puede surgir de una crisis que la entidad haya vivido o que el gobierno enfrente y que obligue a repensar lo que se está haciendo. Por lo general, en instituciones que se desenvuelven bajo parámetros de normalidad, el iniciar procesos de fortalecimiento que contemplen estos diseños o planificaciones estratégicas, será más difícil, pues habrá que instalar la necesidad del mismo, lo que no siempre es fácil de lograr.

Lo que se dijo respecto a la responsabilidad que deben asumir los directivos de una entidad en los procesos de fortalecimiento institucional, es igualmente válido para el diseño y realización de procesos de planificación estratégica. Estos no existirán o no serán exitosos al menos que los directivos se comprometan formalmente y sustantivamente con los mismos. Si para fortalecer el liderazgo es crucial, lo mismo es válido para planificar estratégicamente. Ahí se deberá plasmar las orientaciones del directivo y de su equipo, lo cual sólo se logrará si ellos están profundamente involucrados en el proceso. Y aquí es bueno repetir lo que ya se ha señalado, asesores o consultores externos podrán colaborar o ayudar en forma significativa, pero no podrán asegurar que los procesos de fortalecimiento o planificación estratégica sean exitosos.

En adición a lo que se ha señalado, es relevante insistir en el valor de las tareas de coordinación institucional, monitoreo de avances, evaluaciones de medio término y evaluaciones de períodos más amplios. Una vez definido el plan estratégico, con todos los componentes que han sido identificados en párrafos precedentes, será necesario ponerlos en práctica. Todo lo anterior será música que se la llevará el viento, si no se pasa a la fase de implementación de los proyectos identificados. Ahí empezará a verse las necesidades de equipos, las competencias y habilidades que se requerirán, los recursos de infraestructura y financieros necesarios, las coordinaciones con otras entidades públicas o privadas, etc. Durante la implementación de los proyectos, empezarán a aparecer las dificultades, las fallas habidas en los procesos de diseño, los problemas que provienen de contextos cambiantes, etc. Todo lo anterior obligará a estudiar ajustes, decidir sobre cursos alternativos de acción y poner nuevas acciones en práctica. Demás está reiterar la relevancia que tienen en este contexto las tareas de monitoreo y seguimiento, así como las de evaluación de avances tanto en la realización de procesos de trabajo como en los resultados a obtener.

## **8. LAS POLÍTICAS DE PERSONAS Y EL FORTALECIMIENTO.**

El fortalecimiento de entidades públicas depende de manera sustantiva de la forma como esté estructurado el sistema de empleo público y de cómo sean las normas estatutarias que rigen el funcionamiento de los que trabajan para el Estado. Normalmente para una entidad en particular, los estatutos administrativos deben ser tomados como dados y no son fácilmente cambiables, por el hecho que están definidos para toda la administración. Por lo general estos estatutos son rígidos en sus normativas, inspirados más bien en modelos weberianos de estructuras administrativas, en los cuales

las normativas son explícitas, relativamente inflexibles, cambiables solo por ley, centradas más en el cumplimiento de normas y procedimientos que en el incentivar a los funcionarios al logro de resultados y a mejorar el impacto de sus acciones.

Al mismo tiempo que observamos lo señalado, se debe estar consciente del hecho que la calidad de servicio que le entregan las entidades públicas a los ciudadanos está directamente dependiente de la calidad del trabajo que realizan los funcionarios que laboran en dichas entidades. De ahí que si se desea mejorar la calidad de los servicios entregados, deberá mejorarse la calidad de los funcionarios. En este sentido, los procesos de fortalecimiento institucional deberán tomar en consideración el desarrollo de mejoras en el empleo público, que apunten a facilitar mejores servicios entregados por servidores públicos de mejor calidad.

Ciertamente, mejoras en el empleo público deberían ser una política transversal que impacte al conjunto de las entidades públicas, más allá de las particularidades que una entidad determinada requiera. Muchas son las iniciativas que se podrían enumerar en esta línea, pero habrá que partir de la situación de cada país, de sus características, de sus niveles de desarrollo, del peso relativo del empleo público en la economía, etc. Con todo, el fortalecimiento institucional deberá contar con una gestión estratégica de las personas que laboran en la entidad, la que se debería expresar en políticas de desarrollo de personas, en normas que permitan aplicar dicha política, en la mejora de las condiciones laborales, en el ejercicio pleno de los derechos laborales que beneficien a los funcionarios de la entidad, en la retribución de acuerdo a los estándares del país pero ajustados a la realidad sectorial de que se trate. Especial atención debería recibir el erradicar posibles discriminaciones que existan, en asegurar la igualdad de oportunidades de acceso y desarrollo, la compatibilización de responsabilidades laborales con las familiares y otras similares.

En la línea de lo que ha propuesto la OIT respecto al trabajo decente, los fortalecimientos institucionales deberían apuntar a conseguir para hombres y mujeres trabajos decentes y productivos, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. En palabras de la OIT “trabajo decente es el que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades, lo que se caracteriza por cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social” (OIT en DNSC, 2015).

Es dentro de este contexto, en el cual se deberá pensar la forma como en un proceso de fortalecimiento institucional, la política de gestión y desarrollo de personas pasa a formar parte central de dicho proceso. Será necesario definir ciertos contenidos básicos de la política de personas en la institución, la que debería contemplar el pleno cumplimiento de los derechos laborales existentes; el desarrollo de condiciones laborales que permitan que se presten servicios de calidad y que los que trabajan se desempeñen en condiciones de dignidad, eficiencia, mérito e innovación; la existencia de ambientes laborales basados en el buen trato y en el respeto que faciliten el compromiso, la motivación, el desarrollo personal y la mejora continua en el desempeño; la retribución de acuerdo a la ley y en el respeto de las normas laborales generales para todo trabajador y específicas para los empleados públicos.

Ciertamente al hacer este trabajo, aparecerán brechas significativas que habrá que intentar cubrir, siendo esa tarea una parte esencial del proceso de fortalecimiento institucional. La superación de las brechas en función de lo que sea requerido por el

proceso de fortalecimiento podrá generar tensiones de diverso tipo en la institución. Se producirán resistencias, ya sea a la redefinición de perfiles de cargos para adecuarlos a la nueva realidad institucional, a las posibles reorganizaciones en la estructura institucional, a los cambios en los procesos de trabajo, a las nuevas conformaciones de equipos, etc. Asimismo, será posible que aparezcan nuevos estilos de dirección, que se redefinan los valores en los cuales se sustenta el trabajo en la entidad, que la cultura institucional que refleja tradiciones sea puesta en cuestión, que se propongan nuevos esquemas de colaboración y de pertenencia a la entidad, que aparezca la necesidad de contar con un nuevo tipo de directivos que asuman la integralidad del proceso de fortalecimiento institucional.

Por último, un proceso de fortalecimiento institucional deberá darse en una discusión permanente y con la participación de las organizaciones gremiales que representen a los trabajadores de la entidad. La realidad de cada país en esta materia podrá ser diferente; las organizaciones sindicales de los trabajadores públicos son por lo general fuertes y están muy presentes en la defensa de los intereses de sus asociados. Sería complejo y de discutible posibilidad de éxito, que procesos de fortalecimiento institucional se pensarán y se implementaran sin tomar en consideración a las organizaciones representativas de los trabajadores. Por el contrario, el construir mecanismos de participación no asegura necesariamente que se contará con el apoyo de los sindicatos para los procesos de fortalecimiento, pero al menos no podrán dichas organizaciones asumir posturas de pleno rechazo a las iniciativas de fortalecimiento aduciendo falta de información o de acceso a la discusión de las propuestas que se hagan.

## **9. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACION EN EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.**

Cualquier proceso de fortalecimiento institucional deberá preguntarse por el estado que la entidad tenga en el uso de tecnologías de la información. El trabajo ha cambiado y este en cualquier lugar es inseparable del uso cada vez más amplio y profundo de las variadas y nuevas formas que tenemos de comunicarnos, de conocer lo que otros hacen, qué se conversa en diversos ambientes, cómo podemos acceder a información y a datos sobre las realidades más diversas, etc. El trabajo en el sector público no ha estado ausente de estos desarrollos, a pesar que no siempre haya reconocido con suficiente rapidez lo que se estaba desarrollando y como el mundo estaba cambiando, cambio que también afecta al Estado y sus instituciones.

Ciertamente se está dejando atrás los burocráticos trabajos públicos marcados por el sólo cumplimiento de normas administrativas, para entrar de lleno a entender el trabajo en entidades públicas como procesos basados en claras definiciones de objetivos a cumplir y de resultados a obtener; a entender las entidades públicas como una red de conversaciones en relación con su entorno. En este paso, las tecnologías de la información ocupan un rol central. Conocer el estado del arte en dicha materia en una entidad que está planificando iniciar un proceso de fortalecimiento institucional es clave para que dicho proceso tenga éxito. Y junto a lo anterior, conocer lo disponible en el mercado para hacer lo que se debe hacer y para implantar los cambios que se decidan, pasa a ser un desafío principal para que el fortalecimiento pueda ser exitoso. Nuevamente, esta no puede ser sólo una responsabilidad de los especialistas informáticos, que pueden estar muy al día en los últimos desarrollos tecnológicos

disponibles, pero pueden estar faltos de comprensión de los elementos sustantivos que constituyen el trabajo de la entidad en proceso de fortalecimiento.

El fortalecimiento llevará necesariamente a preguntarse por la forma como se desarrollan los procesos de gestión institucional, como se diagnostica el entorno en el cual se trabaja, como se analizan y evalúan los programas de acción que estén en ejecución, como aparecen nuevos problemas frente a los cuales la entidad deberá proponer políticas públicas bien fundamentadas, bien diseñadas y que se hagan cargo de las complejidades de la ejecución de las mismas. Para realizar en buena forma todas las tareas de gestión enumeradas, será fundamental el manejo de información relevante; ya pasaron los tiempos en los cuales las políticas se diseñaban sólo basadas en intuiciones o que se implementaban sólo afirmándose en la voluntad de alcanzar los resultados esperados. Sin dejar de lado la importancia de escuchar a las intuiciones que traen a la conversación aquello que puede ser fundamental pero no evidente, ni menos el valor de la voluntad y el empeño en lograr resultados, las tareas públicas deben sustentarse en fundados juicios sobre las acciones en realización o en proyección, para lo cual manejar información es clave y de la mayor importancia. Sin compartir plenamente que “lo que no se puede medir no se puede gestionar” – pues se pueden dar situaciones en las cuales no sea posible hacer dichas mediciones -, la relevancia de los datos como antecedentes que muestran realidades es crucial; como se recolectan, como se combinan, como se analizan, como se introducen en diversas discusiones, como sustentan decisiones de diversos tipo, son todos elementos indispensables a considerar en procesos de fortalecimiento institucional.

Lo anterior lleva a la necesidad que, al pensar proceso de fortalecimiento, se tenga un adecuado diagnóstico de las competencias y capacidades disponibles en esta materia y de las brechas que serán necesarias de cubrir para estar en condiciones de llevar adelante las tareas de fortalecimiento. En este ámbito será fundamental pensar en el perfeccionamiento constante del conjunto del personal de la institución; no bastará disponer de un buen equipo de profesionales especialistas en tecnologías de la información, sino que será preciso elevar el nivel del conjunto del personal que trabaja en la entidad, así como preocuparse que también los actores externos que interactúan con la institución se perfeccionen para evitar distancias entre unos y otros. En este sentido, no bastará que la institución propia se fortalezca y perfeccione, si el entorno y los que tienen que trabajar con ella no van progresando de igual forma. Los progresos en solitario no son siempre posibles.

## **10. LA ÉTICA, LA PROBIDAD, LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PILARES EN TODO FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.**

Los procesos de fortalecimiento institucional están en la actualidad sometidos a nuevas exigencias, que surgen tanto de la necesaria calidad del trabajo en el Estado como de una ciudadanía mucho más consciente de sus derechos y de lo que espera que las entidades públicas realicen.

Las tareas públicas ya no se pueden hacer de cualquier manera, deben responder a estándares de calidad que son los que comúnmente se exigen a todas las entidades sean públicas o privadas. Por lo tanto las normas de calidad de procesos, de impecabilidad en los servicios prestados, u otros, deben responder a lo que se ha ido estipulando en las

Normas ISO, que en definitiva aseguran al menos que los procedimientos que internamente se han definido como necesarios de implementar, sean efectivamente cumplidos. El estar certificados bajo normas ISO ya no es un adicional que una entidad pueda exhibir, sino que es la base mínima que toda entidad debe estar cumpliendo.

Junto a lo anterior, en las dos últimas décadas la ciudadanía ha ido cambiando su manera de relacionarse con el Estado y sus instituciones. Ya se ha dejado de lado el ser un pasivo receptor de beneficios, a los cuales se puede acceder en la medida que se cumplan ciertos requisitos estipulados en diversos programas públicos; hoy está instalada una cultura de derechos exigibles al Estado, ya sea que hayan sido establecidos en leyes que los hacen obligatorios de ser satisfechos o que estén en la demanda social que se expresa frente a diversas necesidades.

Tenemos una ciudadanía activa tanto en los conocimientos que tiene sobre lo que es el Estado, como está organizado, sobre qué recursos dispone, cómo toma sus decisiones, qué impacto tienen los diversos programas o proyectos que implementa, cómo activa en el discutir qué necesidades sociales existen y cuáles desean que sean asumidas por el Estado como problemas públicos, con la finalidad de ser materia de políticas públicas que intenten resolverlos.

Ciertamente, en este cambio de una sociedad más bien pasiva frente al Estado y sus instituciones a una sociedad activa frente a ellos, ha jugado un rol crucial el cambio en las formas de comunicarnos, producto de la introducción de nuevas tecnologías de comunicación y de información. Estos cambios han llegado para quedarse definitivamente en nuestra convivencia social y enmarcan claramente el accionar de las entidades públicas. Ningún directivo público puede pensar en tener éxito en su desempeño si no toma muy en consideración el mundo comunicacional en el cual su institución existe. Y por ende, cualquier proceso de fortalecimiento institucional debe tomar en consideración este cambio y esta nueva realidad.

Para poder realizar adecuadamente lo anterior, se debe partir de asumir en toda su profundidad lo que podría entenderse como ética de la función pública. Todos sabemos que en el Estado sólo podemos hacer lo que la ley nos permite, es decir, lo que explícitamente está definido como lo posible de realizar. Dentro de ese marco legal, lo que se pueda realizar debe estar determinado por la aplicación de principios éticos a la función pública, es decir los que tienen que ver con la libertad, los valores, lo que se considere virtuoso, el respeto por la verdad, el respeto y la tolerancia en las relaciones, la no discriminación, la solidaridad, el buen uso de los recursos que son de todos, la responsabilidad en los actos que se acometen, etc. Este cultivo de la ética pública debe estar en la base de todo proceso de fortalecimiento, y no por sabido debe suponerse conocido ni practicado, por lo tanto puede ser necesario establecer ciertas acciones específicas destinadas a fortalecer tanto a nivel de conocimientos como a nivel de revisión de prácticas, como la ética pública se vive en la institución a fortalecerse.

La ética pública se expresa en la probidad administrativa, que es entendida como la integridad, la honestidad, la honradez y la rectitud en el actuar. El actuar de forma proba lleva a rechazar toda forma de accionar corrupto. Sin entrar en discusiones de tipo filosóficas sobre esta materia, se ha ido instalando en el mundo de la gestión pública y la administración del Estado, un cuerpo de principios que reflejan lo señalado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que constituyen la base del actuar proba y del ejercicio de la probidad en el Estado. La antítesis a la probidad es la corrupción, que consiste en actuar de forma contraria a lo que señalan las leyes y

principios éticos. La forma específica como debe resguardarse la probidad en cada entidad pública dependerá de lo específico de ellas; por lo tanto, será parte necesaria en todo proceso de fortalecimiento institucional precisar o traducir los principios generales de ética pública y de probidad a lo propio de la entidad a fortalecer. Y de ahí deberá surgir un programa específico de fortalecimiento en temas de probidad.

Lo anterior sería impracticable a no ser que la autoridad política esté comprometida con procesos de transparencia activa, entendiendo por ella la voluntad hecha obligación del gobierno de dar cuenta a los ciudadanos de su accionar, en la diversidad de dimensiones que conlleva la acción pública. El concepto de transparencia activa, supone que las autoridades de gobierno deben poner a disposición de los interesados toda la información que, sin haber sido por ley definida como secreta o confidencial, pueda ser de interés conocer a ciudadanos u organizaciones de cualquier tipo. Lo opuesto a transparencia es la opacidad, que grafica aquella situación que no permite conocer lo que sucede al interior ya sea de una entidad, de un programa o de iniciativas determinadas. Procesos de fortalecimiento institucional deben asumir los principios de la transparencia activa como guías de los procedimientos a ser instalados o perfeccionados, identificando explícitamente los campos de opacidad que se observen en la institución, con la finalidad de aclararlos y hacerlos transparentes a los interesados en los mismos.

Ética pública, probidad y transparencia obligan a desarrollar procesos de participación ciudadana en la gestión pública. La participación ciudadana se ha ido instalando como una necesidad en el accionar del Estado, al constatar que no es suficiente disponer de procesos de participación que caracterizan a la democracia representativa, ya que las distancias que se observan entre los representantes y sus representados hacen que los métodos tradicionales de participación sean insuficientes. Hoy es necesario acercar las autoridades a sus ciudadanos, con la finalidad de conocer necesidades, priorizar en forma democrática las urgencias, diseñar - escuchando a los interesados- las políticas públicas que se hagan cargo de la solución de dichos problemas, posibilitando una gestión de las mismas que enfrente las dificultades que aparezcan y que ofrezca resultados que sean los esperados por los ciudadanos.

No es este el lugar para abogar por los beneficios que traen a la gestión pública el disponer de procesos de participación ciudadana establecidos, como serían el conocer expectativas de los ciudadanos, el recibir aportes en los diseños sustantivos y operacionales de las políticas, el facilitar los procesos de toma de decisiones sobre todo cuando se enfrentan dificultades o conflictos, el facilitar las coordinaciones necesarias entre diversas entidades y organizaciones, el tener sistemas de información, monitoreo y evaluación de los avances y logros, así como de los errores y dificultades, etc.

Dicho lo anterior, será menester que los procesos de fortalecimiento institucional observen como se dan los procesos de participación ciudadana en la entidad; puede que no existan, que los directivos sean contrarios a instalarlos, que los funcionarios no estén dispuestos a conceder espacios de discusión y a entregar información que pueda afectar sus ámbitos de poder, que existan trabas formales, jurídicas o burocráticas para impedirlos o dificultarlos. A partir del diagnóstico que se realice, será necesario introducir como parte del proceso de fortalecimiento el diseño o rediseño de los sistemas de participación, entregándole al mismo una base formal de sustentación y un contenido real vinculado a como se realice la gestión de la institución.

## **11. LA GESTIÓN DEL ENTORNO Y LA DIMENSIÓN COMUNICACIONAL.**

Cualquier proceso de fortalecimiento institucional significará una alteración de los equilibrios que existen en la entidad, y esta alteración de los equilibrios podrá generar diversos tipos de tensiones y conflictos; será por lo tanto muy necesario evaluar exactamente la predisposición que tienen las autoridades superiores de la entidad a ser fortalecida, para entrar en esa alteración del equilibrio existente. Será necesario también evaluar la predisposición a dicho cambio que tienen otros actores interesados en la entidad, que pueden ser sindicatos, organizaciones empresariales, entidades académicas, grupos políticos, etc. Y en el contexto de lo anterior, será muy relevante establecer qué se visualiza como deseable y qué como factible, para no plantear procesos de fortalecimiento que no tengan suficiente piso para sustentarse.

El análisis del contexto permitirá sincronizar los cambios organizacionales internos con los cambios políticos externos, así como evaluar la postura que tienen los actores políticos relevantes (partidos políticos y parlamentarios) para la aprobación de cambios en las reglas del juego sobre lo que se fuera a proponer. Junto a lo anterior, será necesario evaluar la capacidad política real que tenga por una parte la entidad y por otra el respectivo gobierno, para impulsar los cambios que provengan del proceso de fortalecimiento. Esta tarea evaluativa será necesaria de mantenerla como permanente durante el proceso de fortalecimiento.

El análisis señalado permitirá establecer un cuadro de actores, de sus intereses, sus ámbitos de influencia, sus conexiones y alianzas, los resultados de corto plazo y de largo plazo que desean alcanzar, etc., que podría llevar a generar lo que pudiera conocerse como “esquema de gobernabilidad” del proceso de fortalecimiento. Este esquema, nos orientará en las acciones que habrá que realizar con cada uno de los actores relevantes para lograr un alineamiento con el proceso de fortalecimiento institucional que se desea implementar. Elemento básico en el logro de dicho alineamiento es generar la sensación expresada en hechos reales que cada actor se sienta partícipe del fortalecimiento y que el mismo perciba que éste no atentará contra lo que consideran sus intereses más relevantes.

En la realización de esta mirada, el proceso comunicacional y de posicionamiento interno y externo pasa a ser una variable clave; su no consideración puede llevar al fracaso el proceso de fortalecimiento institucional. Tan relevante como lo señalado, son el rol que cumple en la implementación del proceso de fortalecimiento el mostrar avances y logros perceptibles por los actores internos y externos; esto permitirá aminorar el escepticismo que por lo general acompaña el inicio de procesos de fortalecimiento, en el cual los reacios no se comprometen hasta ver que efectivamente se van logrando progresos. Comunicación se entiende en su concepto más amplio, tanto en sus elementos informativos necesarios para que todos estén al tanto de lo que está pasando, como en las herramientas que ayudarán a construir la imagen de entidad fortalecida que intentamos alcanzar, y de esa manera modificar y perfeccionar la identidad pública que la institución tiene. En definitiva, ayudará a que los actores internos y externos vean el proceso de fortalecimiento no a partir de sus prejuicios y percepciones propias, sino como los que orientan y dirigen el fortalecimiento quieren que este sea visto.

En síntesis, sin gestión de entorno y sin desarrollo de procesos comunicacionales será muy difícil llevar a buen puerto el proceso de fortalecimiento institucional. Parte sustancial del mismo será la construcción de gobernabilidad al mismo proceso, que evitará o disminuirá la generación de conflictos y permitirá crearle al proceso de fortalecimiento aliados que lo apoyen y sustenten en momentos de dificultades.

## **12. A MODO DE CONCLUSION.**

Lo que hemos presentado en este artículo refleja en parte la experiencia tenida como directivo público en variadas entidades del sector público en Chile, que han consistido desde la creación de entidades, la dirección de unidades en funcionamiento o el hacerse cargo de procesos de fortalecimiento institucional en entidades ya con cierta tradición e historia.

Si bien las realidades han estado más bien relacionadas al contexto chileno del período post-dictatorial que se inicia en 1990, lo que hemos podido observar es que hay constantes que aparecen una y otra vez y se instalan de porfiada manera en los intentos por modernizar la gestión pública, por reformar áreas del funcionamiento del Estado o por instalar nuevas políticas públicas en ámbitos de problemas de alta relevancia y conflictividad social.

Los procesos de fortalecimiento institucional siempre tendrán una peculiaridad específica, que estará relacionada con el tipo de institución de que se trate, de su misión, de su tamaño, de los bienes y servicios que genere, de su implantación territorial, del tipo de funcionariado que emplee, de los recursos de inversión que gestione, de la interacción que tenga con actores externos a ella misma. Por lo tanto, habrá que respetar el ser institucional y su cultura, como elemento distintivo que marcará el proceso de fortalecimiento.

Al mismo tiempo, los temas tratados en este artículo constituirán una agenda de asuntos a tener en consideración al iniciar un proceso de fortalecimiento específico. En cada caso tendrán una aplicación particular y una traducción específica, pero ayudará el preguntarse por un conjunto de asuntos como los que hemos visto, que juegan un rol relevante en procesos en los cuales hemos participado o hemos acompañado.

Esperamos que este recuento realizado a partir de la experiencia sea de utilidad para tantos que se empeñan en mejorar la gestión de las entidades públicas, movidos por el afán de recuperar el rol necesario que tiene el Estado en orientar y apoyar el desarrollo de nuestros países, y la necesidad que tienen los ciudadanos de recibir cada vez mejores servicios desde el Estado.

\*\*\*\*\*

## **Bibliografía**

Angoitia, R. y Márquez, M. (2012) “Construyendo madurez institucional en las OSC. El modelo Fortaleza de Fundación Merced”. Disponible en: [http://fundacionmerced.org.mx/Publicaciones/indesol\\_fortaleza\\_final.pdf](http://fundacionmerced.org.mx/Publicaciones/indesol_fortaleza_final.pdf)

Bedoya, E. (2011) “¿Qué es y cómo hacer Fortalecimiento Institucional?”. Presentado en el III Congreso Internacional **Fortalecimiento Institucional y Desarrollo: un reto ineludible para los actores de la cooperación**. Disponible en: <http://cecod.org/LinkClick.aspx?fileticket=e7-HWdalJ3A=>

Cámara López, L. (n.d) “Cooperación Técnica para el Fortalecimiento Institucional”. Disponible en: <http://fortalecimiento.cideal.org/sitefiles/adjuntos/4d6cdec77ade83f4ceed1f63c389ec2.pdf>

CIDEAL (n.d) “¿Qué capacidades fortalecer?”. Disponible en <http://fortalecimiento.cideal.org/web/page/68>

Dirección Nacional de Servicio Civil (2015) “Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado”. Presentación realizada a la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH) en junio de 2015. Disponible en: [http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/asoc\\_funcionarios\\_valpo.pdf](http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/asoc_funcionarios_valpo.pdf)

United Nations Development Group (2015) “Strengthening Capacities and Building Effective Institutions. Final report: Dialogue on the implementation of the Post-2015 Development Agenda”. United Nations.