



# Los Políticos y el Control de Gestión

**“Del mismo modo que un inversionista busca obtener una buena “rentabilidad sobre la inversión”, un político con visión debería ser selectivo al momento de escoger sus batallas, buscando que los beneficios para la ciudadanía superen con creces la posible erosión de su capital político”.**

## Resumen del Artículo

El presente artículo académico trata sobre políticos y control de gestión. Se enfoca en los efectos que tienen las presiones políticas en el desempeño de los organismos públicos.



**Patricio Rojas.**

Ph.D. in General Management y Master of Research in Management, IESE Business School, Universidad de Navarra.  
MBA, Pontificia Universidad Católica de Chile.

[projas.es@uandes.cl](mailto:projas.es@uandes.cl)

**E**n Chile el gasto del sector público representa cerca del 25% del PIB, lo que en el año 2013 equivale a unos 60 mil millones de dólares.

Se trata de un enorme volumen de recursos que, bien administrados, pueden tener un tremendo impacto en la calidad de vida de todos los chilenos. Queda claro entonces que una de las principales tareas del Gobierno –el Presidente, sus Ministros y el resto de los funcionarios públicos– es hacer los mejores esfuerzos para maximizar la rentabilidad social del gasto público.

### ¿Y quién se asegura de que esto sea así?

En nuestro país le hemos delegado el rol fiscalizador a nuestros honorables Diputados, quienes tienen como función exclusiva supervisar los actos del gobierno e iniciar acusaciones políticas contra ministros de Estado o el Presidente de la República si lo estiman pertinente. En el cumplimiento de este rol, nuestros Diputados han formado una serie de Comisiones Investigadoras para abordar una amplia variedad de temas. Además, en lo que va de la actual administración, ya han llamado a dos Ministros a rendir cuenta de su gestión, primero al de Vivienda a fines de diciembre de 2010, y luego al de Salud en octubre de 2013.

Por su importante labor, los chilenos le estamos pagando a cada uno de nuestros Diputados casi 360 mil dólares al año entre dietas y regalías (unos 180 millones de pesos aproximadamente), pero ¿estamos satisfechos con su trabajo?

La encuesta Adimark de agosto 2013 indica que solo el 14% de los encuestados están satisfechos con la forma en que nuestros Diputados están realizando su labor, y que casi un 80% está francamente insatisfecho.

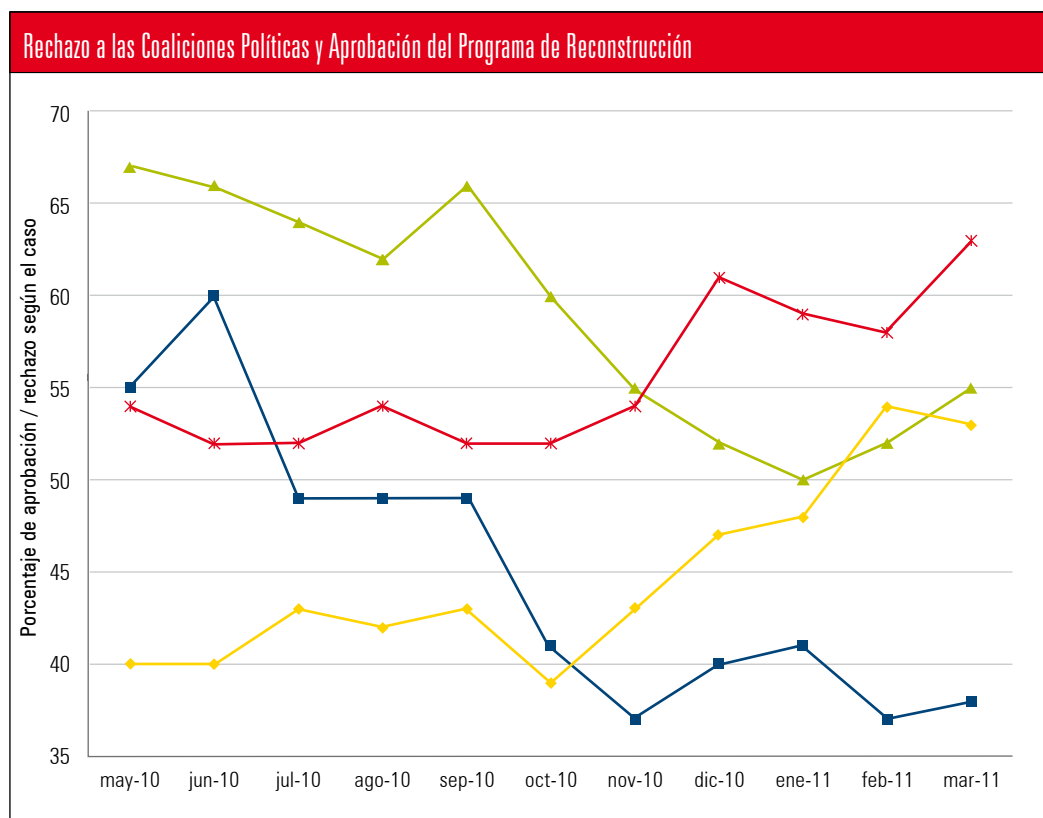
### ¿Qué explica estos bajos resultados?

La interpelación a la Ministra de Vivienda por el Avance en el Programa de Reconstrucción provee algunas pistas sobre una de las posibles explicaciones a esta evaluación negativa de nuestros políticos.

El gráfico a continuación muestra algunos de los resultados de la encuesta Adimark entre mayo del 2010 y marzo de 2011. Por un lado se puede apreciar la baja en el nivel de aprobación tanto al Programa de Reconstrucción como a la Ministra de Vivienda, que entre mayo y enero acumulan una caída de unos 15 puntos porcentuales cada uno. Es interesante notar que luego de la interpelación el nivel de aprobación de la Ministra tiene una fuerte subida, mientras que el nivel de aprobación del programa se mantiene bajo el 40%. Por

otro lado se puede ver un aumento sostenido en el nivel de rechazo a las dos principales coaliciones políticas chilenas a partir de octubre de 2010, fecha en que se empezó a politizar la discusión sobre el nivel de avance de la reconstrucción, incluso poniendo en duda las cifras presentadas por la Ministra de Vivienda y su equipo. Mientras algunos miembros de la oposición alzaban sus voces para criticar la gestión del proceso de reconstrucción, políticos afines al gobierno los acusaban de hacer uso político del sufrimiento causado por el terremoto. El gráfico deja en evidencia que para ambas coaliciones la politización del proceso no fue gratuita.

Los resultados de las elecciones de noviembre 2013 proveen evidencia adicional de que las dinámicas de politización no son gratuitas para los políticos. Por ejemplo, el Diputado Juan Carlos Latorre, quien lideró la interpelación a la Ministra de Vivienda en relación al Programa de Reconstrucción, obtuvo en estas elecciones la votación mínima histórica en su distrito electoral. En las cuatro elecciones previas obtuvo en promedio un 40% de los votos, mientras que en esta elección obtuvo solo un 29% de los votos, es decir, él perdió el apoyo de casi un tercio de los votantes. Si bien es cierto que puede haber variables distintas a su protagonismo en la interpelación que expliquen esta baja histórica, también es cierto que es bastante difícil que su rol central y muy visible en la interpelación –proceso altamente mediatizado y politizado– no haya tenido ningún efecto.



Lo interesante de esta situación es que hace presente el dilema al que nos enfrentamos los ciudadanos al momento de evaluar a nuestros representantes en la Cámara de Diputados.

Por una parte queremos que sean muy activos en fiscalizar la gestión del gobierno, pero por otra queremos que dejen al gobierno enfocarse en hacer bien su trabajo, es decir, que no se les pase la mano, menos aún si la motivación es sacar algún rédito electoral.

La duda entonces es bajo qué condiciones las presiones políticas tienen un efecto positivo, o si siempre son negativas.

A continuación comentaré brevemente los resultados de un estudio que aborda esta pregunta, y que ha sido seleccionado para presentarse en la conferencia de la Iberoamerican Academy of Management que se realizará en el mes de diciembre próximo.

### Objetivo y diseño del estudio

El objetivo del estudio es determinar si las presiones políticas pueden tener algún efecto positivo en los procesos y resultados de los organismos públicos, ya que las investigaciones a la fecha no son concluyentes a este respecto.

Para abordar este punto se le aplicó una encuesta a 185 altos directivos del sector público chileno y adicionalmente se realizaron 76 entrevistas equivalentes a más de 100 horas de conversación. El diseño del estudio se basa en la investigación previa realizada por la comunidad académica experta en temas de Control de Gestión. Las presiones políticas pueden conceptualizarse como la exigencia de tomar medidas inmediatas para cumplir con una meta más

exigente que la actual, por ejemplo disminuir el tiempo de espera en los consultorios. La *Goal Setting Theory* indica que las metas más exigentes pueden llevar a mejores resultados siempre y cuando quienes deben realizar el trabajo sepan cuáles son los pasos a seguir para cumplir con los objetivos.

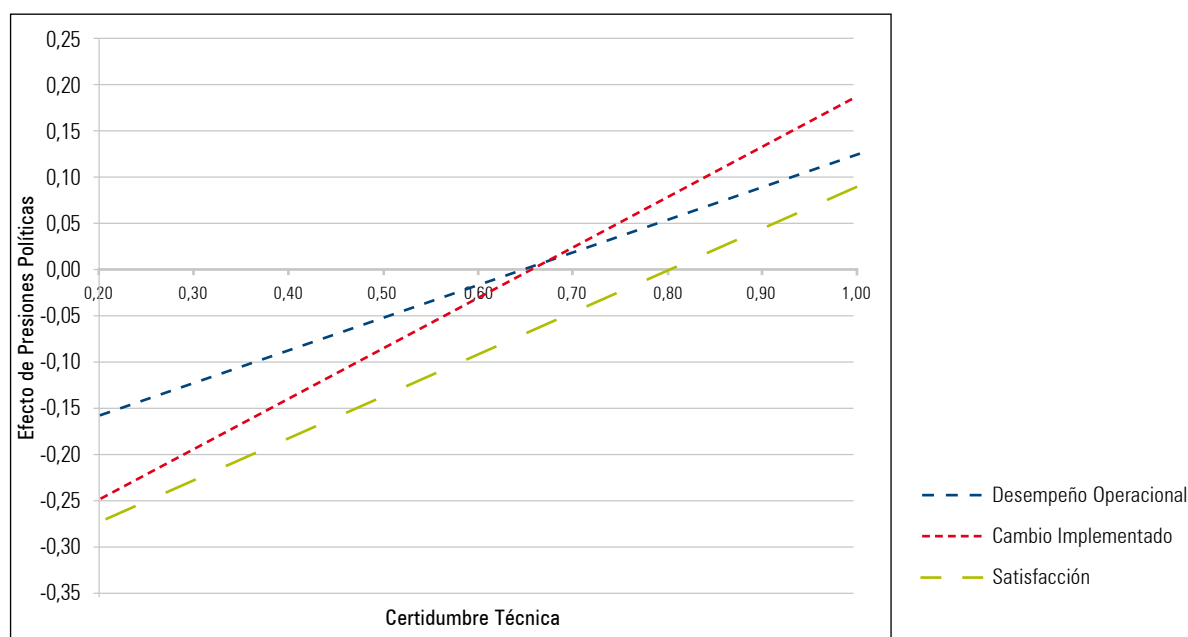
Por otra parte, en algunos casos no es para nada claro cuáles son los pasos a seguir para cumplir un objetivo, incluso si le preguntamos a los principales expertos mundiales, lo que se debe a la complejidad del tema. Si, por ejemplo, pensamos en el objetivo “hacer pan”, el conocimiento necesario es muy preciso y está al alcance de todo el mundo. Por otra parte si pensamos en el objetivo “viajar en el tiempo”, actualmente no sabemos de nadie que sepa cómo hacerlo, y si alguien lo sabe tiene ese conocimiento muy oculto.

El concepto “Certidumbre Técnica” se refiere justamente a la disponibilidad de conocimiento para cumplir con un objetivo, que en el caso del pan es muy alto, mientras que en el viaje en el tiempo es muy bajo o nulo.

De la misma forma que una mayor exigencia da buenos resultados si la persona tiene el conocimiento para hacer la tarea, este estudio explora si los organismos públicos cuya tarea central tiene un mayor nivel de Certidumbre Técnica obtienen mejores resultados cuando reciben presiones políticas.

### Resultados del estudio

El gráfico que se muestra a continuación muestra el efecto que tienen las “Presiones Políticas” dependiendo del nivel de “Certidumbre Técnica”.



Para interpretar el gráfico se debe tener en cuenta que un valor de Certidumbre Técnica igual a “1” indica que se tiene una certeza absoluta de cómo hacer el trabajo para obtener los resultados esperados, mientras que un valor igual a “0” indica que no se tiene la más mínima idea de qué hacer para lograr los resultados esperados.

Como se puede apreciar en el gráfico, a medida que el nivel de Certidumbre Técnica aumenta, el efecto de las presiones políticas pasa de ser negativo a positivo para las tres variables de interés: (i) Desempeño Operacional, (ii) el Nivel de Cambio Implementado, y (iii) el Nivel de Satisfacción con el Trabajo.

Mirando el gráfico de derecha a izquierda podemos ver que, a medida que baja la Certidumbre Técnica, la primera variable que empieza a experimentar efectos negativos debido a las presiones políticas es la Satisfacción. Dado que las presiones políticas son frecuentes en el sector público, los resultados de este estudio vienen a explicar por qué una gran variedad de estudios previos han encontrado que los empleados públicos experimentan niveles de satisfacción y compromiso bajos en comparación con quienes trabajan en el sector privado.

A medida que sigue disminuyendo el nivel de Certidumbre Técnica, las Presiones Políticas también empiezan a afectar negativamente la capacidad de implementar cambios y el desempeño de la organización.

En resumen, a pesar de que las presiones políticas son endémicas en el Sector Público, sus potenciales efectos positivos están restringidos solo a organismos públicos cuya tarea central se caracteriza por un alto nivel de Certidumbre Técnica.

La tabla que se muestra a continuación nos muestra el efecto que tiene la politización en las dos principales coaliciones políticas en Chile, la Alianza y la Concertación.

El índice de politización tiene signo positivo y es estadísticamente significativo en el caso de ambas coaliciones, lo que indica que mayores niveles de politización aumentan el rechazo a ambas coaliciones.

Estos resultados son consistentes con lo que sucedió recientemente en Estados Unidos, país en que el nivel de aprobación pública al Senado bajó a un 11%, valor muy cercano al mínimo histórico de un 10%. Según los analistas, esta situación se debe a la incapacidad de los líderes políticos de llegar a acuerdo sobre el aumento del límite de la deuda pública, arriesgando a que se produzca el Cierre del Gobierno o *Government Shutdown*. Esta es una de las tantas batallas políticas que durante el 2013 han tenido un efecto corrosivo en la imagen de los partidos Republicano y Demócrata, y que muestra que los norteamericanos evalúan negativamente a aquellos líderes políticos que parecen privilegiar sus intereses partidistas por sobre el bien común.

Lo que está sucediendo tanto en Chile como en Estados Unidos sugiere que los procesos de politización tienen efectos que con frecuencia son negativos, y que estos efectos no se limitan solo al organismo público sobre el que se ejercen las presiones políticas, sino también afectan negativamente a quienes están politizando la situación. Por otra parte las presiones políticas bien aplicadas pueden tener efectos positivos en el desempeño, en nivel de cambio e incluso en la satisfacción de nuestros empleados públicos.

### Aplicaciones prácticas de los resultados de este estudio

Si bien este estudio fue concebido para explorar desde una perspectiva teórica la intersección entre la Gestión Pública y el Control de Gestión, los resultados tienen implicancias prácticas directas que pueden ser de utilidad para distintos estamentos, principalmente para: (a) los gerentes públicos, (b) la administración pública, (c) los políticos, y (d) los ciudadanos comunes y corrientes.

En el caso de los gerentes públicos, aquellos que están a cargo de una unidad cuya tarea central tiene un bajo nivel de Certidumbre Técnica tienen un doble problema. Por un lado el bajo nivel de Certidumbre Técnica implica que no es para nada claro cuál es la forma adecuada de hacer bien su trabajo. Por otro lado sus organizaciones son muy susceptibles a los efectos negativos de las presiones políticas.

	Alianza			Concentración		
	Coeff.	p-val.	B	Coeff.	p-val.	B
Rechazo a Coalición Política						
Índice de Politización	1,24**	0,00	0,73	1,76**	0,00	0,78
Identificación con la Alianza	-0,61**	0,00	-0,79			
Identificación con La Concertación				-0,13	0,28	-0,14
Constante	-43 **	0,00		-97**	0,00	
R-Sq   N	59%		71	47%		63



**“Los bajos niveles de aprobación que tienen actualmente nuestros diputados son testimonio de que las dinámicas de politización tienen un costo para ellos, y por tanto terminan erosionando su capital político tanto a nivel personal como a nivel de partido”.**

Debido a esto, algunos de los gerentes públicos que participaron en este estudio optaron por la táctica de “ir bajo el radar”, es decir, tratar de pasar desapercibidos, evitando aparecer en las noticias. Si los llamaba algún periodista lo derivaban al Ministro o Subsecretario correspondiente, muy conscientes de que aparecer en los medios de comunicación puede tener un costo y que no está para nada claro que los ayude en hacer mejor su trabajo.


Por su parte la Administración Pública, particularmente quienes son responsables de contratar altos directivos para el sector público –por ejemplo el Sistema de Alta Dirección Pública– deberían tener en cuenta que los candidatos ideales requieren tener un mix balanceado de habilidades técnicas y políticas, para hacer su trabajo y lidiar con las presiones políticas respectivamente. Probablemente es poco frecuente contar con “candidatos ideales”, con lo que es importante conocer *a priori* cuál es el lado débil de un candidato para –en caso de contratarlo– bridle apoyo en esa dimensión. Por ejemplo, si el candidato es brillante en la dimensión técnica, pero regular en la política, va a ser importante monitorearlo, guiarlo y apoyarlo en esta última.

En lo que se refiere a nuestros Diputados y líderes políticos, los resultados de este estudio indican que harían bien en tener en cuenta lo que yo llamo “Rentabilidad sobre la Fiscalización”.

Igual que el resto de los seres humanos, nuestros Diputados y líderes políticos poseen una capacidad de atención y energía en cantidades limitadas. Por otra parte su principal recurso es su capital político. Los bajos niveles de aprobación que tienen

actualmente nuestros Diputados son testimonio de que las dinámicas de politización tienen un costo para ellos, y por tanto terminan erosionando su capital político tanto a nivel personal como a nivel de partido. Del mismo modo que un inversionista busca obtener una buena “rentabilidad sobre la inversión”, un político con visión debería ser selectivo al momento de escoger sus batallas, buscando que los beneficios para la ciudadanía superen con creces la posible erosión de su capital político. Tanto si un político es un altruista que busca construir un país mejor, como si simplemente quiere ganar las próximas elecciones, en ambos casos puede mejorar la rentabilidad de su esfuerzo de fiscalización si tiene en cuenta la interacción entre las presiones políticas y la Incertidumbre Técnica analizada en este estudio.

Finalmente, este estudio ofrece a los ciudadanos comunes y corrientes un criterio para evaluar tanto a sus representantes en la Cámara de Diputados como a los líderes políticos en general. Cuando un ámbito se caracteriza por un alto nivel de Certidumbre Técnica, por ejemplo las Obras Públicas<sup>1</sup>, un fiscalizador efectivo puede ser más combativo y enfático, pues la naturaleza de la tarea hace que sea más probable que sus intervenciones tengan un efecto positivo y además visible.

Por el contrario, cuando el ámbito se caracteriza por un bajo nivel de Certidumbre Técnica, por ejemplo el caso de la Educación Pública<sup>2</sup>, un fiscalizador tendrá más impacto si facilita la colaboración, el debate constructivo, y busca llegar a acuerdos, con lo que pasa a ser un actor visible en la solución del problema complejo. 

<sup>1</sup> Las Obras Públicas son un ámbito muy desarrollado y altamente estandarizado, en el que existen cientos de compañías locales e internacionales que compiten por brindar soluciones.

<sup>2</sup> El proceso Educativo tiene la característica de ser secuencial, acumulativo, y de estar afectado por variables cognitivas, físicas, nutricionales, afectivas, y socio-económicas, entre otras. De hecho, algunas variables tienen efecto durante muchos años, por ejemplo la estimulación temprana. La complejidad del proceso Educativo indica que tiene un nivel bajo de Certidumbre Técnica.