



CON EL INGENIERO
FERNANDO PUNTIGLIANO

**La buena gestión pública es posible,
pero tiene requisitos**

Es director general de la minera Aratirí. Pero dada su experiencia en gestión en diversas empresas en Alemania y en la Administración Nacional de Puertos (ANP), de la cual fue presidente en el periodo pasado, hasta su renuncia en julio de 2009, y teniendo en cuenta los cambios que impulsó en dicho organismo, vadenuuevo quiso centrar la conversación con el ingeniero Fernando Puntigliano en esa experiencia y, más en general, en un tema clave en estos momentos para el país: la gestión del Estado.

Por Federico Martínez y Gonzalo Pereira Casas

Federico Martínez – Un tema de gran interés para **vadenuuevo** es la gestión pública de organismos del Estado. Usted estuvo al frente de la Administración Nacional del Puertos (ANP) y hay una opinión generalizada de que logró una buena gestión. ¿Cuáles fueron los desafíos que encontró y qué cosas que hubo que superar en un lugar que tenía y aún tiene “mala fama”?

Fernando Puntigliano – Es verdad lo de la “mala fama”, pero tal vez la ANP es una de las empresas estatales que está mejor, al revés de lo que parece. Creo importante reconocer que no me tocó bailar con la más fea, sino con una que estaba bastante bien... Sin embargo el Estado tiene problemas que son



bastante endémicos, como el de su organización, que es muy anticuada y no permite gestionar en forma moderna. Justamente la ANP no es una empresa que trabaja solo para adentro, como podría suceder con UTE u OSE; compite a nivel internacional. Con su sistema portuario, no le queda otra alternativa. Pero el Uruguay no tiene masa crítica para sostener una actividad portuaria en base al comercio exterior del propio país. Para poder sobrevivir otorgando servicios razonables, necesita acumular más masa crítica, que se obtiene con el comercio de la región. El 50% de las cargas que pasan por los puertos del Uruguay –estoy hablando de los siete puertos administrados por la ANP– proviene de la región. Entonces, el país se ha convertido, desde el punto de vista logístico, en un articulador entre lo que se llama el *hinterland* y el *foreland*, de lo que después hablaremos. No son puertos que otorgan servicios solamente al Uruguay sino también a la región. Hoy día más del 50%.

NO ES EL GERENTE QUIEN DIRIGE

Entonces, el proceso de matrizalización de la gestión –qué matriz le dimos a la gestión–, lo hicimos, no como una consecuencia de la planificación estratégica, como trató de hacerlo ANCAP, sino como consecuencia de la formación de estructuras específicas mediante procesos orientados hacia los proyectos de infraestructura. Elegimos trece proyectos de infraestructura, pero no para desarrollarlos en la forma clásica: no es el gerente quien dirige el proyecto sino que hay un jefe de proyecto. Y este jefe establece el proceso, porque además los procesos no son únicos, sino que a cada uno se le puede ocurrir un proceso: establece un proceso de cuáles son las etapas que tiene el proyecto, informa a todos los involucrados, informa a los gerentes de las respectivas áreas, y los gerentes no tienen más que monitorear el funcionamiento. No son los gerentes los responsables de llevar el proceso del proyecto sobre su espalda.

Cuando uno llega a la ANP se enfrenta con una visión teórica y una realidad práctica. Según la visión teórica, uno dice: “quiero modernizar esta empresa, tengo que hacer una planificación estratégica, definir cuáles son mis objetivos”. Y de acuerdo a eso, definir cuál es la estructura que me permita trabajar hacia esos objetivos, orientar todo el sistema por procesos, y llevarlo adelante. Pero si uno empieza haciendo eso y no resuelve los problemas de urgencia, pierde años y se genera una brecha entre lo que debería estar haciendo y lo que hace.



Entonces, el desafío consiste en reorganizar la empresa en una forma moderna para que esté a la altura de la competencia internacional y, a la vez, hacer las obras de infraestructura que son necesarias para ello. Uno de los problemas con que nos vimos enfrentados fue que, al tener lo que se llama en Gestión una estructura piramidal muy vertical, todos los procesos terminaban pasando por la cúpula, y eso se convierte en cuello de botella de la gestión, es decir, no hay nada que se pueda hacer sin la atención, el manejo y la conducción de la cúpula. Así es la organización en todo el Estado uruguayo.

Entonces, el proceso de matrizalización de la gestión –qué matriz le dimos a la gestión– lo hicimos, no como una consecuencia de la planificación estratégica, como trató de hacerlo ANCAP, sino como consecuencia de la formación de estructuras específicas mediante procesos orientados hacia los proyectos de infraestructura. Elegimos trece proyectos de infraestructura, pero no para desarrollarlos en la forma clásica: no es el gerente quien dirige el proyecto sino que hay un jefe de proyecto. Y este jefe establece el proceso, porque además los procesos no son únicos, sino que a cada uno se le puede ocurrir un proceso: establece un proceso de cuáles son las etapas que tiene el proyecto, informa a todos los involucrados, informa a los gerentes correspondientes de las distintas áreas, y los gerentes no tienen que involucrarse en el proceso más que en monitorear que todo esté funcionando bien. No son los gerentes los responsables de llevar el proceso del proyecto sobre su espalda.

Un jefe de proyecto da el puntapié inicial de su visión para desarrollar el proyecto, tiene ciertas obligaciones, tiene la obligación de establecer un diagrama de Gantt^[1], ver cuántos recursos humanos necesita y otras cosas esenciales para poder cumplirlo. Y hace una presentación en la que explica qué es lo que va a hacer. A esa reunión se invita a todos los que van a estar involucrados, y además a los gerentes responsables de las distintas áreas. Ahí hay una oportunidad, por ejemplo, para ajustar el punto de vista legal.

Muchas veces estos procesos pasan por el departamento jurídico, y un abogado dice: hay que hacer tal cosa, pero cuando pasa otra vez por el departamento jurídico puede decir: no, no, tendría que haber dicho tal otra cosa. De esta otra forma se lauda de entrada cuál es el proceso y cada área sabe qué responsabilidad tiene desde acá hasta el fin del proyecto.

UNA EMPRESA A LA ALTURA DE LA COMPETENCIA

El desafío consistía en reorganizar la empresa en una forma moderna para que esté a la altura de la competencia internacional y, a la vez,



hacer las obras de infraestructura que son necesarias para ello.

FM – Esos jefes de proyecto, ¿son de la plantilla de la ANP?

FP – Sí, son de la plantilla. Nosotros los elegimos de la plantilla. Fue muy interesante porque nos comprometimos con los diagramas de Gantt. Había una documentación regular, había reuniones de revisión de cada proyecto, pero además, como existían muchos proyectos que corrían en paralelo, lo que hacíamos era lo que se llama en las reuniones de *controlling* (nació como un control financiero pero hoy es un control de proyecto también en la gestión moderna). Y mensualmente cada uno informaba. Entonces, alguien estaba haciendo un proyecto y aprendía de otro que estaba haciendo un proyecto paralelo, de manera de generar sinergias entre los proyectos, y también resolver colisiones entre ellos, porque a veces dos proyectos venían corriendo y ambos necesitaban el mismo recurso humano. En ese punto era muy importante que el Directorio defina cuál es la prioridad de los proyectos. En caso de que colidan dos proyectos, ¿qué criterio se sigue? El que tiene prioridad es el que está en el camino crítico^[2] de los procesos. En realidad tenemos una rama de procesos que van corriendo en paralelo, pero siempre hay un camino crítico; cuando dos colidan, tiene prioridad el de paso crítico. Y cuando dos colidan y están en camino crítico ambos, entonces hay un proyecto que adquiere prioridad frente al otro. Y esto tiene que estar claramente establecido.

Empezamos esta metodología con 13 proyectos y terminamos con 48. Creo que todavía se aplica en la ANP y que además es el proceso de educación hacia la matrizalización de la organización para sustituir la estructura piramidal muy vertical predominante en el Estado uruguayo. Y, efectivamente, el proceso de matrizalización de la organización pasa por distintas etapas. Ese fue un proceso educativo hacia la matrizalización, y después hay que discutirlo y definirlo, y lo tienen que aprobar el Estado y la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC). La matrizalización significa una ruptura de chacras. El tema es que uno puede definir que existe una matriz, pero la matriz hay que vivirla, es un proceso educacional permanente. No me cabe duda de que dentro de la Administración Nacional de Puertos siguen existiendo pequeñas pirámides que siguen siendo chacritas.

MATRIZALIZACIÓN ROMPIENDO CHACRAS

La matrizalización significa una ruptura de chacras. El tema es que uno



puede definir que existe una matriz, pero la matriz hay que vivirla, es un proceso educacional permanente. No me cabe duda de que dentro de la Administración Nacional de Puertos siguen existiendo pequeñas pirámides que siguen siendo chacritas.

FM – ¿Cada proyecto es una pirámide?

FP – No, no es una pirámide. Es un líder y un grupo de gente que trabaja. Antes, una persona estaba involucrada en un proyecto pero no tenía conciencia de costos y tiempo: el sistema lo aislaba. Podía ser un muy buen funcionario pero se le abría una ventanilla, le daban un expediente, lo trabajaba, abría la ventanilla de al lado, pasaba el expediente y cerraba su ventanilla, y ese era su involucramiento. Entonces no tenía conciencia de cuán importante era él en ese eslabón en la cadena.

En contraste con lo anterior, se procuró dar a la persona la oportunidad de saber cómo es toda la cadena, cuándo le toca, qué prioridad tiene frente a otros temas. Y además seguir regularmente –aunque todavía no le haya tocado trabajar– el avance del proceso. Eso genera un involucramiento mucho mayor; no es un invento, es una práctica habitual en muchas empresas. El desafío era aplicarlo al Estado. Eso, respecto de la gestión.

LA A.N.P. Y EL OBJETIVO SUPERIOR

Hay que plantearse cuál es el rol que tiene la ANP, y por qué define ahora ser prácticamente el vínculo entre la región y el mundo. Es porque el Uruguay necesita esa masa crítica para poder tener un comercio exterior eficiente. En definitiva, los puertos no son un objetivo en sí mismo; acá estamos hablando de un objetivo superior, es decir, que el Uruguay pueda exportar, pueda importar las cosas que necesita, que el productor uruguayo sea más competitivo, que por tener una logística eficiente su producto en destino sea más competitivo.

Gonzalo Pereira Casas – Usted empieza a trabajar en la ANP sin tener la experiencia de una empresa de esas características. ¿Cómo se preparó?
¿Cómo enfocó un problema novedoso?

FP – Del ingeniero Rafael Guarga aprendí una cosa muy valiosa. Cuando me pidió que le arreglara un motor eléctrico y yo le dije, “mire, soy ingeniero



naval, la verdad que sé mucha cosa de ingenieros navales, pero esto no puedo hacerlo”, él me respondió: “todos los problemas que son racionales los podemos resolver”. Esa es una filosofía que a mí me tocó: me cambió la cabeza para toda la vida. Efectivamente, durante mi estadía en Alemania fui cambiando de áreas y enfrentándome a nuevas cosas, y pude hacerlo. Me parece que hay que tener capacidad de abstracción.

Empecé trabajando en ciencia, de pronto pasé al tema de rompehielos y luego tuve que resolver problemas de maniobrabilidad. Lo que importa es entender ese rompecabezas que uno tiene. De pronto pasé a la industria aeroespacial y empecé de cero en el entendimiento técnico pero ya tenía herramientas de gestión, herramientas en *entendimiento* físico, y esas herramientas me permitieron rápidamente ser jefe de proyecto de un sistema, y luego de otros sistemas para aviones. De pronto la empresa entró en crisis y me pusieron de director de la empresa. Y bueno, ahí hubo otra curva de aprendizaje donde uno se mete en los temas y empieza a aprender gestión. Me sirvió mucho el periodo en la compañía Man, porque tenía una concepción estructural de gestión.

Y mi aporte a la Administración Nacional de Puertos es desde el punto de vista de gestión, de analizar cuál es el rol, cuáles son los temas. El tema marítimo no me era ajeno pero la profundidad con que trabajé en él, meterme en la logística en serio, aprender de todos los que están alrededor, fue muy importante para mí. Una de las cosas más interesantes es plantearse cuál es el rol que tiene la ANP en el Uruguay, y por qué define ahora que su misión es ser prácticamente el vínculo entre la región y el mundo. Es porque el Uruguay necesita esa masa crítica para poder tener un comercio exterior eficiente. En definitiva, los puertos no son un objetivo en sí mismo; acá estamos hablando de un objetivo superior, es decir, que el Uruguay pueda exportar, pueda importar las cosas que necesita, que el productor uruguayo sea más competitivo, que por tener una logística eficiente su producto en destino sea más competitivo. Bueno, esa es la visión general. Después vamos aplicando el por qué hacemos cada una de las cosas.

Una tarea muy importante, que por algunos fue criticada, es recorrer el *hinterland* y recorrer el *foreland*. El *hinterland* es, cuando uno se para mirando el agua, lo que está atrás: *hinterland* (el mundo de atrás). Y el *foreland* es lo que está adelante. Es decir, yo quiero, como interfase entre agua y tierra, vincular lo que está atrás mío con lo que está adelante y viceversa. Eso implica que debo predicar en el *hinterland* que tengo un buen servicio, y tengo que ir a predicar en el *foreland* que tengo un buen servicio. Y hay que



identificarse: uno es un eslabón en una cadena logística. ¿Cuáles son sus eslabones fundamentales?; ¿quiénes son los actores determinantes? Los actores determinantes en ese momento eran los armadores, que decidían a qué puerto iban. Había que convencer a los armadores por qué había que venir a Montevideo. Por lo tanto debíamos preguntarles: ¿qué necesitan para venir a Montevideo? Entonces decían: dragado, infraestructura... Y bueno, el objetivo era atraer a esos armadores.

Acá conviene hacer una aclaración: dentro de *hinterland* consideramos también aquello que viene también por agua pero vía fluvial, lo que viene del Paraguay, de Bolivia, de Rosario. Todo eso llega a Montevideo y después va al *mundo* oceánico. Reitero, mirando hacia el océano es *foreland*, y mirando al resto para atrás es *hinterland*.

En definitiva creo que uno de los aprendizajes con Guarga es que cuando uno se enfrenta a muchos problemas tiene que aplicar la racionalidad, tiene que tener la capacidad de abstracción, tiene que poder analizar el problema y después tomar las decisiones que corresponden.

LA LECCIÓN DE GUARGA

Del ingeniero Rafael Guarga aprendí una cosa muy valiosa: “todos los problemas que son racionales los podemos resolver”. Esa es una filosofía que me cambió la cabeza para toda mi vida. Efectivamente, durante mi estadía en Alemania yo fui cambiando de áreas y enfrentándome a nuevas cosas. Me parece que hay que tener capacidad de abstracción.

GPC – En esas decisiones, de las cuales parece ser tan importante que no haya una verticalidad completa del vértice a toda la base, podemos pensar que los proyectos de infraestructura fueron el comienzo. Pero cuando habla de 48 proyectos es porque hay muchos vinculados con procesos que no son necesariamente de infraestructura. Una vez que se aprende, ¿se aplica a otras cosas?

FP – Sí.

GPC – Ahora bien, no sólo había que plantearlo como una forma nueva de gestión para la institución, sino que se lo debe concretar para un funcionamiento que, como usted decía, era muy antiguo en el Uruguay.



FP – Sí.

GPC - ¿Cuáles son las trabas que hubo que superar para hacer esa transición?; ¿por dónde estuvieron las principales dificultades?

FP – Bueno, la primera traba es la comprensión. En realidad había un sistema de una empresa que no funcionaba tan mal, que creo que había tenido buenas gestiones, pero por las características propias de la estructura había un grupo de unas 25 personas que llevaba adelante la gestión de la empresa.

Eso era reconocido por los que estaban en ese momento e incluso por autoridades anteriores. Es decir que el nivel de involucramiento era mínimo, eran muy pocas personas. Y, además, había mucha gente que de pronto tenía buena voluntad para trabajar pero no estaba involucrada, y había otros que se habían perdido en los años. Se mantenía una estructura que no estaba aportando todo lo que podía. Entonces, de alguna manera cualquier modificación en esos aspectos genera resistencias.

Reitero, solo 25 personas llevaban adelante la gestión, era una parte muy pequeña y era gente muy competente; sigue siendo muy competente. Este sistema de *orientación* por procesos terminó involucrando intensamente a unas 180 o 200 personas. Por ejemplo, prácticamente no había dragado estatal y la idea era, tal vez, eliminarlo. Nosotros hicimos una apuesta riesgosa y negociamos prácticamente dos años con el sindicato un cambio de método de trabajo y apostamos a recuperar las dragas. Hoy tenemos las dragas entrando y saliendo, y con un montón de gente más involucrada en el tema dragado. Se puede sumar esa cantidad de gente a los que realmente están gestionando, porque de alguna manera ellos también están gestionando. Hoy trabajan en un régimen de semana por semana, cuando antes trabajaban en régimen de 12 horas por 12 horas, es decir, trabajaban 12 horas, venían y cambiaban de tripulación, con paradas muy ineficaces. Hoy están una semana a bordo y a la semana cambia la tripulación. Y eso ha hecho que ahora el dragado estatal alcance el mayor nivel de productividad de toda la historia, con las dragas que tienen treinta y pico, cuarenta años. Creo que muchos logros son parte de resolver ingeniosamente pequeños problemas.

APRENDER HACIENDO

El tema de la capacitación y después creer que uno puede hacer las cosas, es un mito. Es capacitación y hacer las cosas a la vez. Porque, si no, uno no aplica lo que aprende y no sabe cuáles son las dudas.



Entonces, nosotros les decíamos a los funcionarios: “Ustedes empiecen y nosotros les vamos a ir dando la capacitación”. Esto es “*learning by doing*”, aprender haciendo.

GPC –Usted hablaba de chacras... ¿Cuáles son las restricciones que hay que levantar en la administración pública y cómo se puede hacer?

FP – Hay un montón de dificultades. Las chacras son un tema que hoy todavía existe, ¿verdad? También hay un tema de capacitación. Cuando nosotros elegimos jefes de proyectos y los principios del tándem, cada proyecto es liderado por dos personas, uno es el 1 y el otro es el 2, pero no es como el ministro y el subsecretario, que uno está arriba del otro. Es un sistema en el que trabajan en equipo. Eso implica una redundancia de conocimiento. Entonces, para 13 proyectos teníamos 26 personas que iban a liderar los proyectos. Y muchas de esas 26 personas no tenían experiencia en liderar proyectos (y no queríamos sacar a los gerentes de su rol para que fueran jefes de proyecto). Me decían: “Pero yo nunca dirigí un proyecto”. Les respondía: “Bueno, estas son las metodologías, esto es lo que tienen que hacer”. Y respondían: “Pero necesitamos una capacitación”.

El tema de la capacitación y después creer que uno puede hacer las cosas, es un mito. Es capacitación y hacer las cosas a la vez. Esa es la forma, porque, si no, uno no aplica lo que aprende y no sabe cuáles son las dudas. Entonces nosotros les decíamos: “Ustedes empiecen y nosotros les vamos a ir dando la capacitación”. Esto es “*learning by doing*”, aprender haciendo. Uno evaluaba: de este funcionario espero mucho, de este espero poco, esta gente tiene mucha experiencia, esta otra gente no tiene experiencia. Y se dieron resultados distintos. A veces, de la gente que no esperaba mucho, salieron grandes performances, y de gente que esperaba, no salían. En realidad este es un proceso de descubrimiento, incluso de autodescubrimiento del funcionario, de sus capacidades. Nosotros basamos además toda la reestructura en el concepto de elección por competencias. Es más importante las competencias de la persona, o tan importante como su educación y su capacitación, porque a veces un título académico no es una garantía para que alguien sea capaz de liderar un grupo. Y en algún caso, cierto puesto muy alto fue cubierto por un capataz, cosa que ya había pasado en la historia de la ANP.

Y eso también genera conflictos, porque hay como una especie de *statu quo* para con determinado tipo de profesionales. Es decir, por ser profesional



parecería que uno ya tuviera el derecho a dirigir algo, y no es así. Me parece que esas cosas hay que ganarlas.

GPC – Ese Estado antiguo que caracteriza al Uruguay, ¿puede ser removido de esta manera hacia nuevas formas de gestión? ¿Existen trabas en su propia ley? ¿Qué dificultades que hay que vencer?

FP – Ese cambio es una tarea titánica porque toda la aprobación de la reestructura, de la firma por Presidencia, algo que se pensaba que iba a salir en un año, yo advertí que no iba a ser posible en ese tiempo. Incluso el sindicato anunciaba la reestructura en muy poquito tiempo. Yo les dije: “Miren que esto hasta fin del 2007 no sale”. Y, efectivamente, salió en diciembre de 2007.

UN TÍTULO ACADÉMICO NO ES GARANTÍA PARA LIDERAR

Es un proceso de descubrimiento, incluso de autodescubrimiento del funcionario, de sus capacidades. Basamos la reestructura en el concepto de elección por competencias. Son más importantes las competencias de la persona, o tan importante como su educación y su capacitación, porque a veces un título académico no es una garantía para que alguien sea capaz de liderar un grupo.

GPC - ¿Cuáles serían tres o cuatro ejes de esa reestructura?

FP – El concepto de tándem me gusta mucho porque implica que la gente se va de licencia, se puede enfermar, pero el proceso no se para. Eso es sustantivo. Otro eje es la transversalidad y el control sistemático de la evolución, la documentación del proceso, de todos los procesos. Definir áreas de negocio en las cuales uno decide las estructuras verticales donde están las líneas disciplinarias, y definir funciones, que son las líneas horizontales, las que atraviesan la organización.

Y hay un proceso educativo para la gente, es decir, ¿cómo trabajo en este marco? Aparece una cantidad de conflictos, porque en realidad las jerarquías no son tan verticales. A veces una persona está vinculada horizontal y verticalmente a dos superiores. Cuando se generan conflictos entre esos dos superiores, se requiere una gran madurez. Si no son maduros para resolver el conflicto hay que empezar a demolerlos porque es otra mentalidad de gestión.

Cuando un tándem no trabaja como tándem y siempre termina tomando las



decisiones uno porque siempre está en discordia, entonces el tándem hay que volarlo porque no funciona.

BASTA DE CUCHITRILES

Pasar de la pirámide, rompiendo con el sistema de que todo pasa por la cúpula, a una organización matricial que tiene el área de trabajo y tiene funciones. Orientar toda la organización por procesos. Esta manera de trabajar hace que el funcionario entienda que tiene un cambio de rol, que dejó de trabajar aislado en su ventanilla. Basta de cuchitriles en la ANP, ahora somos todos un equipo.

GPC – Por reestructura nos imaginamos un cambio de toda la organización de la ANP. ¿Cuál era la modificación básica de la reestructura que se aprobó?

FP – Pasar de la pirámide, romper con el sistema de que todo pasa por la cúpula de los procesos, a una organización matricial que tiene el área de trabajo y tiene funciones. Orientar toda la organización por procesos. Y esta manera de trabajar hace que el funcionario entienda que tiene un cambio de rol, que dejó de trabajar aislado en su ventanilla. Atacamos físicamente ese tema: basta de cuchitriles en la Administración Nacional de Puertos, ahora somos todos un equipo. Se tiraron paredes –estamos acostumbrados que vamos a un edificio público y está lleno de paredes chiquititas–, estamos trabajando en equipo.

Había una acción inconsciente de que la gente armaba su espacio de trabajo, iba rodeándose de roperitos, de bibliotecas. La clave fue la democratización de la información. La información empezó a fluir en todas las direcciones, y además estaba documentada en red pública; ya la gente no trabajaba en sus PCs, sino que todo lo que hacía, en cuanto a los procesos, lo tenía que poner en la red. Y en la red, desde mi oficina, sin tener que llamar a nadie, miraba cómo estaba el diagrama de Gantt. “Ah, ¿quién no hizo el diagrama de Gantt?”, “A ver, ¿cómo va esto?”, “A ver, ¿cómo va aquello?” Es un procedimiento a través de la red. Ya no es el uso del correo electrónico (el correo electrónico se va a convertir en spam luego que fue una revolución en un momento determinado). Es la información con mayor accesibilidad para que todo el mundo sepa cómo van avanzando todos los objetivos que se ha planteado la Administración Nacional de Puertos. Incluso tenemos una *Internet/intranet* que permite a uno seguir cada una de las actividades. La base conceptual ahí está: la participación, la democratización de la



información. Parece un poco demagógico esto que digo, pero tiene que ser eficiente. Se implanta una estructura matricial hasta que se vive esa estructura matricial, porque hay un proceso educacional de cambio que lleva muchos años. Más en una empresa que tenía un promedio de edad de 52 años (yo bajaba el promedio de edad). Los más jóvenes lo pueden entender rápidamente; a los más veteranos les cuesta más, aunque hay muchos veteranos que lo agarraron rápidamente.

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La clave fue la democratización de la información. La información empezó a fluir en todas las direcciones, y además estaba documentada en red pública, ya la gente no trabajaba en sus PCs, sino que todo lo que hacía, en cuanto a los procesos, lo tenía que poner en la red.

FM – ¿Qué respuesta tuvo del personal, del sindicato, o cómo se logró convencerlo sobre la conveniencia colectiva de eso?

FP – Del sindicato tuve una buena respuesta, pero yo creo que todo el proceso de discusión hacia la organización matricial fue para el sindicato un aprendizaje, porque los trabajadores tenían que encargarse de una reestructura determinada, que era modernizadora (ya había otra propuesta de Price Waterhouse, que era racionalizadora, pero no era revolucionaria, no era un cambio estructural sustantivo). Entonces, tuvo aceptación importante e incluso los funcionarios la apoyaron y la trabajaron, aunque hubo discusiones muy duras entre el directorio y el sindicato, pero se involucraron con la nueva propuesta.

Muchas personas vieron la oportunidad de hacer algo, de sentirse importantes, ser parte del proceso de cambio, de apoyar el vínculo entre el *hinterland* y el *foreland*. Para otros fue un temor terrible: “Yo estaba tan tranquilo, ¿qué es esto que viene ahora?; me sacan del nicho”. Hay muchas personas que no salieron del nicho, porque es importante entender que una definición en un papel y la aplicación de prácticas, hasta que realmente llegan a asumirse completamente, lleva tiempo. Muchos no salieron del nicho. Y hubo quienes sintieron que su área de poder se sintió afectada, pero creo que son precios necesarios que hay que pagar.

PRECIOS QUE HAY QUE PAGAR



Hay muchas personas que no salieron del nicho, porque una definición en un papel y la aplicación de prácticas hasta que realmente se asumen completamente, lleva tiempo. Hubo quienes sintieron que su área de poder se sintió afectada, pero creo que son precios necesarios que hay que pagar para reestructurar el Estado.

FM – ¿Esto puede terminar en juicios contra el Estado?

FP – Sí, hay juicios contra el Estado, pero creo que son alrededor de veinte en 870 funcionarios. Es una cifra pequeña.

GP – ¿Juicios contra el Estado por qué? ¿Se supone que violaron algún derecho que tenían?

FP – Algún derecho que tenían sobre todo personas a nivel superior, que entendían que se les cortaba la carrera administrativa. Es un precio que, me parece, al reestructurar el Estado, va a haber que pagar.

Habíamos discutido en la red de empresas públicas este tipo de procesos y comparado el proceso de ANCAP y otros, concluimos que esto es lo que tenemos que hacer para transformar el Estado. La idea era hacer un plan piloto, pero una de las cosas que uno aprende en el Estado es que si el primer día no se tiene claro todo lo que va a hacer y va a sacar adelante, no termina las cosas. Lo digo en el proyecto de infraestructura; el primer día de trabajo dijimos: “El muelle C es nuestra prioridad uno”. Y ahí le pusimos las pilas, hicimos todos los procesos burocráticos, que llevan mucho tiempo. Pero al muelle C todavía no lo vemos. Es verdad que se hizo muchísimo trabajo, y algo recién se empieza a ver. Cuando observé todo el diagrama de Gantt y los tiempos del Estado, me dije: acá vamos a empezar un montón de proyectos y las cintas azules las va a cortar el próximo presidente. Hubo excepciones: la terminal del puerto de pasajeros de Colonia, que era una vergüenza y hoy está preciosa, ¿verdad?, o el puerto de Fray Bentos. Hubo cosas que se terminaron. Bueno, ahora se inaugura en el puerto Punta de Sayago un centro artístico, que fue uno de los proyectos que también sacamos adelante. Ustedes pueden ver ahí avanzar el puerto Capurro. Bueno, son consecuencia de los impulsos que se dieron.

Creo que el aprendizaje es que el primer día hay que colocarse las pilas y poner toda la energía en todo. Cuando termina un periodo de dirección, se acabó. Y a veces los impulsos pueden terminar con los periodos, porque



lamentablemente es enorme el poder que tienen los directorios sobre las administraciones públicas. Creo, y es una opinión personal, que debería hacerse un gran esfuerzo para que los directores fueran menos políticos y más técnicos. Es una discusión que teníamos hasta dentro de la red de empresas públicas. Y era también parte de la interna del sindicato. El sindicato entendía que nuestra visión debía tener más política y menos técnica. Yo sostenía que tenía que ser más técnica y menos política. Así y todo cooperamos muy bien con el sindicato, pero creo que la continuidad de los esfuerzos se basa en principios algo distintos: tendríamos que despolitizar un poco las empresas públicas para que no se conviertan, como fue durante mucho tiempo, en plataforma de lanzamiento para potenciales candidatos y cosas así. Eso es muy pernicioso porque se piensa más en el resultado a cinco años que en la política a largo plazo.

DESPOLITIZAR LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Es enorme el poder que tienen los directorios sobre las administraciones públicas. Debería hacerse un gran esfuerzo para que los directores fueran menos políticos y más técnicos. El sindicato entendía que nuestra visión debía tener más política y menos técnica. Yo sostenía que tenía que ser más técnica y menos política. Así y todo cooperamos muy bien con el sindicato pero creo que la continuidad de los esfuerzos se basa en principios un poco distintos: tendríamos que despolitizar las empresas públicas para que no se conviertan, como fue durante mucho tiempo, en plataforma de lanzamiento para potenciales candidatos y cosas así. Eso es muy pernicioso porque se piensa más en el resultado a cinco años que en la política a largo plazo.

GPC – Eso sería una hipótesis para intentar entender por qué actualmente hay apoyo de la opinión pública al gobierno pero hay bajo apoyo o bastante crítica a la gestión. ¿Esta sería una clave a resolver?

FP – Para mí esta sería una clave. Sí, yo planteaba dentro de la red de empresas públicas que todos los que hemos aprendido un montón de cosas, deberíamos dejar nuestro puesto un año antes de que termine el periodo de gobierno, juntarnos, armar lo que en la red de empresas públicas se denomina el mapa productivo nacional y regional, el mapa del 2050 diría yo (porque el 2030 es demasiado cerca). Primero observemos la región (porque Uruguay depende de la región, ¿no?, no es un ente separado de la región), cuáles son los planes de los otros países, hacia dónde van, cómo es nuestro mapa



productivo –orientémoslo–, cómo tiene que ser el desarrollo en infraestructura, de telecomunicaciones, de energía, de agua, de transporte (un núcleo fuerte es el transporte). De manera que cuando viene un inversor no corramos atrás de él para poner las infraestructuras que necesita, sino decirle: en mi plan nacional de desarrollo a mi me conviene que vos te instales acá por tal cosa y tal otra, porque además me ayudás con eso a desarrollar mi mapa. Y entonces, incentivar la inversión que es necesaria, o sea, que esté alineada con las necesidades de desarrollo estratégico que el país se ha planteado.

Eso me parece muy importante: orientar la inversión de acuerdo a las necesidades que tiene el país. Y eso implica tener un observatorio. Un año antes hacemos un plan y después a aquellos que tomen la dirección les pasamos un plan que sea consistente. Esa sería la forma de trabajar, armar todo un plan, desarrollarlo, de tal manera que cuando entren las nuevas autoridades –sean quienes sean, de confianza del presidente, o de acuerdo a criterios más técnicos o políticos– decirles: la línea de trabajo es ésta, éstas son las obras de infraestructura. En los planes hay que ayudar a cada parte, de forma de compensar las partes más ricas y las partes más pobres, generar una mayor homogeneidad. Brasil tiene un plan de ese tipo. Nosotros podríamos pensar, también, en conjunción con el ministro de Economía o con el equipo económico, cómo vamos a distribuir los esfuerzos.

De todas maneras el Estado está sobredimensionado. Pienso que hay gente muy competente y muchas cosas buenas en el Estado, aunque tiene una mala reputación. En el mundo las estructuras matriciales de organización existen hace muchos años. El objetivo era dar los mismos servicios con menos gente.

En el Estado uruguayo uno podría pensar, dado que las reducciones de personal son todo un tema político, dar con la misma gente más servicios. Fue nuestro objetivo en la Administración Nacional de Puertos. No fue achicar, sino tratar de tener un perfil distinto.

Y también tenemos que hacer un proceso educativo para que la gente nueva ayude a esas transformaciones. Nosotros empezamos a capacitar al personal en la ANP, pero no tuvimos tiempo de prepararla en esa nueva visión más moderna de gestión. Incluso hubo un ingreso por sorteo (al cual yo me opuse) pero entendía que estábamos tan necesitados de gente que era inevitable. Me parece una aberración el ingreso por sorteo. Más bien debería ser un proceso educativo. Hicimos una planificación estratégica en la ANP que involucró al cien por ciento del personal. Todo el personal que quería participar, participó.

Y allí discutimos la misión y un decálogo de principios,

ORIENTAR LA INVERSIÓN DE ACUERDO A LAS NECESIDADES DEL



PAÍS

Primero observemos la región, porque Uruguay depende de la región: cuáles son los planes de los otros países, hacia dónde van, cómo es nuestro mapa productivo –orientémoslo–, cómo tiene que ser el desarrollo en infraestructura. De manera que cuando viene un inversor no corramos atrás de él para poner las infraestructuras que necesita, sino decirle: en mi plan nacional de desarrollo a mí me conviene que vos te instales acá por tal cosa o tal otra, porque además me ayudás con eso a desarrollar mi mapa. Y entonces, incentivar la inversión que es necesaria, siempre y cuando esté alineada con las necesidades del desarrollo estratégico que el país se ha planteado.

GP – ¿Qué proporción del personal se incorporó?

FP – Cerca del 67%.

GPC – ¿Era voluntario?

FP – Sí, para mí una cifra baja, para la gente de recursos humanos fue muy alta la participación. Conocían, es cierto, el personal de la Administración Nacional de Puertos, que tiene muchos problemas de salud. Es el lugar donde hay mayor nivel de alcoholismo, por ejemplo, no es un personal cualquiera. Yo lo consideraba bajo, pero realmente fue muy bueno porque se abrieron muchos temas, se aportaron muchas ideas, redundaron en este proceso cíclico para la próxima planificación estratégica.

Hicimos otra cosa que se llamaba el Árbol de Responsabilidad Estratégica, que establecía para cada área y para cada persona, cuando tenía una responsabilidad personal, objetivos personales y objetivos colectivos. Mi idea era sustituir la productividad por una remuneración variable orientada a los resultados.

GPC – Pero es productividad.

FP – Sí. Pero sustituir la vieja función de productividad, que es una fórmula, por algo con objetivos mensurables fue un debate muy grande. Para mí la definición actual de productividad es una especie de saber encubierto. Entonces, tomé la decisión de que todo el personal de confianza no tenía derecho a productividad, cosa que a mucha gente no le gustó. En los cargos



políticos, presidente, vicepresidente, vocal, no tenían derecho a productividad. Fue la primera vez que no se cobró productividad.

REMUNERACIÓN VARIABLE ORIENTADA A RESULTADOS

Mi idea era sustituir la productividad por una remuneración variable orientada a los resultados. Sustituir esa pseudo productividad por otra productividad mensurable de acuerdo a criterios de objetivos establecidos con la posibilidad de que ese nuevo valor incrementase, pueda llegar hasta a ser mayor que la productividad.

FM – Y esa remuneración por productividad, ¿cómo fue vista por el sindicato?

FP – Bueno, nunca se terminó de resolver porque el sindicato ya estaba muy casado con la otra productividad, porque en definitiva creo que es la lógica, el sindicato defiende los salarios, y como ya era prácticamente parte del salario, parte importante del salario, entonces es muy difícil renunciar a eso. Yo proponía sustituir esa pseudoproductividad por otra productividad mensurable de acuerdo a criterios de objetivos establecidos con la posibilidad de que ese nuevo valor incrementase, pueda llegar hasta a ser mayor que la productividad. Pero tuvimos que renunciar a esa parte. Nunca llegamos a un acuerdo sobre eso. Es cierto que la relación con el sindicato fue muy buena, pero hubo negociaciones que no se pudieron resolver.

NO ACHICAR SINO DAR MÁS SERVICIOS CON LA MISMA GENTE

En el Estado uruguayo uno podría pensar, dado que las reducciones de personal son todo un tema político, dar con la misma gente más servicios. Fue nuestro objetivo en la Administración Nacional de Puertos. No fue achicar, sino tratar de tener un perfil distinto.

El otro tema fue el de los concursos. Para mí una reorganización implica concursos para ocupar los cargos con tribunales que no solo son de la ANP sino de la Oficina Nacional del Servicio Civil, de la Universidad de la República, tribunales con mucha independencia. Para mí –esto también fue un tema de discusión– estos cargos tienen que ser a término. Porque yo pienso la experiencia de mi vida; he cambiado de área muchas veces, es muy bueno que un personal que tenga la capacidad y la competencia suficientes pase por muchas áreas con responsabilidad, de manera de poder tener una visión



integral del negocio. Miren a los directorios de empresas en Europa y verán en una empresa que se dedica a la presentación de buques (que son una especie de certificadoras, aseguradoras), que en el directorio está un responsable de la industria del café y otro de la industria del software... Áreas distintas. ¿Por qué? Porque eso genera un proceso de reunión de las mejores prácticas, de los mejores procesos y se terminan incorporando los procesos de mejor calidad. Frecuentemente la gente piensa en su carrera: “voy a ser contador”; “voy a hacer esto”; “voy a dedicarme a la parte de hacienda en la UTE”. Pero a mí me gustaría que ese contador estuviera en otras partes de la organización para que se desarrolle él. Es más, me gustaría que se transversalizara en las empresas del Estado, de manera que esas mejores prácticas que se van generando se desarrollen en otras partes. En realidad, al Estado tenemos que verlo como una empresa también. Todas las partes del Estado tienen un problema de tecnología de la información ¿Por qué no podemos racionalizar la tecnología de la información? Y racionalizar los procesos de compras a través del Estado. Y hasta el sistema de recursos humanos.

Si nosotros lográramos transversalizar al Estado de esta manera, no hacer un Estado monstruo, elefante, que no se pueda mover, sería una gran ventaja.

VER EL ESTADO COMO UNA EMPRESA TAMBIÉN

Es muy bueno que personal que tenga la capacidad y la competencia suficientes, pase por muchas áreas con responsabilidad, de manera de poder tener una visión integral del negocio. El Estado tenemos que verlo como una empresa también.

FM - ¿Cuánta gente trabaja en el Puerto?

FP – En la Administración Nacional de Puertos, 870. En los puertos estamos hablando de un número mucho más grande, porque en el sector privado trabaja más gente que en el público. Ese era el número cuando yo llegué a la ANP, pero andamos en ese número más o menos; pero pasamos a tener de cinco a siete puertos, porque teníamos Montevideo, Puerto Sauce en Juan Lacaze, Colonia, Nueva Palmira y Fray Bentos. Sumamos a eso Paysandú y Salto.



[1] El **diagrama de GANTT** es una herramienta que permite al usuario modelar la planificación de las tareas necesarias para la realización de un proyecto. Esta herramienta fue inventada por Henry L. Gantt en 1917. Debido a la relativa facilidad de lectura de los diagramas de GANTT, esta herramienta es utilizada por casi todos los directores de proyecto en todos los sectores. El diagrama de GANTT es una herramienta para el director del proyecto que le permite realizar una representación gráfica del progreso del proyecto, pero también es un buen medio de comunicación entre las diversas personas involucradas en el proyecto. (NOTA DE REDACCIÓN)

[2] Camino crítico es parte del análisis de prioridades de un proyecto que se identifica con el diagrama de Gantt. (N. de R.)



vadenuevo.com.uy

Política Economía Sociedad y Cultura

MENSUAL



vadenuevo.com.uy

Política Economía Sociedad y Cultura

MENSUAL

[«« portada actual](#)

[« indice de este número](#)
