

Modelos de gestión pública y sus implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado

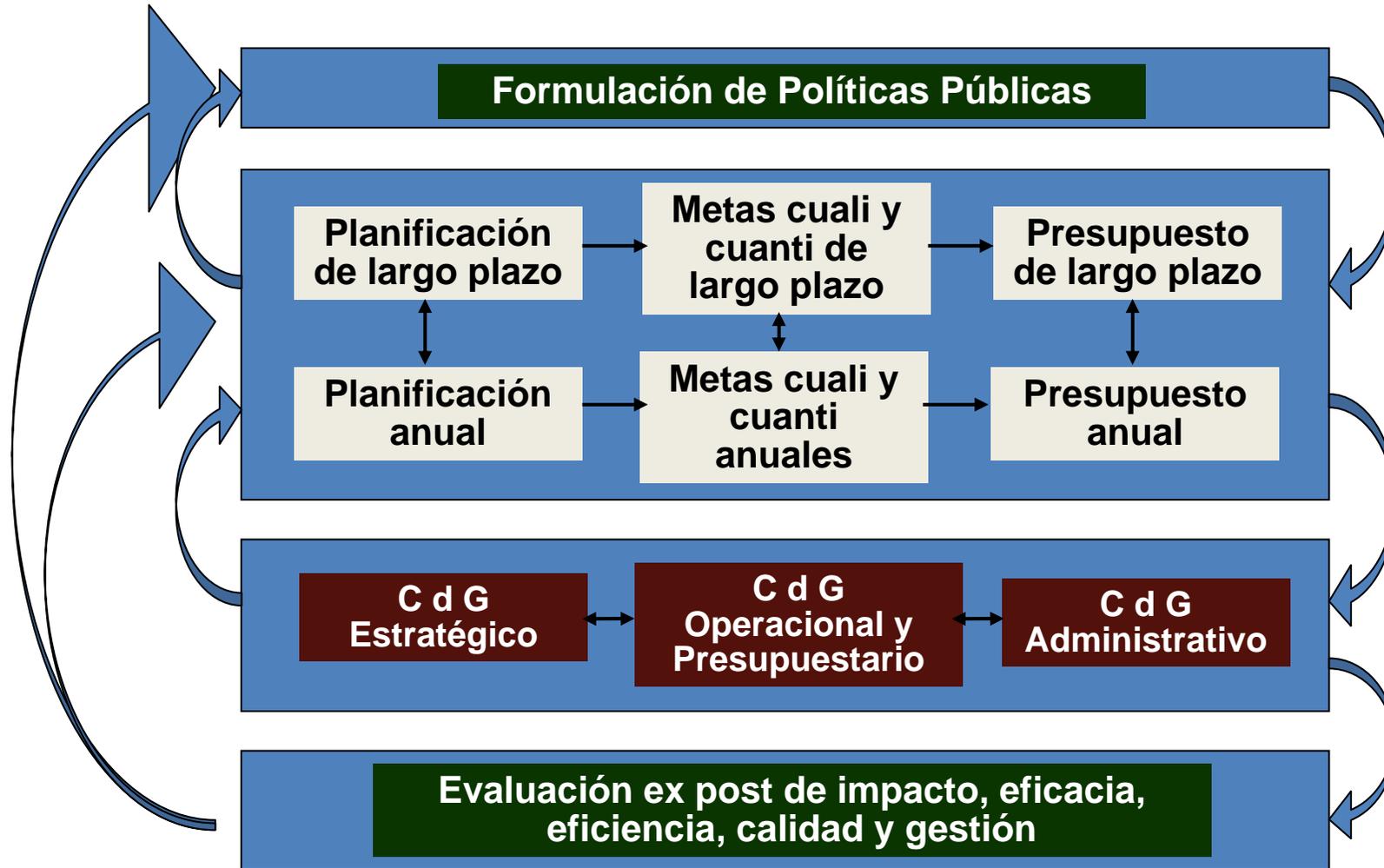
**Mario Waissbluth, Fernando Larrain
Enero, 2009**



Sección I: Conceptos generales

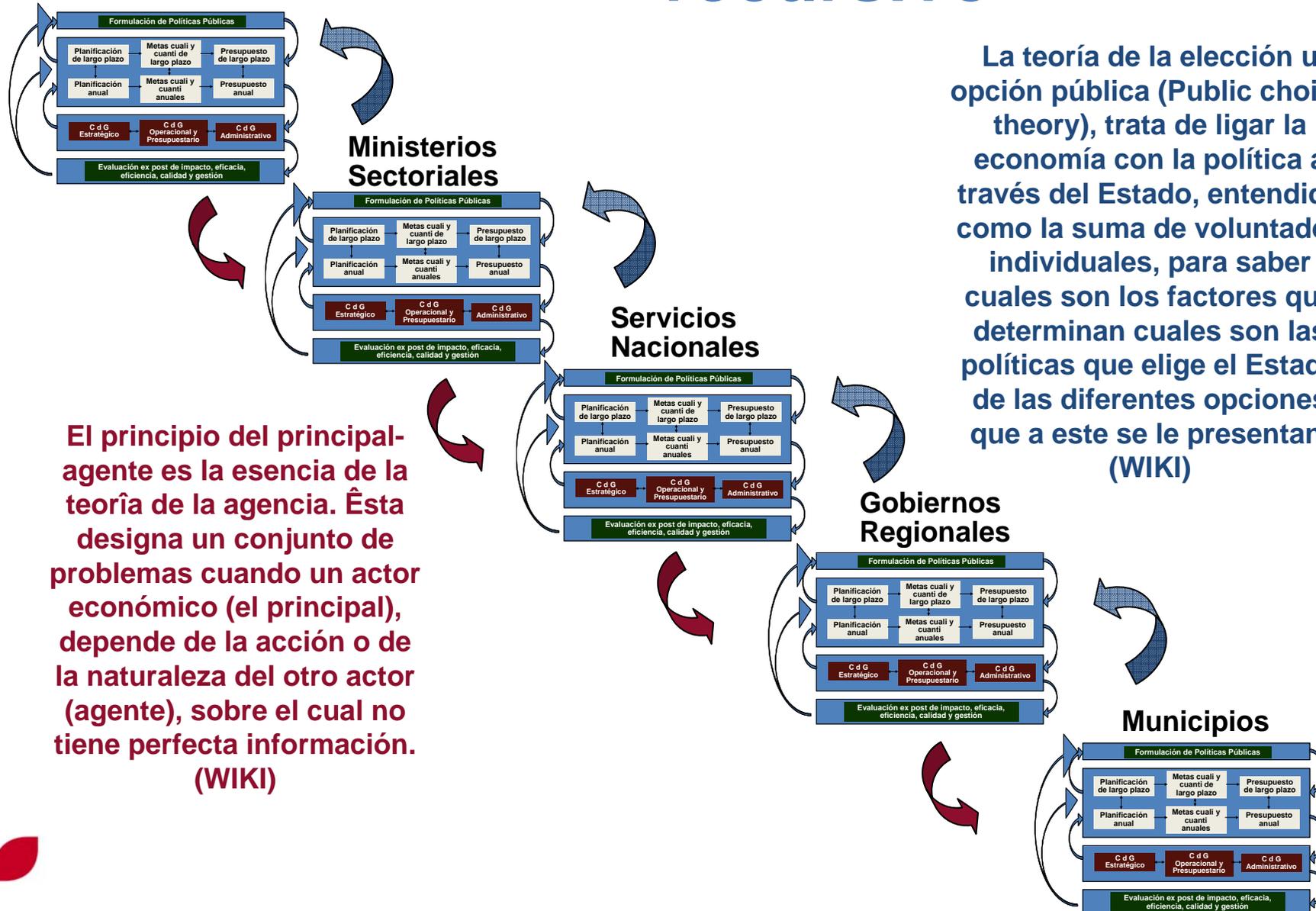


El Ciclo (teórico) del Sector Público



Este modelo debiera ser “recursivo”

Presidencia,
Ministerios
Horizontales y
“Contralorías”



La teoría de la elección u opción pública (Public choice theory), trata de ligar la economía con la política a través del Estado, entendido como la suma de voluntades individuales, para saber cuales son los factores que determinan cuales son las políticas que elige el Estado de las diferentes opciones que a este se le presentan. (WIKI)

El principio del principal-agente es la esencia de la teoría de la agencia. Ésta designa un conjunto de problemas cuando un actor económico (el principal), depende de la acción o de la naturaleza del otro actor (agente), sobre el cual no tiene perfecta información. (WIKI)



Este modelo debiera ser “recursivo”

Presidencia,
Ministerios
Horizontales y
“Contralorías”



En rigor, definir un “modelo de gestión pública” consiste en definir quién hace qué, con qué énfasis, con que preponderancia del “public choice” vs. el “principal – agente”, y con qué grados de autoridad.

No sólo es importante definir qué se hace, y quién lo hace, sino asegurar que se haga bien.

ría de la elección u
lica (Public choice
ta de ligar la
la política a
entendido
untades
ber
que
las
tado
nes
tan.

El
ag
teo
las
inc
o
ec
depe
la natura
(agente),
tiene perfecta
Se trata de es
consecuencia
asimetría de inform

Principios



El ocaso del estado weberiano y la emergencia del estado en red

(Goldsmith y Eggers)

- “En el siglo XX, la burocracia gubernamental jerárquica era el modelo organizacional predominante... los gerentes públicos eran premiados por ordenar a sus inferiores a realizar tareas rutinarias y uniformes sin discrecionalidad.... El modelo tradicional, jerárquico, ya simplemente no resuelve las demandas de esta compleja época.
- Gradualmente se está produciendo un nuevo modelo de gobierno en que la responsabilidad de los ejecutivos no se centra tanto en gerenciar personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros, para producir valor público ... en una malla multiorganizacional y multisectorial... que se parece muy poco a un organigrama tradicional y se parece más a una red de computadores que se puede organizar, reorganizar, expandir o contraer.
- Las redes “público-privadas” adquieren mayor importancia y asumen diversas formas, desde aquellas ad hoc de activación intermitente, por ejemplo en respuesta a desastres, a asociaciones estables en que las empresas y ONG sirven como canales de distribución de servicios públicos”



Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público, (Mark H. Moore)

- Durante un largo periodo de tiempo, la idea de la realización efectiva de las políticas, en lugar de la gestión exitosa de las organizaciones públicas, fue el tema central de la gestión pública.
- Dicha concepción de la gestión como realización de políticas acabo desvaneciéndose porque, al centrarse única y exclusivamente en políticas en lugar de organizaciones, dejaba fuera de alcance importantes cuestiones relacionadas con el modo en que se deben desarrollar y utilizar las organizaciones públicas.
- Los directivos públicos deben desarrollar “valor público” integrando:
 - La reflexión sustantiva de lo que es valioso y eficaz
 - Un diagnóstico de las expectativas políticas
 - Análisis detallados de lo que es viable operativamente
- Al concebir el valor público los directivos deben encontrar una manera de integrar la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa.



Valor público

- **Triángulo estratégico para concebir el valor público**
 - En que medida el propósito genera valor público
 - En que medida recibirá el apoyo político y legal
 - En que medida es viable administrativa y operativamente
- **Cinco tareas diferentes de la gestión pública**
 - La promoción emprendedora
 - La gestión del desarrollo de la política
 - La negociación
 - La deliberación pública y el liderazgo
 - El marketing público



El “New Public Management” .. es una política pública... acerca de la gestión pública (M. Barzelay)

- Emerge, con distintas variantes, del mundo anglosajón: Reino Unido, Nueva Zelandia, Australia, Escandinavia, USA.
- Expresa la idea de un flujo acumulado de decisiones de política pública que a lo largo de los últimos 20 años ha producido cambios radicales en la gestión del estado
- Está esencialmente relacionado con intervenciones horizontales. Son reglas institucionales y organizacionales para todo el sector público, que afectan:
 - presupuestación,
 - manejo financiero,
 - servicio civil y alta dirección pública
 - relaciones laborales,
 - compras públicas,
 - organización y métodos,
 - auditoría y evaluación.
- En su esencia, presupone políticas públicas fijadas en Ministerios, y Servicios profesionalizados que las ejecutan con mayores grados de libertad y un convenio de desempeño estratégico.



El “clásico”: “REINVENTAR” EL GOBIERNO, SIGUIENDO DIEZ PRINCIPIOS BASICOS” (Osborne y Gaebler)

- 1. Separar la toma de decisiones (llevar el timón) de la ejecución y prestación del servicio (remar)**
- 2. Mejor facultar que servir directamente**
- 3. Inyectar competitividad e innovación en la prestación de servicios públicos**
- 4. La transformación de las organizaciones regidas por reglas.**
- 5. Financiar el producto, no los datos**
- 6. Ganar en lugar de gastar**
- 7. Satisfacer las necesidades del cliente**
- 8. Más vale prevenir que curar**
- 9. Gobierno descentralizado**
- 10. Provocar el cambio a través del mercado**



Según H. Mintzberg y J. Collins...



- La idea es llegar a un estilo de desarrollo donde se balancee adecuadamente cuáles servicios deben ser prestados por el sector privado, cuáles por empresas cooperativas, cuáles por entidades sin fines de lucro, y cuáles por el sector público.
- Los negocios tienen tanto que aprender del buen gobierno , como el gobierno de los buenos negocios.
- Los países requieren de buen gobierno, no de gobierno avergonzado de su propia existencia.



Habría entonces, según Mintzberg, varios modelos de gestión pública....

- “Gobierno como máquina” (o weberiano): dominado por normas, leyes y estándares, con elevado nivel de control del aparato central, y compartimentos estancos. Su propósito central es controlar la corrupción y el uso arbitrario del poder político... y la eficacia importa poco.
- “Control del rendimiento”: generar unidades de “negocio público”, bajo el lema de “aislar los temas, asignar recursos y medir resultados”.
- “Gobierno virtual”: el lema es “privatizar, contratar y negociar” la prestación de servicios, dejando en el aparato central la fijación de políticas y regulaciones.
- Gobierno “emprendedor y en red”, altamente innovador, que articula redes público-privadas de cooperación



La indispensable evaluación externa.

- **Rekenkamer (Corte Holandesa de Auditoría, www.rekenkamer.nl) o el General Accountability Office norteamericano (www.gao.gov) dedican cerca de un tercio de sus labores a lo mismo que hacen nuestras criollas Contralorías, es decir, vigilar que los funcionarios públicos cumplan con las normas administrativas y la probidad. Lo interesante está en los otros dos tercios de sus labores.**
- **Estos entes, al igual que otros similares del mundo industrializado, siendo absolutamente autónomos respecto del Poder Ejecutivo, y de alto nivel técnico, tienen la facultad de evaluar, cuando lo desean, el impacto, efectividad y rentabilidad social de las instituciones, de las políticas y programas públicos, e incluso de las leyes.**
- **Al igual que cualquier contralor, estas oficinas no tienen poder ejecutivo. Se limitan a evaluar, y a poner los resultados de sus evaluaciones en su sitio web a disposición de cualquier ciudadano que desee saber cómo se están gastando sus impuestos.**



Hay una fuerte tendencia internacional a la “certificación no prescriptiva”

La mayor parte de los modelos están inspirados en el *Total Quality Management* (TQM) que busca mejoramiento continuo de la organización como un todo, satisfacción de clientes y *stakeholders*. En el caso de los modelos de excelencia la base es el Malcolm Baldrige, y está permeando los países de la OECD ISO, IWA 4, EFQM, PSEM, CAF, Norma Chilena de Calidad sobre Servicios Municipales.

Preliminarmente se puede decir:

A) buscan establecer “consistencias básicas” (ISO) y “satisfacción plena” de los *stakeholders* (modelos de excelencia).

B) Hay modelos genéricos (ISO 9001, EFQM) versus modelos adaptados a la realidad local (IWA) y pública (CAF, PSEM)

C) Tienen distintos focos en su nivel de alcance (*input-outcomes*) La ISO en *inputs* y actividades; EFQM, CAF y Norma Chilena de Servicios Municipales, incluyen *outputs* e impactos inmediatos; la PSEM observa impactos finales.

D) Todos los modelos son “No Prescriptivos”



Una pequeña aclaración

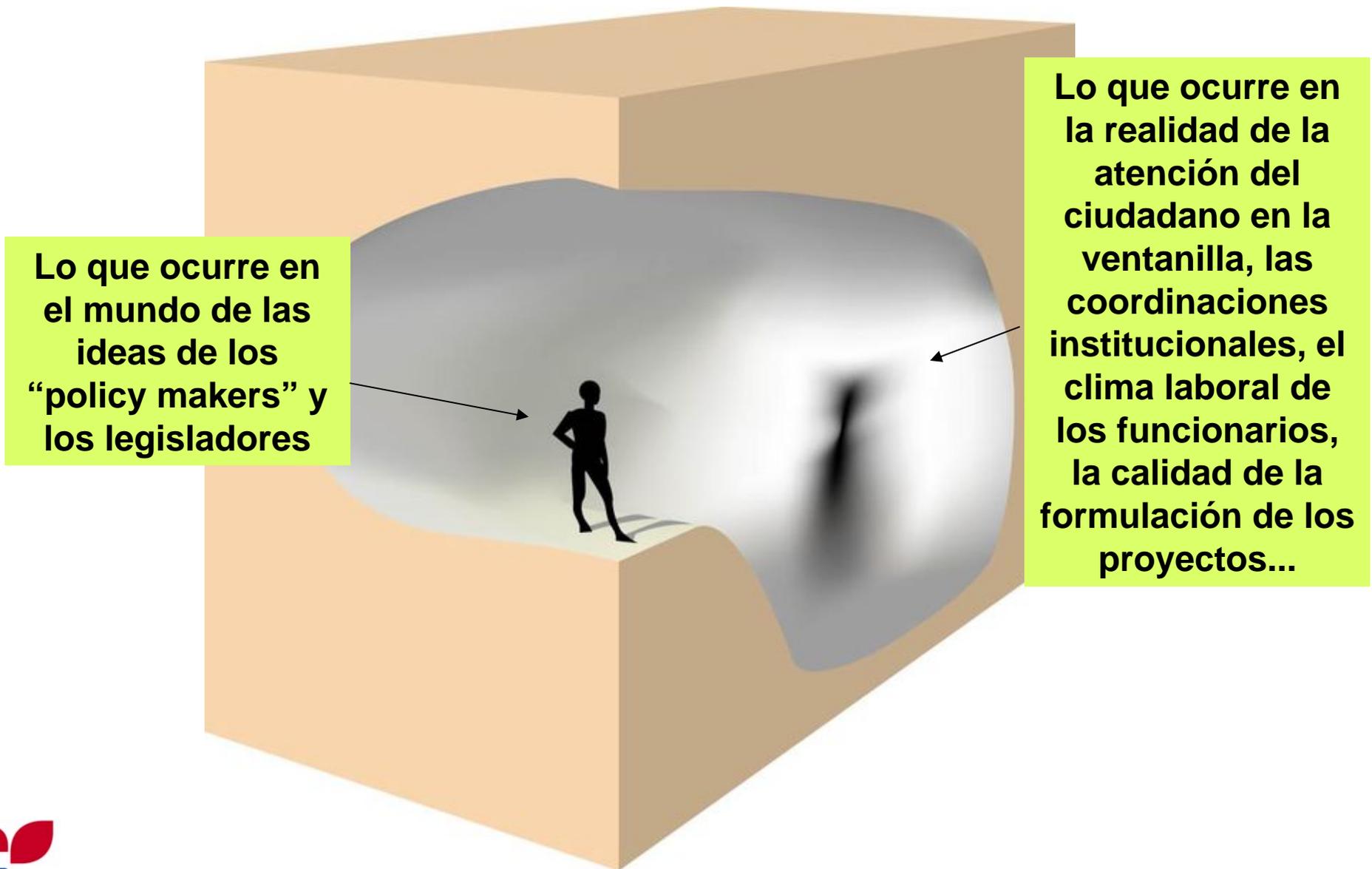
- **Esta es una medición “prescriptiva”:** “el número de atenciones ambulatorias del Hospital San José superó las 70.000 por año”
- **La medición “no-prescriptiva”:** “el Hospital San José cuenta con un método y procedimiento documentado para el mejoramiento permanente de su proceso de prestaciones ambulatorias”
- **Es necesario tener muy en cuenta en qué momento y con qué propósito se utilizan evaluaciones de uno y otro tipo.**



Sección II: La confrontación con la realidad chilena



Distorsión # 1: La “caverna de Platón”

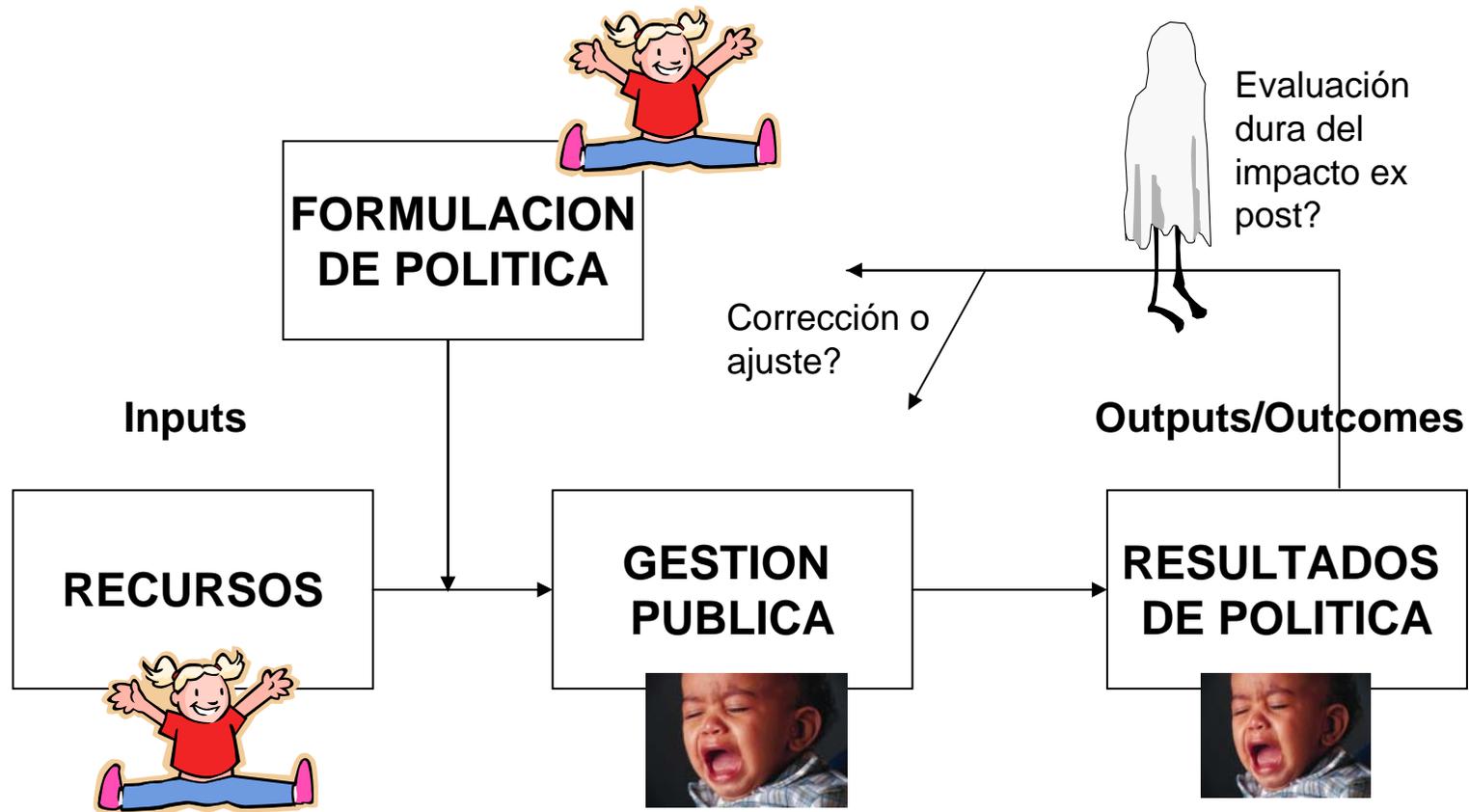


Distorsión # 2: ‘Back to the Rough Ground!’ Beyond Theory to Practice in Evaluation. T. A. Schwandt

- “Performativity” se refiere a la “exteriorización del conocimiento”.
- El conocimiento, y la relación entre los proveedores y usuarios del conocimiento, se “commoditiza”.
- En gobierno, “performativity” es un principio de gobernanza y mecanismo de conducción a distancia, que reemplaza la intervención y la prescripción por la colocación de metas, la rendición de cuentas y la comparación.
- Esto se logra con tecnologías tales como calidad total, indicadores de desempeño, y auditorías de desempeño.
- La “rendición de cuentas”, en el discurso contemporáneo, es una noción técnica y contractual. La “responsabilidad” es una noción moral. La “rendición de cuentas” induce a ver la evaluación como un “commodity” que se compra, vende y aplica.
- “Responsabilidad”, en cambio, refuerza la idea de que el aprendizaje se desarrolla en un diálogo recíproco, que presume un conjunto de motivaciones y disposiciones a “hacer lo correcto”, y considera el aprendizaje como un proceso colectivo de transformarnos en personas de una cierta naturaleza.



Distorsión # 3: Políticas vs. desempeño de las políticas



Distorsión # 4: Insularidad (Waissbluth, Revista del CLAD)

- **La “insularidad” es un fenómeno estructural del sector público en todas partes. Tiene causas profundas. Es como la diabetes. No tiene cura, solo paliativos.**
- **Si es fuerte al interior de las instituciones, es aun peor entre instituciones.**
- **Lo malo es que los problemas del país y de la Sra. Juanita son transversales, y la institucionalidad y la planificación, control y ejecución es sectorial.**



Seis rasgos deseables del Estado en el Siglo XXI (Marshall, Waissbluth, Expaniva – CEP)

- 1. Estado orientado a resultados**
- 2. Estado transparente, cercano y participativo**
- 3. Descentralización gradual, efectiva y consensuada**
- 4. Estado visionario y prospectivo**
- 5. Estado integrador, flexible y en red**
- 6. Estado con directivos y funcionarios de calidad, en entidades crecientemente autogestionadas.**



Las interrogantes

- ¿Tenemos en Chile prácticas y estilos de planificación de largo plazo y anuales, que después le den sentido y utilidad a un sistema de control de gestión y evaluación, tanto estratégico como operacional?
- ¿Hasta qué punto los organismos transversales, como DIPRES o SEGPRES, MIDEPLAN, o la Contraloría, no están *de facto* sustituyendo la responsabilidad de ministros sectoriales, intendentes y directores de servicio, los cuales “chutean hacia arriba” su mandato y responsabilidad esencial de planificar y luego controlar la gestión?
- ¿Hasta qué punto el uso excesivo de la aprobación ex ante (tanto presupuestal como de inversiones como administrativa) no genera un “chuteo de responsabilidades hacia arriba o hacia el lado” en los Ministerios Sectoriales, Gobiernos Regionales y Directores de Servicio?
- Una vez definidas las políticas públicas, ¿de quién debiera ser, de fondo, la responsabilidad por la planificación, la presupuestación, la evaluación y el control de gestión? ¿De los servicios públicos, gobiernos regionales y municipios, o de la superestructura gubernamental?



Las interrogantes

- ¿Hasta que punto hemos caído en el “performativity” de carácter ritual, sustituyendo con ello los diálogos significativos de carácter estratégico – y de servicio público - entre los distintos estamentos del poder ejecutivo?
- ¿Es la institucionalidad pública de planificación, control de gestión y evaluación la más adecuada?
- ¿Estamos en presencia de una hiperproliferación de instrumentos e indicadores, que a la postre terminan diluyendo y obscureciendo la discusión de lo verdaderamente relevante? ¿No es acaso el resultado una “planificación y control de gestión de carácter ritual”?
- ¿Estaremos cayendo en un uso excesivo de indicadores “cuantitativos y verificables” – por cierto importantes – pero a costa de diluir la discusión de metas estratégicas de carácter más cualitativo?
- ¿No estaremos a veces mezclando y confundiendo en un mismo saco los incentivos institucionales, con los incentivos individuales, con el ámbito del mejoramiento de la gestión, y con el ámbito de la medición no-prescriptiva del mejoramiento de gestión?



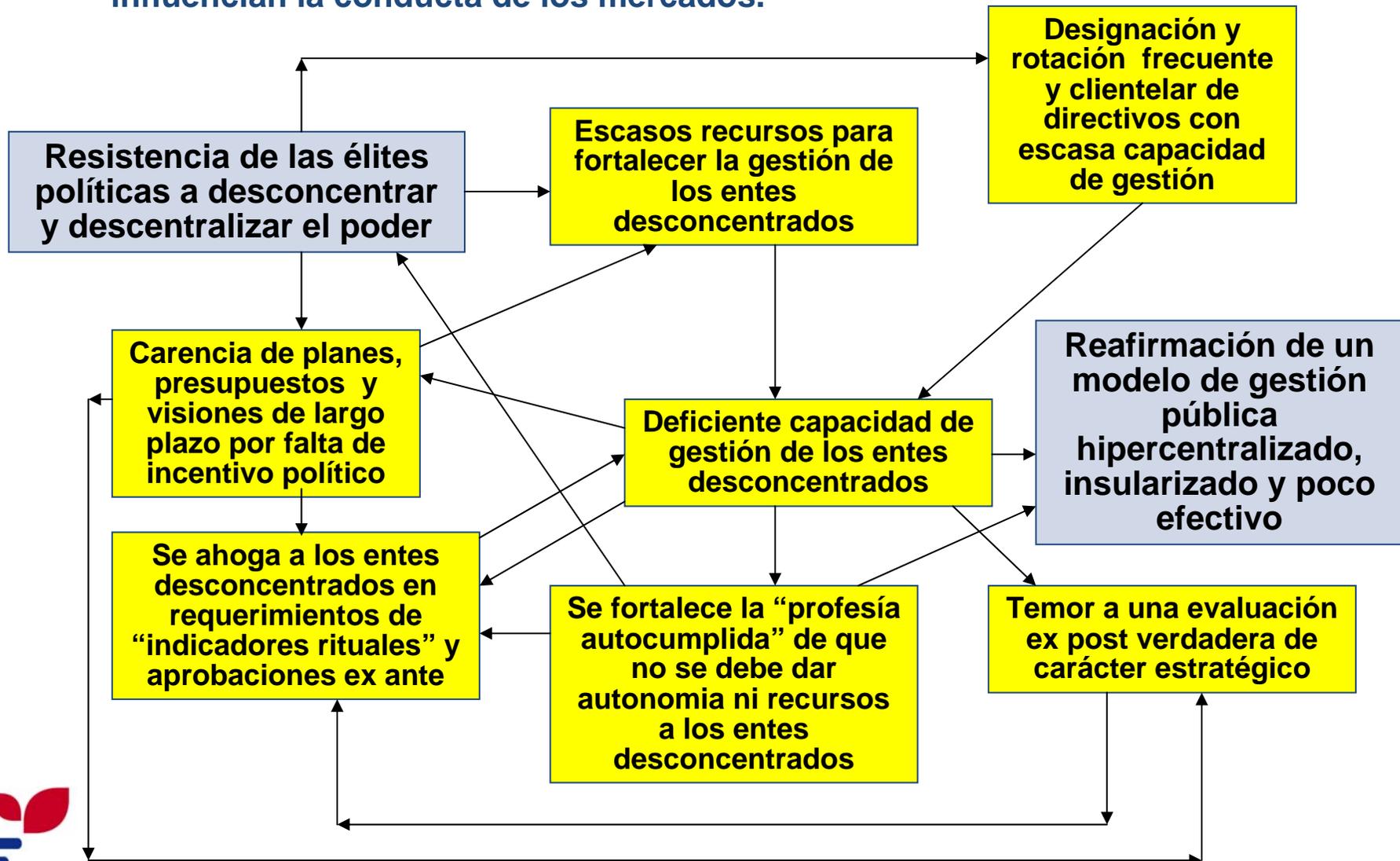
Interrogantes

- ¿Se le está dando a la tasa de ejecución presupuestal un énfasis desmedido por sobre la eficacia, eficiencia y calidad de las intervenciones públicas?
- ¿Es la planificación la que orienta la presupuestación, o de facto, es la presupuestación la que define la planificación?
- ¿Quién hace o debiera hacer la evaluación ex post, si es que se hace?
- ¿Qué rol, espacio, atención y legitimidad debiera tener un convenio de desempeño estratégico, verdadero y no ritual, para articular y alinear los distintos estamentos institucionales?
- ¿Cómo resolver el problema de la planificación y ejecución intersectorial y regional?
- ¿Qué espacios de libertad estratégica y operacional se le debiera dar a Servicios, Intendencias y Municipios que demuestren – bajo algún sistema de evaluación o acreditación - una capacidad de gestión superior al promedio?
- ¿Es compatible un proceso de planificación y ejecución efectivo con una tasa excesivamente elevada de rotación de directivos?



La economía política del problema

(WIKI) El término *economía política* se utiliza para referirse a estudios que se apoyan en la economía, la sociología, la comunicación, el derecho y la ciencia política, para entender cómo las instituciones y los entornos políticos influyen la conducta de los mercados.



La economía política del problema

- **En suma, dado el carácter sistémico, multivariado, y de círculo vicioso de la situación....**
- **Mejorar el modelo de gestión del estado chileno, y por ende, su ciclo de planificación, presupuestación, control de gestión y evaluación...**
- **Requerirá un pacto político para una intervención sistémica y multi-institucional del problema.**

