

MGGP

MAGÍSTER EN GERENCIA Y GESTIÓN PÚBLICA

UNIVERSIDAD DE TALCA



MÓDULO: GESTIÓN PÚBLICA

PROFESOR CARLOS RAMÍREZ GUERRA

ENERO 2010

cheramig@gmail.com

La **administración**, como profesión, nació en el área pública para expresar una función subordinada a los consejos y a las asambleas o al poder político. La más noble expresión de la administración tiene origen en el siglo XVII, con la institucionalización más clara del cargo de ministro: del latín *minus* (menos), que se contrapone a *magis* (más), de *magister*, o magistrado. Así, el administrador era el ejecutor de las decisiones emanadas de los organismos políticos superiores o de los parlamentos y asambleas legislativas.

Motta, P. R. (1993: 13).

¿Administración, Gerencia, o Gestión?

La expresión **gerencia** tuvo su origen en el área privada para significar una función subordinada a aquellos que se encuentran en los consejos superiores. Gerentes o ejecutivos eran las personas encargadas de ejecutar las órdenes de los directores, propietarios o miembros de los consejos de administración de las empresas.

Motta, P. R. (1993: 13).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

Administración, Gerencia, Dirección

Los términos administración, gerencia y dirección han sido víctimas de ambigüedades e incomprensiones propias de quien todavía está gateando en sus pretensiones científicas.

Motta, P. R. (1993: 14).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

Administración, Gerencia, Dirección

En inglés británico, así como en francés, la palabra management, empleada técnicamente..., quiere decir esencialmente la gestión privada, y la palabra administration tiende a significar la gestión pública.

En inglés norteamericano, management se utiliza, casi indistintamente, como sinónimo de administration.

Motta, P. R. (1993: 15).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

En el rigor vernáculo, **los vocablos administración, gerencia y gestión son sinónimos.**

Hasta la década de los 70, la palabra administrador era más importante que la de gerente.

Se consideraba de más baja jerarquía a los gerentes, o los que ejercían funciones en pequeños comercios.

A lo largo de los años, el deslustre de la palabra administración ha servido para recuperar la palabra gerencia, que hoy, prácticamente, ha desplazado a aquélla.

Motta, P. R. (1993: 14).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

¿Administración, Gerencia, o Gestión?

Desde los 90, cuando aun no indicaba funciones ejecutivas, el término **gestión** pasó a ser utilizado para definir el campo de la administración y de la gerencia, otra vez para compensar los desgastes terminológicos...., pero no para agregar un cambio de concepto.

Motta, P. R. (1993: 14).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

Sin embargo, ciertos autores pretenden diferenciar ambos términos. Por ej. Dedic (2008: 6), sostiene que “**administrar** tiene que ver con el seguimiento de instrucciones determinadas, en tanto gestionar implica hacerse cargo de los resultados obtenidos”.

Brugué y Subirats (1996:12), en el mismo sentido, plantean que la **gestión** “no se refiere a la jerarquía organizativa de una administración clásica, sino a la capacidad de promover la innovación sistemática del saber y, al mismo tiempo, de sacarle el máximo rendimiento en su aplicación a la producción. Gestionar, en definitiva, no significa ni ejercer autoridad ni organizar. **Gestionar** significa utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua, asumir la responsabilidad sobre la acción de un sistema.

Profesor Carlos Ramírez Guerra

Administración Pública y Gerencia Pública son conceptos considerados sinónimos por algunos, mientras que otros los consideran antónimos. En realidad son dos enfoques, que en alguna medida corresponden a períodos distintos de la historia de la Administración y por otra, a dos perspectivas del mismo objeto.

En primer lugar se puede entender por Administración Pública lo que dice relación con la estructura, las normas y los procedimientos establecidos. Se refiere entonces a la parte estática y formal del fenómeno administrativo. Por el contrario, la Gestión Pública se refiere a la parte dinámica: las acciones, los resultados, las evaluaciones y las correcciones en el quehacer administrativo.

Orellana, P. (2004).

La Gestión Pública se refiere ... a la dinámica operacional de las instituciones que orienta el trabajo de sus funcionarios hacia el logro de resultados. Esta parte dinámica es diferente de la dimensión institucional que privilegia las reglas, las estructuras y los recursos. La parte institucional sigue existiendo, aunque no esté trabajando. Sin embargo, estas dos partes coexisten y constituyen la organización pública.

La Gestión Pública pone el acento en la dimensión operacional de los servicios públicos, mirándola a partir de los resultados, más bien que de las reglas. Aquí está la diferencia entre Gestión y Administración. La combinación de las reglas, personas, recursos y relaciones producen resultados. Los resultados son la esencia de la gestión. Los elementos que la posibilitan es la Administración.

Orellana, P. (2004).

La Gestión pública se centra en los resultados y en las personas que configuran la dimensión operacional del enfoque, mientras que la Administración se enfrasca en las reglas, normas, formas y estructuras.

Para la Administración Pública, el énfasis hay que ponerlo en el sistema político vigente y en la naturaleza y el papel de las instituciones públicas, centrándose en los objetivos del Estado traducidos en leyes, reglamentos y control. A la inversa, la gestión pública pone el énfasis en el funcionamiento de las organizaciones públicas y en la ejecución de las políticas y muy especialmente los resultados.

Desde esta perspectiva, la Gestión Pública se concentra en el manejo de los procesos, en la responsabilidad de los administradores, en los resultados y en la comprensión del medio ambiente.

Orellana, P. (2004).

En Chile, Gestión Pública y Gerencialismo (management) se confunden. Los dirigentes del proceso modernizador chileno se auto califican de "gerencialistas". Lo que trae otras connotaciones, especialmente la de considerar que el éxito administrativo depende del gerente. Es decir, conciben el éxito del servicio público de la misma manera que una empresa privada que triunfa por la habilidad y genialidad de sus gerentes.

Orellana, P. (2004).

¿Administración, Gerencia, o Gestión?

La expresión **gerencia** tuvo su origen en el área privada para significar una función subordinada a aquellos que se encuentran en los consejos superiores. Gerentes o ejecutivos eran las personas encargadas de ejecutar las órdenes de los directores, propietarios o miembros de los consejos de administración de las empresas.

Motta, P. R. (1993: 13).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

¿Qué es la Administración?

En general: Lo que hacen los gerentes.

Un proceso de coordinar e integrar actividades de trabajo para que se lleven a cabo eficiente y eficazmente con otras personas y por medio de ellas.

Robbins, S., y Coulter, M. K. (2005: 7).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

¿Qué es Gerencia?

La American Management Association define la gerencia como una función que tiene por objeto “conducir recursos humanos y físicos hacia unidades de organización dinámica, para lograr objetivos a satisfacción de aquellos a quienes se sirva, con alto grado de moral y sentido de realización por parte de aquellos que rinden el servicio”.

Batten J.D. , (1968: 42).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

ACCIÓN GERENCIAL

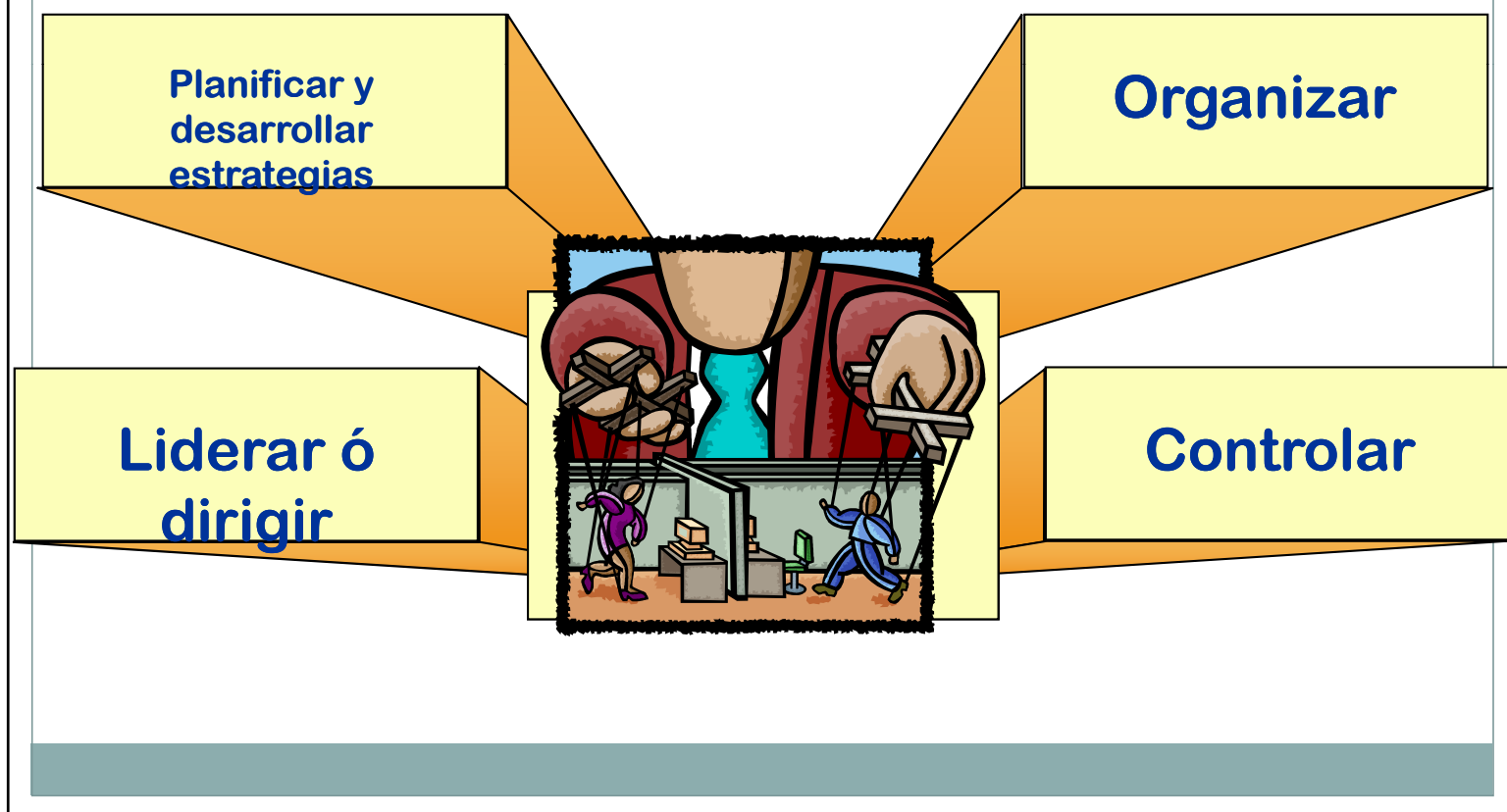
La **gerencia** es el arte de pensar, de decidir y de actuar ; es el arte de hacer que las cosas se realicen, de obtener resultados, los cuales pueden ser definidos, previstos, analizados y evaluados y deben obtenerse a través de las personas, en una interacción humana constante.

Por un lado, puede tomarse la gerencia como algo científico, racional, haciendo énfasis en los análisis y las relaciones de causa efecto, para prever y anticipar acciones en forma más consecuente y eficiente. Por otro lado, debe aceptarse en la gestión la existencia de un aspecto de imprevisibilidad y de interacción humana que le confieren la dimensión de lo ilógico, de lo intuitivo, de lo emocional y espontáneo, y de lo irracional. Los dirigentes deben entender la gestión moderna en ambos sentidos.

Motta, P. R. (1993: 25).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

Las cuatro funciones de la administración



MANAGEMENT: CREACIÓN DE VALOR

La creación de valor es el principio que estimula al *management* moderno y es su principal responsabilidad.

La creación de valor responde la parte del *por qué* de la pregunta fundamental del *management*; apunta al corazón del propósito de una organización, a la misión que justifica su existencia.

Ello supone “un importante cambio de enfoque desde la gestión de recursos que se ponen en funcionamiento (*las contribuciones*) hacia la gestión del rendimiento (*los resultados*)”.

Magretta, J. (2003: 28 y 37).

QUÉ ES EL VALOR?

El valor creado para el cliente suele residir en tiempo de trabajo o en materiales ahorrados, y esos ahorros se pueden convertir rápidamente en su equivalente en dinero efectivo.

Para los consumidores, el valor suele residir en intangibles, en el aspecto y tacto de un producto; en emociones, en estatus, prestigio, facilidad de uso, economía...

Magretta, J. (2003: 38 - 41).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

VALOR

Los clientes definen el valor.

El valor adopta diversas formas:

- **La utilidad de un producto**
- **Su calidad**
- **La imagen que con él se asocia** (*por la publicidad y promoción*)
- **Su disponibilidad**
(*la facilidad con que se consigue por venta o distribución*)
- **El servicio que lo acompaña.**

Magretta, J. (2003: 38 - 41).



Y qué pasa con las organizaciones sin fines de lucro?

Las organizaciones sin fines de lucro bien manejadas tienen que asumir el desafío adicional de imponerse a sí mismas la disciplina de la misión.

Deben hacerse su propio conjunto de preguntas engañosamente simples: «¿cuál es nuestra misión?» ¿qué valor único tenemos que crear?» «¿quién nos va ayudar a cumplir nuestra misión y cómo podemos hacer compatibles sus intereses con los de nuestra misión?»

La misión, no los «clientes», debe estar en el asiento del conductor. Los «clientes» pueden desviar a las organizaciones conducidas por una misión.

Magretta, J. (2003: 59-60).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

Y qué pasa con las organizaciones sin fines de lucro?

La misión de la organización es lo único que mantiene al *management* cuando se enfrenta a opciones difíciles.

Las organizaciones sin fines de lucro son más difíciles de gestionar porque carecen de la precisa retroalimentación que proporciona que paga en una organización con fines de lucro. En la mayoría de aquéllas hay una desconexión entre la gente que las financia y sus beneficiarios.

Magretta, J. (2003: 61-62).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

ORGANIZACIONES PÚBLICAS

“**Las organizaciones son un constructo social** de la modernidad donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido; donde los recursos se movilizan y se aplican; donde las políticas se generan y luego se aplican; donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica; en donde los marcos de interacción y de regulación dan sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas; donde la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones”.

Arellano (2004:13).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

ORGANIZACIONES PÚBLICAS

“Las organizaciones son constructos humanos creados y estructurados intencionalmente con la idea de perseguir ciertos fines, pero **que están compuestos por grupos e individuos que buscan objetivos ambiguos y específicos, en estructuras móviles y heterogéneas** que permiten la ampliación del espacio de libertad de los actores organizacionales, y la capacidad de interpretar y transformar las reglas y los símbolos”.

Arellano (2004:13).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

ORGANIZACIONES PÚBLICAS

“Las organizaciones gubernamentales, al estar insertas en una lógica no lineal o unificada, son en la práctica un conjunto de entes heterogéneos”.

...

“las organizaciones gubernamentales tienen un contexto propio, redes interorganizacionales particulares, valores, símbolos, normas y actores que generan sentido y la interpretación de la acción”.

Arellano (2004:14).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

ORGANIZACIONES PÚBLICAS

“Las organizaciones gubernamentales están insertas y limitadas por un marco legal, social, económico y político que les da existencia general; sin embargo, como tales se enfrentan a una realidad particular en un tiempo concreto con recursos humanos específicos. Es por ello que **son capaces de generar sus propias lógicas más allá de las influencias políticas y los incentivos económicos**”.

Para entender este fenómeno es necesario comprender tres características que conforman y moldean a las organizaciones gubernamentales:

Arellano (2004:14).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Características

- 1) **Forman parte del gobierno como una serie de estructuras organizacionales diferenciadas** en medio de sociedades cada día más complejas y plurales;
- 2) **Son organizaciones duales...** deben ser comprendidas más allá de la lógica legal, normativa o política... deben analizarse ... como determinadas tanto formal como legalmente en cuanto a sus objetivos, pero como organizaciones que una vez construidas adquieren lógica propia, se enfrentan a su propio contexto y complejidad y desarrollan capacidades. En fin, realizan esfuerzos de sobrevivencia como cualquier otra organización, y
- 3) **Las organizaciones gubernamentales forman parte de una red...** Las relaciones entre ellas, si bien responden a cierta lógica formal, no se pueden explicar sólo con reglas y normas... las organizaciones no tienen como marco de referencia sólo la ley y la política, sino también las relaciones informales entre ellas". Arellano (2004:14- 16).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

¿Es así en la administración pública ?.

Puede ser, pero no necesariamente.

Uno de los problemas de fondo en la gestión pública, es que no siempre es posible lograr que los recursos disponibles y su adecuada administración permitan dar un buen servicio, lo que genera insatisfacción en los "stakeholders".

Adicionalmente, la propia insuficiencia de recursos no permite que los servidores públicos, cumplan sus funciones con "alto grado de moral y sentido de realización".

Sanchez , A. F., (2003: 34).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

¿Es así en la administración pública ?.

Otro de los problemas frecuentes es la imprecisa definición de las misiones y objetivos de las instituciones públicas y en algunos casos, la multiplicidad de responsabilidades asignadas, por razones coyunturales, que se van haciendo permanentes, por presiones de grupos de interés o por el ejercicio mismo de las formas de hacer política.

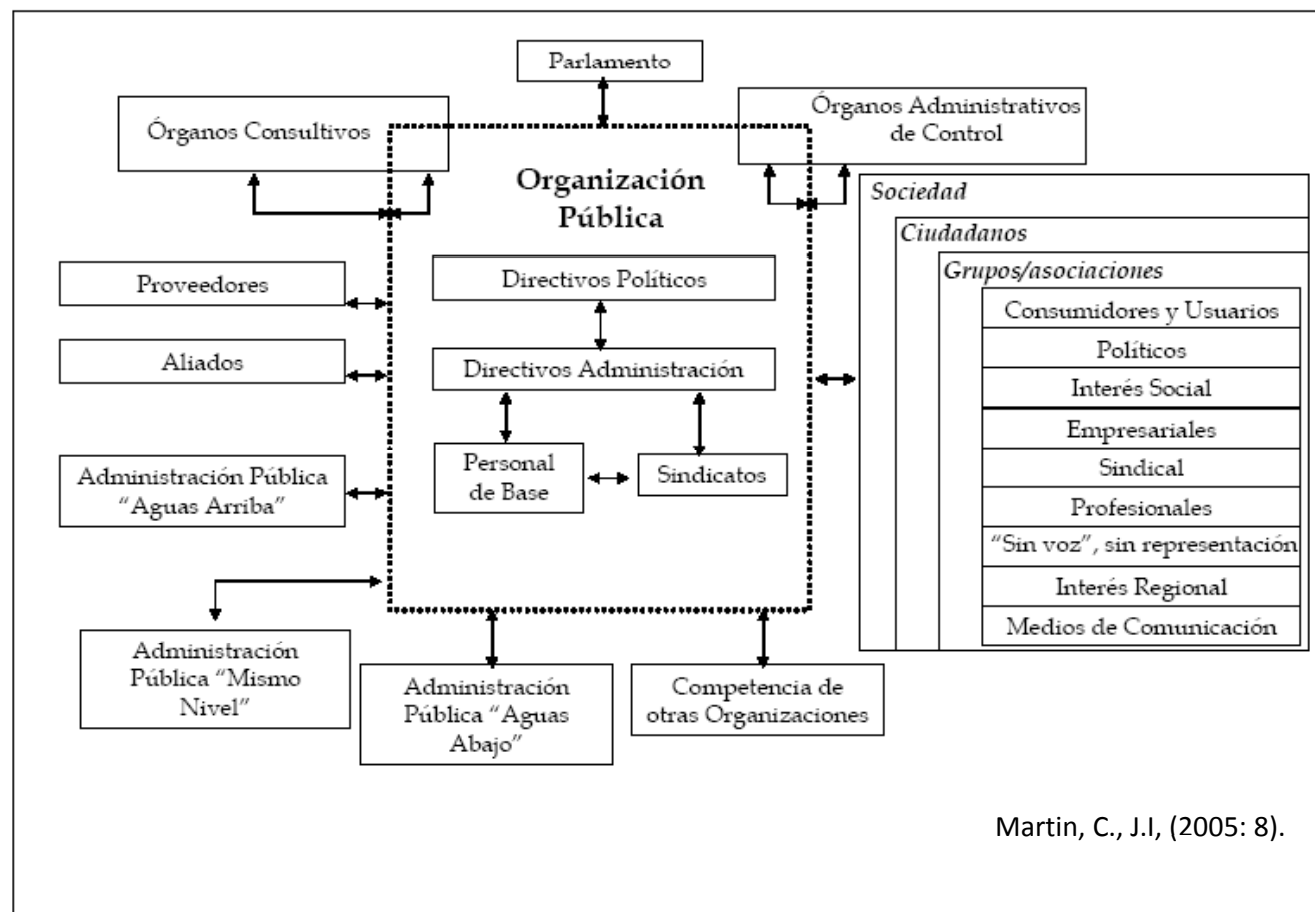
No cabe duda que el “clientelaje” afecta el buen funcionamiento de las instituciones públicas.

Sanchez , A. F., (2003: 34).

Profesor Carlos Ramírez Guerra



RELACION DE GRUPOS DE INTERES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Profesor Carlos Ramírez Guerra

GOBIERNO

El Gobierno existe para servir los intereses generales del Estado y de la sociedad. El Interés Público y su definición y el Interés Nacional y su consecución son tarea propias del gobierno y de la administración pública siendo fundamental dirimir y decidir las opciones entre el Interés Público y el Interés Privado.

El gobierno es, entre todas las asociaciones la que tiene la autoridad política suprema, definida por la constitución y regulada por otras instituciones del Estado y además sancionada por el electorado. Tiene a su vez el monopolio de la fuerza legal.

El gobierno como instrumento del Estado debe mostrar su capacidad en la organización, conducción e interpenetración con la sociedad civil.

Barrientos, J.A., (1999: 16).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

GOBIERNO

El Gobierno es:

- Estructura: Poder Ejecutivo
- Función: decidir sobre asuntos de interés público
- Ciencia y Arte: habilidades y conocimiento.

En Chile el Poder Ejecutivo lo encabeza el/la Presidente de la República quien tiene la función principal de GOBERNAR y ADMINISTRAR el Estado.

- Gobernar: Decidir
- Administrar: Ejecutar

Doña, K., (s/a: p. 9).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

Interés público

El interés público es definido por los ciudadanos al aprobar libremente los lineamientos programáticos establecidos en la Constitución Política. Estos lineamientos orientan la promulgación de las leyes fundamentales y de éstas surgen los aspectos reglamentarios y regulatorios que debe poner en práctica el Poder Ejecutivo.

El interés público siempre corresponde a razones que contribuyen al progreso de la sociedad en su conjunto y no a un interés particular. Los asuntos de interés público tienen que ser libremente aceptados por los ciudadanos.

Sanchez , A. F., (2003: 24).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

Interés público

La **gestión pública** es la razón de ser del Poder Ejecutivo y no es otra cosa que la gestión de los asuntos de interés público que los ciudadanos reconocen como propios. Por tanto un asunto de interés público no puede ser impuesto a la voluntad mayoritaria en un régimen democrático.

...

El interés público tiene diferente naturaleza pero todas las razones que se invocan en su nombre deben estar asociadas al progreso de la sociedad y a la distribución justa y equitativa de los beneficios resultantes.

Sanchez , A. F., (2003: 24).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

Interés público

La gestión de los asuntos de interés público es ejercida por las autoridades libremente elegidas y designadas, para poner en operación las atribuciones otorgadas al Poder Ejecutivo, que actúa en función de los mandatos que los ciudadanos le otorgan, a través de sus representantes en el Poder Legislativo. La conducta de los funcionarios elegidos y designados puede ser sancionada por el Poder Judicial, por decisión expresa de los órganos de control y fiscalización del propio Poder Ejecutivo; y por decisión del Poder Legislativo.

Sanchez , A. F., (2003: 23).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

La gestión pública debe ante todo garantizar la gobernabilidad de la sociedad, lo que implica que una buena parte de las aspiraciones que cohesionan a sus miembros deben ser alcanzadas o en caso contrario, generar la confianza y aceptación relacionados con las razones que explican su no cumplimiento. En última instancia, las instituciones públicas tienen una vigencia efectiva en función de la conducta y decisiones de sus gerentes.

Sanchez, A. F., (2003: 29).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

Ninguna institución pública tiene razón de ser por si misma aunque obviamente existen instituciones como las de educación, salud, orden interno y seguridad nacionales que justifican una existencia permanente. Sin embargo, sus misiones, retos y desafíos y formas de encarar los problemas cambian también constantemente, viéndose obligadas a innovar sus responsabilidades y funciones, de acuerdo a los requerimientos de la sociedad y los cambios tecnológicos.

Sanchez, A. F., (2003: 30).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

La gestión de los asuntos de interés público tiene por objeto cumplir una misión encomendada por la sociedad, mediante el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Si ésta desaparece o se cambia por otra, las instituciones públicas deberían desaparecer o transformarse. Por eso, el Estado debe concebirse como una entidad en constante transformación, el anquilosamiento lo vuelve ineficaz y depredador de los recursos que le son conferidos. Su primera responsabilidad es lograr que las misiones que se le encomiendan se cumplan y la segunda, hacer que su trabajo sea productivo y que redunde en beneficio de la sociedad.

Sanchez, A. F., (2003: 31).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

No se trata sólo de ejecutar misiones sino de lograr siempre resultados que satisfagan las aspiraciones de los ciudadanos. En este sentido, las autoridades políticas, que son las elegidas, y los funcionarios públicos, que son designados, deben ser plenamente conscientes de las responsabilidades sociales que asumen. Toda esta forma de abordar la gerencia pública tiene que ver con la rendición de cuentas o “accountability”.

Sanchez, A. F., (2003: 31).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

“ACCOUNTABILITY” o RENDICIÓN DE CUENTAS

- El concepto de “*accountability*” hace referencia a la capacidad institucional para que las autoridades políticas y los funcionarios públicos rindan cuentas de sus conductas, lo que implica que deben fundamentar la base jurídica que justifica sus actos de gobierno.
- La cuestión central del “*accountability*” es cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando claras las diferencias entre las autoridades políticas, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Esto es crucial respecto del concepto de **representación** política en los sistemas democráticos.
- Para que la rendición de cuentas funcione debe estar muy claro qué se puede y debe controlar; quién controla o debe controlar; cómo controlar, qué misiones y funciones o temas se pueden controlar y por cuánto tiempo.

Fuente: Sanchez, A. F., (2003: 28), en base a Enrique Peruzzoti y Catalina Smulovitz (2002) “ Controlando la Política. Serie Temas, Grupo Editorial SRL, Buenos Aires, Argentina.

Profesor Carlos Ramírez Guerra

Más allá de la público y lo privado

Organizaciones Propiedad Cooperativa

controladas formalmente por sus proveedores; por sus clientes, por sus empleados

Organizaciones Sin Propietario

organizaciones no gubernamentales (ONG), No empresariales y No cooperativas (ONE y ONC)



Organizaciones Propiedad del Estado (estatales)

Organizaciones Propiedad Privada

Nacionalización ↔ Privatización

Mintzberg, H., (1997).

La única “**ventaja competitiva**” que pueden desarrollar este tipo de instituciones, es la capacidad de gerencia, de desarrollo humano y de uso racional de los recursos y en general de cultura organizacional, aspecto éste último que tiene que ver con la manera como se encaran los asuntos de interés público encomendados. Esta “ventaja competitiva” se alcanza cuando la institución tiene un fuerte prestigio social y los ciudadanos tienen confianza en sus dirigentes y en la eficacia del cumplimiento de la misión encomendada, claramente refrendada por indicadores, cualitativos y cuantitativos, de desempeño.

Sanchez , A. F., (2003: 27).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

“Detrás de toda amenaza, existe una oportunidad”

Proverbio chino

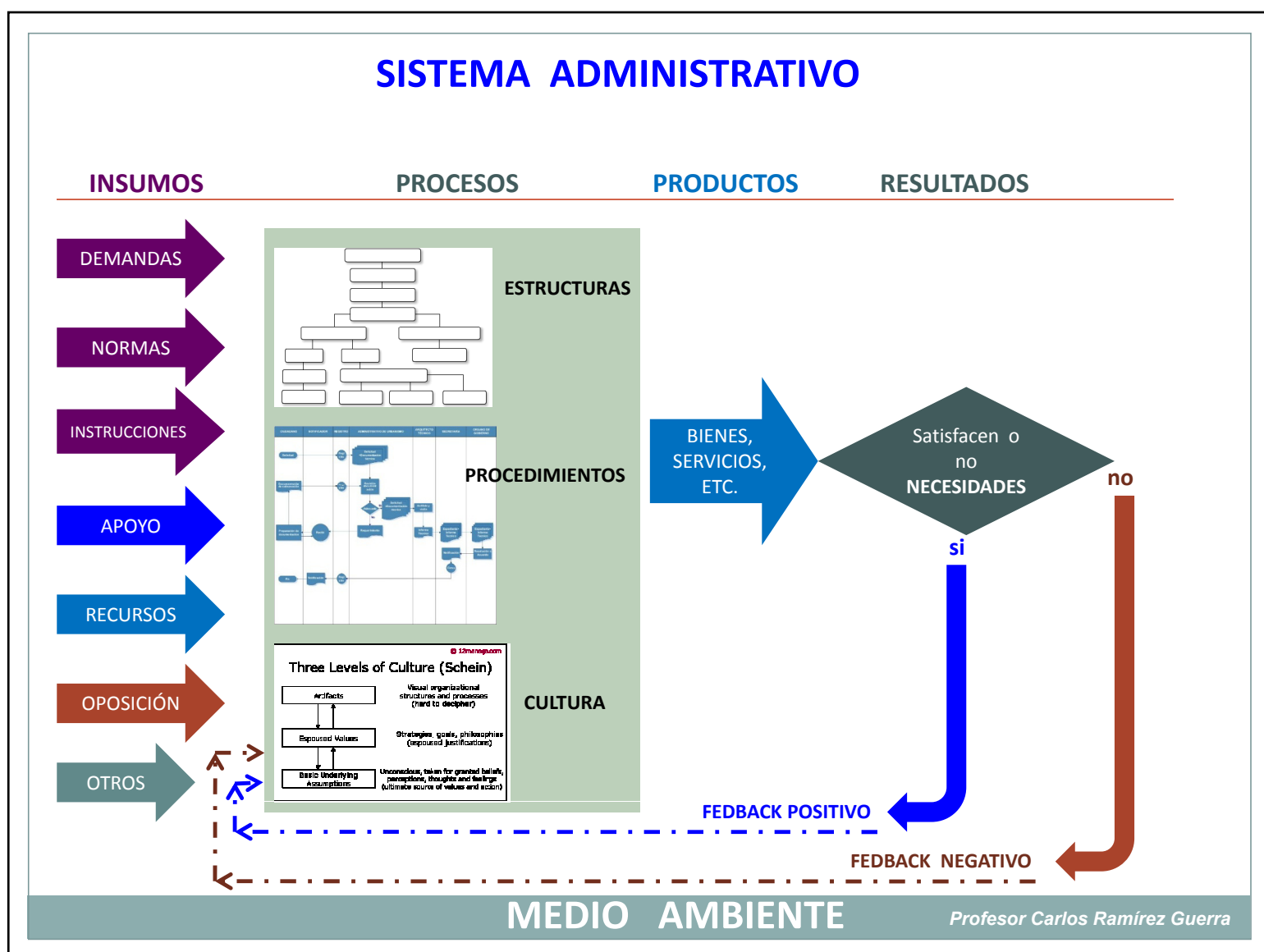
Profesor Carlos Ramírez Guerra

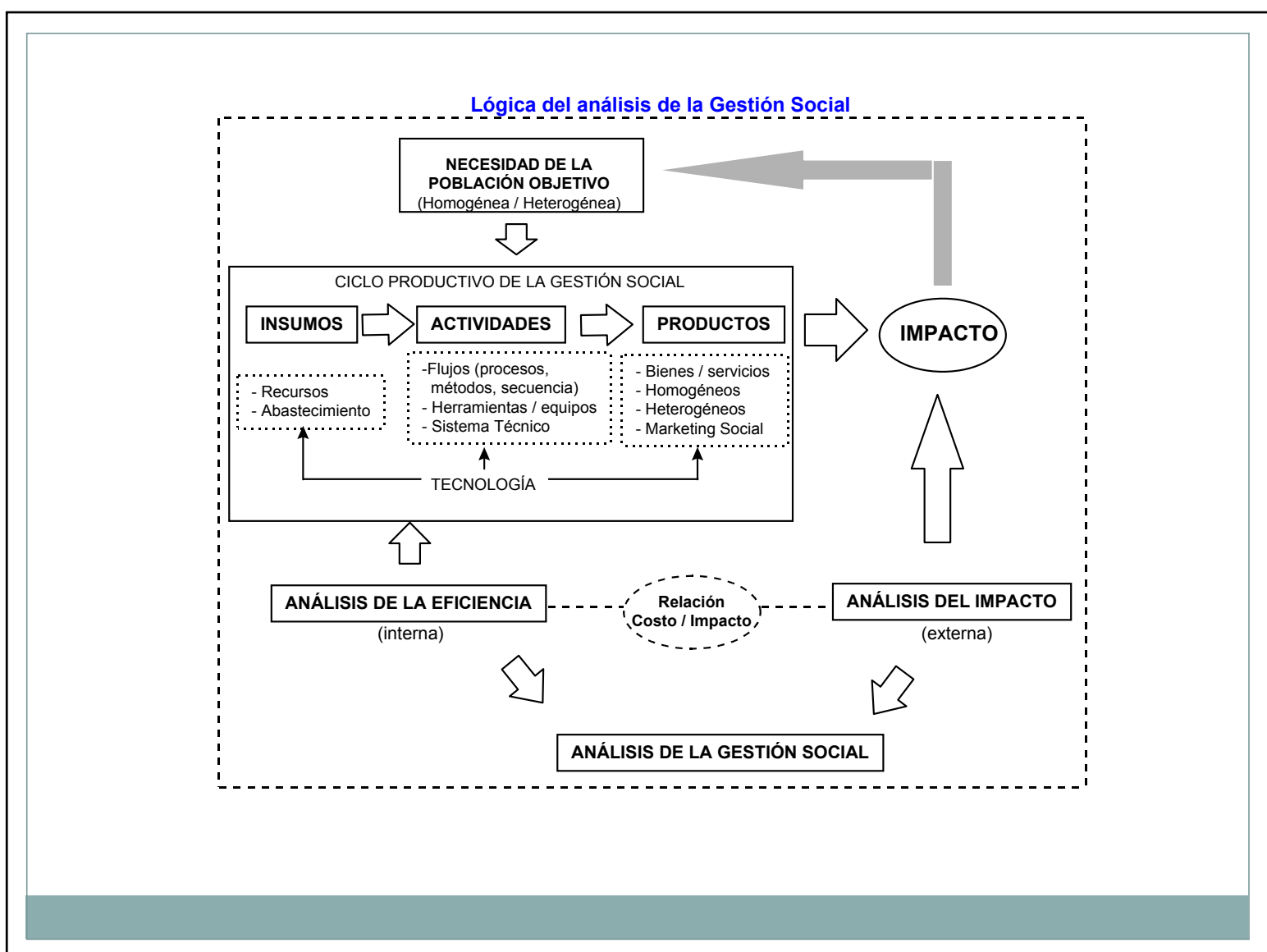
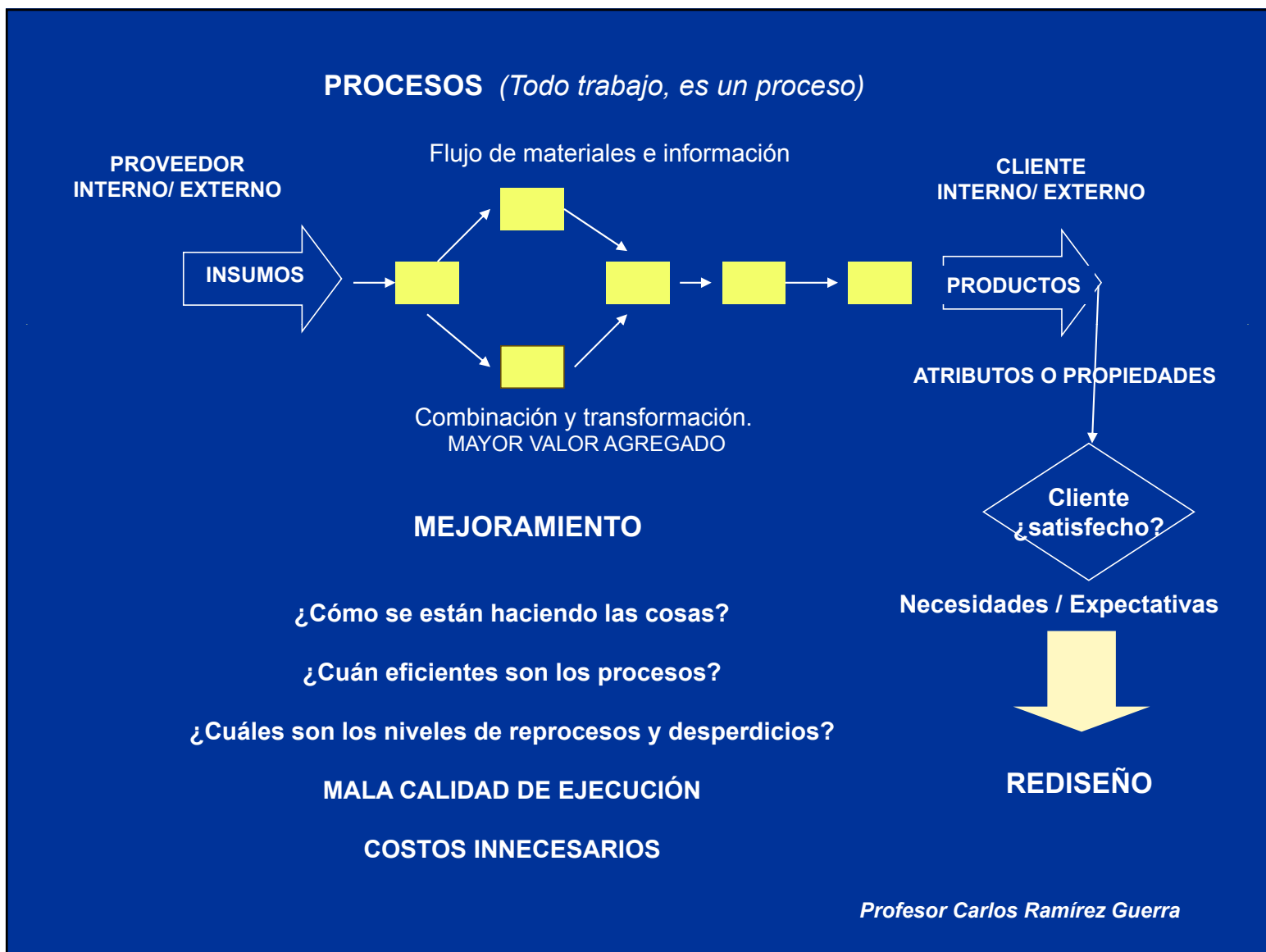
La complejidad de los problemas que aquejan a las sociedades contemporáneas y la percepción cada vez más generalizada por parte de la sociedad de que **el gobierno ha dejado de ser “parte de la solución para el desarrollo” para convertirse en “parte del problema y obstáculo del desarrollo”**, ha generado una grave crisis de confianza.... esta crisis aparece como la síntesis de un complejo conjunto de procesos. Entre éstos destaca la creciente incapacidad del gobierno para atender las demandas básicas de la sociedad, situación que proviene de la conjunción de dos problemas fundamentales:

La falta de claridad en los objetivos y las funciones del gobierno, y su poca eficiencia y eficacia para realizarlos.

Moctezuma, B., E., y Roemer, A. (1999: 22).

Profesor Carlos Ramírez Guerra





El norte de todo sistema de administración debe ser el logro de la máxima eficiencia para los “*stakeholders*”, en todas las dimensiones de la persona humana:

como ciudadano que eligió a los gobernantes y exige resultados;

como consumidor que debe satisfacer sus necesidades individuales y,

como contribuyente, que se despoja de sus recursos financieros individuales o de sus organizaciones, al pagar impuestos, para financiar la provisión de bienes y servicios públicos y por tanto, tiene el derecho de exigir que sean bien asignados, bien utilizados y que le produzcan un beneficio concreto a la sociedad.

Sanchez , A. F., (2003: 20).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

LOS CIUDADANOS COMO “STAKEHOLDERS”

El concepto de “*stakeholder*” se refiere a quienes tienen interés en la finalidad, atribuciones, funciones y resultados de una organización ya que pueden ser beneficiados por su eficiencia o perjudicados por sus ineficiencias.

Los ciudadanos son “*stakeholders*”, porque

el pueblo es el soberano que define la misión de los poderes e instituciones del Estado y les confiere atribuciones mediante la constitución política.

como miembros de una organización política que es la que conduce el Estado, en un periodo de gobierno;

porque siendo miembro de una organización política puede estar en la oposición y por tanto, le interesa fiscalizar el funcionamiento de los poderes públicos y los resultados que alcanzan sus instituciones;

como ciudadano, parte de la sociedad civil, que exige el buen funcionamiento de las instituciones del Estado, que producen “bienes y servicios públicos” que deben generar beneficios presentes para la sociedad y para la construcción de futuro, los que reconoce como suyos y por tanto, incorpora a su patrimonio individual y familiar, en la medida que les permiten progresar en su calidad de vida o más propiamente dicho en su desarrollo humano.

Sanchez , A. F., (2003:19).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

La incapacidad de instituciones y funcionarios para atender con eficacia y eficiencia los reclamos de sociedades cada vez más informadas y participativas, erosiona la legitimidad del estado.

...

El modelo históricamente dominante de la administración pública ha privilegiado cuestiones formales y ha descuidado las de fondo. La obtención de resultados, en términos de satisfacción de necesidades sociales, se ha subordinado a las prioridades implícitas en la determinación de un volumen óptimo de gasto público y en el establecimiento de mecanismos eficaces de control sobre su ejercicio.

Moctezuma, B., E., y Roemer, A. (1999: 45-46).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

Dentro de esta lógica, resulta más importante regular el monto de lo gastado, que determinar si los recursos públicos efectivamente se canalizan hacia la solución de problemas reales y a la generación de los bienes y servicios que las sociedades demandan. Adicionalmente, la verticalidad y el centralismo inherentes al modelo generan incentivos perversos entre los burócratas al inhibir capacidades creativas y al tornar inflexibles, costosos y lentos los procesos institucionales.

...

La persistencia de prácticas viciadas e instituciones ineficaces e ineficientes constituye una amenaza real para la preservación y el fortalecimiento de sistemas democráticos.

Moctezuma, B., E., y Roemer, A. (1999: 46).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

El **paradigma de la modernización administrativa**, no repara en cuántos programas se han hecho y no se basa en cuántas actividades se realizaron. No importa si se pusieron más camas en un hospital o si se aplicaron más vacunas; lo que cuenta es saber por ejemplo, cuánto se redujo el índice de morbilidad y de tuberculosis, y en cuánto contribuyeron los programas y actividades que se realizaron a que estos índices se redujeran. Aquí no importa saber si se compraron más patrullas o si se contrataron más policías, lo que cuenta es reducir el índice de delincuencia.

Moctezuma, B., E., y Roemer, A. (1999: 46-47).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

La modernización de la administración, tal y como llega a nosotros desde los documentos oficiales, no es el resultado de un descubrimiento puramente racional y democrático de la verdad objetiva, a la que los gobiernos responden con soluciones infaliblemente deducidas de tal verdad.

(Fox y Miller (1995: 112).

Los discursos modernizadores son inherentemente políticos e ideológicos, y su construcción es el fruto de la conquista política de una verdad desde la primacía comunicativa y de poder, no de la conquista científica.

Villorria, M., M. (1996: 19).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

ESPECIFICIDADES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública se desenvuelve en un marco que difiere significativamente del de la gestión privada. Parte importante de estas diferencias está ligada a principios inherentes a la gestión pública, derivados del rol particular que juega el Estado en el sistema político y económico del país.

Los principios más importantes a este respecto son los de:

1. Responsabilidad política;
2. Transparencia;
3. Ecuanimidad, y
4. Disciplina fiscal.

Del cumplimiento de estos principios depende en buena medida la evaluación de la ciudadanía sobre el desempeño global del Estado.

Marcel, M. (1994: xx)

Profesor Carlos Ramírez Guerra

LAS PARTICULARIDADES DE LA GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Gunn (1987)

a) *La Administración pública es diferente*: su realidad es totalmente ajena a la del sector privado, existiendo elementos diferenciales como la delimitación legal de los campos de actividad, el monopolio de ciertas sanciones y poderes coercitivos o un entorno mucho más complejo y variado, entre otros.

b) *La gestión pública y privada se parecen en lo no importante*: debajo de las aparentes coincidencias funcionales el trabajo de un directivo público y uno privado se parecen poco. Las técnicas de gestión privadas son útiles en el sector privado sólo de forma muy marginal.

Profesor Carlos Ramírez Guerra

LAS PARTICULARIDADES DE LA GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Gunn (1987)

c) *El “Management Público” es el paradigma integrador:* destacando la necesidad de desarrollar un concepto sustantivo de gestión pública que, por una parte, aproveche las enseñanzas de la gestión empresarial, y por otra, desarrolle sus propios conceptos y categorías allí donde los problemas públicos sean específicos.

d) *Convergencia entre la gestión pública y la privada:* al difuminarse las fronteras entre los sectores público y privado. Más que organizaciones puramente públicas o privadas, nos encontramos con diferentes configuraciones organizativas en las que se mezclan los aspectos públicos y privados.

Profesor Carlos Ramírez Guerra

LAS PARTICULARIDADES DE LA GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Gunn (1987)

e) *La gestión empresarial es una forma menos eficiente de gestión privada:* por tanto, los métodos, instrumentos y prácticas de la gestión privada deberían trasladarse de la forma más amplia posible al sector público.

Profesor Carlos Ramírez Guerra

ESPECIFICIDADES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Las instituciones públicas generalmente no efectúan transacciones a través del mercado, sino que prestan servicios –a menudo en forma gratuita- al público.

Esto significa, que:

- dichos servicios no tienen una expresión monetaria que se aproxime a su valoración por el receptor, y
- que su prestación y el funcionamiento de los organismos públicos que los administran debe financiarse con otras transferencias desde el nivel central.

Marcel, M. (1994: xx)

Profesor Carlos Ramírez Guerra

ESPECIFICIDADES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Las condiciones bajo las cuales se desempeñan los organismos públicos determinan que en la mayoría de los casos:

- a) la vinculación entre producto (output) y financiamiento es indirecta;
- b) no existe una expresión simple y directa, equivalente a la línea final del balance, que refleje los resultados de la gestión de dichos organismos, y
- c) la disciplina financiera es impuesta por agentes o mecanismos internos del Estado, en lugar de los usuarios o “clientes” de los servicios públicos.

Marcel, M. (1994: xx)

Profesor Carlos Ramírez Guerra

A. Especificidades relativas a los principios de funcionamiento:

- Definición estatutaria del ámbito de actuación de los organismos públicos, dirigida a la satisfacción de necesidades colectivas, en ocasiones ambiguas y cambiantes, muchas de las cuales no pueden ser cubiertas desde la idea de beneficio (Barcelay, 1989).
- El sector público en las sociedades más avanzadas, está íntimamente ligado a un proceso político, que exige una democracia participativa y la “receptividad administrativa”.
- La Administración Pública está obligada a actuar aplicando el principio de equidad, persiguiendo la consecución de una Sociedad del bienestar y prestando especial atención a los colectivos más débiles y desprotegidos.

Martin C., J.I. (2005 :1-3).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

A. Especificidades relativas a los principios de funcionamiento:

- El correcto funcionamiento, objetividad, legitimidad y sostenibilidad de una Administración democrática al servicio de los ciudadanos exige la independencia y profesionalización de ésta. Para ello, está diferenciada en dos esferas, la esfera o estamento político y el profesional o de la Administración que deben funcionar como una única institución.
- Mientras la legitimidad de la esfera política le viene conferida por su elección democrática por los ciudadanos, la legitimidad de la Administración se basa en el principio constitucional del mérito, siendo la estabilidad de ésta última esfera la que trata de garantizar la objetividad necesaria.
- La Administración está obligada a la transparencia en la gestión, publicidad e información de sus acciones, así como al sometimiento al control jurisdiccional.
- Ello puede derivarse en una tendencia a la centralización y a la burocratización administrativa.

Martin C., J.I. (2005 :1-3).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

B. Singularidades como organización:

- El ciudadano, usuario o no de los servicios públicos, contribuye a través de sus impuestos al presupuesto de la organización. Por tanto, la obtención de recursos se realiza a través del sistema institucional de la Administración Pública, vía impuestos, precios públicos o tasas.
- El ciudadano se encuentra, en la mayor parte de las ocasiones, “cautivo” como usuario, “cliente”, o demandante de prestaciones de la Administración Pública, no existiendo instituciones alternativas a las que acudir.
- Existen dos niveles directivos: los directivos políticos y los directivos públicos o de la Administración (pertenecientes a los órganos gestores). Los objetivos políticos son establecidos por los correspondientes Gobiernos de las Administraciones Públicas a las que se encuentran adscritas las unidades administrativas, debiendo dar cuenta de su rendimiento ante los grupos de interés político (Ministro, Consejero, Diputados, Concejales, etc.).

Martin C., J.I. (2005 :1-3).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

C. Objetivos y estrategia:

- La planificación de las actuaciones en el ámbito público está marcada por los ciclos electorales, con la dificultad consiguiente de la adopción de políticas y estrategias a medio y largo plazo.
- Las diversas tipologías de objetivos perseguidos dificultan la segmentación de los destinatarios de la actividad pública y, por tanto, la utilización de determinados instrumentos de gestión de clientes utilizables en el ámbito privado.
- La determinación de los objetivos estratégicos de la Administración Pública es mucho más confusa, ambigua y plural, sometida a valores políticos. La actividad de ésta no sólo persigue prestar servicios, orientándose exclusivamente a la consecución de unos resultados, sino que también causa efectos o impactos en el entorno social y sobre cada uno de los diferentes colectivos.

Martin C., J.I. (2005 :1-3).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

C. Objetivos y estrategia:

- El entorno de la organización pública es mucho más complejo, estando sus actividades sometidas a una mayor visibilidad pública y por tanto a presiones de naturaleza política y mediática.
- Existen pocas presiones estructurales internas que conduzcan a una mayor eficiencia en la gestión, proviniendo mayoritariamente del ámbito externo (políticas, económicas, financieras, fiscales...).

Martin C., J.I. (2005 :1-3).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

D. Singularidades operativas:

- El funcionamiento de las instituciones públicas está regido por el procedimiento administrativo legalmente establecido, para preservar el principio de legalidad, defensa de los ciudadanos..., lo que conlleva una mayor burocratización.
- Las organizaciones públicas poseen unos privilegios y posibilidades coercitivas que no poseen las organizaciones privadas.
- Como consecuencia de la profesionalización de la Administración y de la existencia de una Función Pública, la gestión del personal es muy rígida en sus procesos de selección, provisión de puestos de trabajo, promoción y desarrollo de carrera, mecanismos de reconocimiento, recompensa o sanción.

Martin C., J.I. (2005 :1-3).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

D. Singularidades operativas:

- El control en el ámbito político parte del sistema de representación política, en el que participa la sociedad, a través de sus órganos correspondientes.
- La medición y evaluación de los resultados es más dificultosa y menos objetivable que en el sector privado, puesto que no existe un criterio claro de referencia.
- Mayor atenuación en la percepción del riesgo y predominio de lo perenne o estructural frente a lo coyuntural.
- La gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, está sometida a determinadas formalidades presupuestarias y al control de la legalidad en el gasto.
- Las posibilidades de premiar o reconocer la excelencia o, por el contrario, castigar los errores son muy limitadas.

Martin C., J.I. (2005 :1-3).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

- La administración pública siempre tiene en último término el monopolio del poder sancionador y coactivo;
- El entorno de las administraciones públicas suele ser más complejo dado que las políticas y programas públicos acostumbran a estar sujetos a múltiples presiones de todo tipo;
- Ello obliga a acomodar una pluralidad de valores e intereses en los procesos de decisión política, lo que se traduce en objetivos generales y abstractos, confusos y hasta contradictorios, e implica una dificultad objetiva a la hora de intentar medir y evaluar a actividad de las administraciones públicas;
- Las demandas de mayor apertura, visibilidad, y en general, responsabilidad por los hechos y por los procedimientos seguidos, suponen reforzar los mecanismos que garantizan la consistencia en el tiempo, la equidad, la justicia y la igualdad en el trato de los casos individuales.

Gunn en Ramió y Ballart.

Profesor Carlos Ramírez Guerra

- Los organismos públicos no escogen su ámbito de actuación, ya que esta establecido normativamente.
- Pueden emplear privilegios y posibilidades de coerción, que son ajenas a las organizaciones privadas.
- Se aprecia mayor complejidad del entorno de la gestión pública.
- Las organizaciones públicas son más vulnerables a las presiones políticas, de carácter electoral, lo que dificulta la adopción de estrategias a mediano y largo plazo.
- Determinación de objetivos más confusa y ambigua en las organizaciones públicas.
- Poca existencia de presiones estructurales internas del sector público, hacia la mayor eficiencia en la gestión.
- Dificultad de evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas.
- Mayor grado de visibilidad y control del sector público.
- Obligación de las organizaciones públicas, de actuar con respeto a los principios de equidad, con criterios consistentes temporalmente y presencia constante del control jurisdiccional, y sometimiento al principio de legalidad.
- La gestión de recursos humanos esta más condicionada, tanto en la selección, como en la promoción de su personal, a lo que se agrega las tensiones derivadas de la relación entre políticos y funcionarios. Subirats (1991)

Profesor Carlos Ramírez Guerra

Durante las últimas décadas un buen número de administraciones han diseñado y puesto en marcha iniciativas de gestión para satisfacer las necesidades públicas.

Este proceso conocido como Modernización Administrativa, aún en implementación, tiene sus rostros más visibles en

- el Programa de Reinención del Gobierno de los Estados Unidos;
- el programa Función Pública 2000 de Canadá,
- La Estrategia de Eficiencia del Reino Unido;
- la Restauración en Dinamarca;
- la Renovación en Francia y Suecia;
- la Modernización en España;
- la Desburocratización en Alemania y
- la Reorganización Gubernamental en Nueva Zelanda y Australia. Dedic (2008: 2).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

Hughes identifica diversos modos de denominación

- gerencialismo (managerialism) (Pollit, 1990),
- nueva gestión pública (new public management) (Hood, 1991),
- administración pública basada en el mercado (market-based public administration) (Lan y Rosenbloom, 1992) o
- Gobierno emprendedor (entrepreneurial government) (Orborne y Gaebler, 1992)” (Hughes 1996:103),

y cada una de ellas coincide en afirmar que existen importantes puntos en común, que representa un cambio importante de perspectiva.

Dedic (2008: 3).

Profesor Carlos Ramírez Guerra

CHILE: Administración del Estado

Administración del Estado está constituida por:

- los Ministerios,
- las Intendencias,
- las Gobernaciones y
- los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos:
 - la Contraloría General de la República,
 - el Banco Central,
 - las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública,
 - las Municipalidades y
 - las empresas públicas creadas por ley.

CHILE, Art. 1º de Ley Nº 18.575, O.C.

Profesor Carlos Ramírez Guerra

CHILE: Principios de la Administración del Estado

PRINCIPIO	Fuente legal en la Ley O.C. N° 18.575
i. Principio de unidad	Artículos 1°, 3° y 5° inciso segundo
ii. Principio de legalidad	Artículo 2°
iii. Principio de competencia	Artículo 2°
iv. Principio de servicialidad	Artículo 3°
v. Principio de la jerarquía	Artículos 1°, 7°, 10, 11, 17, 23, 27, 31, 32 y 33
vi Principio de la eficiencia y la eficacia	Artículo 3°, 5°, 53 y 62 N°8
vii. Principio del control	Artículos 3°, 5°, 10, 11, 12, 22 inciso segundo, 31 inciso segundo, 53 y 61
viii. Principio de la continuidad	Artículo 3°, inciso segundo
ix. Principio de la subsidiariedad	Artículos 3°, inciso segundo y 6°
x. Principio de responsabilidad	Artículos 3°, 17, 18, 42 y 61 a 68
xi. Principio de la probidad administrativa	Artículos 3°, 13 y Título III
xii. Principios de publicidad y transparencia	Artículos 3°, 9°, 13, 14, 55, 57 a 60 y 67
xiii. Principio de la impugnabilidad	Artículos 2°, 3°, 8°, 10, 13, 14 y 68
xiv. Principio de la apoliticidad de la Administración	Artículo 19
xv. Principio de impulsión de oficio del procedimiento	Artículos 3° y 8°.

Fuente: https://www.u-cursos.cl/derecho/2008/2/D123A0525/4/material_alumnos/objeto/24019 Consulta enero 2010

Profesor Carlos Ramírez Guerra

BIBLIOGRAFIA

ARELLANO, G., D., Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

BARRIENTOS V., J.A., Del gobierno y de la alta gestión pública, ed. Rumbos, Chile, 1999.

BRUGUÉ, J, y SUBIRATS, J, Lecturas de Gestión Pública, selección de textos. Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996.

CARRILLO, A., Características del enfoque de sistemas. en CAMPERO, G. y VIDAL, H. compiladores, Teoría general de sistemas y Administración Pública, Editorial Universitaria centroamericana (Educa), Costa Rica, 1977, pp. 251 - 275.

CHILE, Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Disponible en Internet:

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967&idVersion=1986-12-05>

DEDIC, I., Modelo chileno de gestión de excelencia: adaptación para el sector municipal, XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2008.

Profesor Carlos Ramírez Guerra

BIBLIOGRAFIA cont.

DOÑA, K., Roles de la administración pública, s/a, apuntes de clases INAP, U. de Chile.

FOX, C.J., y MILLER, H.T., Postmodern public administration: Toward Discourse, Sage, Thousand Oaks, CA, 1995, cit. VILLORIA M., M., 1996.

GUNN, L., Perspectivas en Gestión Pública, en Brugué, Q. y Subirats, J., Lecturas de Gestión Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 1996.

LOSADA, C. ed., ¿De burocratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado, BID, Washington D.DC (1999).

MAGRETTA, J., Qué es el management. Cómo funciona y por qué nos afecta a todos, editorial empresa activa, España, 2003.

MARCEL, M., Modernización del Estado y gestión de recursos humanos en el sector público en Chile, en Revista Chilena de Administración Pública N° 1, julio de 1994.

Profesor Carlos Ramírez Guerra

BIBLIOGRAFIA cont.

MINTZBERG, H. (1997), Gestionar el gobierno, gobernar la gestión, en LOSADA, C. (1999).

MOCTEZUMA B., E., y ROEMER, A., Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México, ed. Fondo de Cultura económica, México, 1.999.

ORELLANA, P. , Contra la burocracia (2004) , apuntes de clases, disponible en Internet: <http://www.probidadenchile.cl/index.php>

RAMIÓ, C., Teoría de la Organización y Administración Pública. Ed. Tecnos – Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 1999.

ROBBINS, S., y COULTER, M. K., Administración, ed. Pearson educación, México, 2005.

SÁNCHEZ A., F., Planificación estratégica y gestión pública por resultados, ILPES. CEPAL, serie Gestión Pública N° 32, Santiago de Chile, 2003.

SUBIRATS, J., Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración, INAP, Madrid, 1989.

Profesor Carlos Ramírez Guerra

BIBLIOGRAFIA *cont.*

VILLORIA M., M., La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia, MAP, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996.

Profesor Carlos Ramírez Guerra