



Ayudantía N° 1

Evolución y Complejidad de la Administración Pública

Daniela Ramírez F.

danielaramirez2808@gmail.com

+56961261643

Texto N° 1: “Gestión Pública” - Mario Waissbluth y Analía Medrano

GESTIÓN PÚBLICA → “Implementación de políticas públicas, asignando personas y recursos financieros a través de organizaciones y programas, de manera de agregar valor a la sociedad cumpliendo a la vez marcos jurídicos y normativos de la nación”.



Gerente Privado

- Hace todo aquello que la ley no le prohíba expresamente.
- Responde ante un directorio.
- Objetivo es generar utilidad/ganancia.



Gerente Público

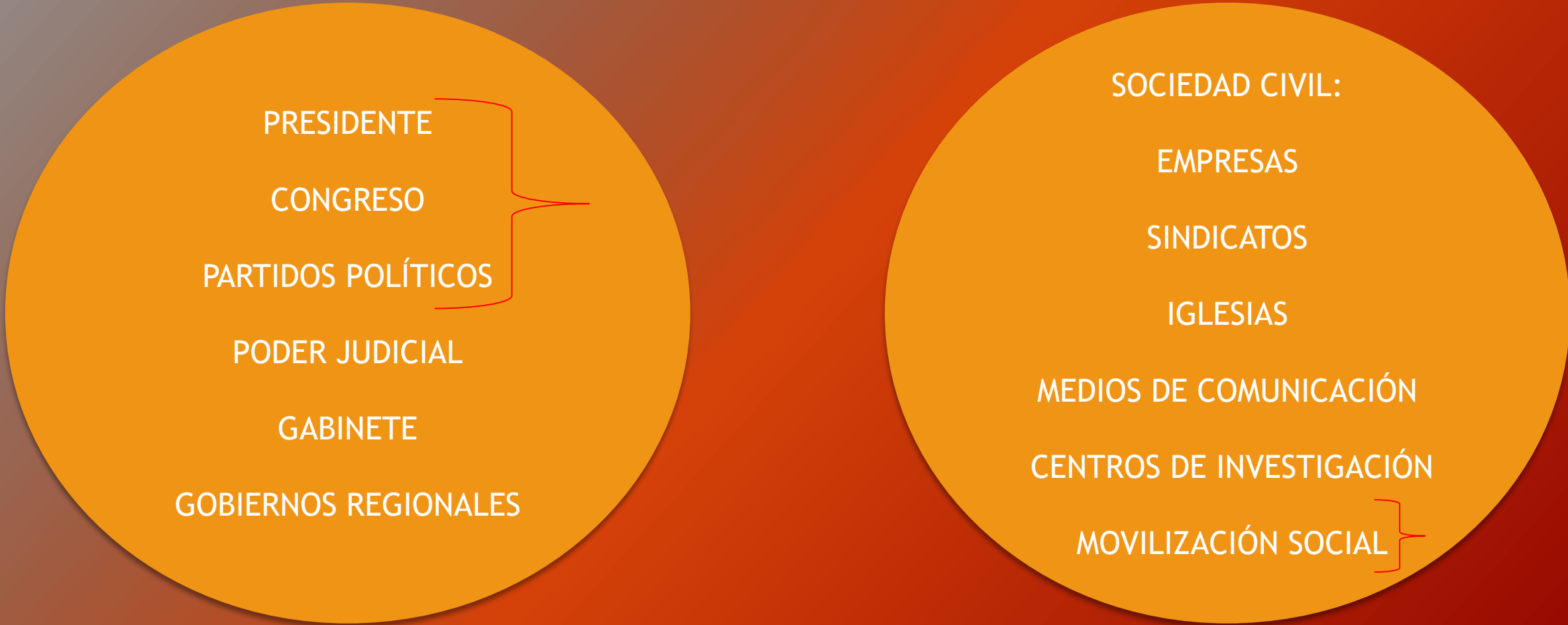
- Sólo hace lo que la ley le permite hacer.
- Debe conocer herramientas de la gestión privada y numerosos obstáculos burocráticos, rigidez del presupuesto, exigencias ciudadanas, etc.
- Responde a una multitud de stakeholders.
- Objetivo es generar valor público.



Ejemplo: Stakeholders SERNAC



ACTORES DEL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



The diagram consists of two large yellow circles on a dark orange background. The left circle contains a list of actors: PRESIDENTE, CONGRESO, PARTIDOS POLÍTICOS, PODER JUDICIAL, GABINETE, and GOBIERNOS REGIONALES. A red bracket groups the first three items. The right circle contains a list of actors under the heading 'SOCIEDAD CIVIL:': EMPRESAS, SINDICATOS, IGLESIAS, MEDIOS DE COMUNICACIÓN, CENTROS DE INVESTIGACIÓN, and MOVILIZACIÓN SOCIAL. A red bracket groups the last two items.

PRESIDENTE
CONGRESO
PARTIDOS POLÍTICOS
PODER JUDICIAL
GABINETE
GOBIERNOS REGIONALES

SOCIEDAD CIVIL:

EMPRESAS
SINDICATOS
IGLESIAS
MEDIOS DE COMUNICACIÓN
CENTROS DE INVESTIGACIÓN
MOVILIZACIÓN SOCIAL

ACTORES DEL PROCESO DE FORMULACIÓN, ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE PP

1. **Los presidentes** → Cuanto mayores poderes constitucionales tenga y apoyo de la mayoría parlamentaria del congreso, mayor es su grado y libertad para aplicar PP. Ejem: Chile y Argentina vs. Colombia y Ecuador.
¿Por qué la diferencia entre Brasil y Ecuador? Porque los presidentes actúan también por sus ambiciones personales y políticos.
2. **Los partidos políticos** → Participan eficazmente en los debates de PP, y es importante su grado de institucionalización (cuando la competencia entre partidos políticos es estable, tienen respaldo ciudadano y cuanto más compitan por el voto ciudadano, promoverán una mayor coherencia de las políticas en el tiempo y por velar por intereses generales.
Influyen en la interacción entre Ejecutivo y Legislativo a través de coaliciones políticas.
3. **Los cuerpos legislativos (Congreso)** → Existen casos positivos, donde desarrollan sus propias propuestas legislativas, ayudan a orientar el programa de políticas públicas y supervisan la puesta en práctica de las mismas. Y en el caso negativo, actúan como mecanismo de aprobación automática y sin mayor análisis de las políticas públicas, o actúan de forma obstruccionista.

- Los directivos públicos deben saber calibrar sus “ventanas de oportunidad cronológica” y diseñar cambios y reformas congruentes con los tiempos políticos disponibles.
- Un servicio público es poco predecible, porque no sólo está dividido en departamentos, unidades o como dice el manual de organización sino también en múltiples afinidades políticas, gremiales u otros intereses.

INSULARIDAD

- ❑ “Tendencia de grandes organizaciones y sistemas particularmente públicos a generar en su interior islas autónomas con agendas propias, con las consecuentes falencias derivadas de la ausencia de coordinación y propósito superiores comunes”.

CAUSAS DE LA INSULARIDAD

1) Forma y periodicidad con que se generan las cúpulas institucionales en el sector público.

Ingresa nuevos personajes: ministros, subsecretarios, jefaturas, etc.

En contraposición con una empresa, que no existe esta alta rotación (renuncian o las despiden), y donde el que ingresa debe adaptarse a la empresa.



2) El fenómeno de las burocracias profesionales.

En algunas organizaciones públicas los profesionales especialistas ejercen el poder real y es difícil que acepten la presencia de otro tipo de profesionales con formación en gestión.

El intento por coordinar un proceso de atención de usuarios, formula una estrategia institucional es considerado un atentado a su autonomía.

3) La generación de “mini servicios” al interior de cada servicio.

Los ejecutivos públicos saben que tienen un horizonte predeterminado para lograr algo ante del cambio de gobierno. Por ello, cada unidad desarrolla su propia agenda y si el resto de la institución se deteriora pasa a ser problema de los otros. Las unidades empiezan a luchar por los recursos, y se conforman mini unidades.

- **La INSULARIDAD es como la diabetes, no se cura.** Hay formas de paliarla como tener reuniones semanales, adopción de compromisos mutuos, etc.

18 Dimensiones de la Gestión

1. Misión y visión de futuro. Para qué existe esa entidad, a quién le agrega valor y hacia dónde pretende ir.
2. Productos y/o servicios. ¿Son los que deben ser, están adecuadamente concebidos y enfocados, con los atributos de calidad definidos?
3. Fuentes de ingreso, y balance grueso entre ingresos y costos. ¿Alcanza el dinero?
4. Alianzas clave, incluyendo proveedores. ¿Son las que deben ser? ¿Calidad de las relaciones?
5. Mapa de *stakeholders* y calidad de sus interrelaciones.
6. Entorno relevante en lo político, económico, de competidores, amenazas, oportunidades.
7. Procesos de producción de los productos y/o servicios. ¿Adecuados? ¿Optimizados?
8. Personas, tanto en cantidad como en su calidad para las labores que desempeñan.
9. Cultura y valores mayoritariamente imperantes. ¿Hay sentido de pertenencia institucional? ¿La cultura imperante es que las reuniones comienzan a la hora prevista, o comienzan y terminan en horarios borrosos y gelatinosos?
10. Normas y políticas básicas (internas y externas) que rigen la organización. ¿Se cumplen? ¿Son las adecuadas?
11. Estructura organizacional. El organigrama formal y el real, el de los verdaderos conductos de poder y toma de decisión.

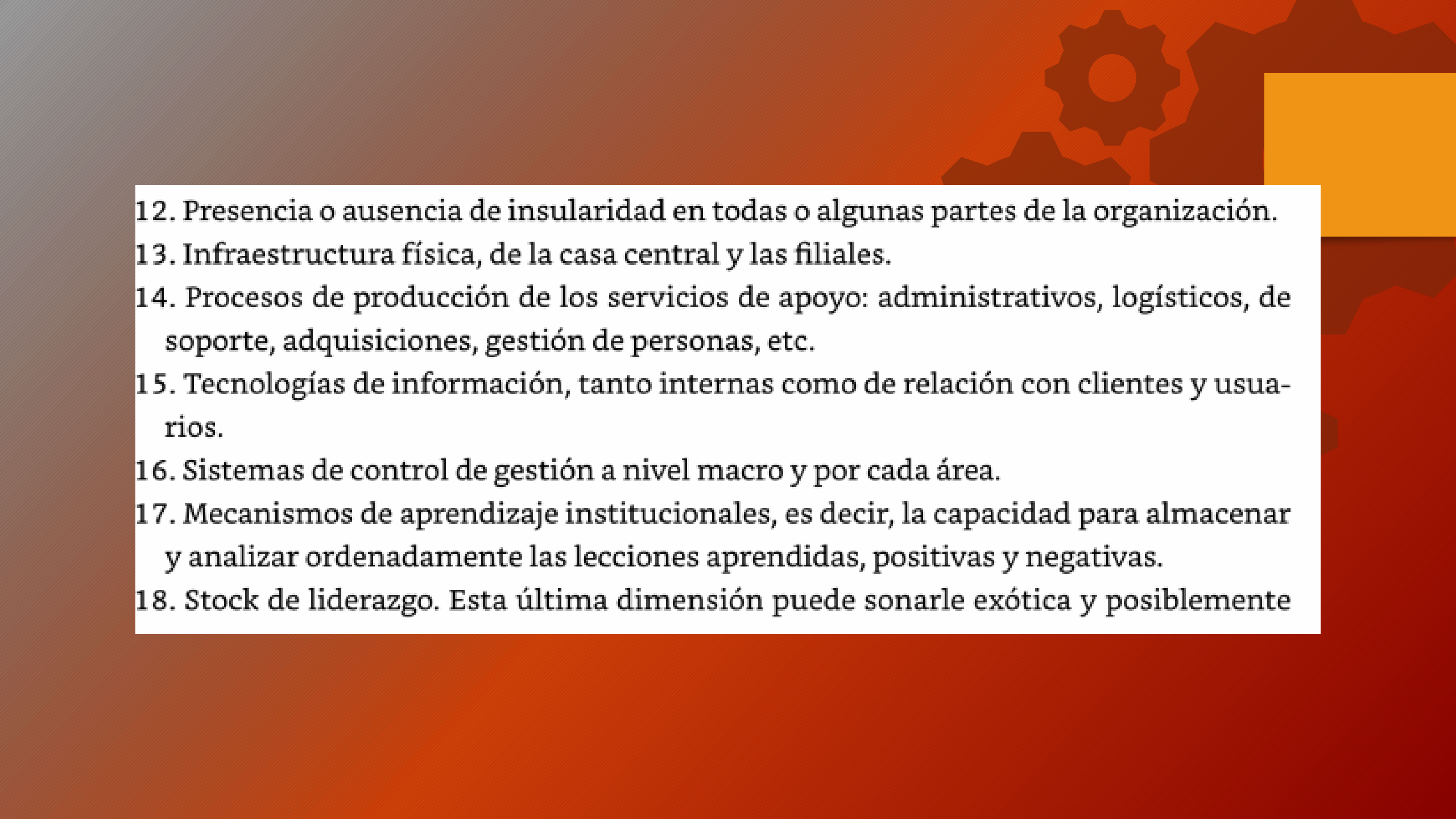
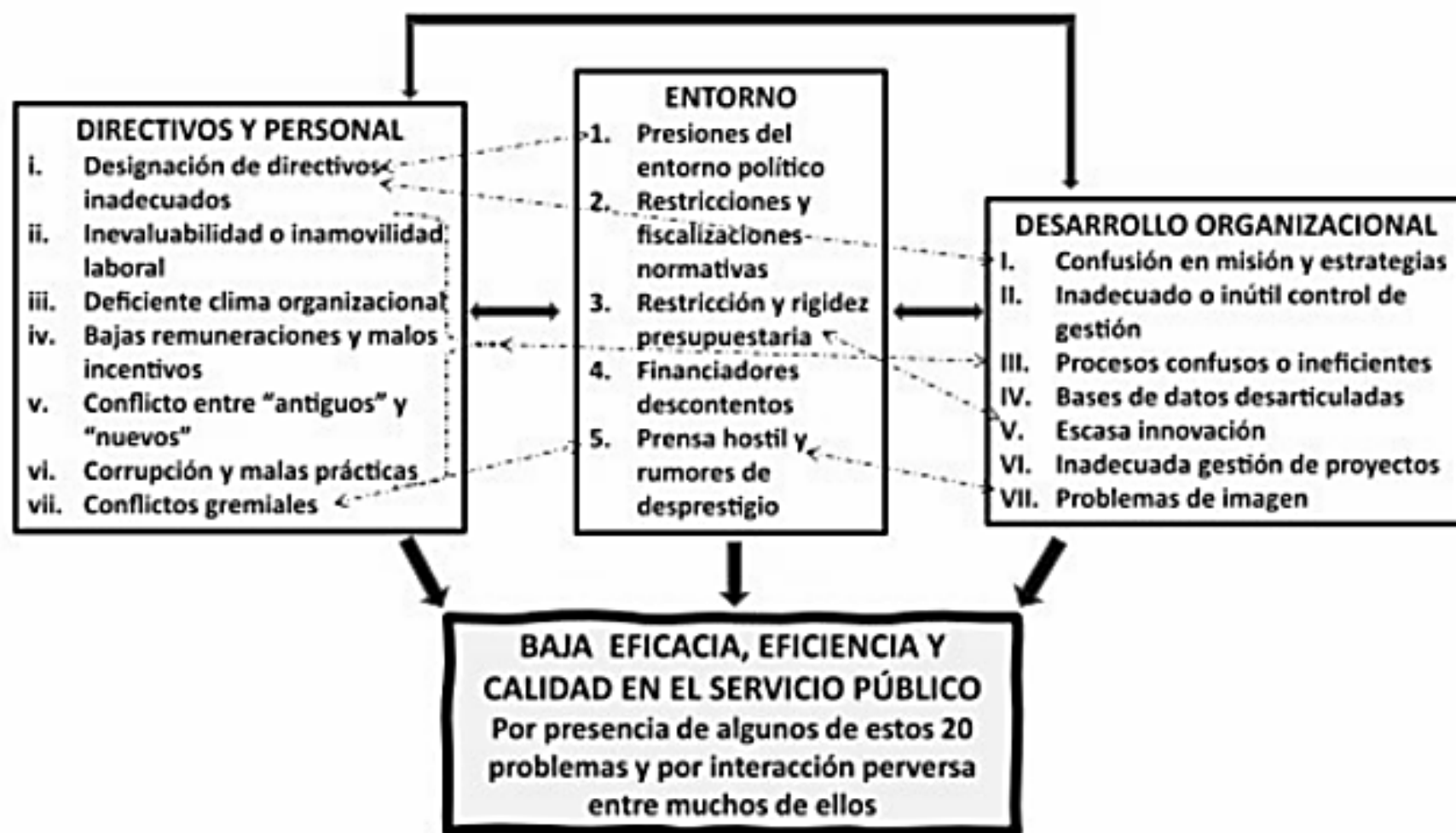
- 
12. Presencia o ausencia de insularidad en todas o algunas partes de la organización.
 13. Infraestructura física, de la casa central y las filiales.
 14. Procesos de producción de los servicios de apoyo: administrativos, logísticos, de soporte, adquisiciones, gestión de personas, etc.
 15. Tecnologías de información, tanto internas como de relación con clientes y usuarios.
 16. Sistemas de control de gestión a nivel macro y por cada área.
 17. Mecanismos de aprendizaje institucionales, es decir, la capacidad para almacenar y analizar ordenadamente las lecciones aprendidas, positivas y negativas.
 18. Stock de liderazgo. Esta última dimensión puede sonarle exótica y posiblemente

Figura 3. Patologías frecuentes en los servicios públicos



Texto N° 2: “La política de las políticas públicas” - Ernesto Stein y Mariano Tommasi.

- América Latina siempre ha dejado llevarse por paradigmas extranjeros (Estado de Bienestar y el ISI, modelo neoliberal del Consenso de Washington, etc.)
- No existe una fórmula única que pueda aplicarse a todas las circunstancias por igual, independiente del área de política de que se trate.
- La eficacia de las políticas depende de la manera como se discutan, se aprueben y apliquen.
- Los “tecnócratas suelen ignorar los procesos de diseño, negociación, aprobación y aplicación de las políticas públicas que alberga el turbulento mundo de la política”.
- Países de AL que han aplicado políticas similares tienen resultados distintos. ¿Por qué?
- Más que en el contenido específico hay que fijarnos en la CALIDAD. ¿Sirve o no sirve la política que estamos creando?

- **CARACTERÍSTICAS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA (PP):**

- ✓ **ESTABILIDAD** → Las PP deben ser estables, y que respondan a cambios en las condiciones económicas o defectos de la políticas, y no a caprichos políticos. Estable NO significa rigidez.
- ✓ **ADAPTABILIDAD** → Deben ser ajustadas cuando fallan o las circunstancias cambian. Deben ser flexibles para adaptarse.
- ✓ **COHERENCIA Y COORDINACIÓN** → Deben existir coordinación entre el fin que persiguen con los personajes que participan en su diseño y aplicación.
- ✓ **CALIDAD DE IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN** → Tiene que existir una burocracia capaz e independiente y un poder judicial poderoso.
- ✓ **ORIENTACIÓN HACIA EL INTERÉS COLECTIVO** → Deben apunta hacia el interés general y no de unos cuantos que tienen influencia política y económica.
- ✓ **EFICIENCIA** → Asignación productiva de recursos escasos.

CUADRO 1. ASPECTOS CLAVE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE 1980

<i>País</i>	<i>Estabilidad</i>	<i>Adaptabilidad</i>	<i>Ejecución y cumplimiento</i>	<i>Coordinación y coherencia</i>	<i>Orientación al interés público</i>	<i>Eficiencia</i>	<i>Índice general de políticas</i>
Argentina	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Bolivia	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Brasil	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto
Chile	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Muy alto
Colombia	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto
Costa Rica	Alto	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto
República Dominicana	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
Ecuador	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
El Salvador	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto
Guatemala	Medio	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo
Honduras	Alto	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
México	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto
Nicaragua	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Panamá	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Paraguay	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Perú	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Uruguay	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto
Venezuela	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo

Fuente: Stein y Tommasi (2005). Nota: Los aspectos clave de las políticas públicas se clasifican como "Alto", "Medio", o "Bajo", utilizando el análisis por conglomerados. En el caso de Chile, su índice de políticas es "muy alto" porque su desempeño fue superior al de los demás países. Estas mediciones, cuyo propósito es captar aspectos de las políticas públicas de un país en los últimos veinte años o desde el retorno a la democracia, no son necesariamente las características de las políticas del gobierno actual.

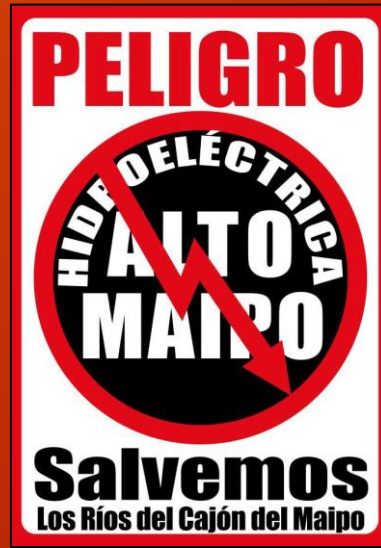
1. Crecimiento per cápita entre 1980 y 2002 (indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial, por sus siglas en inglés, WDI).
2. La variación del valor del índice de desarrollo humano del PNUD entre 1980 y 2002 (el cual combina indicadores de ingreso per cápita, expectativa de vida, mortalidad infantil, alfabetismo y escolaridad).

3. La reducción de los niveles de pobreza entre 1980-1990 y 1995-2000 (WDI).
4. Dos medidas distintas del bienestar desarrolladas por el Banco Mundial que combinan medidas del ingreso con distintas medidas de desigualdad.

- Chile es el único país que registra un nivel muy alto de la calidad de las PP.
- Mientras mayor sea el nivel alcanzado por un país en el índice de políticas, mejor será su desempeño en cuanto al desarrollo.

LA PROTESTA SOCIAL (BOTTOM UP)

- Las protestas sociales inspiradas en derechos y libertades, se han convertido en un instrumento político poderoso que ha llegado incluso a derrocar presidentes.
- Su origen radica en la incapacidad del Estado de satisfacer las expectativas generadas por la democracia, de no crear igualdad para todos y de la falta de un sentido compartido de nacionalidad.
- Los movimientos sociales organizados en demandas específicas suelen desempeñar un papel de definición del programa político si son constructivos o de veto si no lo son.
- Y por el contrario, los desorganizados suelen desestabilizar el proceso de diseño de PP a menudo con consecuencias imprevistas.



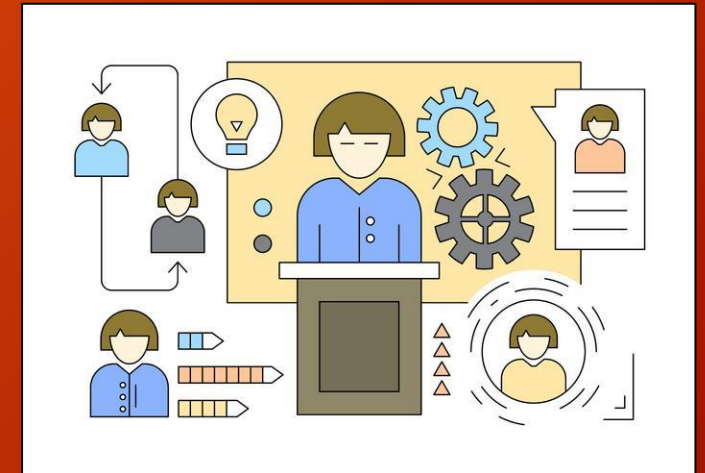
Texto N° 3: “Organizaciones: características duraderas y cambiantes” - W. Richard Scott.

- El autor escribe el texto teniendo como base el análisis del ambiente general (todo) de las organizaciones.
- Identifica CARÁCTERÍSTICAS DURADERAS Y CARÁCTERÍSTICAS CAMBIANTES de las organizaciones.



CARACTERÍSTICAS DURADERAS

1. Las organizaciones como sistemas racionales → Las instituciones se crean para *finés específicos* (razón de ser de la organización/metás específicas y explícitas) lo que ofrece criterios claros para la toma de decisiones (a quién contratar, qué operaciones vamos hacer, etc.) Se desarrolla la *formalización* a través de la creación de procedimientos, estructuras y reglas para las decisiones y acciones.
2. Las organizaciones como sistemas naturales → La supervivencia organizacional se convierte en un valor compartido de numerosos participantes e interesados. A los intereses individuales les sirve la continua existencia de una organización. Y las organizaciones también crean nuevos intereses. Los participantes aportan recursos (tiempo y energía) al servicio de las metas de la organización. Las instituciones moldean el ritmo y patrón con las cuales perseguimos las metas.
3. Las organizaciones como sistemas abiertos → Las organizaciones son influenciadas, permeadas y constituidas por el ambiente en que viven, se mueven y tienen su existencia (ahora más que nunca en este mundo interconectado).



CARÁCTERÍSTICAS CAMBIANTES

1. Cambios en los límites organizacionales → Los límites de las empresas que alguna vez fueron sólidos y estables se han vuelto más permeables y fluidos, tanto que en algunos casos se puede establecer “organizaciones sin límites”.

2. Cambios en las estrategias organizacionales →

A) **INTERNALIZACIÓN:**

i. La absorción, supone integrar los elementos que estuvieron fuera de los límites de la organización para su funcionamiento.

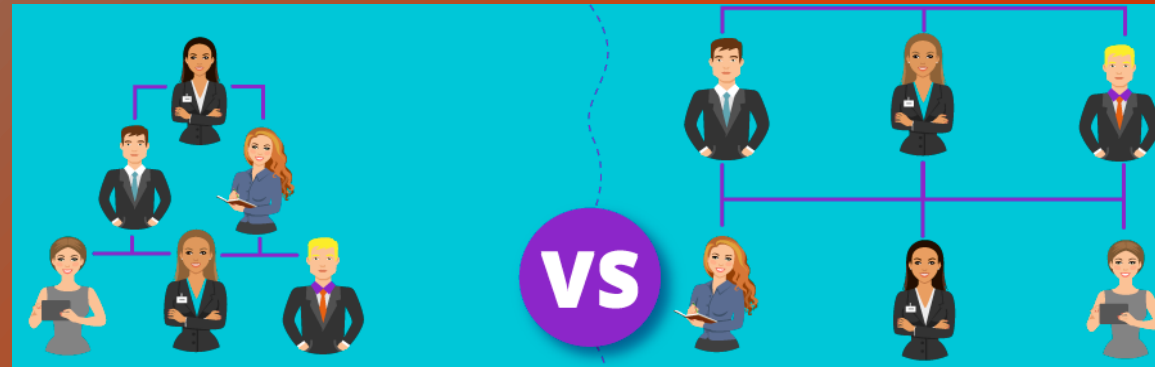
Ejemplo: Contratar Administradores para el área de Finanzas.

ii. El mapeo, proceso por el cual las organizaciones desarrollan actores o unidades que reflejan o se asemejan lo suficiente a las características de los actores de los ambientes críticos en que se desenvolverán.

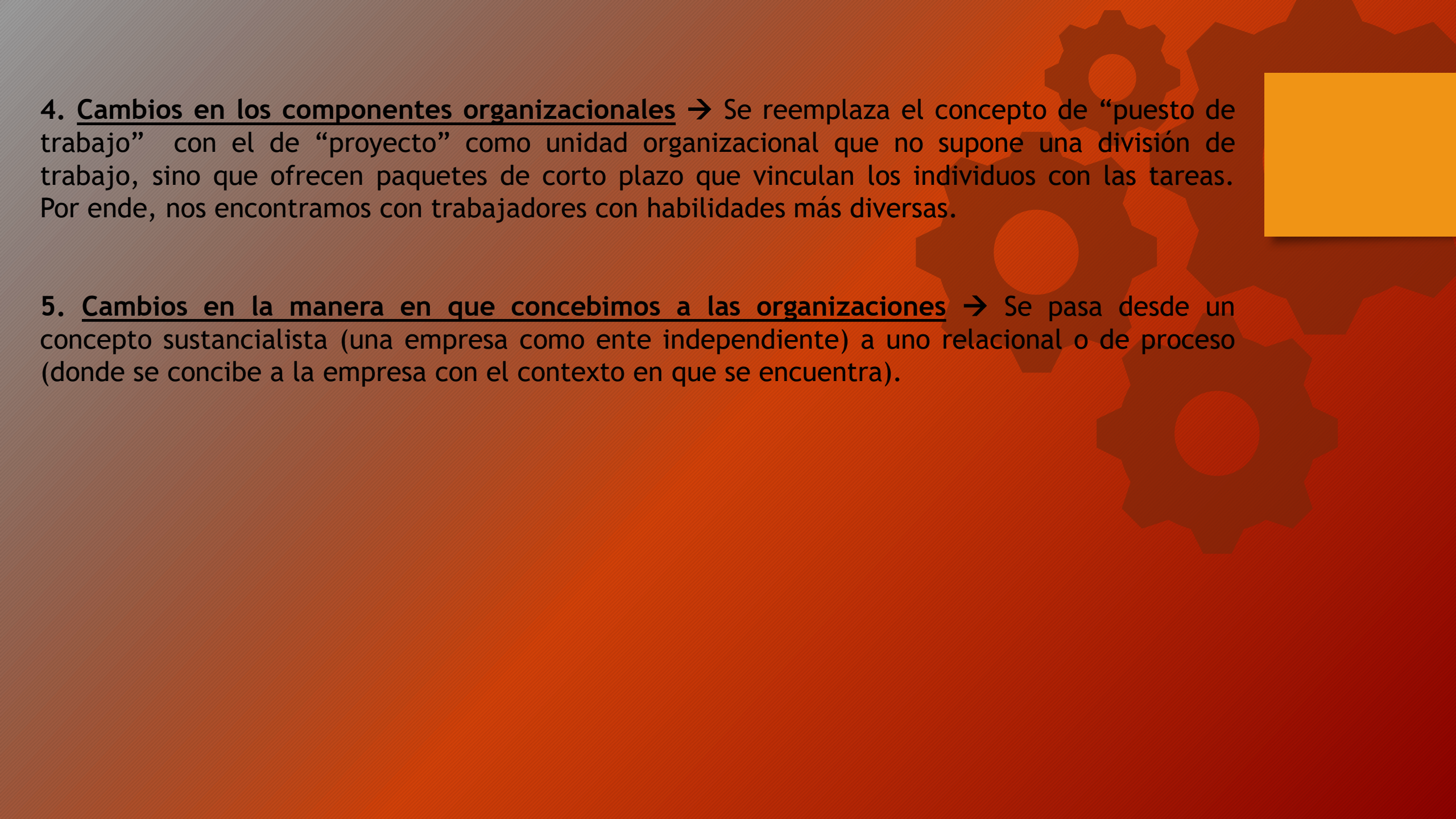
B) **EXTERNALIZACIÓN:** Tiene relación con el modelo neoliberal y se expresa en una reducción de tamaño de la empresa, desinversión, uso de empleados temporales o de medio tiempo, dependencia de contratos o alianzas y no del propio sistema para una variedad de productos y servicios.



3. Cambios en las formas organizacionales → Explica cómo ha ido variando la estructura de las organizaciones desde la estructura unitaria, la forma multidimensional y conglomerados. Actualmente la tendencia es pasar de organizaciones verticales a organizaciones horizontales.



El Laboratorio de Gobierno es la agencia del Estado de Chile, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que busca acelerar la transformación de los servicios públicos de cara a las personas. Utilizando metodologías colaborativas de diseño, promueve el desarrollo e implementación de soluciones basadas en evidencia para mejorar los servicios públicos y la adopción de prácticas innovadoras en las instituciones, con un enfoque multidisciplinario y centrado en las personas.



4. Cambios en los componentes organizacionales → Se reemplaza el concepto de “puesto de trabajo” con el de “proyecto” como unidad organizacional que no supone una división de trabajo, sino que ofrecen paquetes de corto plazo que vinculan los individuos con las tareas. Por ende, nos encontramos con trabajadores con habilidades más diversas.

5. Cambios en la manera en que concebimos a las organizaciones → Se pasa desde un concepto sustancialista (una empresa como ente independiente) a uno relacional o de proceso (donde se concibe a la empresa con el contexto en que se encuentra).

Texto N° 4: “Influencia burocrática en la formulación de políticas”- Juan Pablo Araya.

Política



Los políticos deciden las políticas públicas.

Dicotomía

vs.

Administración

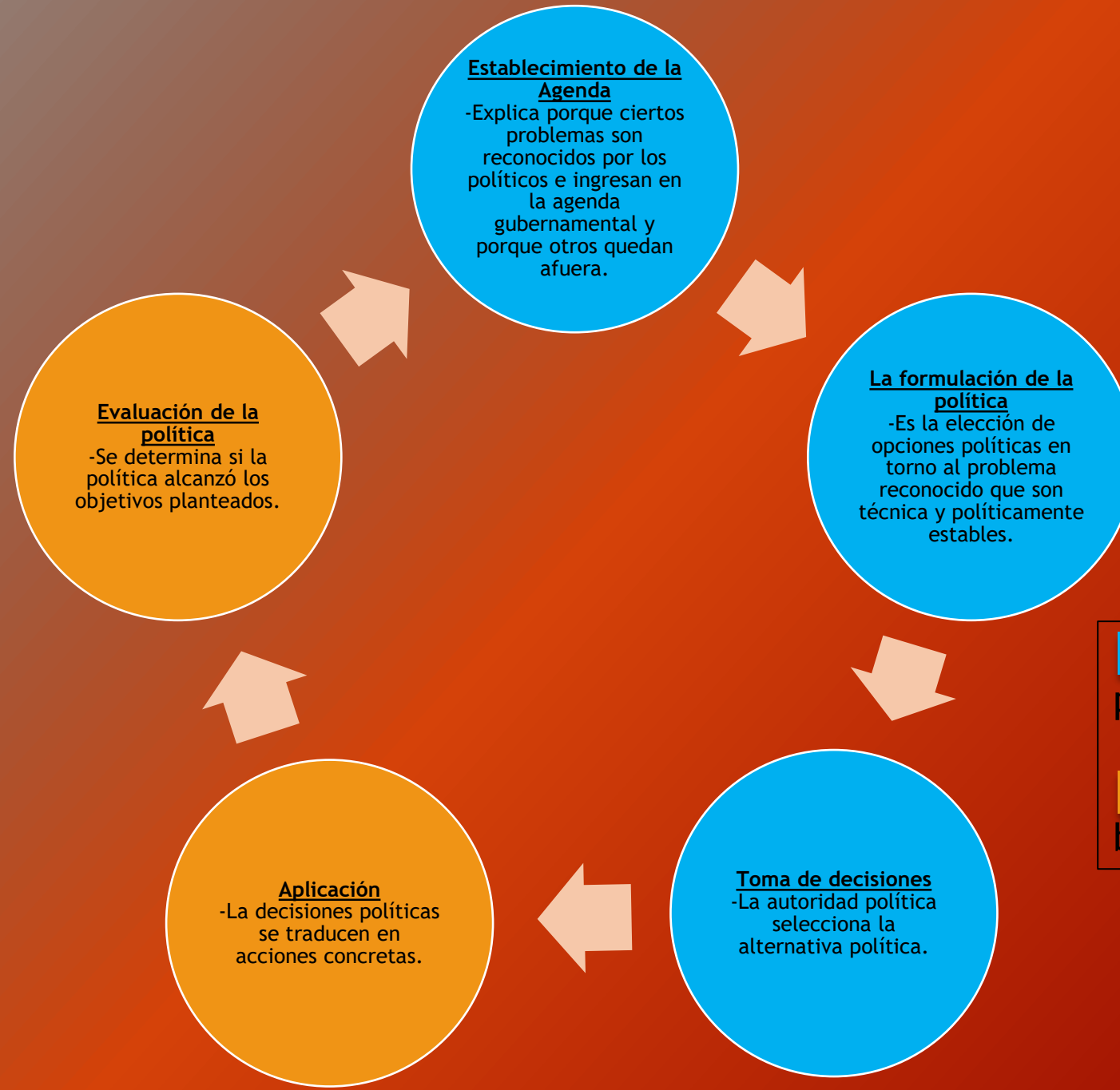
(Desarrollado por W. Wilson)



Los burócratas ejecutan las políticas públicas.

¿Los burócratas influyen en la elaboración de políticas públicas?

Ciclo de la Política Pública



■ Procesos de los políticos.

■ Procesos de los burócratas.

¿Es esto cierto?



❑ La respuesta es **NO**.

❑ Los burócratas también influyen en el “ámbito político” de las políticas públicas producto de su conocimiento técnico y expertiz de políticas públicas.

❑ Sin embargo existe poca investigación académica al respecto.

TIPOS DE BURÓCRATAS Y SU INFLUENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. **Burócrata de nivel alto** → Se desempeñan más arriba de los espacios administrativos desempeñándose como asesores legislativos, se encuentran cerca del presidente, de los ministros, del partido político del presidente. Puede existir un híbrido de “tecno-político”.

Ejemplo: El ministro o subsecretario contrata asesores en diversos temas, como gestión, ya que el ministro no conoce todos los temas. Los asesores les entregan minutas, discursos, informes de ciertos temas, ya que inciden en cierta forma porque pautean en sus conceptos o visión de las cosas.

2. **Burócrata de nivel medio** → Se desempeñan como Jefes de Servicio, Unidad o un profesional de un área muy técnica dentro de una organización.

Ejemplo: Un Profesional que encargue de calcular costos de alguna política. Por lo tanto, si el Ministro (agente principal) que no maneja todas las áreas, y recurre a sus conocimientos para continuar o no con la política, el profesional podrá argumentar sus conocimientos, y el Ministro confiará en el experto. Por ende, en esa relación el burócrata tiene información y tiempo de esa política pública (poder organizacional).

3. **Burócrata de nivel calle** → Se encuentran en el nivel más bajo de la pirámide. Son las personas implementadoras de las políticas públicas. Al momento de implementar alguna política pública, ellos pueden cambiar el objetivo de la política pública.

Ejemplo: Píldora del día siguiente en el primer gobierno de Piñera.