



FACULTAD DE
GOBIERNO
UNIVERSIDAD DE CHILE

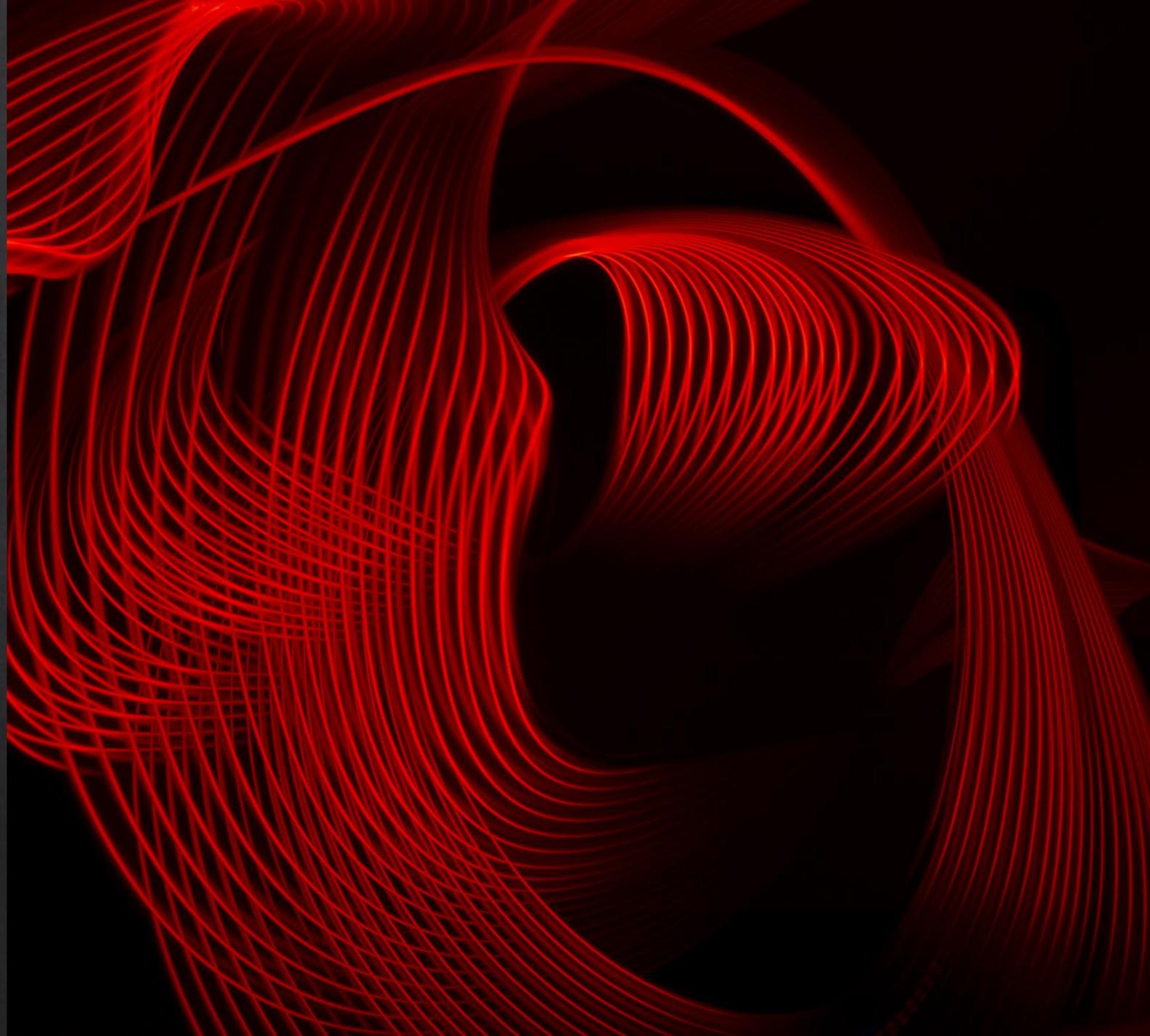
ESCUELA DE GOBIERNO
Y GESTIÓN PÚBLICA

Notas Control de Lectura I

Cátedra: Dirección y Ética Pública

*El papel del
Estado y la
calidad del sector
público*

Tanzi, V. (2000).



I. El papel del Estado

- ◆ El Estado es clave para el crecimiento y el desarrollo de las personas. Puesto que los seres humanos tienen múltiples instancias para conformar grupos, a pesar de ser las más rudimentarias, requiere de instituciones que cumplan funciones, tales como: códigos morales y sociales, regulación y registro de economías de mercado, acumulación de activos, protección de propiedad, seguridad pública, educación, salud, vivienda, etc. Que pueda considerarse como un Estado mínimo.
- ◆ La evolución de las sociedades empuja a que el Estado se complejice, adquiriendo más responsabilidades, promoviendo plenamente el bienestar de los individuos que las componen, ejemplo: el Estado regule los mercados y proporcione información esencial a la población
- ◆ Para que el Estado sea un promotor de calidad en los BB y SS que entrega, debe contar con un sector público elevado en calidad que descansa en un sistema tributario eficiente y un sistema de egresos que minimice el gasto ineficiente e improductivo
- ◆ Cuando se habla de asignaciones de recursos por el agente estatal se reconocen 3 funciones básicas: i) redistribución del ingreso, ii) estabilización de la actividad económica, y iii) promoción del crecimiento económico y del empleo. Se dificulta la función redistributiva al Estado porque en la práctica no es posible definir técnicamente la redistribución por objetivos políticos en su gestión.

- ◇ El papel del Estado en una economía de mercado:
 - ◇ Debe establecer y hacer cumplir reglas formales en la economía
 - ◇ Debe erigir un marco jurídico y reglamentario que reduzca los costos de las transacciones
 - ◇ Debe proveer bienes de uso público y remediar casos evidentes de externalidades
 - ◇ Debe promover la estabilización macroeconómica, y
 - ◇ Debe promover una distribución del ingreso concordante con la opinión vigente de la sociedad
- ◇ **En resumen, la calidad del sector público se define como la característica que le permite alcanzar sus objetivos en la forma más eficiente posible**

II. La importancia de las reglas

- ◆ Cada una de las normas jurídicas exige programas específicos y cada programa debe descansar en un mandato jurídico
- ◆ La CPR debe ser un documento vivo que orienta acciones, que reflejen escenarios futuros y no preocupaciones políticas predominantes del presente. El papel del Estado en materias económicas de mercado son claves para determinar la calidad del sector público que no puede sobreestimarse
- ◆ La legislación en esta materia, tienden a ser de mejor calidad cuando el número de leyes son relativamente pequeño, siendo más claras y no son objeto de interpretaciones conflictivas
- ◆ La reglamentación son las formas más generalizadas de intervención estatal en la actividad económica, pero como están en abundancia, tienden a ser menos revisadas, observando efectos no deseados como confusión, abuso (sobre burocracia), corrupción desmedida.
- ◆ En resumen, un sector público de alta calidad debe tener suficientes reglas claras como para poder orientar la actividad económica (y otras), pero no tantas y tan vagas que otorguen un poder desmedido a los burócratas y creen confusión entre quienes toman las decisiones económicas

III. Reglas políticas y de procedimiento

- ◇ Se deben establecer las reglas del juego que han de determinar la conducta del sector público y la regulación del mercado

IV. La calidad de las instituciones públicas

El desempeño de las instituciones públicas depende de múltiples factores:

- i) La tradición y la buena reputación
- ii) Los recursos con que cuentan y la discreción que tienen para usarlos
- iii) La clara definición de su mandato
- iv) Sus organizaciones
- v) Los incentivos que se les ofrecen
- vi) La calidad de su liderazgo y de su personal
- vii) La libertad de acción que tiene en cuanto a reorganización

- ◇ Se debe reforzar dos elementos de las instituciones públicas:
- ◇ La sinergia: criterio holístico para abordar diversos problemas en un mismo tiempo, pero con distintas instituciones
- ◇ Mecanismos de coacción: formas internas como externas para tener un grado de control en el quehacer institucional, por ejemplo: auditorias, control externo.
 - ◇ Deficiencias de contabilidad financiera, medido por operaciones del gobierno
 - ◇ Medición de reacciones y preferencias de consumidores respecto al servicio
 - ◇ Problemas:
 - ◇ Nivel de recurso empleado
 - ◇ Papel de la ciudadanía como contribuyentes y consumidores de servicios públicos
 - ◇ Como la justicia es corrupta, algunos se aprovechan de la situación hacen que la calidad del sector público sea baja

V. Medición de la calidad general del sector público

- ◊ Una hipótesis es que los países que pueden generar buenas estadísticas sobre el sector público y estos la difunden de manera oportuna tienen un sector público de mejor calidad
- ◊ La transparencia es un atributo clave para mejorar la calidad del sector público

VI. Conclusiones

- ◊ Un sector público de alta calidad debiera permitir la consecución de la equidad a un menor costo en términos de eficiencia
- ◊ Un sector público eficiente debe ser capaz de lograr los objetivos del Estado con un grado mínimo de distorsión del mercado, con baja tributación de impuestos, menor número funcionarios públicos y menor absorción de recursos económicos

Las claves de la Modernización en la gestión pública desde la óptica de un Directivo Público

1.1. Contexto

Reforma:

- En el caso de procesos paulatinos y de amplio alcance.

- No solo involucra cambio, sino que supone asignar un adjetivo a este cambio, como "cambio beneficioso", "cambio integral" (Echebarría, 2000).
- "una actuación intensa y profunda sobre el Estado, redefiniendo su alcance y funciones, donde esta actuación podría influir en el funcionamiento administrativo del Estado" (Pollit y Bouckaert, 2004).

Modernización:

- Se asimilaría a procesos restringidos a un ámbito de acción y con perspectiva de corto plazo en su aplicación.

- Concepción programática, gradual y sistemática de la innovación administrativa, constante en actuar en el tiempo sobre una serie de elementos estratégicos y aspectos institucionales hasta organizativos o estructurales.
- Un cambio gradual en mejoras orientadas a la gestión pública orientadas a la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos, incluyendo aspectos prácticos y formas burocráticas.

1.2. Modernización del Estado y Gestión Pública

El tamaño del Estado de Chile está en línea con su nivel de desarrollo. El G°P como porcentaje del PIB ha fluctuado desde los años 90, en tanto promedio de los países de la OCDE es de un 38% (considerar crisis + crisis)

La dictadura militar hizo centralizar las decisiones, rigideces estatutarias, controles ex ante y fuerte control y centralización de las decisiones presupuestarias (Marshall y Waissbluht, 2007).

A partir de 1990 se fortalece la institucionalidad y activación en políticas para cubrir brechas (remuneración, salud, educación, vivienda, pensiones). Se crean instituciones, tales como: CONADI, FOSIS, Fondo Nacional de Discapacidad, INJUV, CONAMA, etc.

Periodo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se desarrolla una agenda para la modernización de la GP, que incluye la NGP (NMP), énfasis en los resultados, la eficiencia, la transparencia, calidad del servicio, participación ciudadana, TICs.

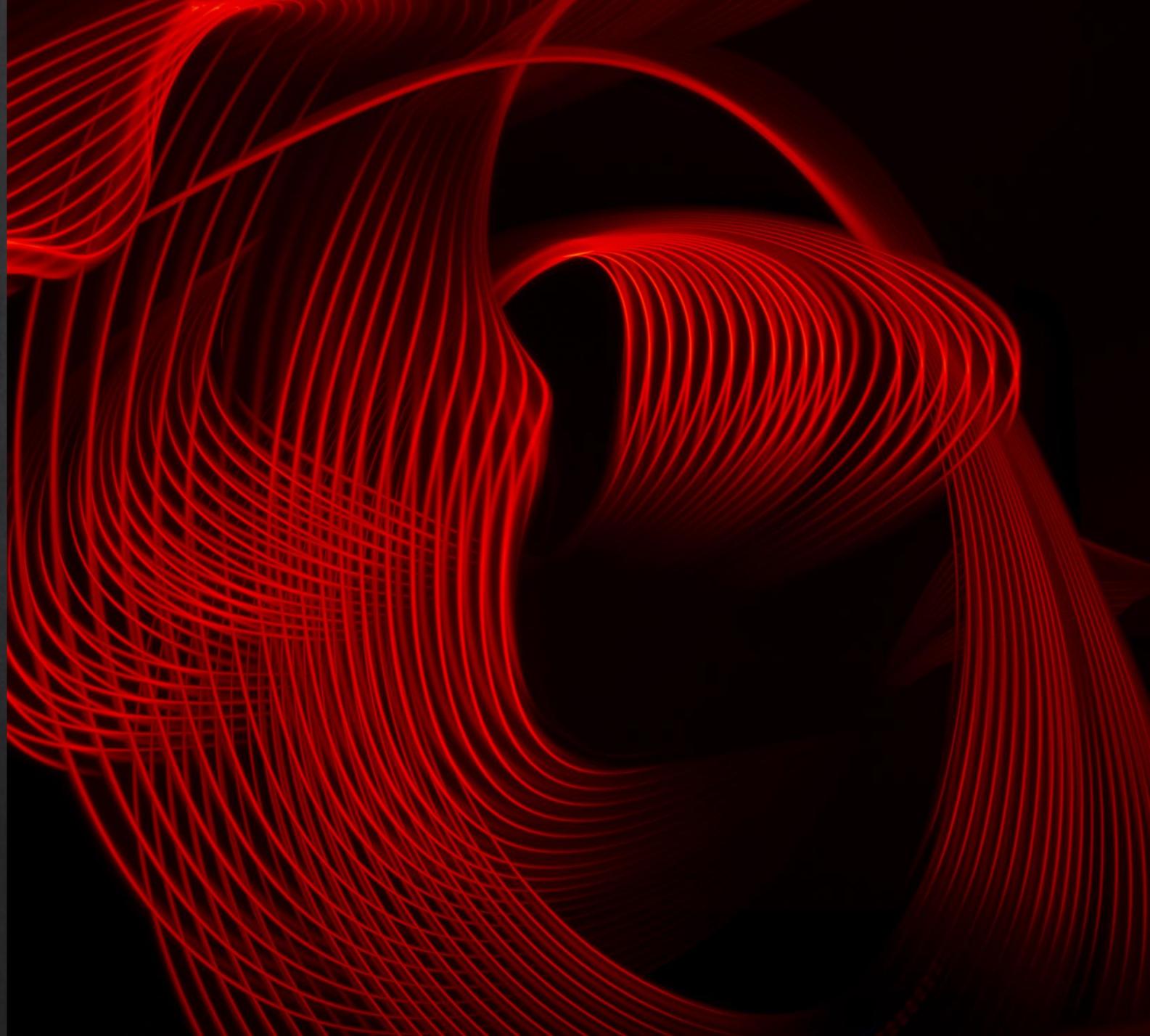
Periodo de Ricardo Lagos, los principales logros son el SADP, la modernización del sistema de compras públicas, G°E y plataformas vía web (SII, SNRCeld, Infocentros, OIRS).

Periodo de Michelle Bachelet, se introdujo "transparencia activa", con la ley 20.285 y la creación del CPLT y MMA, entre varias reformas de carácter social.

Periodo de Sebastián Piñera, se consolidan las políticas de G°E, ChileAtiende, creación del MIDESO y los planes de desarrollo regional, entre otros mejoramientos a la gestión pública.

*El Directivo
Público Hoy
Contexto, Roles y
Desafíos*

Rogers, R. y Guzmán, N.
(2015).



i. Análisis histórico de la Administración Pública

Recuadro N° 1

¿Qué es la organización racional del trabajo en la visión de Taylor?

Frederick Taylor desarrolló métodos para organizar el trabajo, considerando los materiales, el equipo y las habilidades de cada individuo. La aplicación de su enfoque de "administración científica" implica:

- > Estudio y optimización del tiempo y el esfuerzo que demandan las tareas.
- > Diseño de cargos y tareas.
- > Estandarización de herramientas.
- > Métodos de determinación de costos.
- > Selección de empleados por tareas.
- > Incentivos si se termina el trabajo a tiempo.
- > División del trabajo y súper especialización del obrero.

Fuente: Elaboración propia en base a Baena (1993).

Recuadro N° 2
Principios generales de administración (Henri Fayol)

- > División del trabajo: Induce a la especialización y por lo tanto promueve eficiencia.
- > Autoridad y responsabilidad: Quien tiene el poder avalado por un cargo, tiene que responder por los resultados de su gestión.
- > Disciplina: Respeto y cumplimiento de las normas.
- > Unidad de mando: Cada empleado tiene que responder a un solo jefe.
- > Unidad de dirección: Todos los miembros de una organización deben trabajar en pos de los mismos objetivos.
- > Subordinación del interés particular al interés general: Son prioritarios los intereses de la organización y luego los personales.
- > Remuneración del personal: Retribución por el trabajo acorde a las tareas desempeñadas.
- > Jerarquía: Representada en la cadena de mando ¿quién manda a quién?
- > Equidad: Trato igualitario con todos los empleados.
- > Estabilidad del personal: Dar al trabajador el tiempo suficiente para aprender y asimilar las tareas encomendadas.
- > Iniciativa: Estimular y valorar los aportes efectuados por el personal que favorezcan a la empresa.
- > Unión del personal: Armonía en los vínculos para que el clima laboral sea agradable.
- > Centralización: Afluencia de la información hacia la cabeza de mando, quien tomará las decisiones.

Fuente: Elaboración propia en base a Baena (1993).

Recuadro N° 3 Requisitos de la burocracia ideal

- > Carácter legal de las normas y de los reglamentos.
- > Carácter formal de las comunicaciones.
- > Racionalidad en la división del trabajo.
- > Impersonalidad en las relaciones de trabajo.
- > Jerarquía de la autoridad bien establecida.
- > Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales.
- > Competencia técnica y meritocrática.
- > Especialización de la administración y de los administradores
- > Profesionalización de los funcionarios.
- > Completa previsibilidad del funcionamiento.

Fuente: Elaboración propia en base a Weber (1995).

Recuadro N° 4
Las fallas de la burocracia según Max Weber

- > La jerarquía vertical de autoridad puede no ser lo suficientemente explícita o delineada, causando confusión y conflictos de competencia.
- > Las competencias pueden ser poco claras y usadas contrariamente al espíritu de las reglas.
- > El procedimiento en sí mismo puede considerarse más importante que la decisión o sus efectos.
- > Nepotismo, corrupción y enfrentamientos políticos pueden contrarrestar la regla de impersonalidad y el principio de promoción por mérito.
- > La distribución de funciones puede ser inefectiva, produciendo excesiva actividad regulatoria, duplicación de esfuerzos e ineficiencia.

Fuente: Elaboración propia en base a Weber (1995).

Recuadro N° 5
Las disfunciones de la Burocracia según Robert K. Merton

- > Exagerado apego a los reglamentos.
- > Formalismo y papeleo excesivos.
- > Resistencia al cambio.
- > Despersonalización de las relaciones.
- > Excesiva jerarquización del proceso de decisión.

Fuente: Elaboración propia en base a Merton (1957).

Recuadro N° 7
Las siete doctrinas de la Nueva Gestión Pública, según Hood

- > Se requiere una gerencia profesional y proactiva para el sector público.
- > Estándares explícitos y medidas de actuación o rendimiento.
- > Mayor énfasis en controles de producción (outputs).
- > Unidades desagregadas o descentralizadas en el sector público.
- > Introducir mayor competencia en el sector público.
- > Énfasis en un estilo de gerencia o administración basado en las mejores prácticas del sector privado.
- > Mayor disciplina en el uso de recursos públicos.

Fuente: Elaboración propia en base a Hood (1991).

Las Reformas de I, II y III generación

Reforma de
Primera
Generación

Reformas
estructurales
adoptadas en:



El Consenso de Washington, según John Williamson (1990):

- Disciplina fiscal
- Reforma impositiva
- Reorientación del gasto público
- Liberalización financiera
- Tipo de cambio competitivo
- Liberalización comercial
- Privatización de empresas públicas
- Desregulación
- Apertura a la inversión extranjera
- Defensa de la propiedad privada

Reforma de
Segunda
Generación

Apunta a la eficiencia y efectividad de las Instituciones públicas

Enfoque de clientes, control de gestión, planeación estratégica (NGP)

Reforma de
Tercera
Generación

Todavía no se alcanzaba el crecimiento económico óptimo en Latinoamérica, conllevando a reformas más profundas, tales como:

Educación, salud, sistemas de previsión social y reformas estructurales a la AP (descentralización, reforma judicial, reorganización ministerial e institucional, etc.)

ii. La arena actual de la Dirección Pública

Escenario país donde ejercer la labor directiva...

- Aumento en el ingreso per cápita en la región
- No supera a los países de la OCDE
- Inadecuada distribución
- Concentración de empleos en área urbana
- Desafío de incorporar a las mujeres en varias áreas productivas
- Pobreza multidimensional
- Carencia en Conectividad

Cambios económicos

Cambios demográficos

Cambios sociales y políticos

- Esperanza de vida a aumentado
- Tasa de fecundidad ha disminuido
- Pirámide poblacional invertida
- Porcentaje de población urbana se ha incrementado
- Migración campo-ciudad
- Inmigración de países vecinos a Chile

- Incremento Educación Superior
- Inscripción automática (amplio padrón electoral) y voto voluntario
- La democracia sigue siendo el sistema o forma de gobernar
- Bajos niveles de confianza
- Efecto Crisis 2018-2019 y Pandemia

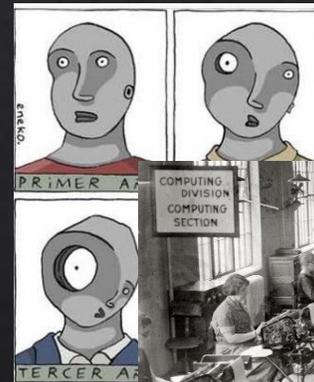
Sobre la organización...

La organización pública y su complejidad:

No existe la teoría organizacional sistemática e integradora que explica los procesos y fenómenos que se manifiestan en las instituciones públicas. Desde diferentes áreas se aborda el "qué", el "por qué" y el "para qué".

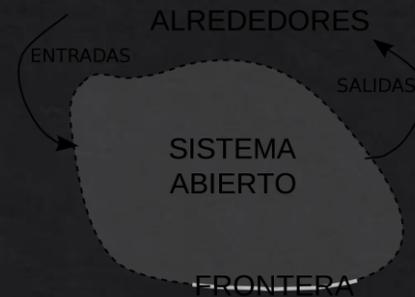


La organización como instrumento de racionalidad para la consecución de objetivos (Taylor y Fayol): racionalidad instrumental



La organización como campo de relaciones e interacciones sociales y grupales (Hawthorne, Mayo, Moreno)

La organización como un sistema abierto



La organización como escenario y expresión de relaciones de poder (Barnes, Knights y Moragan, Kerfoot y Knights): competición y lucha por el poder



La organización como expresión de la cultura institucional (Meyer y Rowan, 1977): CÓMO y por qué se dan por sentados los significados, prácticas, formas y actividades...



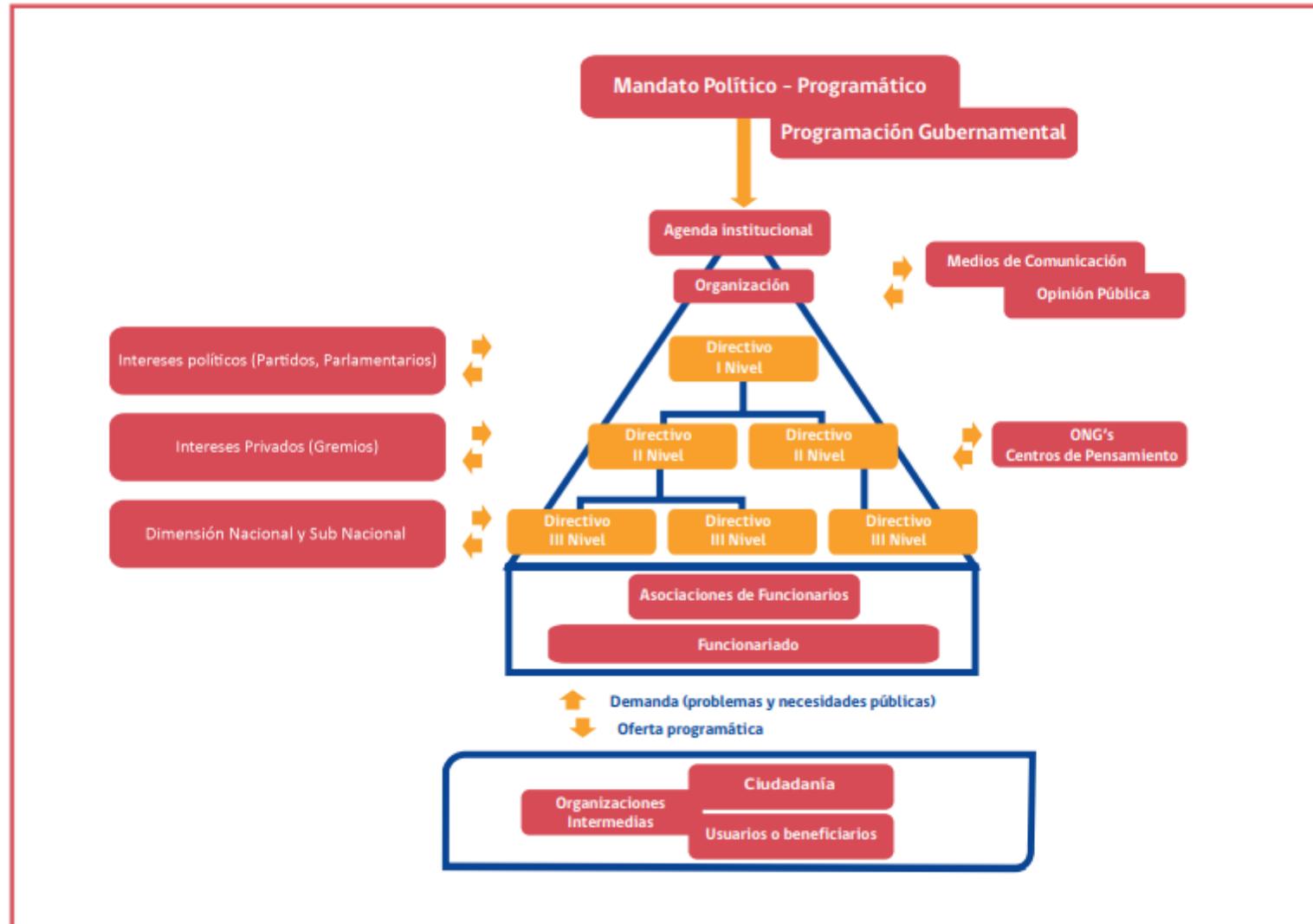
La organización como red: análisis de redes informáticas, , crítica a la inflexibilidad y procesos de globalización... "problema de la producción conjunta" (Provan y Milward, 2001)



La organización como un sistema socio-técnico abierto: tecnócrata y ciudadano

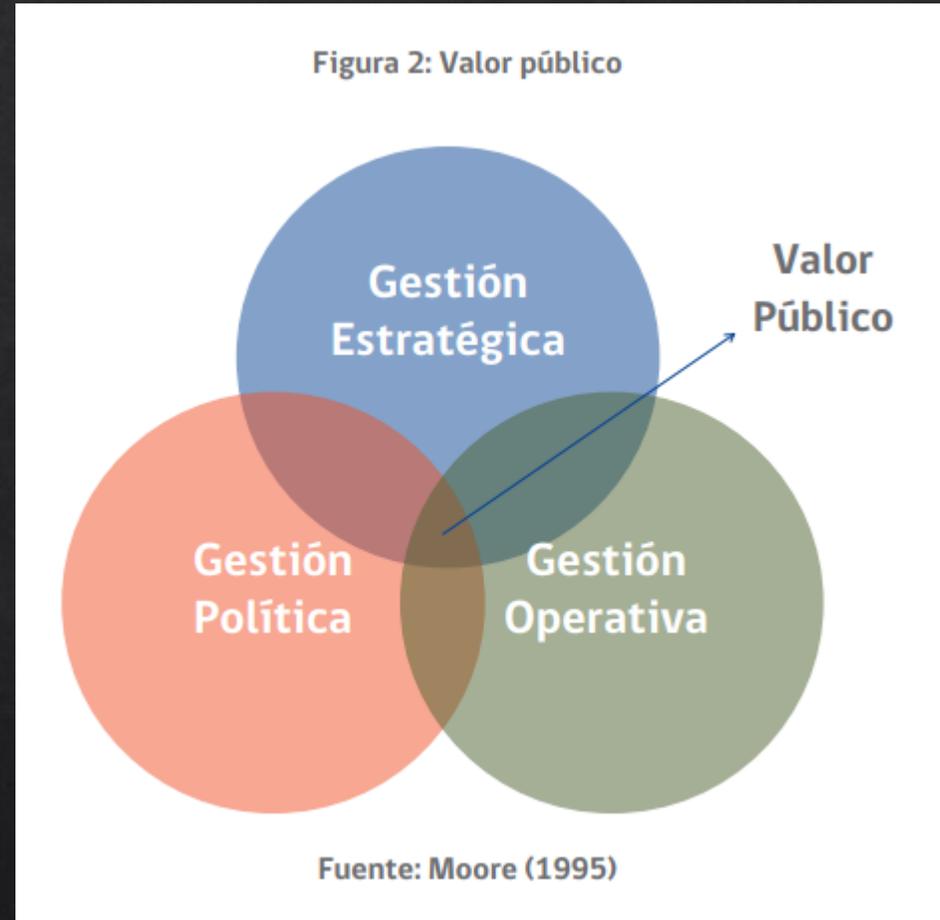
El Entorno organizacional y sus implicancias para las organizaciones públicas

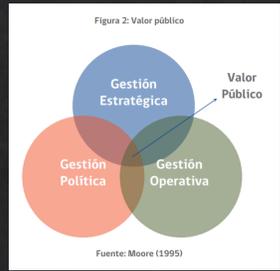
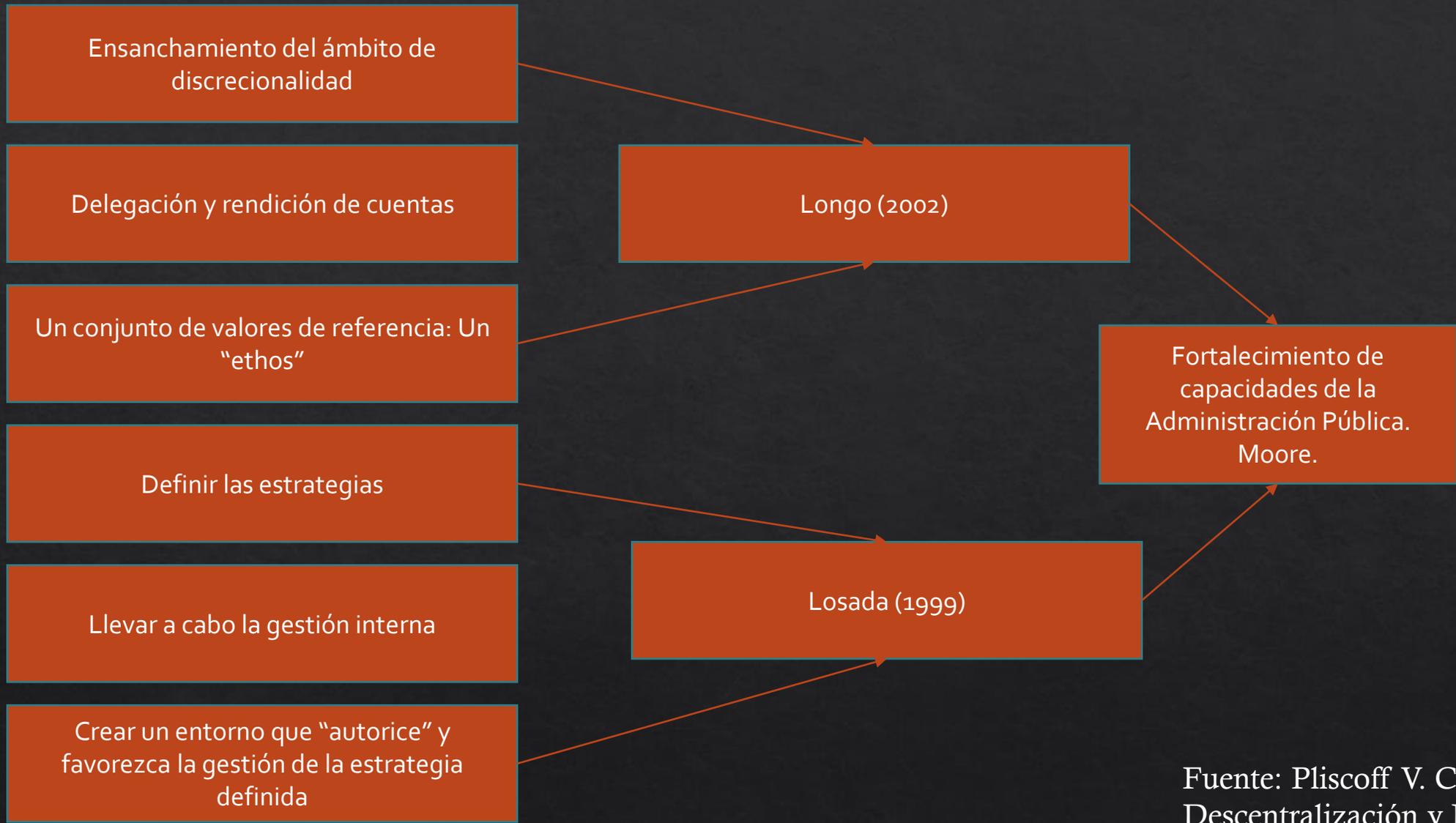
Figura 1: Entorno de los directivos públicos



iii. Los roles del Alto Directivo Público

Aportes para la construcción de un marco de referencia





Fuente: Pliscoff V. Cristian (2015).
 Descentralización y Dirección
 Pública

2.2. Gestionar el entorno y de la política

Resolver los conflictos

Anticipar los conflictos

Diagnosticar las relaciones presentes en la institución y en su entorno, y usarlas a favor de los objetivos

Excelente comunicación entre las partes

Liderazgo y Negociación

Responsabilidad (accountability)

Innovación y flexibilidad

Conocimiento técnico y conocimiento político

iv. El perfil esperado del Directivo Público

Competencias políticas o estratégicas:

- > conocimiento y capacidad para desenvolverse en la arena política
- > capacidad de argumentar, negociar y alcanzar acuerdos
- > capacidad para construir relatos y comunicarlos efectivamente
- > capacidad para escuchar, defender intereses e influir en terceros
- > capacidad para crear coaliciones

Competencias gerenciales u operativas:

- > capacidad de intermediar y resolver conflictos
- > capacidad de planificar y controlar
- > capacidad de argumentar, debatir e influir en terceros
- > capacidad de tomar decisiones en distintos estadios
- > capacidad de reconocer y retroalimentar

Competencias técnicas:

- > capacidad de análisis crítico
- > capacidad de recopilar, analizar y difundir información
- > capacidad para trabajar en ambientes multidisciplinarios e intersectoriales
- > conocimiento teórico y práctico en la formulación y gestión de políticas públicas
- > creatividad

Competencias personales:

- > resiliencia
- > capacidad para enseñar y para "aprender a aprender"
- > capacidad de trabajar en equipo
- > habilidad para crear y mantener relaciones interpersonales
- > reconocimiento a la diversidad y la multiculturalidad
- > adaptabilidad a situaciones nuevas y el manejo de escenarios turbulentos o de crisis
- > experiencia previa (oficio)

Recuadro N° 11
Descripción del ciclo de políticas públicas (*)

1. VISIÓN ESTRATÉGICA

Capacidad para detectar y comprender las señales sociales, económicas, tecnológicas, culturales, de política pública y políticas del entorno local y global e incorporarlas de manera coherente a la estrategia institucional.

2. GESTIÓN Y LOGRO

Capacidad para orientarse al logro de los objetivos, seleccionando y formando personas, delegando, generando directrices, planificando, diseñando, analizando información, movilizándolo recursos organizacionales, controlando la gestión, sopesando riesgos e integrando las actividades de manera de lograr la eficacia, eficiencia y calidad en el cumplimiento de la misión y funciones de la organización.

3. RELACIÓN CON EL ENTORNO Y ARTICULACIÓN DE REDES

Capacidad para identificar a los actores involucrados (stakeholders) y generar las alianzas estratégicas necesarias para agregar valor a su gestión y/o para lograr nuevos resultados interinstitucionales, así como gestionar las variables y relaciones del entorno que le proporcionan legitimidad en sus funciones. Capacidad para comunicar oportuna y efectivamente lo necesario para facilitar su gestión institucional y afrontar, de ser necesario, situaciones críticas.

4. MANEJO DE CRISIS Y CONTINGENCIAS

Capacidad para identificar y administrar situaciones de presión, contingencia y conflictos y, al mismo tiempo, crear soluciones estratégicas, oportunas y adecuadas al marco institucional público.

5. LIDERAZGO

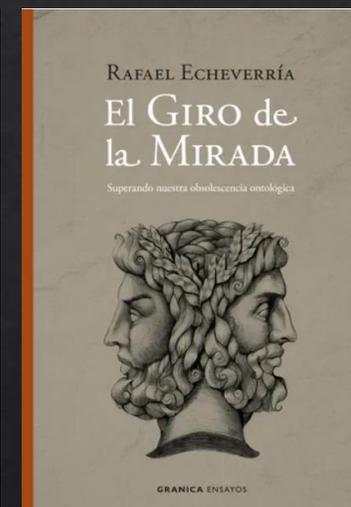
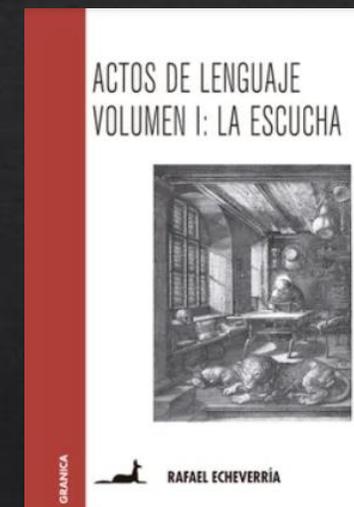
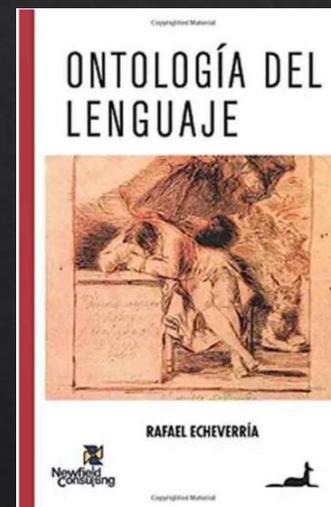
Capacidad para generar compromiso de los funcionarios/as y el respaldo de las autoridades superiores para el logro de los desafíos de la institución. Capacidad para asegurar una adecuada conducción de personas, desarrollar el talento, lograr y mantener un clima organizacional armónico y desafiante.

6. INNOVACIÓN Y FLEXIBILIDAD

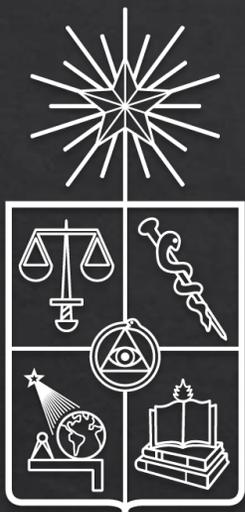
Capacidad para transformar en oportunidades las limitaciones y complejidades del contexto e incorporar en los planes, procedimientos y metodologías, nuevas prácticas tomando riesgos calculados que permitan generar soluciones, promover procesos de cambio e incrementar resultados.

7. CONOCIMIENTOS TÉCNICOS

Poseer los conocimientos y/o experiencias específicas, que se requieran para el ejercicio de la función.



Comentarios...



FACULTAD DE
GOBIERNO

UNIVERSIDAD DE CHILE

ESCUELA DE GOBIERNO

Y GESTIÓN PÚBLICA

¡Muchas gracias!

Leandro Espíndola V.