

Introducción y motivación

¿Por qué este módulo es importante?

Clase 1. Marco de la gestión pública y los sistemas complejos



fcfm

FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
UNIVERSIDAD DE CHILE

Agenda

- Introducción
 - Syllabus
 - Motivación
- ¿Por qué esto es importante?
 - Estudio de oficinas postales
 - Trampas de capacidad
 - Alcance y capacidad de los estados
- Diferencias entre conceptos
 - Administración pública
 - Gestión pública y nueva gestión pública
 - Gestión pública y privada en perspectiva comparada

¿CUÁL ES LA IMPORTANCIA DE ESTE CURSO?

Caso: Los aeropuertos fantasmas de Ciudad Real, España ([video](#))

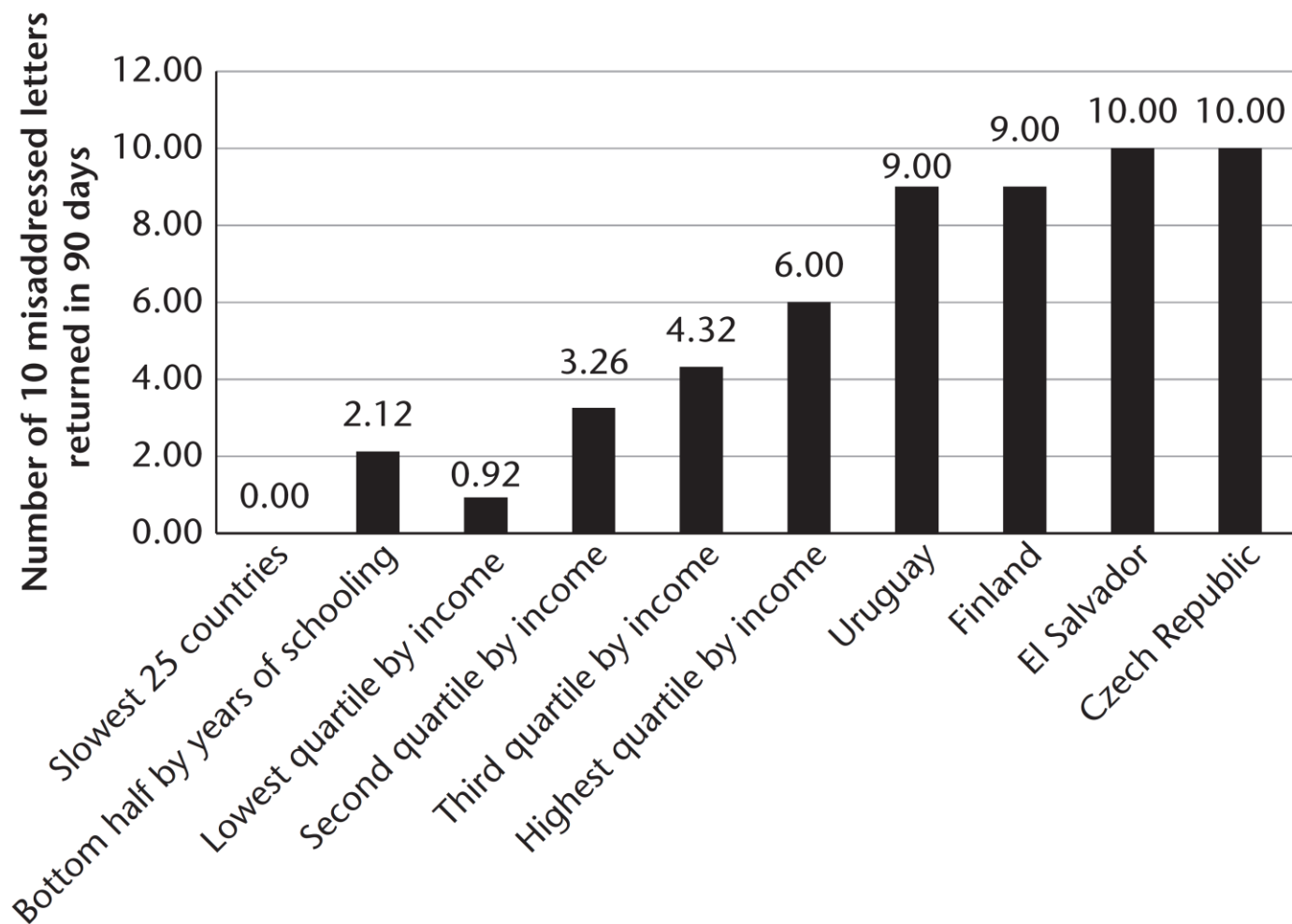
Estudio: Gestión de oficinas postales

- ¿Cómo medir la capacidad institucional para implementar una política pública estándar?
- Se enviaron cartas a 159 países (10 por país). Las direcciones de destino de dichas cartas eran falsas (Chong *et al.*, 2014)
- La idea fue medir la efectividad del gobierno contando el retorno de las cartas al remitente original (dentro de 90 días)
- ¿Resultados?
 - En países como Finlandia, Noruega, El Salvador y Uruguay, 100% de las cartas retornaron a tiempo
 - En 25 de 159 países las cartas no retornaron a tiempo
 - En 16 de 159 países las cartas no llegaron nunca de regreso (Egipto, Fiji, Honduras)



Source: Lisa Benson (2011)

Resultados por país



Chong, La Porta, López-de-Silanes & Shleifer (2014)

Trampas de capacidad (1)

- We do things “the usual way”, even if this does not work at all. Sometimes the solutions worsen the problem:
“they cannot perform the tasks asked of them, and doing the same thing day after day is not improving the situation; indeed, it is usually only making things worse”(p. 10).
- Los países son tan social, económica y políticamente desarrollados como su capacidad de implementar políticas públicas
- Sin embargo, ¿por qué, pese a la relevancia que tiene, persisten altos niveles de incapacidad para implementar políticas públicas?

Trampas de capacidad (2)

- Según Andrews, Pritchett and Woolcock (2017), en general, los problemas no se explican mayoritariamente por el diseño de políticas públicas, sino por la capacidad para implementarlas.

*There has been massive intellectual and ideological debate about what governments should do. However, **there was less debate about how governments could do what they chose to do—that is, about how to build the capability of the state** (p. 14)*

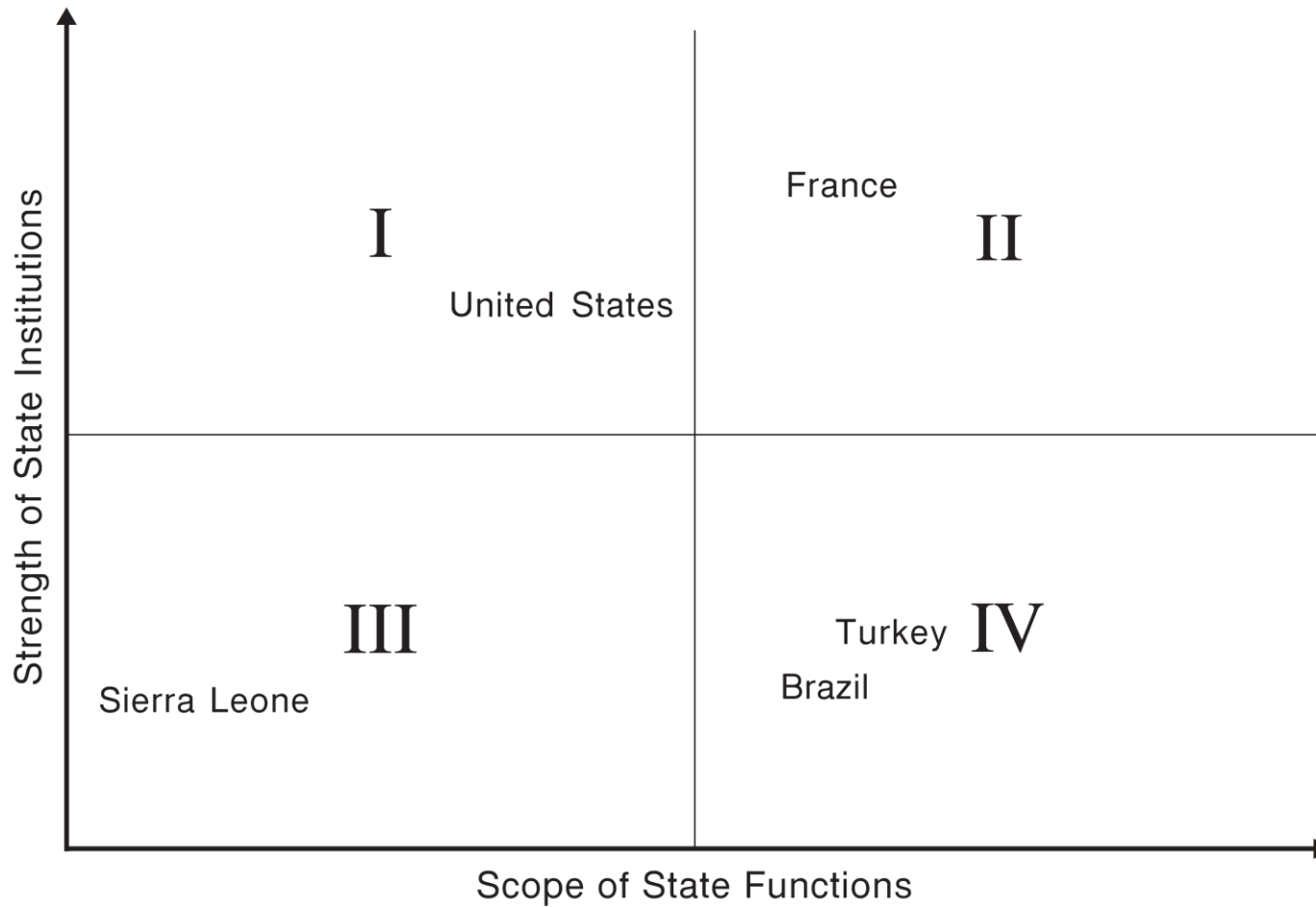
Debates sobre la capacidad y el tamaño del Estado

- Reformas totalitarias después de la Segunda Guerra Mundial
- Respuestas neoliberales durante 1980s y a comienzos de 1990s:
Reducción del Estado
 - Esto fue fuertemente motivado por solicitudes de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (IMF) y el Banco Mundial
- Esto no resolvió el problema porque no se fortaleció el Estado en las pocas funciones que terminó desarrollando.
 - Esto es particularmente importante para América Latina

Dos conceptos relacionados pero distintos...

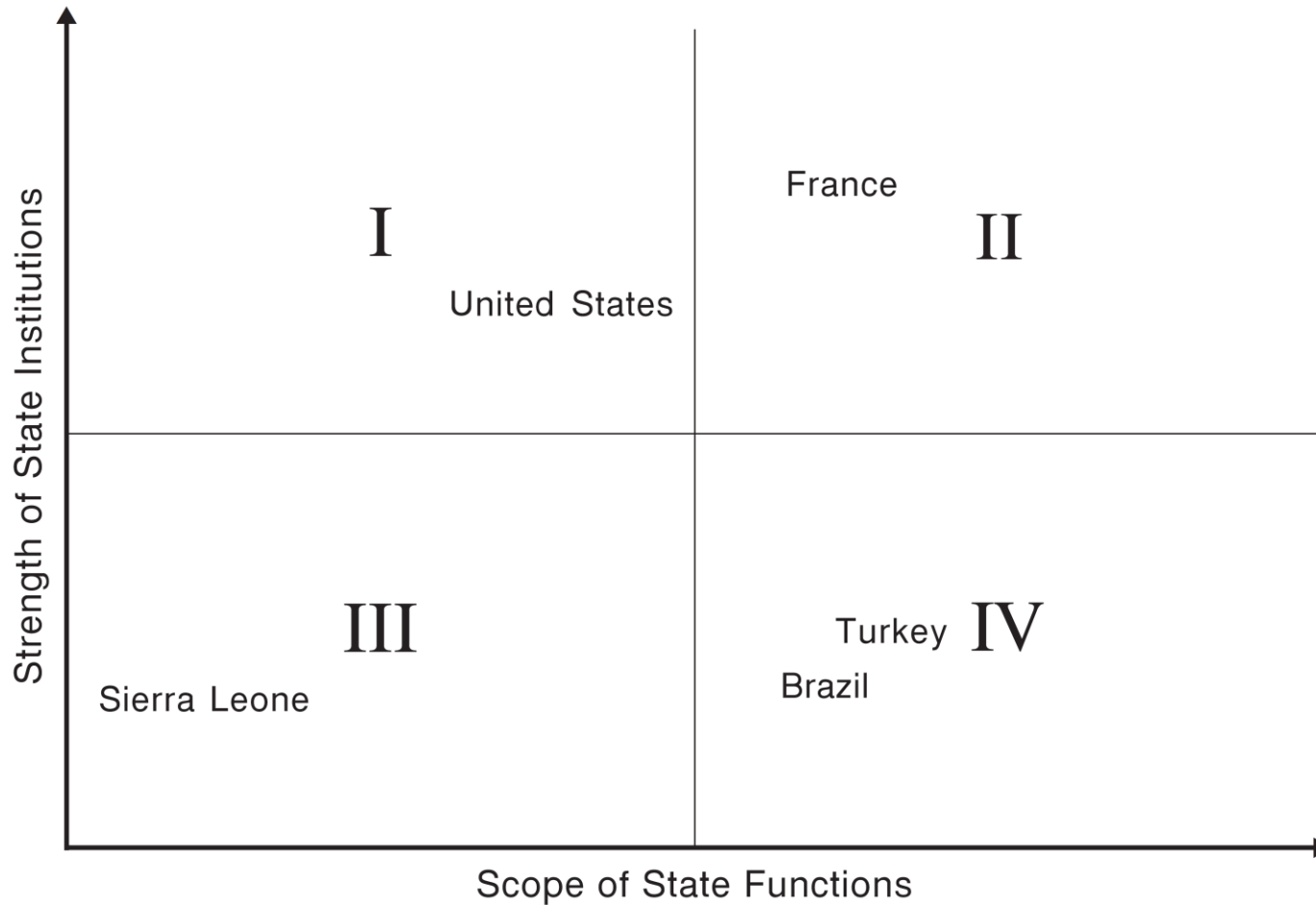
- *“One of the confusions in our understanding of stateness is the fact that the work “strenght: is often used indifferently to what is here labeled “scope”, and to “strenght” or capacity (Fukuyama, 2004, p.22)*
- **Alcance.** Representado por el número de funciones y propósitos que persigue el Estado
 - Los EE.UU. Tienen un muy limitado alcance en las funciones de su Estado. La pregunta es si tiene o no para hacer lo que democráticamente es mandado para hacer
 - Por su parte, México tiene muchos derechos sociales constitucionalmente garantizados. ¿Significa esto que son recibidos?
- **Capacidad.** Capacidad de los estados para diseñar e implementar políticas públicas efectivas, así como también para hacer cumplir las leyes y actuar de forma transparente
 - [Índice internacional de eficiencia en salud ubicó a Chile en el octavo puesto](#)
 - Esperanza de vida que bordea los 81,5 años, con un gasto social relativamente bajo.

Alcance versus Capacidad



Fukuyama (2004)

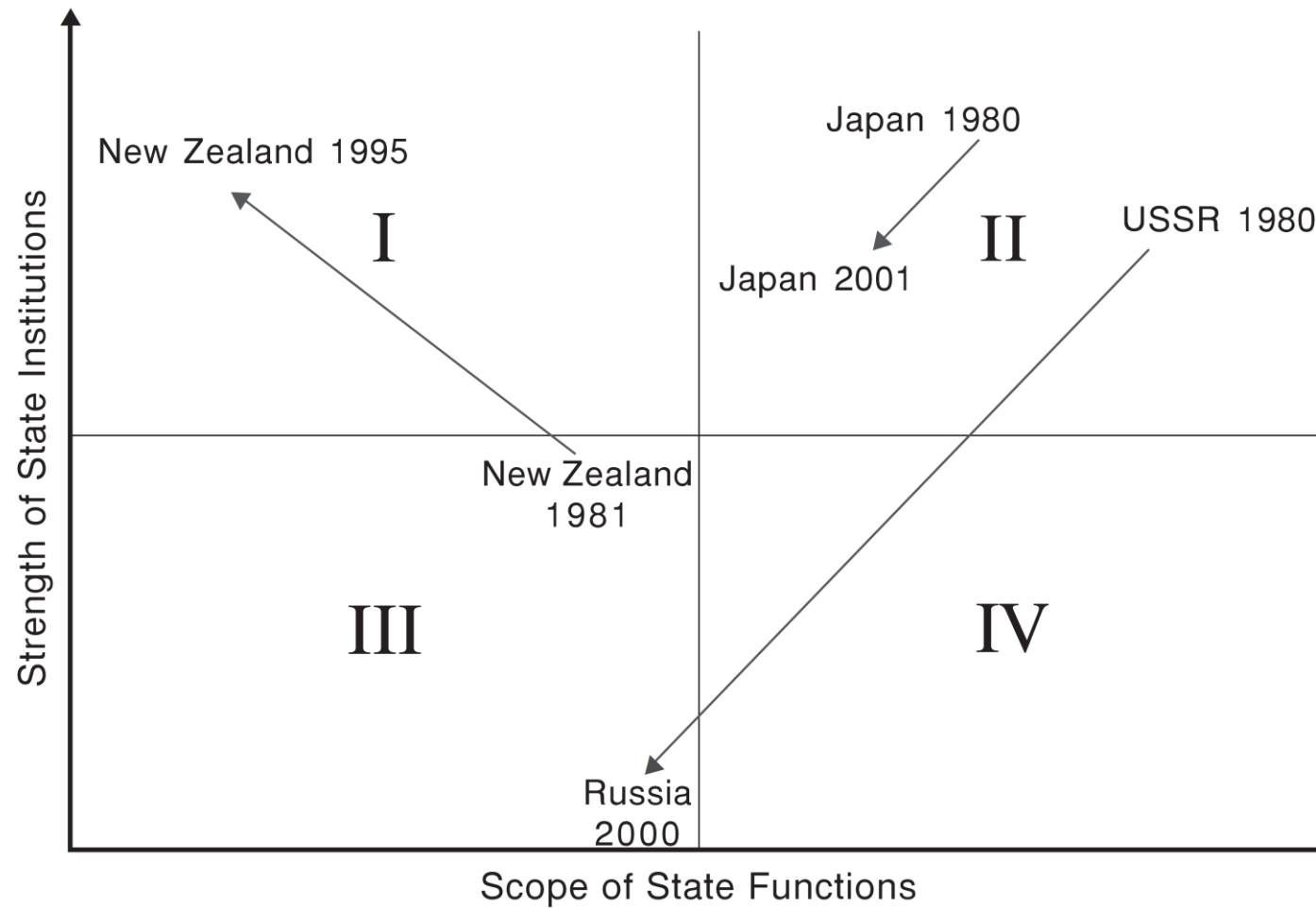
Alcance versus Capacidad



¿Dónde
estarían sus
países en
este gráfico?

Fukuyama (2004)

Ambas dimensiones evolucionan en el tiempo



Fukuyama (2004)

	Rapid negative	Slow		Rapid positive
	(g<−0.05)	Negative (−0.05<g<0)	Positive (0<g<05)	(g>0.05)
Strong (SC>6.5)		BHR, BHS, BRN	CHL(0), SGP(0), KOR(0), QAT(0)	ARE(0)
8	0	3	4	1
Middle (4<SC<6.5)	MDA, GUY, IRN, PHL, LKA, MNG, ZAF, MAR, THA, NAM, TTO, ARG, CRI	PER, EGY, CHN, MEX, LBN, VNM, BRA, IND, JAM, SUR, PAN, CUB, TUN, JOR, OMN, MYS, KWT, ISR	KAZ(10,820), GHA (4,632), UKR(1,216), ARM(1,062), RUS (231), BWA(102), IDN (68), COL(56), TUR (55), DZA(55), ALB (42), SAU(28), URY (10), HRV(1)	
45	13	18	14	0
Weak (2.5<SC<4)	GIN, VEN, MDG, LBY, PNG, KEN, NIC, GTM, SYR, DOM, PRY, SEN, GMB, BLR	MLI, CMR, MOZ, BFA, HND, ECU, BOL, PAK, MWI, GAB, AZE, SLV	UGA(6,001), AGO (2,738), TZA(371), BGD(244), ETH(103), ZMB(96)	
32	14	12	6	0
Very weak (SC<2.5)	YEM, ZWE, CIV	SOM, HTI, PRK, NGA, COG, TGO, MMR	SDN(7,270), SLE (333), ZAR(230), IRQ(92)	NER(66), GNB(61), LBR(33)
17	3	7	4	3
102	30	40	28	4

Capacidad institucional y su evolución

Andrews,
Pritchett &
Woolcock
(2017)

DISTINGUIENDO CONCEPTOS CLAVE EN GESTIÓN PÚBLICA

¿Qué es para ustedes *Gestión Pública*?

¿Es lo mismo que *Administración Pública*?

¿Cuál es la diferencia entre *Gestión Pública* y *Nueva Gestión Pública*?

Administración Pública

- Administración Pública carece de un paradigma
 - No cuenta con una base conceptual única y legitimada por toda la comunidad científica. Hay muchos paradigmas.
 - Administración Pública es una ciencia social aplicada, que es aplicada en un entorno institucional particular (sector público) donde son muchos los valores y normas que operan, como la eficiencia, el apego al Estado de Derecho y otros principios administrativos
- Administración Pública como ciencia *postnormal*
 - Objetividad, predictibilidad, y control sobre las diversas causas de un fenómeno on siempre son alcanzables, como sí ocurre con las ciencias normales
- ¡No estamos solos!
 - Otras ciencias sociales han lidiado con el mismo dilema a lo largo de su historia, como la Ciencia Política, la Sociología, la Educación, la Psicología, etc. (ver Riccucci, 2010).

Gestión Pública y NPM

- **La Gestión Pública ha sido definida de forma diversa**
 - Algunos la conciben como un sinónimo de Administración Pública (Pollitt & Bouckaert, 2000), mientras otros la ven como una subdisciplina de la misma (Kettl & Milward, 1996)
- Aunque existan varias definiciones, entenderemos la gestión pública al **quehacer directivo**
- En esta línea, la Gestión Pública aborda **aspectos estratégicos** de una organización. Bajo un enfoque (post)positivista (y menos normativo)
- **Nueva Gestión Pública.** Corriente conceptual de fines de los 80s que establecer, grosso modo, una adopción de principios y técnicas de gestión privada a la administración del Estado
 - Hay más teorías y corrientes conceptuales para ser discutidas en este módulo

¿Gestión Pública o Privada?

- Distintos enfoques para diferenciarlas según la disciplina:
 - Economía. Dependiendo o no de la presencia del mercado
 - Ciencia Política. Predominio de la política en la gestión de organizaciones
 - Administración Pública. Diseño institucional para sistemas de servicio civil y de gestión, y de *accountability*.

Gestión pública vs. privada según investigaciones desarrolladas

Dimensión	Características distintivas de la gestión pública en relación a la privada
Entorno de operación	• No hay mercado para bienes y servicios. Financiamiento con presupuesto público • Más control de autoridades políticas (<i>accountability</i>). Más restricciones legales, ejecutivas y judiciales • Más influencia política (lobby, opinión pública). Se requiere apoyo de <i>stakeholders</i> y “entorno autorizante” (Moore, 1995)
Transacciones con el entorno	• Producen bienes y servicios públicos • Acción del gobierno es usualmente monopólica e inevitable • Directivos públicos son sometidos a constante escrutinio público • Directivos públicos deben lidiar con mayores estándares de transparencia, responsabilidad y <i>accountability</i> que los directivos del sector privado

Rainey (2005)

Gestión pública vs. privada según investigaciones desarrolladas

Dimensión	Características distintivas de la gestión pública en relación a la privada
Roles, estructuras organizacionales y procesos	<i>Misión y objetivos</i> • Misión y objetivos más ambiguos e intangibles • Mayor cantidad de objetivos • Más conflicto entre objetivos (por ejemplo efectividad-transparencia)
	<i>Rol directivo</i> • Rol más político de directivos, más vinculación con grupos de interés, más crisis e incendios organizacionales
	<i>Autoridad administrativa y prácticas gerenciales</i> • Menor autonomía y flexibilidad en PTD • Menor autonomía como consecuencia de un mayor “entorno autorizante”

Rainey (2005)

Gestión pública vs. privada según investigaciones desarrolladas

Dimensión	Características distintivas de la gestión pública en relación a la privada
Roles, estructuras organizacionales y procesos	<i>Características individuales, actitudes y comportamiento laboral</i> • Menor valoración de incentivos monetarios y mayor vocación de servicio público • Menor satisfacción con el trabajo (explicado por baja autonomía) • Organizaciones públicas y funcionarios tienden a ser más cautos y menos agresivos en sus estrategias de innovación • Niveles de esfuerzo y motivación similares • Es difícil poder corregir el mal desempeño (Cambios a bonos de empleados públicos)

Rainey (2005)

¿Es más efectiva la gestión pública que la privada?

- Primero, ¿es justo y metodológicamente apropiado compararlas?
- La evidencia al respecto es mixta
 - Varios estudios tienden a establecer una mayor eficiencia de organizaciones privadas por sobre las públicas en la provisión de **ciertos tipos** de bienes y servicios. La pregunta es si perseguimos siempre y solamente la eficiencia como principio.
 - Otros estudios defienden y valoran la eficiencia del sector público (ejemplo: salud pública en Chile)

ANTES DE PARTIR, PROBABLEMENTE QUIERAN
VER ESTE VIDEO

Short film 036: Bureaucracy ([video](#))