

Teorías y corrientes conceptuales esenciales en gestión pública

Ampliando las nociones convencionales sobre la burocracia y la gestión pública

Clase 2. Introducción a la Gestión Pública

Agenda

- Del modelo burocrático a la gobernanza en red
 - Modelo burocrático
 - *New Public Administration*
 - Nueva Gestión Pública
 - Estado Neo-Weberianos
 - Valor Público
 - Gobernanza
 - *New Public Service*
- ¿Cómo lidiar con problemas actuales?
 - Noción de *wicked problems*
 - Enfoque de sistemas
 - Sistemas complejos: una aproximación conceptual

Esto es lo que nos han contado...



DEL MODELO BUROCRÁTICO AL NUEVO SERVICIO PÚBLICO

Características del modelo burocrático (Weber, 1922)

- Existe un mandato político (leyes, políticas públicas) que representa las preferencias de la ciudadanía
 - Si se quiere cambiar el mandato, se hace vía modificaciones legales o cambios en la política pública definida
- El rol de la burocracia es dar cumplimiento a dicho mandato bajo los siguientes principios
 - Eficacia
 - Probidad
 - Eficiencia
 - Neutralidad

<https://www.t13.cl/noticia/negocios/director-del-ine-detectamos-indicios-manipulacion-cifras-del-ipc>
- Características de la burocracia
 - Distinción entre política y administración
 - Continuidad en la administración
 - Estructura y jerarquías bien definidas
 - Funcionarios son reclutados bajo los principios de meritocracia
 - Clara especificación de la labor realizada
 - Funcionarios sirven el interés público, no el privado

<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/04/09/ministerio-de-economia-designa-a-guillermo-pattillo-como-nuevo-director-del-ine/>

Características del modelo burocrático (Weber, 1922)

- Existe un mandato político (leyes, políticas públicas) que representa las preferencias de la ciudadanía
 - Si se quiere cambiar el mandato, se hace vía modificaciones legales o cambios en la política pública definida
- El rol de la burocracia es dar cumplimiento a dicho mandato bajo los siguientes principios
 - Eficacia
 - Probidad
 - Eficiencia
 - Neutralidad
- Características de la burocracia
 - Distinción entre política y administración
 - Continuidad en la administración
 - Estructura y jerarquías bien definidas
 - Funcionarios son reclutados bajo los principios de meritocracia
 - Clara especificación de la labor realizada
 - Funcionarios sirven el interés público, no el privado
- ¿Ejemplos?



No era un modelo tan negativo, después de todo

Características del modelo burocrático (Weber, 1922)

- Existe un mandato político (leyes, políticas públicas) que representa las preferencias de la ciudadanía
 - Si se quiere cambiar el mandato, se hace vía modificaciones legales o cambios en la política pública definida
- El rol de la burocracia es dar cumplimiento a dicho mandato bajo los siguientes principios
 - Eficacia
 - Probidad
 - Eficiencia
 - Neutralidad
- Características de la burocracia
 - Distinción entre política y administración
 - Continuidad en la administración
 - Estructura y jerarquías bien definidas
 - Funcionarios son reclutados bajo los principios de meritocracia
 - Clara especificación de la labor realizada
 - Funcionarios sirven el interés público, no el privado
- ¿Ejemplos? [Boris Johnson agradece al National Health Service \(NHS\)](#)



No era un modelo tan negativo, después de todo

Características del modelo burocrático (Weber, 1922)

- Existe un mandato político (leyes, políticas públicas) que representa las preferencias de la ciudadanía
 - Si se quiere cambiar el mandato, se hace vía modificaciones legales o cambios en la política pública definida
- El rol de la burocracia es dar cumplimiento a dicho mandato bajo los siguientes principios
 - Eficacia
 - Probidad
 - Eficiencia
 - Neutralidad
- Características de la burocracia
 - Distinción entre política y administración
 - Continuidad en la administración
 - Estructura y jerarquías bien definidas
 - Funcionarios son reclutados bajo los principios de meritocracia
 - Clara especificación de la labor realizada
 - Funcionarios sirven el interés público, no el privado
- ¿Otros ejemplos en Chile?



No era un modelo tan negativo, después de todo

New Public Administration (Frederickson, 1971)

- La *Nueva Administración Pública* agrega un nuevo principio al quehacer de la burocracia: **aumentar la equidad social**
 - Gobiernos podrían favorecer grupos de interés con mayor poder económico y político. *¿Quién vela por los intereses de la minorías o grupos de bajo poder?* Existe una **propuesta de cambio del modelo político**
 - Oportunidad única para la burocracia
 - Implica que funcionarios públicos **sí cumplen un rol político**
- La Nueva Administración Pública influye y trata de cambiar las políticas y estructuras que sistemáticamente inhiben la igualdad social
- ¿Ejemplos de este enfoque?
 - [Colegio Médico y su preocupación por total objeción de conciencia en el sistema público de Osorno](#)

Burocracia representativa (Krislov, 1974)

- La capacidad de la burocracia (servicio civil) de representar a la ciudadanía
 - **Pasiva.** Considerando las estadísticas demográficas de la población e comparación a las del servicio civil
 - [Ranking de mujeres en Alta Dirección \(privada\). 9% en directorios y 13% en cargos ejecutivos](#)
 - [Mujeres ocupan 30% de los cargos de alta dirección en el sector público](#)
 - **Activa.** Cuando miembros del servicio civil toman partido y abogan por los intereses de grupos minoritarios
 - ¿Ejemplos?

New Public Management (Hood, 1991)

- Reducción del tamaño del Estado y su participación directa en la provisión de bienes y servicios públicos, mediante privatizaciones y la contractualización de dicha producción con privados y ONGs
- Introducción de lógicas de mercado en la provisión de bienes y servicios públicos. Ciudadanos -> Usuarios/Clientes. Prima el interés individual.
- Descentralización y “agencificación” del Estado. Esto también supone una mayor contractualización de relaciones entre organismos estatales.
- Gerencialismo
 - *Let the managers manage*” (Kettl, 1997). Énfasis en las responsabilidades de directivos respecto del desempeño de organizaciones, pero gozando de mayor flexibilidad y autonomía en su quehacer
 - Incorporación de técnicas de evaluación y metodologías de gestión provenientes desde la gestión privada
 - **Gestión por resultados** y uso de incentivos para mejorar la gestión.

Otra respuesta a Weber: Estados Neo-Weberianos

- Respuesta desde Europa (Francia, Italia, Bélgica) al modelo burocrático tradicional
- Reafirmaciones de las nociones de Weber
 - El Estado sí es el facilitador principal de soluciones a problemas públicos. El Estado es “dado”
 - La democracia representativa es la mejor forma de tener legitimidad democrática
 - Las normas administrativas, aunque deben ser modernizadas, sí son importantes en orientar las relaciones entre el Estado y la ciudadanía (igualdad ante la Ley, seguridad legal, escrutinio legal de la acción del Estado)
 - [Contraloría rechaza protocolo de objeción de conciencia de ley de aborto: no se ajusta a derecho](#)
 - Preservación de la idea de naturaleza distinta del servicio público (status, cultura, alcances y condiciones)
- *¿Qué es lo nuevo?*
 - Orientaciones desde la gestión interna hacia la ciudadanía, sus intereses y necesidades
 - Complemento (no sustitución) de mecanismos democracia representativa con otras instancias de consulta ciudadana
 - Respeto por el procedimiento administrativo, pero este debe cumplir resultados: control *ex ante* → control *ex post*
 - Profesionalización del servicio civil
 - Mecanismos que no solo apuntan a selección de directivos: ENA en Francia, creada en 1945

Definición de gobernanza: Una historia de intentos

- Probablemente uno de los conceptos definidos con menor precisión en la disciplina. Rhodes (2000) señala al menos siete interpretaciones del concepto. Entre ellas:
 - Nueva Gestión Pública o *gerencialismo*
 - Buena gobernanza (eficiencia, transparencia, meritocracia, y equidad)
 - Dependencia internacional e inter-institucional
 - Sistemas digitales de gobernanza motivados por actores que no son parte del Estado
 - Nueva Economía Política (Estado proveedor hacia Estado regulador)
 - Redes
 - Usado como sinónimo de *Administración Pública* o de *Gestión Pública*

Definamos gobernanza

- *“Means for achieving direction, control, and coordination of wholly or partially autonomous individuals or organizations on behalf of interests to which they jointly contribute”* (Lynn, Heinrich & Hill 2000, p. 235)
 - Algunos autores incluso hablan de una pérdida de la capacidad de control del Estado y de la influencia como alternativa (Peters & Pierre, 1998)
- Algunos aspectos que motivan el concepto de gobernanza
 - ¿Qué tanto poder de discreción debería entregarse a agentes descentralizados o bien a organismos ejecutores, coproductores? ¿ Cuánto debería retenerse desde el nivel central?
 - ¿Cómo diseñar un mecanismo de gobernanza que permita una asignación de recursos y atención focalizada en objetivos específicos?
 - ¿Cómo diseñar mecanismos de gobernanza que permitan asegurar las competencias correctas (individuales/organizacionales) para un determinado propósito?
- La gobernanza implica:
 - Configuración de distintos elementos (estatutos, leyes, estructuras organizacionales, financieras y programáticas, normas etc.)
 - Relaciones de poder y negociaciones, donde determinados actores ganan y otros pierden
 - Criterios y decisiones de múltiples actores, pese a todos los diseños institucionales formales que puedan generarse
- *¿Cómo diferenciar gobernanza de gestión pública?*
 - Gestión pública se aborda temas de cotidianos de gestión de una agencia u organización pública, mientras que gobernanza se preocupa de un estado “extendido” sobre dicha agencia

Modelo formal de gobernanza (una propuesta!)

$$O = f(E, C, T, S, M)$$

- *O = Outputs/Outcomes* (Productos/Impacto)
- *E = Environmental factors* (Factores ambientales)
- *C = Client characteristics* (Características de clientes)
- *T = Treatments (Primary work/ processes/technology)* [Trabajo/procesos/tecnología]
- *S = Structures* (Estructuras)
- *M = Managerial roles and actions* (Roles gerenciales y gestión)

Concepto de valor público de Moore (1995)

- *“The aim of the managerial work in the public sector is to create public value just as the aim of the managerial work in the private sector is to create private value” (p. 28)*

Concepto de valor público de Moore (1995)

- *“The aim of the managerial work in the public sector is to create public value just as the aim of the managerial work in the private sector is to create private value” (p. 28)*

Concepto de valor público de Moore (1995)

- *“The aim of the managerial work in the public sector is to create public value just as the aim of the managerial work in the private sector is to create private value” (p. 28)*
- El valor está en las preferencias y las percepciones de los individuos
 - Los directivos usando autoridad y recursos financieros como insumo para crear valor
 - *¿Cómo?* Entregando bienes y servicios públicos, y gestionando una organización que cumple con los estándares de productividad de la ciudadanía

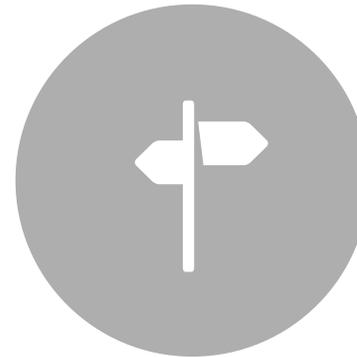
Concepto de valor público de Moore (1995)



¿PARA QUIÉNES?



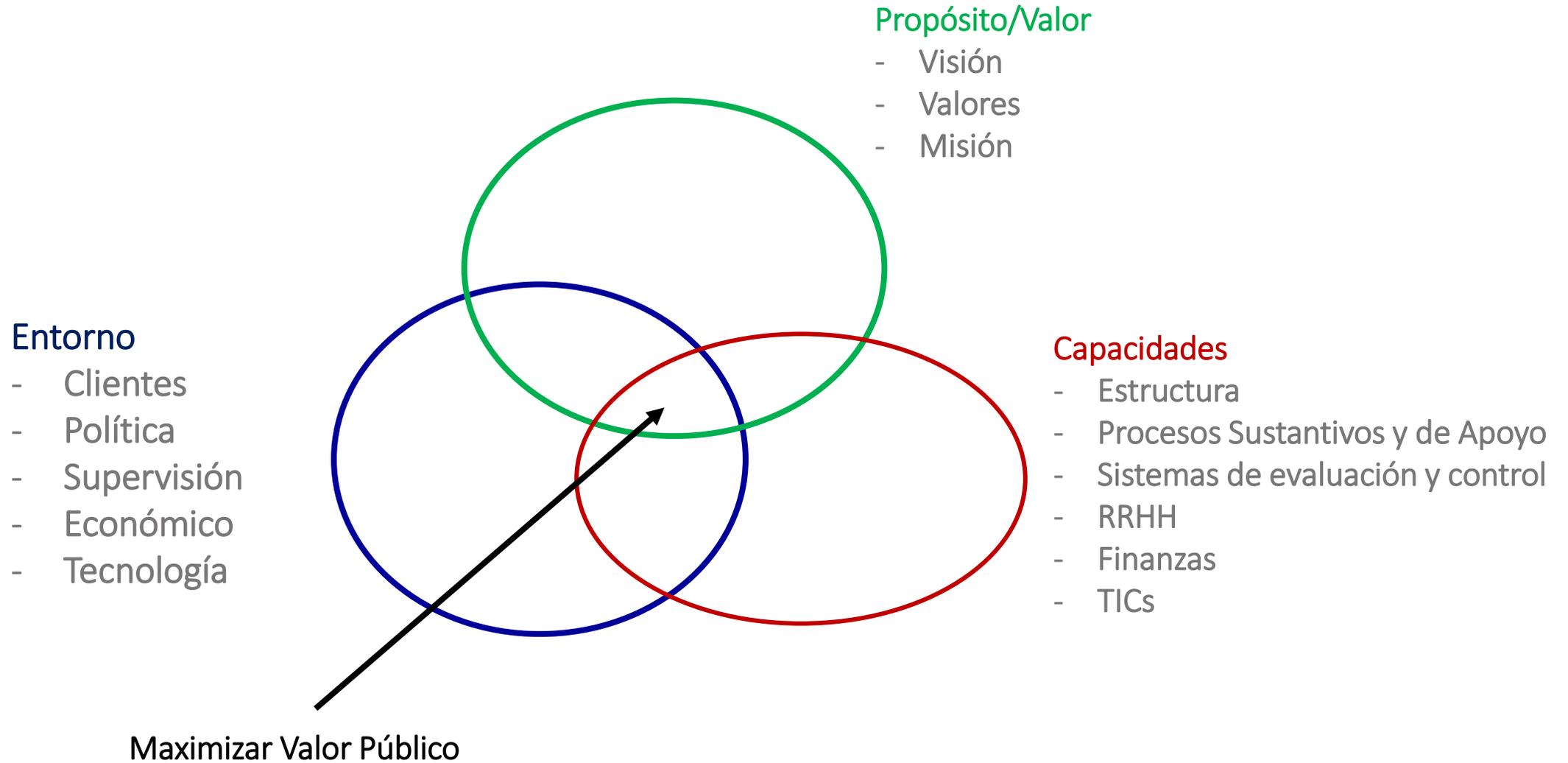
¿QUÉ?



¿CÓMO?

¿SEGÚN QUIÉN?

Modelo analítico básico de Moore (1995)



Modelo analítico básico de Moore (1995)

Estrategia

- (a) Sustantivamente valiosa
- (b) Políticamente sustentable
- (c) Administrativamente factible

Propósito/Valor

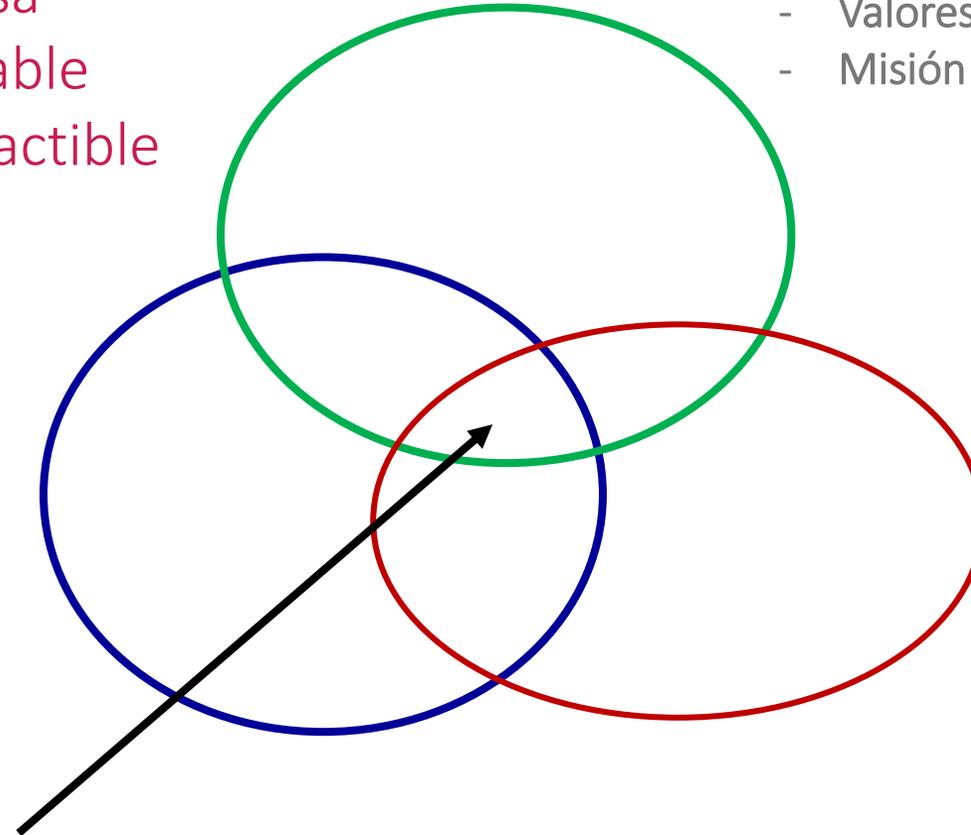
- Visión
- Valores
- Misión

Entorno

- Clientes
- Política
- Supervisión
- Económico
- Tecnología

Capacidades

- Estructura
- Procesos Sustantivos y de Apoyo
- Sistemas de evaluación y control
- RRHH
- Finanzas
- TICs



Maximizar Valor Público

Nuevo Servicio Público (Denhart & Denhart, 2000)

- Emerge desde la teoría democrática
- Reconoce nuevamente que la gestión pública debe centrarse en la ciudadanía y en la sociedad social.
 - *“The role of public servants is to help citizens articulate and meet their shared interests rather than to control or steer society”*
 - Respuesta al *gerencialismo* del NPM
- Ejemplo
 - [Construcción de casas en Quinta Monroy, Iquique](#)

Enfoques más sofisticados sobre la noción de valor público*

- Idea de “valores públicos” de Bozeman (2007)
 - *“those providing normative consensus about the right, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled; the obligations of citizens to society, the state, and one another; and the principles on which governments and policies should be based.”* (p. 17)
 - Se producen fallas de valor público cuando ni el mercado ni el sector público entregan bienes o servicios públicos, o instauran las instituciones necesarias para producir valor público
 - Se llega a consensos mediante constituciones, mandatos legislativos, políticas, revisiones de literatura, encuestas de opinión y otras fuentes e información. Pero siempre los valores públicos están en tensión
- Enfoque más psicológico (Meynhart, 2009)
 - Fundado en los procesos de valoración de las personas. Se trata de un enfoque no normativo
 - Valor público emerge de las experiencias de los individuos con el Estado, en torno a cuatro dimensiones: moral-ética, política-social, utilitarista-instrumental y hedonista-estética

¿CÓMO ABORDAR DESAFÍOS ACTUALES? ENFOQUE DE SISTEMAS

Christakis, N. A., & Fowler, J. H. (2007). The spread of obesity in a large social network over 32 years. *New England Journal of Medicine*, 357(4), 370-379 [[video](#)].

Wicked problems

- La complejidad y la incertidumbre son la constante hoy en día
- Concepto VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity*)
 - ¿Se les ocurre un problema o asunto público que cumpla con estas características?
- *¿Cómo abordar estos escenarios y seguir entregando bienes y servicios públicos a la ciudadanía?*
- El gap de complejidad
 - Capacidades institucionales que no se adaptan a los problema que deben resolverse
- *Wicked problems*. Los problemas hoy **no pueden entenderse en forma aislada**. En general se abordan bajo enfoque transaccional
 - Múltiples *stakeholders*
 - No es posible la comprensión completa del problema (no hay definiciones definitivas)
 - No existen soluciones óptimas
 - Soluciones intersticiales entre restricciones legales, costumbre, convenciones y simbolismos
 - Problemas son imposibles de ser observados directamente, por lo tanto son impredecibles
 - Difícil determinar la eficacia de una solución pública frente a problemas complejos

¿Qué es un sistema?

- Definido en función de distancia (local, regional, nacional, internacional), producción, mercado (ej: mercado de los casinos de juego) o tecnología (sistemas tecnológicos)
- *“El conjunto de stakeholders deben interactuar de tal forma que el sistema como un todo lleva a cabo una función o propósito específico”* (OECD, 2015, p. 18)
- El foco está en el **propósito** del sistema (Ackof & Emery, 1972)
- El enfoque de sistemas permite abordar temas como la movilidad de poblaciones, la educación, el envejecimiento de la población, el comportamiento organizacional, etc.

Complejidad: el concepto clave hoy

- La complejidad se ha tornado un concepto importante para entender procesos de modernización y gobernanza del Estado
- En particular, permite entender el cambio y la dinámica de sistemas, como un resultado de interacciones complejas entre las partes que los constituyen (ver MacIntosh *et al.*, 2006)
- La teoría de complejidad se sustentan esencialmente en distintas teorías. Al menos se funda en cinco corrientes teóricas
 - *Complex adaptive systems* (Kaufmann)
 - *Dissipative structures* (Prigogine)
 - *Autopoiesis theory* (Maturana & Varela; y en ciencias sociales, Luhman)
 - *Chaos theory and increasing returns*
 - *Path dependency* (Arthur)

| Sistemas complejos: ¿Qué son?*

- Los sistemas complejos son aquellos compuestos por numerosas identidades que interactúan entre sí (partes), cada cual se comporta *localmente* según alguna(s) regla(s), leyes(s) or fuerza(s) (Maguire and McKelvey, 1999, p. 26)
- Cuando partes individuales de los sistemas complejos responden a sus condiciones locales, producen que el sistema —como un todo— genere patrones emergentes, incluso si no existe coordinación deliberada o comunicación entre las partes (Maguire and McKelvey, 1999)
- Como muchas teorías sobre la complejidad enfatizan, los sistemas tienden a autoorganizarse y generar propiedades emergentes que no pueden ser trazadas (explicadas causalmente) mediante el comportamiento individual de los agentes que componen el sistema

¿Cuál es el valor de la idea de sistemas complejos en gestión pública?

■ Autoorganización

- Los sistemas son gobernados por mecanismos de orden que tienden a **autoorganizarse**
- Existen **propiedades emergentes** por la interacción entre las partes que constituyen un sistema.
 - Macroestructuras de los sistemas se relacionan con las microestructuras (interacción local de agentes)
 - La insularidad y la resistencia al cambio es una propiedad emergente

■ Dinámica

- La idea de *dinámica* ofrece una perspectiva diferente en las decisiones y las interacciones de los agentes en redes de gobernanza
- Los sistemas complejos transitan siempre entre el orden y el caos. Esto es lo que llamamos **equilibrio dinámico**

■ Coevolución

- Los organismos se relacionan entre sí y la adaptación de un organismo particular a su entorno influencia el entorno donde otros organismos cohabitan

Esto es lo que sabemos al finalizar la jornada de hoy...

