Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado

INTRODUCCIÓN

Su propósito es entregar conceptos generales sobre modelos de gestión pública y presentar algunas tendencias internacionales en esta materia que han surgido particularmente de países avanzados, para posteriormente describir los problemas, interrogantes y restricciones políticas que presenta el caso chileno, si es que se desea avanzar hacia una reestructuración profunda del modelo de gestión del Estado, así como de los instrumentos para su planificación, evaluación y control de gestión.

El concepto de modelo de gestión pública, o modelo de agregación de valor público, es una mutación de una eficaz noción de la gestión privada: el modelo de negocio.

El modelo debe considerar aspectos de carácter estratégico y de implementación, y contener respuestas para los grandes desafíos.

No se trata únicamente de definir políticas públicas, asignar recursos y legislar al respecto, sino también de asegurar la eficacia en la ejecución, el impacto de las mismas, y la posterior evaluación y retroalimentación.



Mark Moore

Describió el concepto de valor público en 1995; considero el equivalente al valor que una organización privada genera a sus clientes y accionistas, siendo en este caso la ciudadanía, el estado y el país los beneficiarios del valor que agrega una organización de servicio público.

MOORE...

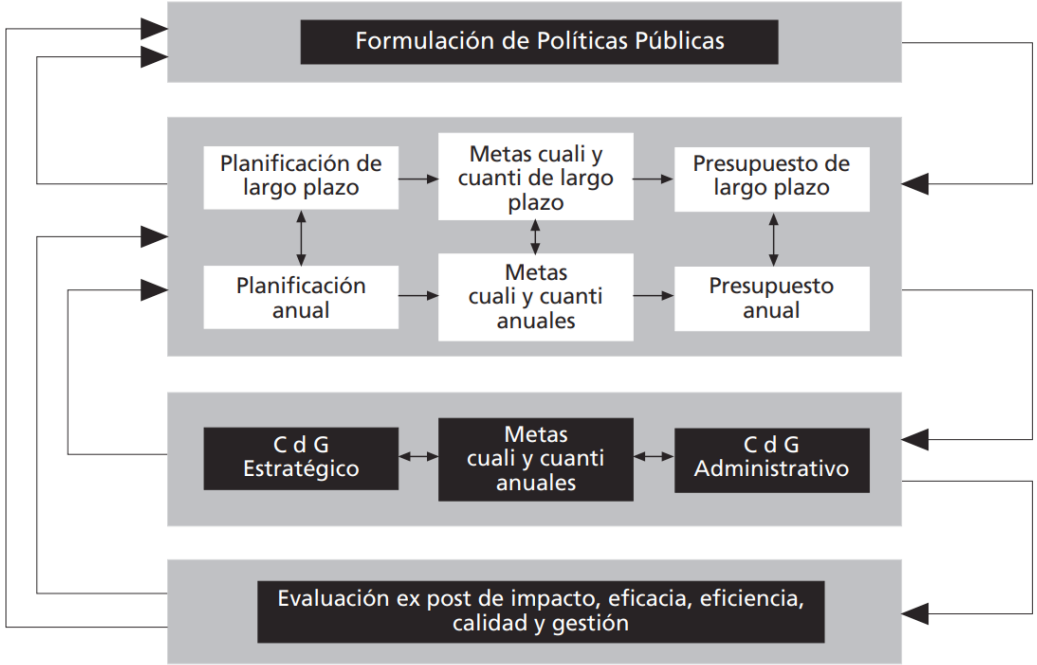
Define asimismo cinco tareas críticas de la gestión pública:

- La promoción emprendedora.
- La gestión del desarrollo de la política.
- La negociación.
- La deliberación pública y el liderazgo.
- El marketing público.

Define un triángulo estratégico para concebir el valor público:

- En qué medida el propósito genera valor público.
- En qué medida recibirá el apoyo político y legal.
- En qué medida es viable administrativa y operativamente.

Modelos de gestión pública



Para hablar de gestión pública es importante tener un ejemplo, por ello este diagrama representa a nivel teórico, el ciclo de operación del gobierno en la formulación de políticas públicas.

Una fuente frecuente de confusiones en la discusión pública es acerca de a qué organismo le corresponde ejercer los diferentes controles.

Esto se produce porque el aparato gubernamental tiene una compleja malla de instituciones y ministros sectoriales, e instituciones superiores de carácter transversal como los ministerios políticos, hacienda o la contraloría, que intervienen en el estado.

La única forma que un ente público, del nivel que sea, opere con accountability, que es la eficiencia y calidad de gestión, es que realice internamente las funciones de planificación, control de gestión en todas sus vertientes y evaluación ex post. No es concebible una buena gestión sin estas funciones desarrolladas internamente

Cuando estos balances se desequilibran, y las funciones de planificación, control de gestión y evaluación se realizan casi única o exclusivamente por parte de los entes transversales y no de todo el aparato gubernamental, el principio de accountability de los servicios públicos se desvirtúa completamente, lo que provoca que no haya eficiencia y calidad.

La carencia de atribuciones con respecto a la planificación, control de gestión, elaboración de indicadores y evaluación por parte de las propias instituciones, genera sin lugar un ambiente de autocomplacencia operativa.

Lo que provoca que gran parte de las responsabilidades que debieran competerle a las propias instituciones terminan en manos de organismos externos.

Por otro lado, las estructuras excesivamente jerárquicas provocan un enfoque desproporcionadamente orientado a mantener el control de los recursos y a defender los territorios individuales de cada sector, división o ministerio.
Lo que genera silos o compartimentos aislados, que buscan defender su territorio a como dé lugar.



Esta “insularidad” provoca que la forma de agregar valor a la sociedad pierda efectividad, que los procesos de toma de decisiones se prolonguen y se empobrezcan

En Chile respecto al control de gestión se ha aconsejado integrar y considerar en mayor medida a los organismos evaluados o a las instituciones relacionadas, Para elevar la participación y la apropiación por parte del nivel de las políticas ministeriales.

Genera impedimento

No existe un número creciente de actividades públicas

Las actividades administrativas se han visto envueltas en una serie de procedimientos de carácter universal y estandarizado, donde se les exige su aplicación rigurosa sin considerar las distintas características o condicionantes de cada actividad.

La teoría de la nueva gerencia pública no es el remedio para a la eficiente gestión pública, pues la experiencia muestra que no son muchos los casos exitosos de países que han aplicado estos enfoques.
Hay variados problemas asociados con la implementación de la nueva gerencia pública, como son:

- Generalmente no existe una adecuada planificación de largo plazo
- La planificación y el proceso de elaboración de presupuesto no se encuentran correctamente alineados
- Dificultad para medir resultados
- Excesiva proliferación de indicadores de desempeño, que complican la discriminación de lo relevante y urgente.

Por todos los factores anteriormente mencionados, el diseño adecuado del modelo de gestión debe ser necesariamente “recursivo”.

Pues definir un “modelo de gestión pública” consiste en definir quién hace qué, con qué énfasis. No solo es importante definir qué se hace, y quién lo hace, quién planifica y quién controla, sino también asegurar que este ciclo recursivo se ejecute bien.

El Estado: un mutante a nivel mundial

Osborne y Gaebler propone “reinventar el gobierno” siguiendo diez principios básicos.

1. Separar la toma de decisiones (llevar el timón) de la ejecución y prestación del servicio (remar).
2. Mejor facultar que servir directamente.
3. Inyectar competitividad e innovación en la prestación de servicios públicos.
4. La transformación de las organizaciones regidas por reglas.
5. Financiar el producto, no los datos.
6. Ganar en lugar de gastar.
7. Satisfacer las necesidades del cliente.
8. Más vale prevenir que curar.
9. Gobierno descentralizado.
10. Provocar el cambio a través del mercado

Está esencialmente relacionada con intervenciones horizontales, es decir, reglas institucionales y organizacionales que afectan a todo el sector público:

- Presupuestación.
- Manejo financiero y contable.
- Servicio civil y alta dirección pública.
- Relaciones laborales.
- Compras públicas.
- Organización y métodos.
- Auditoría y evaluación

“ESTADO EN RED”

Gradualmente se está produciendo un nuevo modelo de gobierno en que la responsabilidad de los ejecutivos no se centra tanto en gerenciar personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros, para producir valor público.

Las redes público-privadas adquieren mayor importancia y asumen diversas formas.

El “Estado en red” está íntimamente ligado al tema de la descentralización, de la cual se distinguen tres disyuntivas:

- Política vs. Administrativa
- Competitiva vs. No-Competitiva
- Interna vs. Externa

La tendencia internacional ha sido hacia la descentralización, dado que ésta trae mayor eficiencia y rapidez a los servicios públicos, además de permitir la eliminación de gerencia media innecesaria.

El modelo del Estado relacional, postulado por Longo, extiende el concepto de “Estado en red”. Dada la incapacidad del gobierno para cubrir todas las necesidades de la ciudadanía, se reconoce la obligación de generar redes y relaciones entre todos los actores del país.

De esta forma, toda organización pública debe liderar, forjando lazos duraderos entre las instituciones y los actores del sector privado, con el fin de crear uniones sinérgicas.

Esto contrasta con el enfoque del Estado de bienestar, en donde se asume que el gobierno es capaz de implementar todas las políticas que garanticen el bienestar de la ciudadanía, teniendo como único objetivo los resultados que se produzcan.

El Estado relacional va más allá del presupuesto, apunta hacia los nexos sociales que se puedan crear y al impacto social que se pueda conseguir. El Estado de bienestar se considera la agencia como el diseño más apropiado para los cuerpos públicos que entregan servicios directamente.

Algunos conceptos precursoramente expresados por Mintzberg en 1996, quien probablemente ha articulado la visión más balanceada entre la visión privada y pública de la gestión del Estado. Se balancee adecuadamente cuáles servicios deben ser prestados por el sector privado, cuáles por empresas cooperativas, cuáles por entidades sin fines de lucro, y cuáles por el sector público.

Mintzberg categoriza los modelos de gestión pública de esta manera:

1. Gobierno como máquina
2. Gobierno por control del rendimiento
3. Gobierno virtual
4. Gobierno como red
5. Gobierno de control normativo

El Estado se ha visto sometido en las últimas dos o tres décadas a cambios.
En las últimas décadas la gestión ha variado desde una orientación burocrática enfocada en procesos, normas y procedimientos, hacia una gestión enfocada en los resultados.

Este proceso de cambio ha implicado entre otras cosas que:

- La eficiencia en el uso de los recursos, la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas sean una regla más que una excepción.
- Que la ciudadanía sea partícipe en la definición de metas y sea un evaluador activo del desempeño del Estado.
- Un Estado que reconoce que los ciudadanos además de ser contribuyentes y usuarios, son clientes.

El problema de la evaluación

Existen dos elementos centrales que separan la gestión privada de la pública:

- La multiplicidad de stakeholders que hay que mantener satisfechos.
- La dificultad que presenta la evaluación, y por tanto, el control de Gestión.

- En el sector privado se hace un resultado de balance.

- En el sector público, la dificultad de evaluación es un problema subyacente en todas las discusiones políticas.

También debe destacarse una fuerte tendencia internacional hacia la “certificación no prescriptiva” de los servicios públicos.

En gobierno, “performativity” sería un principio de gobernanza y mecanismo de conducción a distancia, que reemplaza la intervención y la prescripción por la colocación de metas, la rendición de cuentas y la comparación.

Según Schwandt la “rendición de cuentas”, en el discurso contemporáneo, es una noción técnica y contractual. En cambio la “responsabilidad” es una noción moral.

El control contable

Otro tipo de reforma que encontramos es la modernización de los sistemas de contabilidad presupuestaria, ya que va desde el sistema tradicional de contabilidad de caja hasta sistemas más complejos y comprehensivos, como lo podría ser el de doble entrada con análisis de costos.

La organización gubernamental se trata como un negocio aparte, donde las entradas y desembolsos se cuentan dos veces:

- Una vez como crédito y otra como débito, o viceversa.

Dependiendo de cual cuenta se trate, conforme al principio de igualdad, en que los activos en adición al patrimonio deben igualar a los pasivos.
Este enfoque hace a los funcionarios más conscientes del dinero que están manejando, en la medida que pueden ver cómo se relaciona con los activos fijos que posee la organización.

Luego de pasar por el sistema de doble contabilidad, la tendencia en los países de la OECD es moverse hacia un sistema de contabilidad por lo devengado. Donde las organizaciones reconocen las entradas y salidas cuando estas son incurridas.

Esto permite la depreciación de los activos fijos, así como la confección de Estados de Resultados. Si este sistema contable se une a la descentralización del manejo financiero, se puede formar una relación más directa entre la asignación de recursos y el manejo del desempeño a nivel local.

La evaluación

- En otro ámbito, y en línea con los comentarios iniciales respecto a la evaluación interna o externa de impacto, conviene mencionar el ejemplo de la Corte Holandesa de Auditoría. Al igual que en Australia, Canadá, Finlandia, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia o el Reino Unido, estos entes dedican cerca de un tercio de sus labores a lo mismo que hacen las Contralorías latinoamericanas, es decir, vigilar que los funcionarios públicos cumplan con las normas administrativas y de probidad. Lo interesante está en los otros dos tercios de sus labores.

- Estos entes tienen la facultad de evaluar, cuando lo desean, el impacto, efectividad y rentabilidad social de las instituciones, de las políticas y programas públicos, e incluso de las leyes.

- Al igual que cualquier contralor, estas oficinas no tienen poder ejecutivo. Se limitan a evaluar, y a poner los resultados de sus evaluaciones en su sitio web.

- Si bien se han evidenciado algunos progresos en torno a la auditoría externa, dicha evidencia no se ha expresado de igual manera en la auditoria interna. Para que las reformas tengan un impacto real es importante que la auditoría interna de las organizaciones gubernamentales esté en línea con los procesos mencionados, y sea efectivamente considerada por los directivos públicos como una parte relevante de sus responsabilidades.

El problema de la coordinación

- Al diseñar un modelo de gestión pública.

- La “insularidad” es un fenómeno estructural del sector público prácticamente en todo el mundo. Tiene causas profundas basadas en la diversidad de agendas de stakeholders, la simultaneidad de designaciones, las carencias de gestión, etc.

- El problema, al referirnos específicamente a los desafíos de planificación, presupuestación, control de gestión y evaluación, es que las necesidades de la ciudadanía son transversales, y los entes públicos son sectoriales.

Posibles orientaciones para el medio chileno

Son las siguientes:

1. Estado orientado a resultados, en que las actividades centradas en la obtención y medición del “output” y “outcome” adquieren una relevancia vastamente superior respecto al modelo actual, en que la planificación es de corto plazo y el control está orientado a actividades y al respeto al derecho administrativo.

2. Estado transparente, cercano y participativo, en que el componente de “elección pública” vaya paulatina pero seguramente superando al modelo del “principal agente”.

3. Descentralización gradual, efectiva y consensuada, que no se realice por “decreto” sino con plena atención a la creación previa de capacidades en las entidades regionales y locales.

4. Estado visionario y prospectivo, que tenga capacidad de anticipación respecto a los mega desafíos de largo plazo de carácter social, económico, demográfico y ambiental.

5. Estado integrador, flexible y en red, en definitiva, “relacional”, que permita a los servicios públicos, los gobiernos locales, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales coordinarse en forma ágil e innovadora.

6. Estado con directivos y funcionarios de calidad, en entidades crecientemente autogestionadas y con mayores libertades de actuación.

17 interrogantes

1. ¿Tenemos en Chile prácticas y estilos de planificación de largo y corto plazo, que después le den sentido y utilidad a un sistema de control de gestión y evaluación, tanto estratégico como operacional?

2. ¿Hasta qué punto los organismos transversales, como DIPRES, SEGPRES, MIDEPLAN, o la Contraloría, no están de facto sustituyendo la responsabilidad de ministros sectoriales, intendentes y directores de servicio, los cuales pierden incentivos y motivación para cumplir su mandato y su responsabilidad esencial de planificar y luego controlar la gestión?

3. ¿Hasta qué punto el uso excesivo de la aprobación ex ante (tanto presupuestal como de inversiones como administrativa) no genera un “traspaso de responsabilidades hacia arriba o hacia el lado” en los ministerios sectoriales, gobiernos regionales y directores de servicios?

4. Una vez definidas las políticas públicas, ¿de quién debiera ser, en el fondo, la responsabilidad por la planificación, la presupuestación, la evaluación y el control de gestión? ¿De los servicios públicos, gobiernos regionales y municipios, o de la superestructura gubernamental?

5. ¿Hasta qué punto hemos caído en el “performativity” de carácter ritual, sustituyendo con ello los diálogos significativos de carácter estratégico —y de servicio público— entre los distintos estamentos del Poder Ejecutivo?

6. ¿Es la institucionalidad pública de planificación, control de gestión y evaluación la más adecuada?

7. ¿Estamos en presencia de una híper proliferación de instrumentos e indicadores, que a la postre terminan diluyendo y oscureciendo la discusión de lo verdaderamente relevante? ¿No es acaso el resultado una planificación y control de gestión de carácter “ritual”?

8. ¿Estaremos cayendo en un uso excesivo de indicadores “cuantitativos y verificables” —por cierto importantes— pero a costa de diluir la discusión de metas estratégicas de carácter más cualitativo?

9

No estaremos a veces mezclando y confundiendo los incentivos institucionales, con los incentivos individuales, con el ámbito del mejoramiento de la gestión, y con el ámbito de la medición no-prescriptiva del mejoramiento de la gestión?

10

¿Se le está dando a la tasa de ejecución presupuestal un énfasis desmedido por sobre la eficacia, eficiencia y calidad de las intervenciones públicas?

11

¿Es la planificación la que orienta la presupuestación, o de facto, es la presupuestación la que define la planificación?

12

Quién realiza o debiera realizar la evaluación ex post? ¿Cabe o no realizar una evaluación externa de carácter sustantiva a la acción del Poder Ejecutivo? y además, ¿le corresponderá esta labor a la Contraloría o a otro tipo de ente autónomo, como ocurre por ejemplo en el caso de Singapur o Australia?

13 ¿Qué rol, espacio, atención y legitimidad debiera tener un convenio de desempeño estratégico, verdadero y no ritual, para articular y alinear los distintos estamentos institucionales?

14 ¿Cómo resolver el problema de la planificación y ejecución intersectorial y regional?

15 ¿Qué espacios de libertad estratégica y operacional deberían dárseles a los servicios, intendencias y municipios que demuestren —bajo algún sistema de evaluación o acreditación— una capacidad de gestión superior al promedio?

16 ¿Es compatible un proceso de planificación y ejecución efectivo con una tasa excesivamente elevada de rotación de directivos?

17 ¿Se han aplicado en Chile los conceptos más avanzados y modernos en materia de gobierno electrónico, que faciliten un ciclo integrado y transparente de planificación, control de gestión y evaluación de gestión?

La economía política del desafío

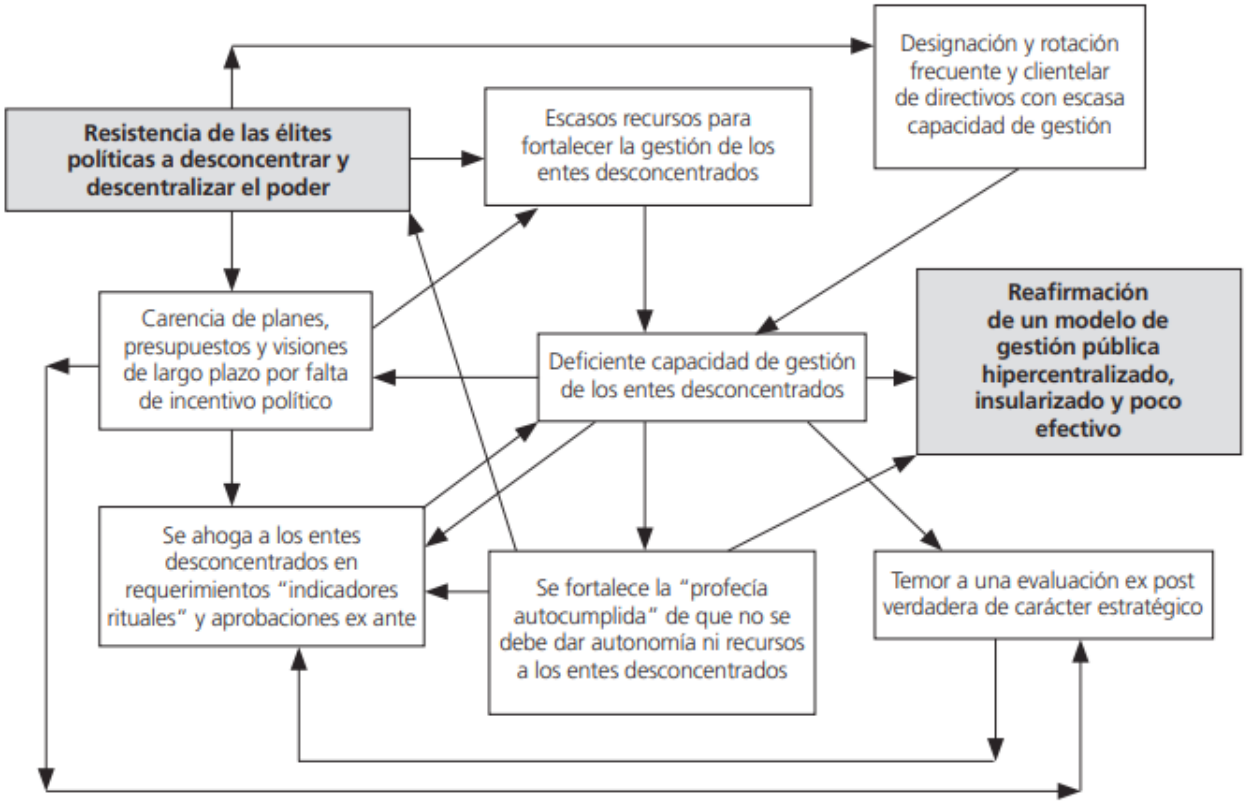
MACRO PROPUESTA

“Macro propuesta”: avanzar hacia un modelo de gestión más desconcentrado, descentralizado, flexible, basado en directivos públicos con mayores grados de autonomía, y en el que se busca el resultado para la ciudadanía antes que el cumplimiento burocrático.

Se realizan propuestas concretas y realiza un análisis de la economía política de la implementación de las mismas (restricciones de carácter político, constitucional, social, cultural, o de intereses creados, que pudieran dificultar su implementación).

MACRO RESTRICCIONES

DIAGRAMA 3 **Desafíos de la economía política**



GRACIAS