

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

**MARIO WAISSBLUTH**

*Ph.D. en Ingeniería de la Universidad de Wisconsin e Ingeniero Civil Químico de la Universidad de Chile. Ha sido director de empresas del Estado como CODELCO y Correos de Chile, y fue Director del Centro para la Innovación Tecnológica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es profesor del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, miembro del Consejo de Alta Dirección Pública y Coordinador Nacional del movimiento ciudadano Educación 2020.*

**FERNANDO LARRAÍN**

*Master in Public Affairs de la Universidad de Princeton, Estados Unidos e Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es director del Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez.*

## Introducción

La estructura general de los textos de este libro está orientada a entregar propuestas específicas para la reforma del Estado en Chile. Este documento en particular se aleja de esa estructura: 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. En términos muy simples se trata, para entes públicos o privados, del conjunto de definiciones clave que es necesario visualizar desde un inicio, respecto de cómo la organización (o el Estado) creará valor (público o privado), y lo llevará a sus clientes, usuarios y *stakeholders* de carácter político y estratégico.

El modelo debe considerar aspectos de carácter estratégico y de implementación, y contener respuestas para los grandes desafíos: la definición de su propuesta de valor, sus públicos objetivos, su oferta de servicios, la estrategia de alianzas público-privadas, los procesos y funciones de apoyo y soporte, y la organización que el Estado se dará para proveer estos bienes públicos.

\* El trabajo de Mario Waissbluth fue soportado parcialmente por el Proyecto “Implementación e instrumentación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local”, SOC-08, correspondiente al Segundo Concurso Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, modalidad en Innovación de Políticas Públicas, CONICYT.

El modelo, en suma, es el *qué, para quién, quién y cómo* se desarrolla la función pública. 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.

Por dar un ejemplo, una política pública puede ser proveer soluciones habitacionales a ciudadanos de escasos recursos. Esto mismo puede lograrse con la construcción, por medio de organizaciones o empresas públicas, con sus propios funcionarios, o bien por la vía de la licitación, o por la vía de la entrega de vouchers para los ciudadanos. Una misma política, y diferentes modelos de agregación de valor.

El concepto de *valor público* fue descrito por Mark Moore en 1995, en lo que hoy constituye un texto clásico.<sup>1</sup> Se considera 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.

Este importante concepto de “agregación de valor público” se convierte así en un principio organizativo y un nuevo foco, de carácter más “finalista” que la visión más estrechamente burocrática de las organizaciones, de modo que los funcionarios y directivos se orienten permanentemente a la calidad y efectividad del servicio, creando culturas organizacionales dirigidas a la creación de valor más que al restringido cumplimiento de la norma. Moore 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.

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.

Como puede verse, si estas son las tareas críticas, se desprenden profundas consecuencias en cuanto al perfil adecuado de los directivos públicos, que se aleja mucho de la visión tradicional y burocrática de los mismos.

También cabe destacar, en esta introducción, una distinción útil. Sea cual sea el sector de intervención, el Estado actúa respecto a sus ciudadanos por la vía de tres y solo tres mecanismos: garrotes, zanahorias y sermones.<sup>2</sup> Como su nombre

---

1. M. Moore, M. Harvard (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

2. Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Ray C. Rist, Evert Vedung (2003). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick, London.

lo sugiere, los primeros son reglas cuyo incumplimiento es penalizado, los segundos son incentivos de adopción voluntaria, y los terceros –los más débiles– son la provisión de información y “consejos” a los ciudadanos. La proporción en que se mezclan estos tres mecanismos tiene fuertes connotaciones ideológicas y es una componente esencial del modelo de gestión del Estado.

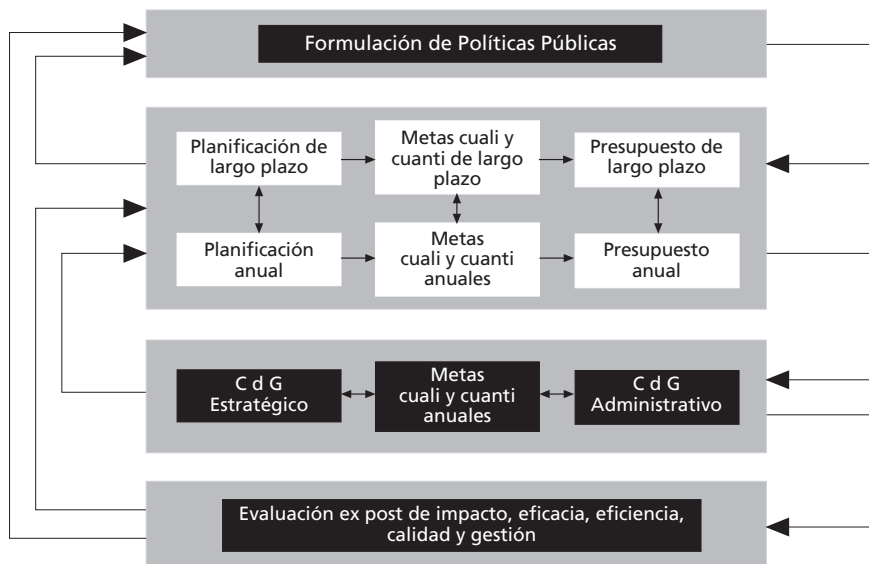
## Modelo de gestión pública

El diagrama siguiente presenta, al menos a nivel teórico, el ciclo de operación del gobierno, como un proceso retroalimentado en que se comienza por la formulación de políticas públicas de largo plazo, se continúa con un esfuerzo de planificación y presupuestación de largo y corto plazo, y con un ciclo de control que tiene una dimensión estratégica, operacional y presupuestaria, y una administrativa, de probidad y transparencia. Finalmente, este ciclo debe cerrarse con una evaluación ex post que retroalimente todo el ciclo.

Si se sustituyera el término “Política Pública”, por “Estrategia de Negocio”, este diagrama sería aplicable al sector privado.

Una fuente frecuente de confusiones en la discusión pública es acerca de a qué organismo le corresponde ejercer los diferentes controles. Esto se produce al ser el aparato gubernamental una compleja malla de instituciones y ministerios sectoriales, y de instituciones superiores de carácter transversal, como los ministerios políticos, Hacienda, o la Contraloría, que intervienen en el conjunto del aparato de Estado: en teoría al menos, la única forma que un ente público, del nivel que sea, opere con *accountability*, eficiencia y calidad de gestión, es que

DIAGRAMA 1 Ciclo de operación del gobierno



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. Por dar tan solo un ejemplo, el control de probidad debe resolverse en su origen, con una adecuada auditoría interna, donde la Contraloría es el garante externo de esta función.

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, el principio de *accountability* de los servicios públicos se desvirtúa completamente. Si son otros los que realizan la planificación y la presupuestación, y si se les imponen los mecanismos e indicadores de control de gestión, es difícil pedir que los directivos públicos respondan por sus resultados.

La carencia de atribuciones —o motivaciones— con respecto a la planificación, control de gestión, elaboración de indicadores y evaluación por parte de las propias instituciones, genera sin lugar a duda un ambiente de autocomplacencia operativa, de tal forma que gran parte de las responsabilidades que debieran competirle a las propias instituciones terminan en manos de organismos externos. De esta forma, no se priorizan los procedimientos ni resultados, sino más bien los controles externos.

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. Esto hace que se produzcan silos o compartimentos aislados que no interactúan entre sí, que buscan defender su territorio a como dé lugar, que buscan diferenciarse para poder desmarcarse y tener libertad en los nombramientos de los subordinados y así “pagar” favores políticos, todos problemas entre la tecnocracia y la administración, y la irrelevancia de ambas para poder alcanzar el objetivo común de mejorar el ciclo de gestión del sector público.

Como veremos más adelante, 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, y que los mecanismos de control institucional y de aprendizaje sean casi inexistentes.

La excesiva centralización del sector público está muy extendida en Chile. Particularmente con respecto al control de gestión, se observa que instituciones externas al país, en el marco del estudio de los programas de evaluación desarrollado por la DIPRES, han aconsejado integrar y considerar en mayor medida a los organismos evaluados o a las instituciones relacionadas. En dicho estudio se señala:<sup>3</sup>

---

3. Banco Mundial (Diciembre, 2005). “Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas”. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica de América Latina y el Caribe. Informe 34589-CL

Para elevar la participación y la apropiación por parte del nivel de las políticas ministeriales o sectoriales, sin perder las ventajas de la centralización del PE, o del grado de objetividad que se asegura con las evaluaciones externas, se recomienda que la DIPRES realice y evalúe pilotos de evaluaciones que involucren al personal de los servicios y, especialmente, de los ministerios, en un mayor grado de participación en las etapas de planeación, ejecución, reporte y diseminación de resultados de la evaluación.

En definitiva, las actividades administrativas se ven 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, generando impedimentos para la ejecución ágil de un número creciente de actividades públicas.

De manera inevitable, esto provoca una tendencia creciente a eludir estos procedimientos, o a realizarlos solo en apariencia y de manera ritual, quedando simplemente como una idea o un potencial mecanismo de control. Como expresa el informe de Closets,<sup>4</sup> “los gestores no tienen más remedio que escoger entre la ineficacia o la irregularidad. Ineficacia cuando se someten a reglas detalladas, a procedimientos confusos y poco adaptados. Irregularidad cuando se rebelan e intentan eludir las reglas”.

La evidencia empírica muestra, en suma, que la teoría dista bastante de la realidad. Por más que la teoría de la nueva gerencia pública parezca ser el gran remedio, y por más que parezca que se tiene la clave para lograr la anhelada eficiencia y calidad del sector público, 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. Solo por mencionar algunos:

- Generalmente no existe una adecuada planificación de largo plazo, o de plano no se realiza.
- La planificación y el proceso de elaboración de presupuesto no se encuentran correctamente alineados, existiendo un quiebre en la relación plan-presupuesto.
- Dificultad para medir resultados, dadas las características propias de los bienes y servicios que provee el sector público.
- Excesiva proliferación de indicadores de desempeño, que complican la discriminación de lo relevante y urgente.

La inconsistencia entre plan y presupuesto constituye uno de los principales problemas y riesgos en la ejecución de una correcta gestión pública. Esta disociación genera que la planificación se torne estéril y pierda su funcionalidad, a la vez que el proceso presupuestario, al encontrarse disociado de la planificación, genere pérdida o desfocalización de recursos.

---

4 Closets, Informe (1989). Commissariat Général du Plan. Mimeo. p. 187.

En ocasiones, esta disociación entre presupuesto y planificación se debe a que los equipos encargados de cada una de estas actividades no tienen relación entre ellos y se preocupan solo de maximizar sus objetivos individuales. Se requieren diseños institucionales apropiados para generar mayor convergencia entre presupuesto y planificación, entendiendo como institucionalidad –en su acepción amplia– el conjunto de normas formales y prácticas culturales y valóricas.

Para algunos autores es importante poner énfasis en la elaboración de marcos de referencia e instancias que permitan que los distintos participantes de los procesos de presupuesto y planificación se relacionen, minimizando su disociación.<sup>5</sup> Este fenómeno no es una característica asociada únicamente a países menos desarrollados, pues tanto en países de la OECD como en América Latina y el Caribe existen pocas experiencias exitosas de integración plan-presupuesto.<sup>6</sup>

Por todos los factores anteriormente mencionados, el diseño adecuado del modelo de gestión debe ser necesariamente “recursivo”, y el grado de centralización o descentralización de estas funciones constituye otra esencia del modelo de agregación de valor público, como se observa en el diagrama siguiente.

Si predominan política y administrativamente las flechas descendentes, el modelo público obedece esencialmente al concepto de “principal-agente”, o “teoría de la agencia”. En ella, un actor económico (el principal, en este caso el gobierno central) depende de la acción o de la naturaleza del otro actor (agente, en este caso los servicios nacionales y locales), sobre el cual no tiene perfecta información y del cual espera que ejecute los mandatos que surgen centralizadamente, requiriendo información rigurosa sobre el cumplimiento de estos mandatos.

Si predominan las flechas ascendentes, opera la teoría de la “elección pública” (public choice), que trata de ligar la economía con la política a través del Estado, entendido éste como la suma de voluntades individuales, para saber cuáles son los factores que determinan las políticas que elige el Estado y cuáles son las diferentes opciones que se le presentan. Un modelo por cierto mucho más descentralizador en lo político, administrativo y fiscal.

Es fácil entonces ver que el balance entre las opciones de “principal agente” y “elección pública” es otro epicentro del diseño del modelo de gestión pública. Los países suelen transitar del primero al segundo a medida que se democratizan y descentralizan, pero el grado y velocidad con que este proceso ocurre suele ser fuente de conflictos y controversias.

---

5. Sotelo, Maciel (2007). “Sobre la exigencia de alineamiento entre planificación/presupuesto como condición para una gestión orientada a resultados”. Presentación Congreso argentino de Administración Pública, Gobierno y administración, Buenos Aires.

6. Bannefoy, Juan Cristóbal y Ricardo Martner. “Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina”. Documento elaborado en el marco de las actividades del programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales”, ejecutado por CEPAL en conjunto con la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*. Serie Gestión Pública del ILPES. Santiago, Chile.



7. Satisfacer las necesidades del cliente.
8. Más vale prevenir que curar.
9. Gobierno descentralizado.
10. Provocar el cambio a través del mercado.

Posteriormente, este concepto toma forma en la teoría del “New Public Management”, que es en el fondo una política pública acerca de la gestión pública.<sup>8</sup> Emerge, con distintas variantes, del mundo anglosajón: Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia, Estados Unidos, y expresa la idea de un flujo acumulado de decisiones de política pública que a lo largo de los últimos 20 años ha producido cambios radicales en la gestión del Estado. 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.

Esta teoría presupone políticas públicas fijadas en ministerios y servicios profesionalizados que las ejecutan con mucho mayores grados de libertad, pero a la vez con un sólido convenio de desempeño estratégico.

A continuación, y en líneas no perfectamente paralelas, citaremos textualmente un reciente libro que describe magistralmente el concepto de “Estado en red”:<sup>9</sup>

En el siglo XX, la burocracia gubernamental jerárquica era el modelo organizacional predominante [...] los gerentes públicos eran premiados por ordenar a sus inferiores a realizar tareas rutinarias y uniformes sin discrecionalidad [...] El modelo tradicional, jerárquico, ya simplemente no resuelve las demandas de esta compleja época.

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 [...] en una malla multiorganizacional y multisectorial [...] que se parece muy poco a un organigrama

---

8. Barzelay, Michael (2001). *The New Public Management. Improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press. Ver también Barzelay, M. F. Gaetani, J.C. Cortázar y G. Cejudo (2003). “Research on public management policy change in the latin american region: a conceptual framework and methodological guide”. En *International Public Management Review*, 4, 1: 20-41.

9. Goldsmith, S. & W. Eggers (2004). *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, DC. Brookings Institution Press.

tradicional y se parece más a una red de computadores que se puede organizar, reorganizar, expandir o contraer.

Las redes público-privadas adquieren mayor importancia y asumen diversas formas, desde aquellas ad hoc de activación intermitente, por ejemplo en respuesta a desastres, a asociaciones estables en que las empresas y ONG sirven como canales de distribución de servicios públicos.

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

- Política vs. Administrativa: implica el traspaso de la autoridad hacia entidades locales, pertenecientes al gobierno, versus el traspaso a una entidad asignada. La evidencia es mixta, en donde algunos países prefieren el traspaso de responsabilidades a entidades que dependen del gobierno central mientras otros privilegian a las autoridades locales.
- Competitiva vs. No-Competitiva: se refiere a la transferencia de autoridad a otra organización que fue o no seleccionada mediante medios competitivos.
- Interna vs. Externa: significa que la cesión de autoridad ocurre dentro de una misma organización, o de una a otra distinta, ya existente o especialmente creada con ese objetivo.

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. Sin embargo, igualmente existe evolución hacia la centralización, especialmente en países que han experimentado problemas económicos, en cuyo caso los ministerios de Finanzas han dominado a los demás, “retrocediendo” en dirección al modelo principal-agente.

El modelo del Estado relacional, postulado por Longo,<sup>10</sup> 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, que propendan a la unión del sector público con el privado y del Estado con la gente, de modo que el gobierno atraiga a los ciudadanos a participar activamente de los procesos políticos en un ambiente donde prevalezca la corresponsabilidad y la cooperación. 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. De este modo, los directivos públicos tienen como propósito el maximizar el desempeño de los recursos disponibles, por lo que es el mismo presupuesto el

---

10. F. Longo, T. Ysa (2008). *Los Escenarios de la Gestión Pública en el Siglo XXI*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona.

cual, finalmente, limita el impacto de las soluciones que pueda implementar el gobierno para sanear los problemas de la sociedad. Encarna, de esta forma, la concepción de que “gobernar es gastar”.

En cambio, 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. Asimismo, en el Estado de bienestar se considera la agencia como el diseño más apropiado para los cuerpos públicos que entregan servicios directamente, la cual se funda en los criterios de especialización productiva, autonomía en la gestión y control por resultados, y la consecución de economías de escala. Por otro lado, el Estado relacional se basa en los criterios de descentralización, especialización funcional y consecución de economías de alcance y flexibilidad.

Como puede verse, estos son modelos muy diferentes al tradicional modelo latinoamericano de Estado “weberiano” y jerarquizado. Si estamos en un parteaguas de la reforma del Estado, tomar estos conceptos en consideración es esencial.

Una revisión de esta naturaleza no puede omitir, por último, algunos conceptos precursoramente expresados por Mintzberg en 1996,<sup>11</sup> quien probablemente ha articulado la visión más balanceada entre la visión privada y pública de la gestión del Estado.

Según él, la idea es llegar a un estilo de desarrollo donde 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. Así, los negocios tienen tanto que aprender del buen gobierno, como el gobierno de los buenos negocios; y tal vez lo más importante: “los países requieren de buen gobierno, no de gobierno avergonzado de su propia existencia”. Mintzberg categoriza los modelos de gestión pública de esta manera:

1. “Gobierno como máquina”: dominado por normas, leyes y estándares, con elevado nivel de control del aparato central, y compartimentos estancos. Su propósito central es controlar la corrupción y el uso arbitrario del poder político y la eficacia importa menos. Esta es una secuela directa del modelo weberiano de Estado.<sup>12</sup>
2. “Gobierno por control del rendimiento”: generar unidades de “negocio público”, bajo el lema de “aislar los temas, asignar recursos y medir resultados”. Esta escuela de pensamiento es muy cercana al “New Public Management” (que a su vez tiene detractores).<sup>13</sup> Los grados de autonomía

---

11. Mintzberg, Henry (1996). “Managing Government, Governing Management”, *Harvard Business Review*.

12. Una descripción más detallada de este enfoque, así como el de “Estado en red”, puede verse en “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005”, [www.mariowaisbluth.com](http://www.mariowaisbluth.com)

13. Barzelay, Michael (2001). *The New Public Management. Improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press.

institucional estarían asociados a grados de calidad de su planificación y gestión. En suma, se escogen buenos gerentes públicos, se acredita la calidad de la gestión institucional, se concuerda un convenio de desempeño y se dan mayores niveles de autonomía presupuestal y administrativa.

3. “Gobierno virtual”: el lema es “privatizar, contratar y negociar” la prestación de servicios, dejando en el aparato central únicamente la fijación de políticas y regulaciones. En este ámbito es donde las interfaces entre el derecho público y el derecho privado deben ser finamente calibradas.
4. “Gobierno como red”: un sistema entrelazado y flexible de instituciones y proyectos, bajo el lema de “conectar, comunicar y colaborar”.
5. “Gobierno de control normativo”: estilo “asiático”, enraizado en valores y creencias, en el que lo central es seleccionar las personas de acuerdo a estos criterios, socializar la misión y los principios, compartir las responsabilidades, y juzgar los resultados por personas con experiencia y por los usuarios.

Es fácil ver las profundas implicaciones que estos diversos acercamientos —o combinaciones de los mismos— tienen respecto a las formas de planificación, evaluación y control.

En suma, el Estado se ha visto sometido en las últimas dos o tres décadas a cambios en su entorno, institucionalidad, organización, enfoques y objetivos, que han provocado variaciones con respecto a la importancia relativa de sus funciones. Por su parte, la gestión pública, entendida como la manera en que el Estado obtiene, organiza, maneja y moviliza recursos escasos con la finalidad de cumplir ciertos objetivos, también ha cambiado. 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: i) la eficiencia en el uso de los recursos, la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas sean una regla más que una excepción; ii) que la ciudadanía sea participe en la definición de metas y sea un evaluador activo del desempeño del Estado; iii) un Estado que reconoce que los ciudadanos además de ser contribuyentes y usuarios, son clientes.

Estas características han provocado que los gobiernos enfoquen sus esfuerzos en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. El servicio al cliente —actividad que estaba asociada solo al sector privado— ha cobrado relevancia desde la perspectiva de la gerencia pública. Un ejemplo de lo anterior son las diversas encuestas de opinión, existentes en la mayoría de los países, que tienen como objetivo evaluar el desempeño de ciertas funciones públicas por parte de los ciudadanos.

Como conclusión de este acápite, puede verse con claridad que el modelo mismo de gestión pública está mutando aceleradamente en el mundo, y que cual-

quier proyecto de reforma del Estado en Chile debe tomar cuidadosamente en consideración cuáles de estos elementos serán incorporados en una reforma del Estado con la profundidad necesaria.

## El problema de la evaluación

Dos son los elementos centrales que separan la gestión privada de la pública, y que hacen a esta última doblemente difícil. El primero es la multiplicidad de *stakeholders* que hay que mantener satisfechos, cuando estos tienen agendas bastante menos alineadas que los *shareholders* o accionistas de una empresa privada, cuyo interés único y común son las utilidades. El segundo es la enorme dificultad que presenta la evaluación, y por tanto, el control de gestión. En el primer caso, está dado por los resultados del balance, y en una versión más sofisticada, por un “balanced scorecard” que permite distinguir si la empresa mantiene un adecuado rumbo estratégico.

En el sector público, la dificultad de evaluación es un problema subyacente —y a veces oculto— en todas las discusiones políticas. Supongamos, por ejemplo, un proyecto de fomento a la autoconstrucción de viviendas. Es fácil medir el “output”, es decir, cuántas viviendas, a qué costo y con qué calidad. Medir el “outcome”, es decir, los impactos de largo plazo, es mucho más complejo. Tal vez ese conjunto de viviendas auto construidas se convirtió en un problema urbano y foco de criminalidad. Pero más difícil aún es medir el problema del “crowding out” de recursos públicos. ¿Quién podría demostrar que tal vez esas viviendas hubieran sido igualmente autoconstruidas si el Estado hubiera proporcionado la mitad o un tercio de los recursos?

Cabe destacar que este fenómeno, acompañado de una muy frecuente ausencia de mediciones de líneas base, hace que la solución “fácil” sea una ritualización de abundantes números y cifras que, al final del camino, dicen poco respecto al verdadero cumplimiento de las políticas públicas originalmente diseñadas.

También debe destacarse una fuerte tendencia internacional hacia la “certificación no prescriptiva” de los servicios públicos. La mayor parte de estos modelos están inspirados en el *Total Quality Management* (TQM) que busca el mejoramiento continuo de la organización como un todo, satisfacción de clientes y *stakeholders*. En el caso de los modelos de excelencia, la base es el premio Malcolm Baldrige, o los sistemas ISO 9000, IWA 4, o CAF, que están siendo aceleradamente incorporados por los países de la OECD.

Para ejemplificar, ésta sería una medición “prescriptiva”: “el número de atenciones ambulatorias del Hospital XX superó las 70 mil por año”. La medición “no-prescriptiva” sería: “el Hospital XX cuenta con un método y procedimiento documentado para el mejoramiento permanente de su proceso de prestaciones ambulatorias”. Es evidentemente necesario tener muy en cuenta en qué momento y con qué propósito se utilizan evaluaciones de uno y otro tipo.

El IWA 4 (Internacional Workshop Agreement 4)<sup>14</sup> es una guía para la implementación de la ISO 9001:2000 en los gobiernos locales. La tendencia en los últimos años ha sido que las agencias gubernamentales se acrediten de forma que los ciudadanos puedan confiar en la calidad de sus procesos. Debido a la importancia que se le ha asignado a los gobiernos locales, esto ha llevado también a la creación de instrumentos para certificar la calidad a nivel local.

El proceso de “burocratización de los indicadores de evaluación” ha sido admirablemente descrito por Schwandt.<sup>15</sup> Él utiliza el concepto de “performativity”, como la “exteriorización del conocimiento”, en que la relación entre los proveedores y usuarios del conocimiento se “commoditiza”.

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. Esto se logra con tecnologías tales como calidad total, indicadores de desempeño y auditorías de desempeño.

Según Schwandt, la “rendición de cuentas”, en el discurso contemporáneo, es una noción técnica y contractual. En cambio, la “responsabilidad” es una noción moral. La “rendición de cuentas” induce a ver la evaluación como un *commodity* que se compra, vende y aplica. “Responsabilidad”, en cambio, refuerza la idea de que el aprendizaje se desarrolla en un diálogo recíproco, que presume un conjunto de motivaciones y disposiciones a “hacer lo correcto”, y que considera el aprendizaje como un proceso colectivo de transformarnos en personas de una cierta naturaleza. Si bien estos conceptos pudieran sonar algo difusos, reflejan en el fondo un problema profundo de “ética de buen gobierno y servicio público”, que es fácil sustituir por la ritualización de indicadores.

## El control contable

Otro tipo de reforma ha sido la modernización de los sistemas de contabilidad presupuestaria, desde el tradicional sistema de contabilidad de caja (en donde se mantiene un registro de los ingresos y desembolsos, de manera de gastar exactamente lo asignado), hacia sistemas más complejos y comprehensivos, como el de doble entrada con análisis de costos.

Este sistema se parece más al sistema contable utilizado en el sector privado. 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

---

14. Participaron Argentina, Ecuador, Holanda, Salvador, Brasil, España, Italia, Singapur, Estados Unidos, Colombia, México, Cuba, Suecia, Reino Unido, Trinidad y Tobago, Francia, Guatemala y Chile.

15. Thomas A. Schwandt (2003). “Back to the Rough Ground! Beyond Theory to Practice in Evaluation”. *Evaluation*, vol. 9, núm. 3: 353-364.

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 concientes 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 (i.e: Australia, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido) es moverse hacia un sistema de contabilidad por lo devengado, donde las organizaciones reconocen las entradas y salidas cuando estas son incurridas (en vez de cuando realmente entra o sale dinero de la caja). 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, dado que los gastos se pueden asociar a sus correspondientes costos, y estos costos a resultados específicos. Asimismo, se evitan las sorpresas derivadas de “cuentas por cobrar” y “facturas por pagar” que detonan el siguiente año fiscal.

## 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, o el General *Accountability* Office norteamericano.<sup>16</sup> 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, al igual que otros similares del mundo industrializado, siendo autónomos respecto del Poder Ejecutivo, y de alto nivel técnico, 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 a disposición de cualquier ciudadano que desee saber cómo se están gastando sus impuestos.

Si bien se han evidenciado algunos progresos en torno a la auditoría externa, dicha evidencia no se ha expresado de igual manera en la auditoría 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.

---

16. [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) y [www.gao.gov](http://www.gao.gov). Nótese que el término usado en Estados Unidos es “accountability”, y no “accounting”.

## El problema de la coordinación

Al diseñar un modelo de gestión pública, es inevitable considerar la magnitud del problema de coordinación y los costos de transacción al interior del Estado. Los diseños de políticas y programas públicos suelen considerar que la coordinación al interior del gobierno es perfecta, o si no lo es, bastará la creación de un “Comité Interministerial” para resolverlos.

En la práctica, la “insularidad” es un fenómeno estructural del sector público prácticamente en todo el mundo.<sup>17</sup> Tiene causas profundas basadas en la diversidad de agendas de *stakeholders*, la simultaneidad de designaciones, las carencias de gestión, etc. En un símil médico, es como la diabetes. No tiene cura, únicamente paliativos, y reaparece tan pronto los paliativos se suspenden. Si la insularidad es fuerte al interior de las instituciones, es incluso peor entre instituciones.

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. ¿Puede un proyecto de una carretera, o una malla de carreteras, evaluarse desconociendo los planes agrícolas o turísticos de una región? ¿Son las agendas político-técnicas de los sectores infraestructura, turismo y agricultura convergentes o divergentes?

Posiblemente una de las motivaciones más profundas para impulsar un proceso de descentralización significativa a gobiernos regionales y municipales es que estos problemas de coordinación, y el combate a la insularidad, pueden abordarse mejor (pero no solucionarse) en la plaza de Talca o de Antofagasta que en las ocho manzanas de Santiago.

## Posibles orientaciones para el modelo chileno<sup>18</sup>

Algunos conceptos que pudieran sintetizar y ordenar el diseño básico del modelo de gestión pública en Chile, que por cierto no son novedosos y están de un modo u otro mencionados en la revisión previa de la literatura internacional, son los 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”.

17. Esta sección está extractada de “La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana”. En: Waissbluth, Mario (2003). “La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana”. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, 27. Caracas.

18. Esta sección está extractada de “Reforma del Estado en Chile: Una Oportunidad”, Jorge Marshall y Mario Waissbluth, EL CHILE QUE VIENE; *Expansiva*, CEP, Enero, 2007.

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

Si se ha de rediseñar el modelo de gestión del Estado chileno, es necesario sincerar el debate, y esto pasa por respondernos adecuadamente, al menos, las 17 interrogantes mencionadas a continuación.

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 hiper proliferación de instrumentos e indicadores, que a la postre terminan diluyendo y obscureciendo la discusión de lo verdaderamente relevante? ¿No es acaso el resultado una planifica-

- ción 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 debieran 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

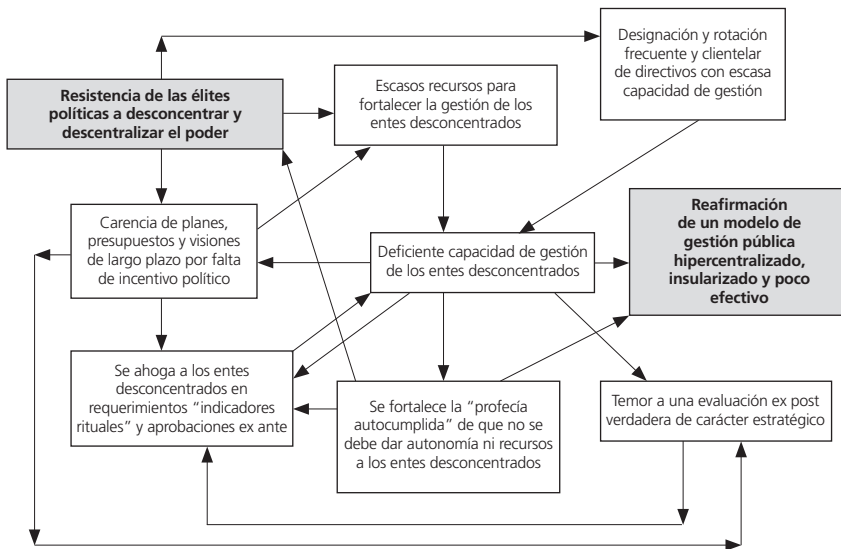
Como mencionamos inicialmente, cada artículo de este libro hace propuestas concretas y realiza un análisis de la economía política de la implementación de las mismas; en otras palabras, las restricciones de carácter político, constitucional, social, cultural, o de intereses creados, que pudieran dificultar su implementación.

Un rasgo esencial y explícito del presente texto es la “macro propuesta” de 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. En el diagrama que se muestra a continuación se presentan lo que pudieran llamarse las “macro restricciones” políticas a esta “macro propuesta”.

Dicen que una imagen —un gráfico— vale más que mil palabras. Cada uno de los recuadros de este diagrama es, en el fondo, autoexplicativo, y no tiene mucho sentido perder valioso espacio y tiempo del lector detallándolo. Lo importante es tomar conciencia de las interacciones entre los recuadros, que pueden formar un sistema perverso. La “madre de todos los problemas” estaría en la resistencia de las élites políticas a desconcentrar y descentralizar el poder, y termina, a través de un encadenamiento de interacciones, en la reafirmación de un modelo de gestión pública hipercentralizado, insularizado, y a la larga, poco congruente con

DIAGRAMA 3 Desafíos de la economía política



los desafíos que enfrentará el país en el siglo XXI. El desafío, como siempre, es en primer lugar de carácter político.

## Referencias bibliográficas

Moore, M.; M. Harvard (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

Bemelmans-Vidéc, M.L.; Ray C. Rist, E. Vedung (2003). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick, London.

**Banco Mundial** (2005). Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica de América Latina y el Caribe. Informe No. 34589-CL

**Closets, Informe** (1989). Commissariat Général du Plan. Mimeo.

**Sotelo, M.** (2007). "Sobre la exigencia de alineamiento entre planificación/presupuesto como condición para una gestión orientada a resultados". Presentación Congreso argentino de Administración Pública, Gobierno y administración, Buenos Aires.

**Bannefoy, J.C.; R. Martner** (2008). "Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina". Documento elaborado en el marco de las actividades del programa "Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales", ejecutado por CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Serie Gestión Pública del ILPES. Santiago, Chile.

**Osborne, D.; T. Gaebler** (1992). *Reinventing Government*. Penguin Group, New York.

**Barzelay, M.** (2001). *The New Public Management. Improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press.

**Gaetani, M.; J.C. Cortázar; G. Cejudo** (2003). "Research on public management policy change in the latin american region: a conceptual framework and methodological guide". En *International Public Management Review*, 4, 1: 20-41.

**Goldsmith, S.; W. Eggers** (2004). *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, DC. Brookings Institution Press.

**Longo, F.; T. Ysa** (eds.) (2008). *Los Escenarios de la Gestión Pública en el Siglo XXI*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona.

**Mintzberg, H.** (1996). "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*.

**Waissbluth, M.** (2003). "La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 27. Caracas.

**Marshall, J.; M. Waissbluth** (2007). "Reforma del Estado en Chile: Una Oportunidad. El Chile que viene". Documento elaborado en el marco del Seminario CEP-Expansiva, Enero. Santiago, Chile.

**Schwandt, T. A.** (2003). "'Back to the Rough Ground!' Beyond Theory to Practice in Evaluation". *Evaluation*, vol. 9, núm. 3: 353-364.

#### Sitios web:

<[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)>

<[www.gao.gov](http://www.gao.gov)>