



1. MEDIDAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN OPERATIVA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS: ¿CÓMO PASAR DE UN MARCO NORMATIVO RÍGIDO DE CUMPLIMIENTO “FLEXIBLE” A UN MARCO FLEXIBLE DE CUMPLIMIENTO OBLIGATORIO?

María Inés Celle | Neride Sotomarino | Mayen Ugarte



CIES
consorcio de investigación
económica y social



- © Governa Estudios
Av. Juan de Aliaga 253, Magdalena del Mar. Lima. Perú
Teléfono: +51 1 264 – 5353
www.governa.com.pe
- © Consorcio de Investigación Económica y Social
Antero Aspíllaga 584, San Isidro. Lima. Perú.
Teléfono: +51 1 421 – 2278
www.cies.org.pe

Responsable: Micaela Pesantes Villa

Edición: Lima, marzo del 2011
Corrección de estilo: Jorge Cornejo Calle
Diagramación: Carmen Inga Colonia
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro
Impreso por Ediciones Nova Print SAC

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2011-04175
ISBN 978-9972-804-98-4

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral” es una iniciativa del CIES y cuenta con el apoyo de las siguientes instituciones: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

El CIES y Governa Estudios no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de las autoras.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
ABSTRACT	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
1. Enfoque, alcances y limitaciones de la propuesta	14
2. Contexto	15
3. Estado de la cuestión	16
4. Lecciones de la experiencia internacional: modelos de gestión pública en otros países	23
4.1 El enfoque por resultados y la evaluación del desempeño	23
4.2 Diseño e implementación de sistemas de planificación, monitoreo y evaluación	24
4.3 La conformación de asociaciones	25
4.4 Servicio civil	26
4.5 Valorización del ciudadano, involucrarlo en las decisiones y en la rendición de cuentas	26
4.6 Integración horizontal	26
4.7 Uso de tecnología para la gestión	26
4.8 Liderazgo indiscutible	27
4.9 La construcción de institucionalidad	27
5. La propuesta	28
5.1 Objetivo	28
5.2 Medidas	28
6. Marco teórico: cómo enfrentar la política de reforma de la gestión operativa de la administración pública	32

7. Hoja de ruta	38
8. Ganadores y perdedores de la reforma	39
9. Arreglos institucionales para la implementación	40
RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	42
REFERENCIAS	43
ANEXOS	47
Anexo I. Resumen de avances en el cumplimiento de la hoja de ruta desarrollada por la PCM	47
Anexo II. Resumen de experiencias internacionales.	49
Anexo III. Procesos del ciclo de gasto	52

PRESENTACIÓN

El presente documento, elaborado por María Inés Celle, Neride Sotomarino y Mayen Ugarte, es uno de los quince producidos en el marco del Proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral”, iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones. El fin del mencionado proyecto es fortalecer la gobernabilidad democrática, consolidando el rol de los partidos políticos como actores fundamentales en el contexto de un sistema representativo democrático; reconocidos como espacios de expresión, representación y procesamiento de las demandas de los ciudadanos, proponiendo programas de gobierno. El objetivo general es concentrar el debate electoral en temas programáticos y elevar su nivel, con el fin de que cada partido pueda expresar sus tesis, análisis y propuestas.

Los quince **temas clave** que han sido promovidos en el marco de este proyecto son:

Gestión pública	Desarrollo regional	Cambio climático
Corrupción y gobernabilidad	Desarrollo rural	Políticas sociales y pobreza
Seguridad y narcotráfico	Recursos naturales	Educación
Política tributaria	Gestión de conflictos sociales	Ciencia, tecnología e innovación
Política impositiva a los minerales y el petróleo	Interculturalidad	Género

Cada texto examina las distintas opciones de política disponibles de acuerdo a la temática tocada. Dentro de las distintas alternativas, se exploran los costos y beneficios, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras. Finalmente, se especifica una hoja de ruta a cien días, a un año y a cinco años. Asimismo, el proyecto enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividades: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los partidos políticos; seminarios en los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto y Piura; y, finalmente, una campaña de difusión masiva en los medios de comunicación.

Más allá del debate electoral, se busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones, Acuerdo Nacional, Ciudadanos al Día, Consejo de la Prensa Peruana, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, IDEA Internacional, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, y Transparencia.

Finalmente, deseamos reconocer el valioso aporte de las diferentes instituciones que han hecho posible la ejecución del proyecto. Estas son: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (Mesagen), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y el Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

Lima, marzo del 2011

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo CIES

Xavier Gordillo
Director Adjunto CIES

ABSTRACT

La capacidad de gestión operativa de las organizaciones de la administración está en la base de muchas de las limitaciones que, en el Perú, tienen tanto los gobernantes como los gestores para realizar sus tareas. A pesar de que se ha dado algunas iniciativas en este sentido, como el Presupuesto por Resultados (PpR) o la recién iniciada reforma del servicio civil, el Estado no ha podido generar una respuesta sistémica e integral para resolver este problema.

En ese contexto se enmarca la política propuesta, cuyo objetivo es promover la modernización de los instrumentos y sistemas de gestión administrativa relacionados con el ciclo de gasto, para apoyar efectivamente los procesos sustantivos de decisión de la administración pública y contribuir a la mejora de la eficiencia, la eficacia y la efectividad del gasto público. Esta propuesta tiene un enfoque centrado en la atención al ciudadano y en la generación de un Estado más democrático.

La propuesta de política se basa en cinco medidas principales; la primera consiste en potenciar el proceso de planificación operativa como vínculo entre la planificación estratégica y la ejecución del gasto público; la segunda implica potenciar la evaluación de desempeño institucional; la tercera conceptualiza el ciclo de gasto como eje conductor de la gestión operativa; la cuarta consiste en el desarrollo de modelos de gestión que faciliten la asociatividad público-privada; por último, la quinta trata de la introducción masiva y estandarizada de TIC en la gestión de servicios. Esta política requiere de respaldo político y liderazgo para ser implementada.

RESUMEN EJECUTIVO

En las décadas de 1980 y 1990, varios países iniciaron cambios en sus modelos o prácticas de gestión, con el objetivo de atender de mejor manera las demandas de los ciudadanos. Junto a ellos, el Estado peruano inició, a principios de la década de 1990, reformas económicas –como la desregulación del sector financiero– y reformas administrativas tendientes a reducir el tamaño del aparato estatal y dotarlo de eficacia y eficiencia.

Así, se impulsó la creación de agencias y de las llamadas “islas de eficiencia” dentro de cada ministerio, se reformó el sistema de presupuesto público y se creó el sistema de inversión pública, que constituyeron los principales medios de control de los recursos del Estado. Además, en la última década, se iniciaron tres importantes esfuerzos de reformas administrativas. La primera es la **modernización de la gestión pública**, que concentró sus esfuerzos en dar soporte al proceso de descentralización y en la simplificación administrativa, teniendo como perspectiva la mejora en la atención al ciudadano. La segunda es el presupuesto por resultados (PpR) o **gestión por resultados**, cuya implementación supone una drástica modificación en la gestión de cada entidad pues requiere un manejo integral de los recursos disponibles; y la tercera es el **inicio de la reforma del servicio civil**, orientada a dotar al Estado de servidores públicos innovadores, proactivos y menos burocráticos; esta reforma resulta crucial para garantizar el cumplimiento de tareas del Estado, como lo demuestra la experiencia internacional (Brasil y Chile, entre otros).

A pesar de estos avances, el Estado peruano **no ha logrado determinar un hilo conductor de estas iniciativas ni iniciar una reforma integral de gestión a nivel operacional** que permita afrontar la debilidad estructural del aparato estatal y la falta de organización sistémica tanto en lo estratégico como en lo operacional. Esta situación se agrava al considerar el proceso de descentralización en marcha, que demanda un nivel mayor de coordinación dentro de una estructura jerárquica distinta, y que involucra a nuevos actores polí-

ticos decisorios en un nuevo esquema de distribución de los ingresos.

Por todo ello, es preciso asumir que las reformas de la gestión operativa del Estado implican un alto grado de complejidad en su implementación y, por lo mismo, requieren procesos de mediano y largo plazo que exceden los períodos de gobierno y que, además, se darán de manera incremental en el tiempo.

En este panorama, la **propuesta** de política pública aborda exclusivamente el problema de la capacidad de gestión operativa de las organizaciones de la administración pública ya que ella está en la base de muchas de las limitaciones que tienen tanto los gobernantes como los gestores para realizar sus funciones. Así, se debe entender la gestión pública como el conjunto de medios, acciones y decisiones que permiten concretar –hacer realidad– las políticas públicas.

La propuesta se enriquece de la experiencia internacional y se enmarca dentro de las nuevas tendencias sobre gestión pública, como la llamada “nueva gestión pública” (herramientas de gestión privada aplicables al sector público) y la teoría de problemas de agencia en la gestión (costos de coordinación, diversidad de objetivos, asimetrías de información, etc.). Esta propuesta se ha planteado desde un enfoque en el que el cambio de modelo de gestión apunte a construir un Estado más democrático, y que se condice con la tendencia internacional de integrar los servicios en torno al ciudadano y no a la burocracia.

El **objetivo general** de la política propuesta es **promover la modernización de los instrumentos y sistemas de gestión administrativa relacionados con el ciclo de gasto**, para apoyar efectivamente los procesos sustantivos de decisión de la administración pública, y contribuir a la mejora de la eficiencia, la eficacia y la efectividad del gasto público.

Entre los principales problemas por afrontar está la falta de una **visión sistémica de la gestión pública** que

permita operar las tareas del Estado. Esto es perceptible cuando se verifica que cada sistema administrativo funciona como un compartimento estanco e inconexo de los demás, generando trabas a los demás. Además, estos sistemas administrativos son **inflexibles y rígidos**, son reglas de operación orientadas al control normativo pero que no reconocen la heterogeneidad del aparato estatal y generan incentivos para el cumplimiento de procedimientos totalmente desligados de los resultados. Especialmente los sistemas de presupuesto y control ejercen un poder coercitivo que define límites y motivaciones según las necesidades de cada sistema.

Por otro lado, el Estado opera principalmente a través de un conjunto de sistemas administrativos de soporte que conforman el **ciclo de gasto y que constituyen una problemática** en el sentido de que, tal como están planteados, suponen que la ejecución de las operaciones tiene una duración de por lo menos tres años (desde la planificación, el desarrollo de los perfiles de inversión y la ejecución a través de las compras), lapso de tiempo que no permite a los actores políticos generar confianza ciudadana sino que más bien debilita el sistema político.

Esta propuesta de política entiende el **ciclo de gasto como eje conductor de la gestión pública operativa**, concebida desde una visión integral de sistemas administrativos interconexos basada en una estructura de incentivos ligada a responsabilidades y resultados. Para ello, se requiere que los entes rectores se involucren y participen de una revisión sistémica de los conceptos, normas, procesos y tiempos establecidos en sus procedimientos, desde una perspectiva global.

Otro **problema asociado al ciclo de gasto** es que a pesar de que el sistema de presupuesto es un sistema de soporte operativo, la realidad demuestra que es a través de él que se realizan las priorizaciones de políticas; este sistema trata de cubrir el vacío de la ausencia de un sistema de planificación operativa, monitoreo y evaluación que enlace la asignación de recursos con la planificación estratégica.

La experiencia internacional muestra que es necesario contar con sistemas de planificación, monitoreo

y evaluación que permitan transparentar y mejorar la efectividad del gasto. En cuanto a la planificación, **se propone potenciar el proceso de planificación operativa como vínculo entre la planificación estratégica y la ejecución del gasto público**, a través de la revisión del marco normativo sobre planificación, que vaya más allá de la planificación estratégica, de modo que se asigne un responsable claro de la conducción.

Para hacer responsables a las entidades públicas de sus prioridades políticas, su misión y sus objetivos estratégicos, **se propone potenciar la evaluación de desempeño institucional**. Para ello, se propone desarrollar un programa piloto que abarque al menos una entidad de cada tipo del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, **se propone el desarrollo de modelos de gestión que faciliten la asociatividad público-privada**; por razones de eficiencia y eficacia, y por la necesidad de evitar el incremento del gasto corriente público. Este modelo ha funcionado en otros países cuando todos los involucrados comparten responsabilidades y tienen objetivos comunes relacionados con la satisfacción de los ciudadanos. Esta forma de gestión requiere de una visión de futuro que encamine las acciones de las entidades, tener ciclos de gasto que vayan más allá del año fiscal; es decir, pensar estratégicamente para que la administración pública se distancie del clásico modelo *"in house"*.

Por último, se propone **la introducción masiva y estandarizada de TIC en la gestión de servicios**. Aunque no es un proceso fácil de implementar, en la experiencia internacional, las TIC han permitido normalizar la forma en la que los actores realizan sus labores y, por otro lado, generar relaciones distintas con los ciudadanos (gobierno electrónico). Una de las propuestas específicas es identificar aquellos sistemas de información que dan soporte a la gestión operativa de los servicios descentralizados.

Uno de los principales problemas que esta política propone resolver es la **falta de claridad en el liderazgo** de las iniciativas de reforma o modernización del aparato estatal. Aunque la Secretaría de Gestión Pública de la PCM es el responsable técnico, este órgano no cuenta con los recursos políticos y competencias necesarias para llevar a cabo el proceso.

La experiencia internacional sugiere que cuando la institucionalidad burocrática es débil, debe existir no solo liderazgo político sino también burocrático, para que se genere una situación de demanda que evite que se diluya el interés político por la reforma. En el Perú, la reforma debe tener como líder político al Presidente de la República, pues se requiere un liderazgo continuo y claro, coordinación intersectorial y compromiso político.

Por otro lado, la experiencia comparada muestra que para generar arreglos institucionales de cara a la creación de nuevas tareas, generalmente se crean equipos

ad hoc cuya tarea es modelar las nuevas responsabilidades y acelerar los procesos de maduración. Por ello, **se proponen dos alternativas de arreglos institucionales**; la primera es la creación de una Misión Ejecutiva para la reforma de la gestión pública operativa, dependiente del Presidente de la República y conformada por los entes rectores de los sistemas administrativos. La segunda es asignar la responsabilidad de la reforma al Ministerio de Economía y Finanzas, puesto que la mayoría de actores institucionales pertenecen a este, pero buscando una alianza estratégica con la Contraloría General de la República. En este caso, también se crearía un equipo *ad hoc* responsable del proceso.

1. ENFOQUE, ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA PROPUESTA

La propuesta de política pública que se presenta aborda exclusivamente el problema de la capacidad de gestión operativa de las organizaciones de la administración pública. La selección de este tema se realizó considerando que, pese a que existe un amplísimo campo de acción y propuesta para mejorar la gestión pública, en términos prácticos, la capacidad operativa está en la base de muchas de las limitaciones que enfrentan los gobernantes y gestores públicos para llevar a cabo sus tareas.

Nuestra propuesta deberá entenderse como una política pública circunscrita a mejorar la capacidad operativa, en el ámbito de la ejecución de los recursos de las entidades del Estado. No pretende abordar todos los aspectos de la gestión pública, y menos aun establecer una receta o determinar en detalle el curso de acción de cada entidad en la implementación de sus tareas. Partimos, entonces, de entender que la gestión de las organizaciones –la gestión pública– está “al servicio de” y es “un instrumento para” el logro de resultados en la implementación de las políticas públicas.

Como bien señala Guy Peters (2002), un tipo de reformas es el que se refiere al cambio de los “procesos a través de los cuales los gobiernos toman sus decisiones. Particularmente, esas reformas se concentraron en cambiar los medios a través de los cuales se asignan los recursos dentro del sector público y **la forma en que se toman las decisiones en ese ámbito**. Estos cambios no sólo implicaron dotar de mayor poder a los niveles más bajos de la administración, [...] sino también implicaron lo que se puede denominar una ‘reingeniería’ de los procesos. La reforma de los procesos fue más frecuente a nivel de los gobiernos locales, que tienen una serie de resultados más tangibles que entregar; pero también se dio a nivel de los gobiernos centrales” (Peters 2002: 2).

La gestión pública debe ser entendida como el conjunto de medios, acciones y decisiones (agencias gubernamentales, funcionarios públicos, sistemas funcionales y administrativos, normas), que permiten

transitar del “qué hacer” (política pública) al “cómo hacerlo realidad” (gestión pública). Dentro de este último aspecto, cabe resaltar que existen incluso dos líneas claras de acción: por un lado, está el trabajo de implementar (diseñar en detalle, organizar, evaluar, etc.) el objeto definido por la política pública; y, por otro, está la propia gestión de las organizaciones y de sus recursos para hacerlo posible. La propuesta busca incidir principalmente en la última (*back office* de las organizaciones).



La gestión pública se constituye en un proceso de mejoramiento continuo, es decir que sus limitaciones no suelen superarse con un solo esfuerzo sino que requieren de esfuerzo constante. Ello no se logra con solo una reforma, sino a través de la suma de éxitos de iniciativas y reformas concretas. En suma, abordar la reforma de la gestión operativa de la administración pública debe necesariamente hacerse reconociendo que, casi por definición, será una reforma incremental.

La reforma de la gestión pública operativa implica un alto grado de complejidad y, por lo tanto, es un proceso de mediano y largo plazo, es decir, tomará más tiempo que el que tiene un gobierno. No obstante, es necesario iniciarlo y darle impulso político para ponerla en la agenda de prioridades con el propósito de que cobre un dinamismo propio y crear una estrategia

para institucionalizar esta reforma como un proceso del Estado peruano más allá de los gobiernos.

La propuesta también enfrenta algunas restricciones, principalmente por la falta de diagnósticos previos detallados sobre la materia y data que permita desarrollar con mayor profundidad las medidas sugeridas, así como realizar análisis cuantitativos de costo-beneficio.

El texto desarrolla, en primer lugar, el contexto general en el que se producen los cambios en la comprensión de los roles del Estado y, por consiguiente, las tareas que se espera que cumpla la administración pública. Se realiza un brevísimo paso por las principales corrientes que han marcado los esfuerzos de reforma administrativa, para luego entrar en mayor profundidad al

estado de la situación de la capacidad de gestión de las organizaciones públicas en el Perú y las razones que explicarían sus problemas en esta materia.

Posteriormente, con el objeto de identificar las lecciones que nos puede dar la experiencia de reforma administrativa en otros países, se presenta una referencia somera a los elementos que dichos procesos han abordado. El detalle de estas experiencias se incluye en un anexo.

A continuación, se presenta la propuesta de política pública y las medidas, que son sometidas a análisis de viabilidad técnica y política utilizando el marco teórico de análisis propuesto por Grindle y Thomas (1991), con base en el cual se detalla los ganadores y perdedores de la implementación de la propuesta.

2. CONTEXTO

La crisis del Estado de bienestar, caracterizado por políticas dirigidas a la creación de empleo que asegurara la generación de ingresos, y el desarrollo de políticas de protección social con amplia cobertura en términos de riesgos y de población (Medina Giopp 2005: 43), dio lugar, en algunos países que forman parte de la OCDE, al planteamiento y adopción de lo que hoy se conoce como la Nueva Gestión Pública.

Este nuevo paradigma, que fue adoptado también por otros países, pone énfasis en el uso de técnicas privadas de administración en la gestión pública, tales como la gestión por resultados, la mayor responsabilidad de los gestores y mayor flexibilidad desde el punto de vista institucional. Este nuevo estilo de gestión implica el desarrollo de sistemas de indicadores y de información orientados a medir el avance en el logro de objetivos, resultados e impactos; una mayor participación de los ciudadanos en la formulación y fiscalización de políticas, programas y proyectos y, por lo tanto, menor control jerárquico y mayor rendición de cuentas; la externalización de servicios provistos por el Estado; la entrega de bonos que premien la productividad de los empleados públicos, entre otros. El avance en la adopción y la forma en que se ha implementado han sido diferentes entre países.

Sin embargo, como bien señala Fleury, en 1996 Mintzberg criticó este modelo por considerar que “la relación entre gobierno y ciudadano es tan distinta de la relación entre empresa y cliente que la reducción de la primera a la segunda involucraría quitar legitimidad a la autoridad pública y desconocer los derechos ciudadanos que trascienden al consumo” (Fleury 2000: 13-4). A partir de allí, muchos estudiosos de los procesos de reforma coincidieron en reconocer la importancia que los factores culturales e institucionales adquieren cuando se moldea un nuevo paradigma de gestión, ya que la definición e implementación de modelos operacionales no es ajena a los valores de quienes los definen. Esta visión de la gestión como algo no neutral dio origen a una nueva corriente que “aun reconociendo la crisis del Estado actual, pone énfasis en la transformación política y tecnológica del entorno e intenta pensar la transformación a partir de la necesidad de democratizar el Estado” (Fleury 2000). A partir de esa visión surgen los diferentes esfuerzos que se ha hecho en muchos países por introducir la participación ciudadana en las decisiones, la gestión y la rendición de cuentas de las administraciones públicas.

Las corrientes de reforma administrativa se vieron fuertemente influenciadas por la introducción de la

teoría de los problemas de la agencia en la gestión de lo público. Este enfoque ha permitido hacer explícitos los problemas de coordinación, diversidad de objetivos, asimetrías de información, etc., que están presentes en las organizaciones –sean estas públicas o privadas–, que se intensifican en el caso del sector público por las características propias del Estado, como son el que en el proceso de asignación de recursos el mercado es sustituido por el proceso político, la rotación de principales, la falta de experiencia específica del principal en la medida en que su elección (nominamiento o designación) debe responder a decisiones políticas, etc. Este reconocimiento de las diferencias, identificado con la teoría de las fallas de la oferta burocrática, también llamadas “fallas de gobierno”

por contraposición a las fallas de mercado, influyó notablemente en los países desarrollados, llevándolos a plantear las reformas contractualistas (por ejemplo, convenios de gestión, cartas ciudadanas, compra de servicios entre entidades públicas), que luego se extendieron hacia las corrientes reformadoras de otros países, incluso el Perú¹.

En el Perú, después de un avance rápido y profundo en reformas estructurales más bien ligadas al sector privado, como aquellas relacionadas con el sistema financiero, el mercado laboral y la privatización y regulación de las empresas proveedoras de servicios públicos, se inició de manera lenta, y no sistemática ni sistémica, la reforma y modernización del Estado.

3. ESTADO DE LA CUESTIÓN

El Estado peruano no ha sido ajeno a los cambios de paradigmas en la gestión que revelan las corrientes internacionales previamente reseñadas. Contamos con un aparato administrativo que se consolidó en el marco del llamado “Estado de bienestar”, supuestamente bajo el modelo propuesto por Weber. En la década de 1990, junto con las reformas económicas, también se impulsó la creación de agencias y de las llamadas “islas de eficiencia” dentro de la mayoría de los ministerios.

En ambos casos, las medidas respondieron a la separación de las funciones ejecutivas y de las de política, que propugnaba la nueva gerencia pública. Otra de las medidas adoptadas en ese período fue la reforma transversal del sistema de presupuesto público, y, poco después, la creación del sistema de inversión pública. Hacia el final de la década de 1990, también se lanzó un programa de modernización de la administración pública al amparo de facultades delegadas por el Congreso. Sin embargo, el programa no pudo implementar reformas porque elementos cruciales de esta, como

la reforma de la carrera pública, estaban bloqueados por los altos costos fiscales que podían representar, así como por la falta de apoyo político.

Como consecuencia de no haber desarrollado políticas de mejora de la gestión pública, con excepción de las asociadas al gasto (presupuesto e inversión pública), sumado a la proliferación de organismos, programas y proyectos con diversos pero importantes grados de autonomía política y administrativa, pero sin que existiera más criterio que la necesidad de resolver temporalmente algún problema, se generó un gran desorden administrativo y funcional, cuyo único punto de control fueron los sistemas de presupuesto y inversión². Esta situación terminó por debilitar a las entidades públicas y reducir el sentido de propósito de su gestión. Aunado a ello, la alta rotación de personal jugó en contra de la capacidad de gestión que se había recuperado en algunas entidades a través de las islas de eficiencia, lo que terminó por darnos uno de los sistemas de recursos humanos más débiles de América Latina (Iacoviello 2005).

1/ Para un mayor desarrollo sobre la teoría de las fallas de gobierno, véase Weimer y Vining (1999).

2/ Como ejemplos, se puede señalar que en la década de 1990 era común encontrar unidades de administración con capacidad de generar pagos en las áreas de línea que no eran registrados por la administración regular de la entidad; prácticamente todos los organismos públicos gozaban del mismo nivel de autonomía económica, técnica, financiera y presupuestal –que realmente dependía de su acceso al poder de decisión y no de la naturaleza de sus tareas–; que negociaban directamente con el Ministerio de Economía y Finanzas sus presupuestos, sin la participación del titular del sector, responsable político de estos.

Al inicio de este período de gobierno, se creó la Comisión Presidencial de Reforma del Estado (Copre) y el propio Presidente de la República, en marzo del 2006, anunció tres ejes de reforma para alcanzar el objetivo de **acercar el Estado a los ciudadanos**: atención al ciudadano (o simplificación administrativa), funcionamiento del Estado (o sistemas de gestión) y estructura del Estado. En el 2007, se realizó un taller con la presencia de dos de los tres ministros que conformaban la Copre, para desarrollar las acciones prioritarias de cada uno de esos ejes³.

Las medidas asociadas a cada eje se resumen en el anexo I, junto con un comentario sobre el grado de avance que han tenido. Lo que este análisis evidencia es que no existe un hilo conductor de las medidas que se ha tomado, pues no es posible determinar una real estrategia que haya soportado a las entidades responsables de llevar adelante las medidas identificadas.

Sin embargo, sería injusto desconocer que, en comparación con la situación en que se encontraba la administración pública al inicio de la década de 1990, es evidente que hay importantes avances: se ha ordenado la gestión del gasto público mediante la creación de reglas que buscaron racionalizar la relación gasto de inversión – gasto corriente, se ha reducido el número de entidades públicas y se ha ordenado –al menos formalmente– la asignación de los grados de autonomía de las entidades del Poder Ejecutivo, entre otras medidas dadas a lo largo de las dos últimas décadas. Entre los avances más recientes relacionados con la materia de este documento, cabe resaltar tres esfuerzos:

- **Modernización de la gestión pública:** la modernización del Estado pretende impulsar un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano; que promueva el desarrollo integral y armónico del país. Al tratarse de un proceso permanente, la modernización de la gestión pública ha sido conceptualizada como un sistema administrativo independiente y transversal a los
- **La gestión por resultados:** uno de los esfuerzos más importantes que se está haciendo en este momento es la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR). El modelo de gestión basado en resultados hace prevalecer conocer el problema o la condición de interés, proponiendo resultados que impliquen su modificación, en vez de una mirada basada únicamente en procedimientos. Un

demás. Así, si bien es cierto que se encontraban pendientes de regulación y reglamentación específica las materias y procedimientos del sistema, se debe reconocer que los esfuerzos fueron concentrados en soportar el proceso de descentralización iniciado, así como procurar la simplificación administrativa para un mejor funcionamiento y organización del Estado.

A partir de agosto del 2010, se cuenta con una estrategia de modernización del Estado, la cual establece como prioridad la transición gradual, ordenada y controlada de un modelo de gestión por funciones (centrada en el cómo se hace: tareas) a un modelo de gestión por procesos⁴ (centrada en el qué y para quién se produce: resultados), lo cual derivará, en el mediano plazo, en el diseño e implementación del Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Por otro lado, la simplificación administrativa forma parte de un proceso mayor referido a la modernización de la gestión pública, en donde se ha avanzado en la aplicación del silencio administrativo, en la simplificación de trámites de los textos únicos de procedimientos administrativos (TUPA) y de licencias de funcionamiento de las municipalidades, así como en el desarrollo de ventanillas únicas de atención virtual a los ciudadanos. Asimismo, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros recientemente ha formulado la Política Nacional de Simplificación Administrativa y su respectivo plan de implementación 2010-2014.

3/ Informe de resultados del taller “Hoja de ruta para la reforma y modernización del Estado”, GTZ-PCM, junio del 2007.

4/ Los procesos son una secuencia de actividades del funcionamiento de una entidad pública, para atender sus responsabilidades; las relaciones con los usuarios (ciudadanos); los aspectos estratégicos; los flujos de información, comunicación y coordinación interna y externa, para la generación de valor añadido respecto a los recursos públicos otorgados para dicha actuación.

resultado implica la gestión integral y vinculante de los recursos tecnológicos, humanos, financieros. La gestión por resultados supone que el responsable de cumplirlos tiene márgenes de acción que le permiten reorientar sus recursos (humanos, financieros, operacionales, tecnológicos, etc.) para asegurar el cumplimiento de sus metas. Este supuesto dista mucho de la realidad antes descrita, en que los sistemas administrativos y de control han reducido sustantivamente los espacios de gestión del administrador público.

- **El inicio de la reforma del servicio civil:** probablemente esta es la reforma en ciernes más importante de la década, pues aborda un problema que fue olvidado durante muchos años y que resulta crucial para garantizar la eficacia en el cumplimiento de las tareas del Estado. Esta reforma, prevista con un horizonte mínimo de diez años y de implementación gradual para garantizar su viabilidad económica y técnica, se caracteriza por crear un marco de regulación que habilita al ente rector –Servir– a ensayar nuevas formas de gestionar los recursos humanos del Estado, para que a partir de esos aprendizajes se instrumentalice progresivamente un diseño moderno de lo que debería ser un servicio civil orientado a la creación de valor en las organizaciones públicas. Esta es una reforma extremadamente compleja tanto en su diseño como en su implementación, por lo que la creación de un ente responsable de llevarla adelante, más allá de los períodos de gobierno y con relativa independencia de estos, resulta clave para crear bases de confianza y las relaciones de largo plazo entre los actores –trabajadores, sector político de gobierno y, a través de ellos, los ciudadanos–, necesarias para cambiar la situación de precariedad en la que se gestiona el recurso principal del Estado: sus recursos humanos.

Un segundo elemento de vital importancia, que está modificando cada vez más el panorama en el que se desarrolla la gestión pública, es la descentralización. Producto de este proceso, la importancia de los gobiernos descentralizados como actores activos en la implementación de políticas ha crecido sustantivamente. La cantidad de funciones transferidas, pero sobre todo la importancia redistributiva de algunas de ellas, como

salud y educación, representan una oportunidad a la vez que un reto para mejorar la gestión de la administración pública. La descentralización es uno de los procesos de reforma que mayor complejidad representa para la administración pública.

Por un lado, la existencia de más actores políticos significa una reducción (y hasta desaparición) de la tradicional relación jerárquica de las instancias proveedoras de servicios con respecto a las reguladoras de los mismos, que se ven obligadas a crear nuevos mecanismos de relación para asegurarse de que las políticas nacionales son no solo implementadas, sino también adecuadamente gestionadas para que efectivamente contribuyan con los objetivos políticos nacionales.

Además, los esfuerzos nacionales competirán en el terreno de lo cotidiano con las prioridades de los gobiernos descentralizados. Ambos factores incrementan los problemas de coordinación, que se agudizan porque el gobierno nacional aún no ha desarrollado los instrumentos necesarios para implementar mejores mecanismos de coordinación y políticas de incentivo (por ejemplo, sistemas de información sobre desempeño de las funciones transferidas, fondos de ejecución colaborativa entre niveles de gobierno, normas que faciliten la ejecución conjunta de programas y proyectos para garantizar economías de escala, etc.).

Asimismo, la creciente participación en el presupuesto, en algunos casos –los que gozan de ingresos excepcionales como canon y otros– con una distribución de recursos inversión / gasto corriente mucho mejor que la de la mayoría de entidades del nivel nacional, ha atraído, finalmente, la preocupación sobre la capacidad de gasto, pero poco se hace sobre la calidad del mismo. Esto se debe también a múltiples factores. Por un lado, el único indicador estandarizado y confiable que se puede aplicar comparativamente a toda entidad pública es el de ejecución presupuestal, que resulta insuficiente para las políticas de mejora de la gestión (y de la calidad del gasto).

Por otro, el incremento de recursos disponibles en los últimos años ha dejado en evidencia las debilidades estructurales que el modelo de gestión tradicional, en el que se supone que el Estado hará todo “*in house*”,

tiene. Es evidente que no existe la capacidad de desarrollar efectivamente formas de gestión tercerizada, contratos de prestación de servicios, mecanismos de gestión público-privada, etc., que permitan reducir los clásicos problemas de agencia que se presentan en el sector público, con excepción de los llevados a cabo por entidades tales como Essalud, Pro Inversión o la Municipalidad de Lima pero que, por su magnitud, no son de fácil réplica por el resto de la administración pública, y, aun si lo son, esta no tiene a su disposición los recursos financieros, humanos y normativos para llevarlos a cabo.

Finalmente, está el problema estructural que resulta del hecho de que la gestión pública en nuestro país no está organizada de manera sistémica, ni en lo estratégico ni en lo operacional. Así, en lo estratégico, en la presente década, mediante el Acuerdo Nacional, el Estado ha logrado avanzar en el establecimiento de un consenso sobre las políticas públicas por ser aplicadas en el mediano y largo plazo, con independencia del gobierno en funciones. Estos acuerdos han sido determinados de manera consensuada con el sector público de los tres niveles de gobierno, así como con el sector empresarial y la sociedad civil. Las políticas públicas fueron priorizadas y organizadas en seis ejes estratégicos e incluso se llegó a determinar acciones y programas para cada uno de ellos. Este esfuerzo representa un avance para el planeamiento estratégico del Estado, en tanto que los resultados que el país buscaría lograr estarían ya planteados. Consecuentemente, nos enfrentamos ante el “¿cómo hacerlos realidad?” y además con los siguientes problemas:

- **Visión no sistémica de la gestión pública:** la política pública no es apoyada por un sistema de gestión concebido bajo una visión sistémica que permita ejecutarla y operarla, por lo que muchas veces resulta ser distorsionada, demorada y hasta abandonada en el camino.

El modelo de gestión en nuestro país define la operación y el funcionamiento del Estado a través de funciones sustantivas y administrativas (o de apoyo a las funciones sustantivas), que al momento de gestionarse resultan en una reducción sustancial de la eficacia de la operación.

Cada sistema administrativo resulta ser un macroproceso que, a su vez, desarrolla una compleja madeja de reglas específicas que pretenden normalizar la gestión de los recursos públicos desde su sistema administrativo. Cada uno de ellos ha tomado “vida propia”, trata de prevalecer ante los demás, buscando ser reconocido como el más importante o ejercer mayor poder; se han transformado en compartimentos estancos e inconexos, y se ha perdido de vista la integralidad del conjunto de sistemas administrativos, así como su razón de existir: **apoyar la ejecución de las funciones sustantivas del Estado**. No existe una función netamente sustantiva o temática, pues las funciones sustantivas necesitan de las funciones de apoyo para hacer realidad la ejecución del gasto público, mientras que las funciones administrativas no tienen razón de ser si no se ejercieran las funciones sustantivas. El funcionario público y el actor político deben entender esta dinámica para que estén en condiciones de obtener resultados reales en el cumplimiento misional de su encargo.

Se hace necesario reflexionar sobre una nueva conceptualización de los sistemas administrativos desde una visión sistémica, sin que ello interfiera con su desarrollo interno como sistema en sí mismo, profundizando en el análisis del conjunto de relaciones e interrelaciones que aportan valor en el ciclo de gasto público como eje conductor hacia la efectividad de la política pública.

- **Inflexibilidad y rigidez de los sistemas administrativos:** los sistemas administrativos han sido concebidos desde un escenario de desconfianza. El Estado no confía en sus gestores, por lo que les resta autoridad para poder organizarse, operar y lograr los objetivos y metas que aporten al cumplimiento de la misión institucional. Además, los gestores actúan y ejercen sus funciones con temor de ser sancionados. La rigidez de los sistemas brinda seguridad a los gestores dentro de este tipo de sistemas porque les permite actuar protegidos por el marco legal por el que van a ser fiscalizados, con independencia de si consiguen o no resultados, ya que dichos sistemas se basan en aspectos normativos y legales, que tratan de establecer todos los procedimientos para no dejar vacíos, mermando los espacios para hacer una

gestión que permita dar soluciones innovadoras y adecuadas a cada situación.

Los sistemas administrativos, en lugar de ser herramientas de gestión, se han convertido en reglas de operación y funcionamiento muy rígidas, al grado de suponer que todas las entidades que conforman el Estado son iguales, sin cuestionarse sobre su heterogeneidad (realidades distintas en cuanto a capacidades organizativas, de recursos, tamaño, personal, ubicación geográfica, etc.), la diversidad de misiones y, por ende, de necesidades de organización para cumplir con estas, ni que no todos los problemas se solucionan de una misma manera.

Paulatinamente, la falta de organicidad de las reformas de la legislación que aborda los sistemas de gestión, ha terminado por imponer los “modos de hacer” las cosas en las entidades, y estos se han basado en procedimientos⁵ específicos, originados en mal entendidos criterios de legalidad, y no de gestión. Para agravar este problema, la “corrección” de los problemas detectados en cada uno de los sistemas se ha hecho sin prestar atención a los otros procesos de gestión paralelos y complementarios, y al margen de la posibilidad de introducir tecnología que facilite la gestión.

- **Problemática relacionada con el ciclo de gasto:** se entiende por “ciclo de gasto público” la secuencia lógica de acciones, interrelacionadas entre sí, que permiten gestionar los recursos públicos para la prestación de servicios públicos. El gráfico siguiente integra los macroprocesos principales que tienen la mayor influencia en el ciclo de gasto, todos ellos sistemas administrativos. Adicionalmente, afectan este ciclo el sistema administrativo de contrataciones y adquisiciones del Estado, que se presenta en la fase de ejecución presupuestal, y el sistema de control, que está presente en todas las etapas puesto que puede revisar todas las acciones realizadas alrededor del gasto.

Uno de los temas más resaltantes es que el eje conductor de la administración es el sistema de presupuesto. Durante décadas, el presupuesto ha determinado la priorización de las acciones del Estado, sobre todo en escenarios de limitados recursos. Sin embargo, cada vez más, se está reconociendo que es el planeamiento estratégico el que debe ser el hilo conductor de las acciones del Estado; no obstante, todavía existen inercias en el accionar del Estado que determinan que no se haya podido superar la presupuestación tradicional.

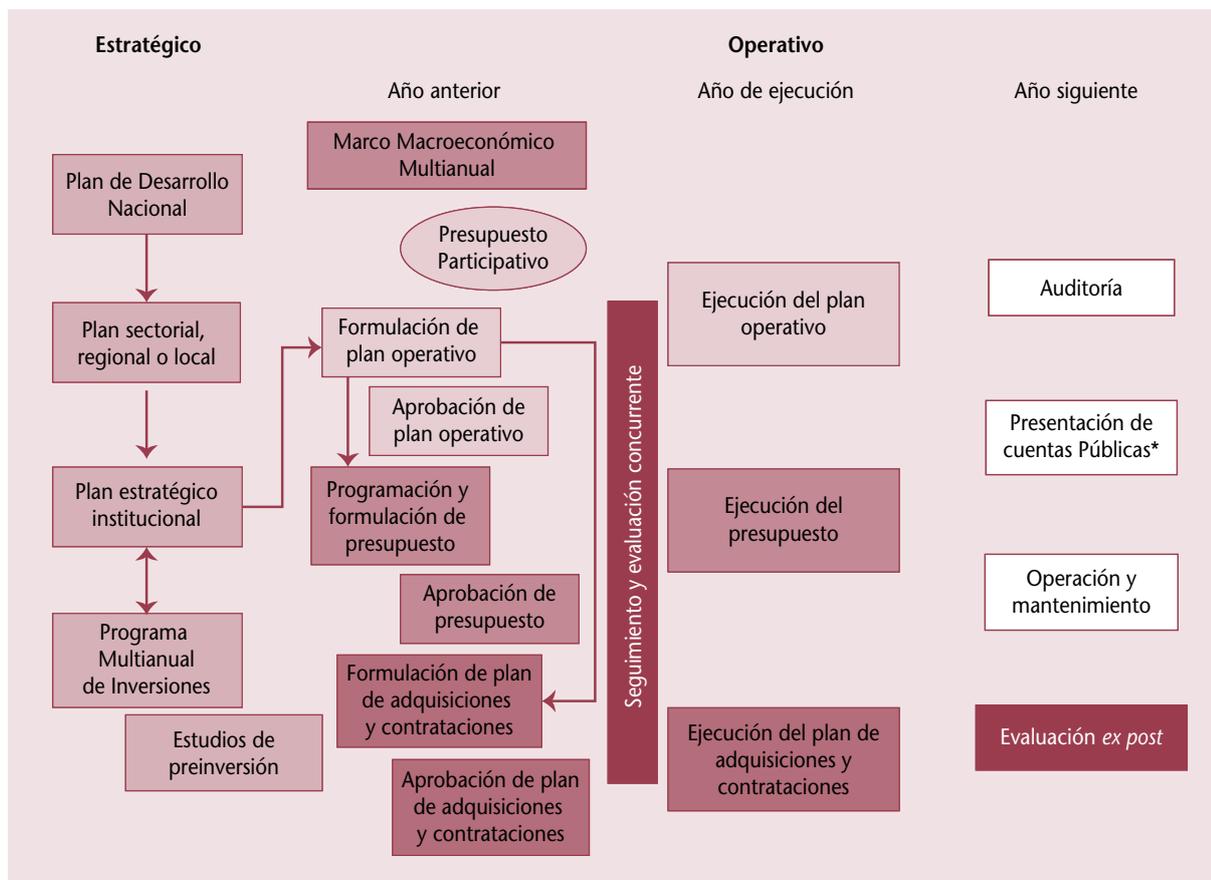
El sistema nacional de planificación tiene una visión netamente de largo plazo, y no ha definido un proceso que interrelacione la planificación estratégica y la operativa. No queda claro cuál es el ente rector de la planificación operativa, y este debería de ser instrumento de gestión y monitoreo de la ejecución. La función de planificación implica la planificación en sí misma, el monitoreo y seguimiento, y la evaluación. No existe un planteamiento sobre el monitoreo operativo y la evaluación concurrente (evaluación que acompaña el proceso de ejecución).

Por otro lado, cuando se analiza la interacción entre el presupuesto, la inversión pública y las reglas de contratación del Estado, como el diagrama siguiente muestra, desde que se decide hacer una inversión hasta que efectivamente es posible realizarla, el proceso tomará, en el mejor de los casos, tres años. En ese lapso, el responsable político habrá perdido la confianza ciudadana en su capacidad de cumplir con los objetivos políticos por los cuales fue elegido, lo que contribuye a debilitar el sistema político y el proceso democrático.

La mayoría de los procesos involucrados en este problema dependen del Ministerio de Economía y Finanzas, que es el ente rector de cinco sistemas administrativos vinculados al ciclo de gasto. En época de restricción financiera, los sistemas administrativos fueron un mecanismo eficaz, desde la perspectiva macroeconómica que domina en el MEF, para controlar el gasto público.

5/ Forma específica de llevar a cabo una actividad, que se expresa en documentos que contienen el objeto y el campo de aplicación de la misma; qué debe hacerse y quién debe hacerlo; cuándo, dónde y cómo se llevará a cabo; qué materiales, equipos y documentos se debe utilizar; y cómo deben controlarse y registrarse.

GRÁFICO 1
Ciclo de gasto

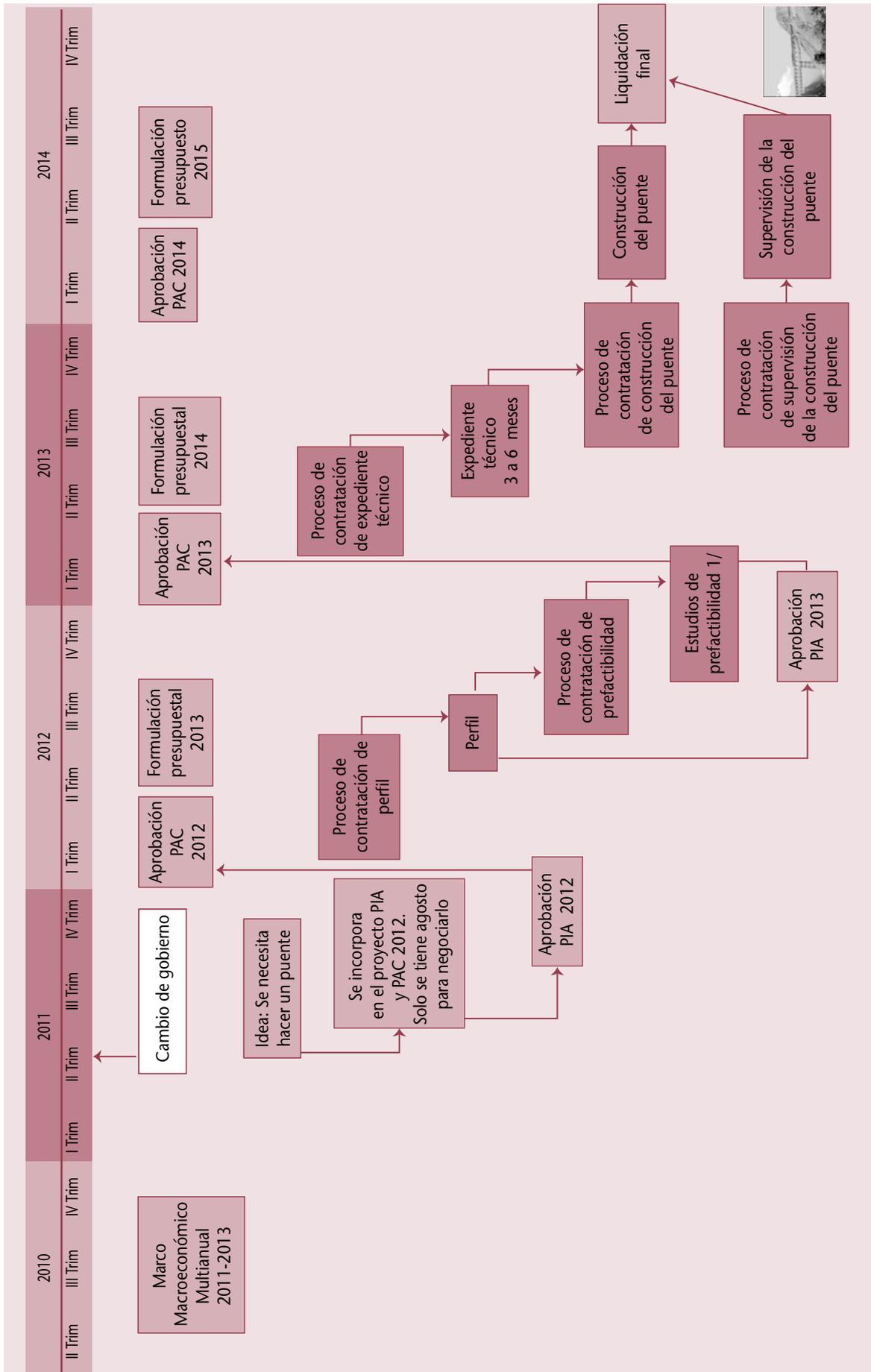


* Se aprueban en el año subsiguiente.

La importancia de estos elementos radica en que la implementación de una política pública debe tener un claro líder o responsable del proceso, quien deberá gestionar tanto lo funcional como lo administrativo que esta implica. Ni las reformas de gestión ni los programas estratégicos pueden o deben ser liderados desde un sistema administrativo, pues empoderan a un órgano que cumple un rol netamente de apoyo, y no un rol propositivo y funcional. En la práctica, las muchas debilidades de las entidades públicas, pero principalmente el hecho de que el Ministerio de Economía ha tenido un cuerpo estable que le ha permitido implementar políticas de mediano y largo plazo –como no ha sucedido en otros sectores–, sumado a la fuerza que representa el manejo de los recursos públicos, es clave para explicar el papel preponderante que este ministerio cumple, a través de los sistemas administrativos que lidera, en el destino de prácticamente todas las políticas públicas, incluso las regionales y locales.

- **Falta de claridad en el liderazgo:** por último, y no por ello menos importante, es necesario reconocer que la implementación de una política pública debe tener un claro líder o responsable del proceso, quien deberá gestionar tanto lo funcional como lo administrativo que esta implica. En la legislación actual, el ente responsable técnico de ello es la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y el responsable político es el presidente del Consejo de Ministros. Sin embargo, como se puede ver en lo explicado anteriormente, gran parte de los problemas que se debe resolver no están bajo su competencia y el mecanismo de la Copre ha demostrado ser insuficiente para impulsar reformas de esta naturaleza. Será crucial, entonces, diseñar e implementar un arreglo institucional que otorgue la fuerza política suficiente a los responsables de llevar adelante reformas que requieren de un mediano plazo para su implementación.

GRÁFICO 2



1/ Podría requerirse adicionalmente estudios de factibilidad, para lo cual se debería considerar dos pasos adicionales: (i) proceso de contratación de factibilidad, y (ii) estudio de factibilidad, lo que implicaría adicionar un plazo promedio de siete meses.
Elaboración: propia.

4. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL: MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA EN OTROS PAÍSES

Algunas de las reformas en el aparato administrativo del Estado surgieron como resultado de la crisis financiera de los países más desarrollados en la década de 1980, y de la crisis de los países socialistas que culminó con la caída del Muro de Berlín. Se consideró, entonces, que se debía reducir el tamaño del Estado para hacerlo más flexible, ágil y eficiente, además de más responsable frente a la sociedad (Fleury 2000: 1).

Las razones fundamentales de las reformas administrativas han sido los aparatos administrativos demasiado grandes y burocráticos, poco eficaces e ineficientes, que no responden a las necesidades y deseos de los ciudadanos. Estos empiezan a reclamar por la calidad y cantidad de los servicios públicos que no corresponden a la carga impositiva que recae sobre ellos.

Las reformas en todos los países han significado la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Los ciudadanos y la satisfacción de sus necesidades pasaron a ser el centro de su accionar; se pasó de una gestión basada en insumos a una basada en la generación de resultados. La mayoría de las reformas han buscado mejorar el desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público.

Una circunstancia que contribuyó de manera importante en los procesos de reforma administrativa de los distintos países fue la presencia de nuevas tecnologías de la comunicación e información.

En la década de 1980, las reformas fueron “de arriba hacia abajo” y se basaron en la idea de que el sector privado es más eficiente que el sector público y que la competencia aumenta la eficiencia. Se planteó e implementó la desregularización, principalmente de los sectores financieros; la flexibilización del mercado laboral; y la privatización o cierre de empresas públicas y la retirada de subsidios al resto. Además, en algunos países, se aprobó una descentralización administrativa; se inició la reforma de los servicios educativos usando el sistema de cuasi mercados.

En la década de 1990, las reformas administrativas se caracterizan porque se centran en resultados, la gestión es horizontal y se conforman asociaciones intragubernamentales o con agencias del sector privado, las que pueden implicar compartir el planeamiento y la toma de decisiones.

Estos cambios han modificado la manera de planear, implementar, reportar y evaluar. Se ha empezado a implementar la ventanilla única mediante el trabajo integrado y coordinado entre diferentes entidades y niveles de gobierno.

4.1 El enfoque por resultados y la evaluación del desempeño

Sea porque el modelo implementado en la década de 1980 generó una desconfianza en el Estado, como es el caso del Reino Unido, o por la presencia de altos déficits fiscales unidos a una fuerte presión tributaria y la percepción por parte de los ciudadanos de que la provisión de servicios por parte del sector público era ineficaz e ineficiente, como es el caso de Canadá, Australia y Nueva Zelanda, se empezó a exigir resultados al Estado.

Esto implica una manera diferente de hacer las cosas, definiendo claramente los resultados que se desea alcanzar; introduciendo el presupuesto orientado por resultados, lo que implica relacionar el financiamiento no con las actividades sino con el valor agregado generado; y asumiendo, en general, una posición más pragmática y flexible en cuanto a la gestión en relación con los medios para alcanzar los resultados, tanto dentro del sector público como en su relación con el sector privado y la sociedad civil, y las formas de esa relación, y en relación con dar mayor libertad a los directivos y a los funcionarios para decidir acerca de la mejor forma de alcanzar los resultados.

Se flexibiliza la gestión otorgando a las entidades, sean públicas o privadas, autoridad para fijar o ajustar sus tarifas, para realizar contratos y para aprobar directamente sus decisiones en materia administrativa.

Se firman entonces convenios de desempeño en los que se fijan las obligaciones de las partes y, de manera clara y con indicadores para su medición, los resultados que se debe alcanzar. En algunos casos, como el de Nueva Zelanda por ejemplo, los departamentos públicos son responsables por los productos necesarios para alcanzar los resultados y la responsabilidad por estos últimos recae sobre el ámbito político, es decir, en los ministros. En otros países, como Australia o el Reino Unido, el desempeño se mide a veces con relación a los productos y a veces en relación con los resultados. En Nueva Zelanda existe además un sistema claro de premios y sanciones con relación al desempeño tanto de los directivos como de la entidad.

4.2 Diseño e implementación de sistemas de planificación, monitoreo y evaluación

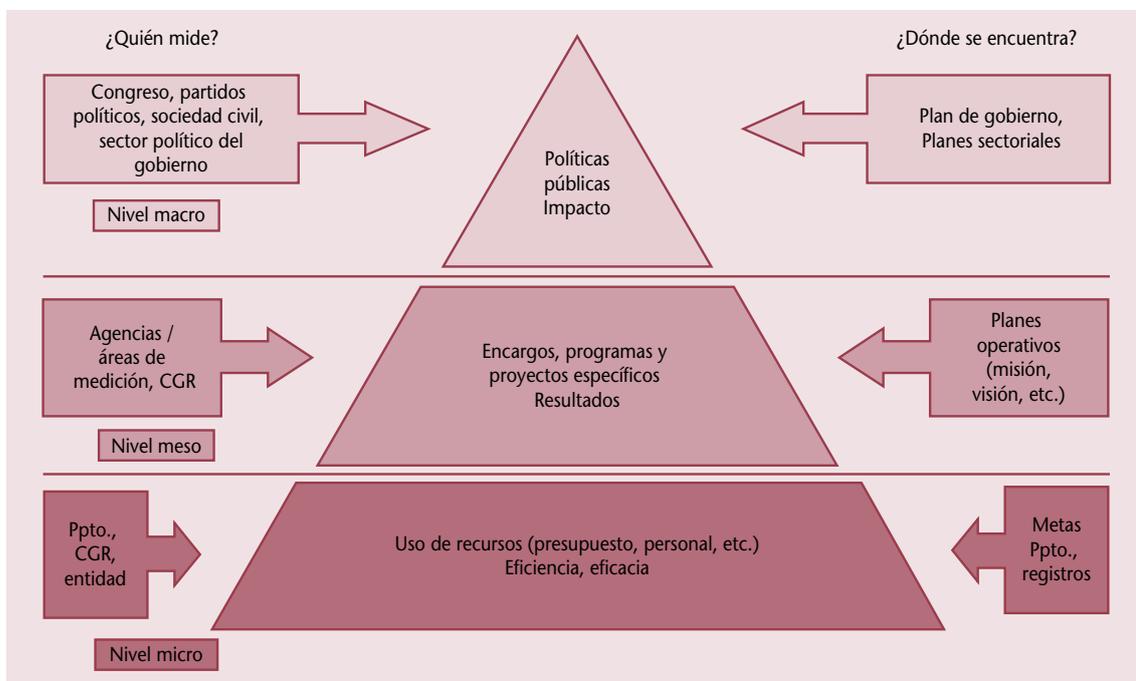
La experiencia internacional muestra que hay tres niveles analíticos diferentes⁶ cuando se diseña e implementa la planificación, el monitoreo y la eva-

luación, y los tres son fases de un mismo proceso de gestión:

- **Nivel macro:** los resultados que se relacionan con las políticas públicas. Deberían decantarse de los planes nacionales de desarrollo de cada gobierno, pues son el sustento democrático de su gestión.
- **Nivel meso:** considera el desempeño de las organizaciones y programas públicos. Los resultados se refieren a la función gerencial del planeamiento estratégico.
- **Nivel micro:** relacionado con la gestión de los recursos humanos y materiales; sus resultados también están relacionados con el desempeño de los empleados públicos.

Un sistema integrado orientado a la gestión por resultados tendría que considerar la incorporación e interrelación de estos tres niveles de evaluación. Esto permitiría que, basado en el planeamiento operativo, la medición y la rendición de cuentas, pueda vincular con claridad los objetivos y metas de largo plazo con las acciones

GRÁFICO 3



Fuente: Cunnil y Ospina (2003).
Elaboración: propia.

6/ Cunnil, N y Ospina, S.(2003) Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática.

de corto plazo, asegurando la progresión entre la planificación estratégica y las acciones concretas.

En todos los casos revisados se constata la necesidad de medir el desempeño y el avance en el logro de resultados, y, por lo tanto, contemplan algún sistema de monitoreo y evaluación que permita además transparentar y mejorar la efectividad del gasto, y elevar la calidad de los procesos de gestión. Se implementan sistemas que reporten logros, mejoren resultados, ayuden a alinear las capacidades y retroalimenten el diseño de políticas y estrategias.

Un elemento que resalta es que el monitoreo y la evaluación, que en algunos países se instaló en las décadas de 1980 y 1990, en entidades *ad hoc*, bajo el argumento de blindarlas de la influencia de las áreas de Hacienda por el riesgo que implicaba realizar la evaluación solo bajo la influencia de las necesidades de ahorro público (“criterio de caja”), ha evolucionado hacia la creación o el fortalecimiento de áreas de evaluación dependientes de los responsables de la Hacienda. Sin embargo, esto no es un proceso sencillo sino que supuso un ciclo de evolución institucional que llevó a la valoración de las herramientas de monitoreo y evaluación por sus propias virtudes como palanca para la mejora de la calidad de la gestión, y posteriormente se la potenció con la asociación con la Hacienda, que también sufrió su propio proceso de evolución hasta alcanzar un manejo estratégico del presupuesto⁷. La siguiente tabla muestra la transición que esta evolución significó para el papel de las áreas de presupuesto, según Zapico-Goñi (1999).

TABLA 1
Papel de la autoridad presupuestaria

Tradicional	Nuevo
Garantizar la continuidad del sistema	Flexibilidad y ajuste
Planificación, programación y control	Presupuesto y gestión estratégica
Negociaciones bilaterales competitivas y arbitraje	Creación de confianza. Negociaciones multilaterales e integradoras
Exigen responsabilidad por culpabilidad/inspección	Control pro aprendizaje
Maximización/optimización de resultados	Adaptación (diagnóstico, diseño, desarrollo)

Fuente: Metcalfe y Richard, citado en Zapico-Goñi (1993).

7/ Sobre la evolución de las áreas de Hacienda, véase Zapico-Goñi (1999), capítulo VI.

Ubicación de sistemas de evaluación por países

En algunos países como Colombia (Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados) y Chile (Sistema de Evaluación y Control de la Gestión) se encuentran ubicados en el Ministerio de Hacienda; en otros, como Brasil (Sistema de Informaciones Gerenciales y de Planeamiento), se encuentra en el Ministerio de Planeamiento y Presupuesto; en Canadá y el Reino Unido, se encuentran más ligados a la provisión de servicios; en el primer país está en el Minister of State Services-State Services Commission y en el segundo, se relaciona con los Convenios de Servicios Públicos.

4.3 La conformación de asociaciones

Esta nueva forma de plantear la gestión lleva a la conformación de asociaciones entre las entidades y niveles del Estado que deben diseñar políticas, formular presupuestos, gestionar la información y formular estándares de desempeño de manera conjunta. Pero también entre el Estado y las entidades privadas y organizaciones sociales.

Algunas características de esta forma de gestión son: acuerdos escritos entre las partes; las entidades que participan comparten responsabilidades en cuanto a decisiones estratégicas, riesgos, revisión y auditoría;

todos los involucrados tienen objetivos comunes relacionados con la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Algunos acuerdos se dan por delegación, cuando se transfieren fondos para un fin determinado, como puede ser investigación por ejemplo, a una entidad sin fines de lucro. También se puede delegar a entidades comerciales, que se manejan bajo reglas de negocio, el manejo de algún tipo de infraestructura. En ambos casos, la entidad se hace responsable por los fondos públicos transferidos, mientras que el Estado mantiene la propiedad de los activos y el interés por la viabilidad económica. Otros acuerdos son los de tipo colaborativo. En estos, se comparte el planeamiento y la toma de decisiones.

Esta forma de gestión exige una visión de futuro que oriente las acciones del conjunto de entidades que participan y la inversión pública; tener ciclos de gasto que vayan más allá del año fiscal y que, en general, permitan tener una política orientada a la prevención en lugar de tener que realizar acciones remediales. Es decir, exige pensar estratégicamente y formular planes estratégicos.

4.4 Servicio civil

Se manifestó rápidamente, en todos los casos, la necesidad de un servidor público distinto, más innovador y proactivo y menos burocrático. Esta necesidad llevó a que en varios países se modificaran las normas relacionadas con el servicio civil. En Brasil, por ejemplo, se promovió una reforma constitucional para permitir la supresión de la inamovilidad en el cargo, supresión del régimen único de relaciones laborales en el sector público, aceptación de formas plurales de organización del Estado, creación de mecanismos para reducir los salarios de los empleados en el sector público y redefinición de las competencias de los tres poderes en aspectos relacionados con la gestión organizacional y del personal; preveía, además, que en ciertos casos de redundancia o de bajo desempeño, los funcionarios públicos podrían ser despedidos. Esta reforma fue posible porque fue conducida por el ministro de la Administración y de la Reforma del Estado, un académico y empresario muy reconocido

al que se le otorgó plena libertad para designar a su equipo, y quien se alió a los ministerios de Finanzas, Planificación y del Interior.

En Chile se introdujo el Sistema de Reclutamiento, Selección y Designación y Modalidades de Contrato de los Altos Directivos Públicos, mediante el cual se los fortaleció y profesionalizó; se dio la Ley de Nuevo Trato, que permitió la profesionalización de funcionarios; y se creó la Dirección Nacional de Servicio Civil.

4.5 Valorización del ciudadano, involucrarlo en las decisiones y en la rendición de cuentas

En unos países más que en otros, la participación de los ciudadanos se da en varios niveles; en algunos, como en Chile, su participación es más en lo relativo a la formulación de presupuesto y fiscalización; en otros, como en Canadá, participan incluso en la toma de decisiones. Pero en todos, la tendencia es a que los servicios se integren alrededor del ciudadano y no en torno a las expectativas de la burocracia.

4.6 Integración horizontal

Se basa en una visión amplia de las políticas, lo que implica mayor coordinación y acuerdos sobre grandes resultados, y, donde esto sea posible, coordinación en la provisión de servicios.

Una propuesta relacionada con esta visión es la ventanilla única, ligada a los grandes resultados. Algunos ejemplos son: la que proporciona acceso para los registros de empresas, de títulos de propiedad sobre la tierra, de propiedad personal e impuestos personales, o el proyecto que busca usar el mismo mecanismo para la provisión de los programas sociales, capacitación y educación, en Manitoba Canadá (Leitch y Gordon 1999: 53).

4.7 Uso de tecnología para la gestión

Las reformas de sistemas de gestión, especialmente las que se realizaron sobre los procesos transversales

del Estado, como el de presupuesto, tuvieron como uno de los elementos determinantes para su éxito la introducción de tecnología de la información que permitió normalizar la forma en que los actores realizan sus tareas (pasos y requisitos). Esto, a su vez, sirvió también de base para facilitar y hacer expeditiva la coordinación entre entidades en todos los niveles de gobierno, y es sustento de la integración horizontal.

Ha habido experiencias interesantes de gobierno electrónico en relación con los trámites que deben seguir los ciudadanos, con las compras del Estado y con los sistemas de administración financiera. Sin embargo, ninguno de ellos es un proceso de fácil implementación, dado que supone la restricción de la discrecionalidad en lo operativo –lo que apunta en el sentido correcto en cuanto a mejorar las condiciones de control de la corrupción–, lo que a su vez restringe la discrecionalidad política. Se trata de experiencias que, por un lado, han contribuido, cuando se implementan en los servicios directos (*front office*), a mejorar la relación Estado-ciudadano, ayudando a fortalecer las instituciones democráticas por la vía de mejorar su credibilidad e incrementar su legitimidad al elevar la efectividad del gobierno; y, por otro, cuando se utilizan como soporte de los procesos de gestión operativa (*back office*), facilitan el cambio de los usos y costumbres, hacen predecibles las responsabilidades, convierten en expeditos procesos burocráticos y mejoran sustantivamente la coordinación y el control de transparencia y de gestión.

4.8 Liderazgo indiscutible

Las experiencias internacionales muestran que los procesos de reforma por lo general son gatillados por alguna crisis. Cuando los países en los que ello sucede gozan de niveles aceptables de institucionalidad burocrática, el foco está en el liderazgo político para alcanzar resultados, y corresponde al liderazgo administrativo adaptarse para responder a esa demanda.

Sin embargo, cuando se trata de países en los que la institucionalidad burocrática es débil, el liderazgo político debe también extenderse hacia el ámbito burocrático, de forma tal que se genere una situación de demanda por cambios y resultados, por un período de tiempo suficiente para evitar que el interés político por la reforma se diluya.

4.9 La construcción de institucionalidad

La experiencia comparada muestra que la creación de tareas nuevas generalmente se inicia a partir de la formación de equipos *ad hoc* concentrados en moldear las nuevas responsabilidades, cuya dedicación única permite que los procesos de maduración se aceleren. Es luego de desarrolladas y probadas las nuevas iniciativas, que se incorporan en las áreas regulares de funcionamiento de las organizaciones para su institucionalización. Esta lógica tiene la ventaja de permitir grados mayores de flexibilidad y de incentivos a quebrar con los usos y costumbres, así como con los poderes organizacionales establecidos, en caso de ser necesario.

TABLA 2

Lecciones aprendidas: comparando las experiencias nacional e internacional

- Los recursos humanos son la clave del cambio, pero deben poder hacer su trabajo. Sin flexibilidad suficiente para garantizar la toma de decisiones, las experiencias de ensayo-error y la gestión de los recursos, en cada organización, no se logra cambiar el paradigma de gestión hacia los resultados.
- La gestión por resultados solo funciona cuando la evaluación racional de estos ocupa un lugar relevante en la política.
- La introducción de nuevos modelos de gestión requiere de apertura a la innovación y de capacidad de probar ideas y aprender, y de ir haciendo ajustes a lo largo del tiempo.
- La cultura importa. La desconfianza como principio base de la regulación de la gestión promueve la ineficiencia y desalienta la innovación.
- El liderazgo claro y el apoyo político sostenido son elementos clave para producir cambios en la burocracia.
- La calidad de la política afecta los espacios de discusión de reformas administrativas y su posibilidad de implementación.
- La participación privada en la gestión puede tomar diversas formas: empresas y organizaciones sociales cogestoras, espacios de seguimiento al cumplimiento de metas, veedurías, etc. En todos los casos, el ampliar los “grupos de interés” contribuye a legitimar la acción del Estado siempre que las reglas sean claras y existan consecuencias predecibles.

5. LA PROPUESTA

5.1 Objetivo

El objetivo general de la política propuesta es promover la modernización de los instrumentos y sistemas de gestión administrativa relacionados con el ciclo de gasto, para apoyar efectivamente los procesos sustantivos de decisión de la administración pública y contribuir a la mejora de la eficiencia, la eficacia y la efectividad del gasto público.

Los objetivos específicos son:

- El incremento de la capacidad de gestión operativa de las entidades públicas.
- La mejora de la rendición de cuentas.

estarlo por la obtención de resultados previamente definidos y medibles, que es la razón de la existencia de un proceso de planificación. En principio, el planeamiento estratégico debiera ser el hilo conductor de las acciones del Estado, bajo una visión de mediano y largo plazo, orientada a resultados. Sin embargo, esto, que suena razonable y evidente, no es fácil de conseguir porque supone cambiar completamente la forma como las personas, en cada entidad del Estado, operan. Para ello, se propone:

- **Potenciar el proceso de planificación operativa como vínculo entre la planificación estratégica y la ejecución del gasto público**

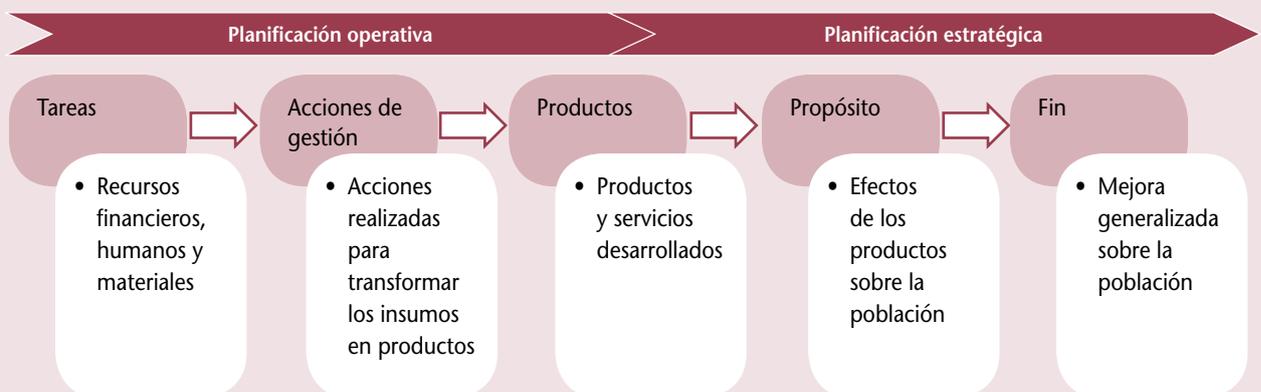
5.2 Medidas

La gestión pública operativa debe evolucionar y pasar de estar marcada por el proceso presupuestario a

La función de planificación involucra no solo la etapa de definición de objetivos, estrategias y metas, sino además el seguimiento y la evaluación concurrente de su implementación y el final de la intervención. Por

El plan operativo debe entenderse como un instrumento de gestión que interrelaciona los objetivos de la planificación estratégica con la ejecución, para permitir pasar del “qué” al detalle de los “cómo”, que oriente la asignación de recursos; sirve como referente del monitoreo y evaluación concurrente. No corresponde a la programación presupuestal ni a lo que actualmente constituye el plan operativo institucional.

La planificación operativa consiste en identificar las acciones y los recursos necesarios para transformar los insumos en productos a través de los que se logrará satisfacer las necesidades de los ciudadanos.



ello, potenciar el proceso de planificación operativa plantea varios desafíos:

- Revisar el marco normativo de la planificación, de forma tal que se asigne claramente responsables de la conducción, no solo en el ámbito estratégico, que tiene hoy el Ceplan, sino también en el operativo. Se debería entender que la responsabilidad del proceso de planificación operativa recae en las entidades públicas, y se sugeriría que el marco normativo de la planificación operativa se desarrolle desde la Dirección General de Presupuesto Público del MEF bajo el marco conceptual del presupuesto por resultados.
- Definir claramente un proceso de planificación operativa, que vaya más allá de formular un plan operativo institucional solo por cuestiones de formalidad.
- Diseñar e implementar un proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación concurrente (evaluación que acompaña el proceso de ejecución) de los avances y resultados de la ejecución de la planificación operativa, estableciendo claramente la responsabilidad del proceso y objetivos claros para su adecuada formulación y vinculación con los demás sistemas de gestión y con la operación institucional.

■ Potenciar la evaluación de desempeño institucional

La reforma de la gestión operativa de las entidades públicas enfrenta el reto de hacerlas responsables por lo que constituyen sus prioridades políticas, misión y objetivos estratégicos, y de las acciones de coordinación necesarias para alcanzar los resultados propuestos y priorizados en sus planes operativos. Se trata de establecer un “demandante” de los resultados, con poder y capacidad técnica suficiente para usar los resultados de la evaluación (asignar recursos, tomar decisiones de política pública, etc.); de lo contrario, esta se convertirá en una formalidad más

dentro de los muchos informes que se debe rendir en el Estado. Para ello, se propone desarrollar un **programa piloto** que abarque al menos una entidad de cada tipo del Poder Ejecutivo, para las cuales se deberá:

- Identificar un grupo reducido de metas relacionadas con las prioridades políticas de política pública para cada institución, acordadas en el Consejo de Ministros.
- Identificar e implementar la instancia responsable de la evaluación del desempeño institucional en función de las metas aprobadas por el Consejo de Ministros. Esta instancia deberá estar dotada de autoridad y de recursos suficientes que le permitan cumplir con su función. Asimismo, deberá tener competencias normativas para desarrollar, **bajo un modelo de ensayo y error**, metodologías y procesos relacionados con la evaluación.
- Designar en cada institución el área responsable del monitoreo de los avances y coordinación con las áreas de control interno.
- Realizar la rendición anual de avances y resultados ante el Consejo de Ministros y publicarlas con el fin de poner a disposición de la sociedad civil y la ciudadanía los resultados de la evaluación, incluyendo las medidas tomadas como consecuencia de la misma.
- Simultáneamente, se deberá trabajar en formar capacidades especializadas en la evaluación del desempeño institucional. Para ello, se debería definir alianzas con universidades y Servir, para establecer las competencias y conocimientos requeridos y entrenar una masa crítica de personal de las entidades públicas capaz de implementar estas herramientas.
- Servir y el MEF deberían desarrollar los sistemas de incentivos que vinculen al resultado de la evaluación incentivos institucionales y de desempeño.

Institucionalmente, se recomienda que la instancia responsable de liderar técnicamente la evaluación de desempeño institucional sea un viceministerio en el Ministerio de Economía y Finanzas. Ello debido a que este nivel jerárquico podría actuar en similares condiciones de jerarquía –y poder– que el Viceministerio de Hacienda, por lo que, aun conservando las ventajas de la fortaleza proveniente del manejo de los recursos de dicho ministerio, también tendría un menor grado de influencia de la dinámica que el manejo del presupuesto impone hoy a la gestión administrativa, que, como se ha explicado antes, resulta demasiado restrictiva para promover la gestión estratégica.

■ El ciclo de gasto como eje conductor de la gestión pública operativa

Los dos sistemas administrativos que constituyen en la práctica los estructuradores de incentivos para las organizaciones públicas, y sobre todo para las personas que en ellas actúan, son el presupuesto y el control. Entre las reglas que ambos sistemas imponen y el poder coercitivo con el que cuentan, definen los límites y las motivaciones, haciendo prácticamente imposible cambiar el paradigma de gestión si continúan emitiendo los mismos “mensajes” a los ejecutores. Para realizar una reforma de la gestión pública operativa, esta requiere ser concebida bajo una visión de ciclo de gasto público, a partir de la cual se debería analizar integralmente las relaciones, interconexiones e interacciones que los sistemas administrativos deben conjugar para ejecutar el gasto público. Es decir, se requiere cambiar la estructura de incentivos bajo los que actúan los ejecutores, a partir de redefinir los procesos de toma de decisiones y las responsabilidades asociadas a estas. Específicamente, se requiere:

- La revisión orgánica y sistémica de los conceptos, normas, procesos e instrumentos de gestión operativa del gasto; es decir, vinculando los requisitos, tiempo, procesos de toma de decisión, procedimientos, etc., de los sistemas administrativos de planeamiento, contratación y compras, presupuesto, evaluación de la inversión pública y control.

- Establecer una alianza estratégica entre las entidades rectoras de, al menos, los sistemas administrativos de planificación, presupuesto, inversión pública, contrataciones y control, para realizar la revisión arriba señalada, para que cada una de dichas entidades implemente las reformas en sus respectivos ámbitos de rectoría.
- Reformar y modernizar cada sistema administrativo bajo el enfoque de ciclo de gasto público, en términos de interoperabilidad, enfoque en resultados, actualización tecnológica, transparencia, simplicidad y flexibilidad.

■ Desarrollo de modelos de gestión que faciliten la asociatividad público-privada

En los próximos años, asistiremos cada vez con mayor frecuencia a la organización de servicios bajo una lógica de gestión y financiamiento público-privado. Esto será demandado tanto por razones de eficiencia y eficacia, como por la necesidad de evitar el incremento del gasto corriente público, al mismo tiempo que se demanda la ampliación en la cobertura de los servicios. Estos factores representan una oportunidad para que la administración pública inicie un tránsito desde el modelo “*in house*” de gestión hacia uno que incorpore otros actores en la gestión. Sin embargo, la posibilidad de implementar con éxito estos esquemas de gestión requiere:

- La creación de modelos de gestión que faciliten la asociatividad y la tercerización, factibles de ser utilizados por más entidades de la administración pública que las que hoy cuentan con recursos para llevarlos a cabo, dada la complejidad intrínseca que este tipo de arreglos tienen.
- La formación de capacidades especializadas en desarrollar contratos y convenios de asociatividad y tercerización, con recursos suficientes para realizar el seguimiento y evaluación de sus resultados.
- La creación de un marco legal aplicable al incumplimiento de estos, de fácil ejecución.
- La reestructuración de Pro Inversión para que cuente con las capacidades de asesoría y acom-

pañamiento a entidades públicas para la creación de estos nuevos “negocios público-privados” de mediana escala.

■ La introducción masiva y estandarizada de TIC en la gestión de servicios

La descentralización de muchos de los servicios que el Estado presta, presenta el reto clásico de generar mayor cantidad de actores y, producto de ello, de hacer más compleja la coordinación de las funciones de gobierno. Servicios como salud, educación y seguridad ciudadana, por ejemplo, que por su propia lógica de organización requieren de la participación de diferentes niveles de gobierno, enfrentan problemas para garantizar flujos de información estandarizada entre estos. Las tecnologías de la información que pueden acompañar y facilitar el proceso deberían tender a la estandarización para facilitar el proceso de coordinación en la gestión (incluido el financiamiento) de los servicios⁸. Para ello, se propone:

- La definición desde el nivel nacional de gobierno de los sistemas de información que deberán ser-

vir para la gestión operativa de los servicios descentralizados priorizados (por ejemplo, salud y educación).

- Desarrollar un concurso internacional para seleccionar proveedores de sistemas de información, y operación de estos, por un período de al menos diez años, incluyendo los servicios de mantenimiento, provisión de equipamiento y entrenamiento del personal, que puedan ser directamente contratados por los gobiernos regionales y locales para sus circunscripciones.
- Desarrollar este contrato en el marco de la Ley de Concesiones y Privatizaciones, para lo cual será necesario crear un equipo *ad hoc* en Pro Inversión y habilitarlo normativamente para llevar adelante este proceso de concesión de servicios.
- Promoción con los gobiernos regionales y locales de los sistemas para que contraten los servicios.

La supervisión debería también ser tercerizada para garantizar la evaluación independiente, así como la continuidad de la capacidad técnica.

8/ Uno de los problemas que enfrentan las entidades públicas, y especialmente las regionales y locales, es la falta de capacidad en sus equipos técnicos para determinar las necesidades de sistemas de información y poder llevarlas hasta la ejecución de proyectos de implementación de tecnología en la gestión, dado que se trata de conocimientos bastante especializados. Por otro lado, tal y como se puede ver en el caso de los sistemas de catastro, las entidades públicas compran sistemas que no son adecuados o que, siéndolo, no son sostenibles o compatibles con otros. Cuando ello sucede, quedan “atrapadas” por los proveedores de dichos sistemas o terminan abandonando su uso en pos de otro sistema o porque simplemente el personal no es entrenado para su uso, o porque resulta muy costosa su actualización o adecuación. En este proceso, el Estado pierde recursos y oportunidad de tener economías de escala y alcanzar la interoperatividad necesaria para la gestión coherente e integrada entre niveles de gobierno o entre entidades del mismo nivel de gobierno. Un tercer problema es que la propia dinámica de la tecnología rápidamente deja obsoletas las herramientas del Estado (*software* y *hardware*), pero mientras que la actividad privada tiende a tercerizar estos servicios, las entidades mantienen la tendencia a desarrollar “*in house*” tecnología y servicios. De esa forma, las entidades públicas están siempre por debajo de los estándares necesarios para operar adecuadamente, pues los procesos de gestión administrativa –en este caso, compras de equipos– no operan con la suficiente rapidez, y los presupuestos de inversión también son limitados.

6. MARCO TEÓRICO: CÓMO ENFRENTAR LA POLÍTICA DE REFORMA DE LA GESTIÓN OPERATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Lo abordado en los acápites precedentes pone en evidencia la complejidad que tendrá una política pública que aborde los problemas de gestión del Estado.

Desde la óptica de la viabilidad de aprobar reformas, siguiendo a Kindon (1995), se puede señalar que las reformas, especialmente aquellas que requieren de un nuevo marco legal, son sensibles a que se presente una ventana de oportunidad. Esto es, que exista una clara percepción de un problema por parte de la población, que incline la voluntad política de los actores determinantes para la toma de las decisiones hacia la necesidad de resolverlo, y que exista una política

pública para ello. La confluencia de los tres factores favorecerá, entonces, que las propuestas instaladas en la agenda gubernamental (la agenda de las propuestas) se prioricen y puedan ocupar un lugar de preferencia en la agenda política, y, por ende, tengan la posibilidad de ser discutidas y eventualmente aprobadas.

Sin embargo, la naturaleza misma de las reformas de gestión interna, como las que en este documento se propondrá, dificulta su instalación como un problema atractivo al mundo político, por diversas razones; entre ellas, su complejidad, que las hace poco atractivas para

TABLA 3
Características de las políticas públicas y sus implicancias para la implementación y sostenibilidad

Característica de la medida	Arena de respuesta	Interés en juego	Recursos que facilitan la sostenibilidad
Escenario I			
Impacto: <ul style="list-style-type: none"> • Costos dispersos • Beneficios concentrados en el Estado 	Pública	Viabilidad política	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimidad y estabilidad en el gobierno • Apoyo de las élites • Habilidad de gestión política.
Visibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Materia de reducida complejidad técnica y administrativa • Participación extensa • Implementación en poco tiempo 			
Escenario II			
Impacto <ul style="list-style-type: none"> • Costos concentrados en el Estado • Beneficios dispersos 	Burocrática	Viabilidad técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia con mucha capacidad • Apoyo de la alta dirección política y administrativa • Disciplina jerárquica en la organización • Consenso • Incentivos al comportamiento
Visibilidad <ul style="list-style-type: none"> • Materia de gran complejidad técnica o administrativa • Participación limitada • Largo proceso de implementación 			

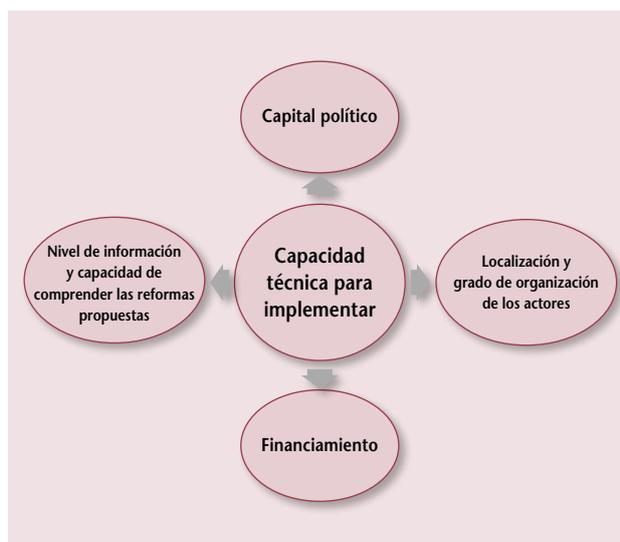
Fuente: Grindle y Thomas (1991: 142).

desarrollar y retener apoyo político el tiempo suficiente para permitir su discusión y aprobación.

De otro lado, también es relevante señalar que, incluso consiguiendo el apoyo político suficiente para su aprobación, la implementación de reformas complejas, y ese es el caso de las reformas de gestión interna, tiene enormes obstáculos. Siguiendo a Grindle y Thomas (1991), existen dos espacios en los que se producirán las reacciones a los cambios que se propongan: la arena pública y la arena burocrática. “La primera será el ámbito más frecuente en el que se presenten las reacciones a las medidas que tienen un ‘impacto directo en amplios sectores de la sociedad o en aquéllos que mantienen intereses políticos importantes, y que son rápidamente visibles para los afectados’ [Grindle y Thomas 1991: 135]. La segunda, en cambio, será el ámbito de reacción más frecuente para las medidas que ‘no tienen un impacto directo en amplios sectores de la población y estos no son fácilmente visibles para el público como si lo son para quienes están en la administración pública (*insiders*)’ [Grindle y Thomas 1991: 138]. En cada caso, según se trate de medidas cuya reacción principal se dará en la arena pública o en la burocrática, los impulsores de las mismas necesitarán contar con recursos (condiciones del entorno y capacidad técnica y política) para asegurar que las reformas puedan ser implementadas exitosamente”⁹.

Grindle y Thomas (1991) también señalan que los implementadores deben identificar un conjunto de

GRÁFICO 4



elementos al determinar las estrategias por seguir en cada etapa del proceso de implementación de medidas, los que se recogen en el gráfico 4.

La combinación de estos elementos (o recursos) debería ser la que determine el momento de la implementación de las medidas que se adopten.

La tabla 4 identifica las medidas propuestas de cara a la existencia o no de condiciones para su implementación, lo que permite proponer posteriormente la hoja de ruta, así como alternativas de arreglos institucionales para que las reformas cuenten con los recursos necesarios para llevarlas adelante.

9/ Consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización. Macroconsult S.A. 2010, capítulo 8.

TABLA 4**Análisis de viabilidad política administrativa**

		Impacto		Visibilidad			Arena
		Costos	Beneficios	Complejidad	Participación	Tiempo de implementación	Burocrática o pública
I.	Potenciar el proceso de planificación operativa como vínculo entre la planificación estratégica y la ejecución del gasto público						
1.1	Revisión del marco normativo de la planificación estratégica y planificación operativa.	Concentrado	Disperso	Alta	Limitada	Largo	Burocrática
1.2	Definición del proceso de planificación operativa.	Concentrado	Disperso	Alta	Limitada	Largo	Burocrática
1.3	Diseño e implementación de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación concurrente de los avances y resultados de la ejecución de la planificación operativa.	Concentrado	Disperso	Alta	Limitada	Largo	Burocrática
II.	Potenciar la evaluación de desempeño institucional						
2.1	Identificación de metas de política.	Concentrado	Disperso	Alta	Limitada	Corto	Pública
2.2	Identificación e implementación de la instancia responsable de la evaluación del desempeño institucional.	Concentrado	Disperso	Baja	Limitada	Corto	Burocrática
2.3	Implementar, bajo un modelo de ensayo y error, metodologías y procesos relacionados con la evaluación.	Concentrado	Disperso	Alta	Limitada	Largo	Burocrática
2.4	Diseño e implementación de mecanismos de formación de capacidades especializadas en la evaluación del desempeño institucional.	Concentrado	Disperso	Baja	Extenso	Largo	Burocrática
2.5	Implementación de proceso de rendición anual de avances.	Concentrado	Disperso	Alta	Limitada	Corto	Burocrática
III.	El ciclo de gasto público como eje conductor de la gestión pública operativa						
3.1	Establecimiento de una alianza estratégica entre las entidades rectoras de los sistemas admin. de presupuesto, inversión pública, contrataciones y control.	Concentrado	Disperso	Alta	Limitada	Corto	Burocrática
3.2	Revisión orgánica y sistémica de los conceptos, normas, procesos e instrumentos de gestión operativa del gasto.	Concentrado	Disperso	Alta	Limitada	Largo	Burocrática
3.3	Reforma y modernización de cada sistema administrativo.	Concentrado	Disperso	Alta	Limitada	Largo	Burocrática

Recursos existentes en la actualidad

Legitimidad y estabilidad	Apoyo élites	Habilidad de gestión política	Alta capacidad burocrática	Apoyo alta dirección política	Apoyo alta dirección administrativa	Disciplina jerárquica en la organización	Consenso	Incentivos al comportamiento
Sí	Sí	?	No	No	No	No	No	No
Sí	Indiferente	?	No	No	No	No	No	No
Sí	Indiferente	?	No	No	No	No	No	No
Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
Sí	Indiferente	?	No	No	No	No	No	No
Sí	Indiferente	?	No	No	No	No	No	No
Sí	Indiferente	?	No	No	No	No	No	No
Sí	Sí	?	No	No	No	No	No	No
Sí	Sí	?	No	No	No	No	No	No
Sí	Indiferente	?	No	No	No	No	No	No
Sí	Indiferente	?	No	No	No	No	No	No





		Impacto		Visibilidad			Arena
		Costos	Beneficios	Complejidad	Participación	Tiempo de implementación	Burocrática o pública
IV.	Desarrollo de modelos de gestión que faciliten la asociatividad público-privada.						
4.1	Creación de modelos de gestión que faciliten la asociatividad y la tercerización para la gestión de servicios.	Disperso	Concentrado	Alta	Extensa	Largo	Pública
4.2	Desarrollo de un proceso de formación de capacidades especializadas en desarrollar contratos y convenios de asociatividad y tercerización (recursos suficientes), así como de supervisión de la ejecución.	Concentrado	Disperso	Bajo	Limitada	Largo	Burocrática
4.3	Creación de un marco normativo de fácil ejecución aplicable al incumplimiento de los contratos.	Concentrado	Disperso	Alta	Limitada	Corto	Burocrática
4.4	Reestructuración de Pro Inversion para que se encargue de la asesoría y acompañamiento a entidades públicas para la creación de estos nuevos "negocios público-privados" de mediana escala.	Concentrado	Disperso	Bajo	Limitada	Corto	Burocrática
V.	La introducción masiva y estandarizada de TIC en la gestión de servicios						
5.1	Creación y habilitación de un equipo <i>ad hoc</i> en Pro Inversion.	Concentrado	Disperso	Bajo	Limitada	Corto	Burocrática
5.2	Definición de los sistemas de información que deberán servir para la gestión operativa de los servicios descentralizados priorizados.	Disperso	Concentrado	Alta	Extensa	Largo	Pública
5.3	Desarrollo de los concursos marco para seleccionar proveedores de sistemas de información y operación, así como la supervisión de la ejecución de los contratos.	Concentrado	Disperso	Alta	Limitada	Corto	Pública
5.4	Implementación en los distintos niveles de gobierno.	Concentrado	Disperso	Baja	Extensa	Largo	Pública
5.5	Evaluación del modelo para su retroalimentación y ajuste.	Concentrado	Disperso	Baja	Limitada	Corto	Burocrática

Elaboración: propia.

Recursos existentes en la actualidad								
Legitimidad y estabilidad	Apoyo élites	Habilidad de gestión política	Alta capacidad burocrática	Apoyo alta dirección política	Apoyo alta dirección administrativa	Disciplina jerárquica en la organización	Consenso	Incentivos al comportamiento
Sí	Sí	?	No	?	No	No	No	No
Sí	Sí	?	No	?	No	No	No	No
Sí	Indiferente	?	No	?	No	No	No	No
Sí	Indiferente	?	No	?	No	No	No	No
Sí	Indiferente	?	No	Sí	No	No	No	No
Sí	Indiferente	?	No	Sí	No	No	No	No
Sí	Indiferente	?	No	Sí	No	No	No	No
Sí	Indiferente	?	No	Sí	No	No	No	No
Sí	Indiferente	?	No	Sí	No	No	No	No

7. HOJA DE RUTA

Medidas		Cien días	Un año	Cinco años
I. Potenciar el proceso de planificación operativa como vínculo entre la planificación estratégica y la ejecución del gasto público				
1.1	Revisión del marco normativo de la planificación estratégica y planificación operativa.	X		
1.2	Definición del proceso de planificación operativa.	X		
1.3	Diseño e implementación de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación concurrente de los avances y resultados de la ejecución de la planificación operativa.		Pilotos	Gobierno nacional y regionales
II. Potenciar la evaluación de desempeño institucional				
2.1	Identificación de metas de política.	X		
2.2	Identificación e implementación de la instancia responsable de la evaluación del desempeño institucional.	X		
2.3	Implementar, bajo un modelo de ensayo y error, metodologías y procesos relacionados con la evaluación.		X	
2.4	Diseño e implementación de mecanismos de formación de capacidades especializadas en la evaluación del desempeño institucional.		Diseño	Implementación
2.5	Implementación de proceso de rendición anual de avances.		X	
III. El ciclo de gasto público como eje conductor de la gestión pública operativa				
3.1	Establecimiento de una alianza estratégica entre las entidades rectoras de los sistemas de administración de presupuesto, inversión pública, contrataciones y control.	X		
3.2	Revisión orgánica y sistémica de los conceptos, normas, procesos e instrumentos de gestión operativa del gasto.		X	
3.3	Reforma y modernización de cada sistema administrativo.		Aprobación del marco normativo	Implementación
IV. Desarrollo de modelos de gestión que faciliten la asociatividad público-privada				
4.1	Creación de modelos de gestión que faciliten la asociatividad y la tercerización para la gestión de servicios.		X	
4.2	Desarrollo de un proceso de formación de capacidades especializadas en desarrollar contratos y convenios de asociatividad y tercerización (recursos suficientes), así como de supervisión de la ejecución.		X	
4.3	Creación de un marco normativo de fácil ejecución aplicable al incumplimiento de los contratos.		X	
4.4	Reestructuración de Pro Inversión para que se encargue de la asesoría y acompañamiento a entidades públicas para la creación de estos nuevos "negocios público-privados" de mediana escala.		X	
V. La introducción masiva y estandarizada de TIC en la gestión de servicios				
5.1	Creación y habilitación de un equipo <i>ad hoc</i> en Pro Inversión.	X		
5.2	Definición de los sistemas de información que deberán servir para la gestión operativa de los servicios descentralizados priorizados.		X	
5.3	Desarrollo de los concursos marco para seleccionar proveedores de sistemas de información y operación, así como la supervisión de la ejecución de los contratos.		X	
5.4	Implementación en los distintos niveles de gobierno.			X
5.5	Evaluación del modelo para su retroalimentación y ajuste.			X

8. GANADORES Y PERDEDORES DE LA REFORMA

Principales medidas	Ganadores		Perdedores
	Directo	Indirecto	
Potenciar el proceso de planificación operativa como vínculo entre la planificación estratégica y la ejecución del gasto público.	Áreas funcionales de las entidades Alta dirección política: eficacia	Ciudadanía: eficacia	Alta dirección política: discrecionalidad en la asignación de recursos DGPP: discrecionalidad en la asignación Áreas administrativas: discrecionalidad
El ciclo de gasto público como eje conductor de la gestión pública operativa.	Auditores: poder CGR: reputación y eficacia Entes rectores: reputación y eficacia Alta dirección política: capacidad de controlar la gestión de su entidad	Ciudadanía: eficacia	Entes rectores: poder burocrático
Desarrollo de modelos de gestión que faciliten la asociatividad público-privada.	Inversionistas: nuevos negocios Ciudadanos: calidad, cobertura y eficacia Alta dirección política: eficacia Gobiernos regionales y municipalidades grandes: calidad y eficacia		Sindicatos: poder de negociación Burocracia: discrecionalidad Pro Inversión: incremento de trabajo MEF: potencial compromiso de recursos a mediano plazo.
La introducción masiva y estandarizada de TIC en la gestión de servicios	Trabajadores del sector público Alta dirección política: eficacia	Ciudadanos: calidad y eficacia	Proveedores pequeños y medianos: negocios Malos trabajadores: mayor control
Potenciar la evaluación de desempeño institucional.	Presidente: capacidad de controlar el avance de su plan de gobierno Alta dirección política: capacidad de controlar la gestión de su entidad	Ciudadanos: rendición de cuentas y transparencia	Burocracia tradicional: control por resultados

9. ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN

La reforma de la gestión pública operativa debe ser liderada políticamente por el Presidente de la República, a fin de asegurar el apoyo político necesario para implementar una reforma de características técnicamente complejas y con efectos importantes pero poco visibles en el corto plazo. Idealmente, la Presidencia de la República se debería constituir en el responsable estratégico de la reforma, porque, por su naturaleza, es necesario un liderazgo claro, y sobre todo continuo, para la toma de decisiones y la implementación de esta. Su participación puede asegurar un alto compromiso político y coordinación intersectorial, y se puede constituir en un espacio de supervisión permanente, para dar señales de una clara prioridad en la agenda de gobierno.

Las condiciones antes descritas responden al análisis realizado en el cuadro precedente, de donde se desprende que por tratarse de una reforma principalmente burocrática, será difícil que logre una “demanda” que además sea sostenida el tiempo necesario para su implementación. Otro elemento clave para la reforma será la comunicación que de ella se realice. Para ello, el factor compromiso político será crucial, ya que corresponde a dicho ámbito comunicar los resultados de estas reformas, y otorgarles valor ante la ciudadanía. El tercer elemento clave será proveer a los reformadores con los recursos necesarios. Esto es: una burocracia con mucha capacidad técnica, el apoyo de la alta dirección política y administrativa, la disciplina jerárquica en la organización para garantizar su implementación y, paulatinamente, que esta pase a ser una reforma basada en el consenso que produce el lograr resultados visibilizados por el espacio político.

Frente a estas condiciones de partida, se propone dos alternativas de arreglo institucional para llevar adelante las reformas:

■ Alternativa 1

Tomando como ejemplo el caso de las agendas presidenciales de Chile y Colombia¹⁰, que constituyeron el embrión para la implementación de despachos presidenciales con alta capacidad de seguimiento de la gestión de las entidades públicas, se propone constituir una Misión Ejecutiva para la Reforma de la Gestión Pública Operativa, que dependerá y reportará directamente al Presidente de la República, y que se constituirá en el arreglo organizacional que conducirá esta reforma en lo estratégico, apoyándose en sus tres niveles de gobierno (ministerios, OP, GORE y GOL) para su ejecución e implementación en lo operacional. Se deberá caracterizar por:

- La Misión no constituirá un órgano de línea del Poder Ejecutivo, sino más bien se apelará a un arreglo organizacional más flexible, no jerárquico, para impregnarle mayor capacidad de respuesta, rapidez y eficiencia.
- La Misión debe estar constituida por los entes rectores de los sistemas administrativos involucrados (Dirección General de Presupuesto Público, Dirección General de Programación Multianual, Dirección Nacional de Contabilidad Pública, Dirección Nacional de Tesoro Público, Ceplan, Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado y la Contraloría General de la República).
- Debe incorporar espacios de trabajo participativo con funcionarios públicos, expertos internacionales y nacionales, sociedad civil y académica.
- Sus principales responsabilidades serán: (i) articular, coordinar e impulsar soluciones de gestión que respondan a una transformación de la gestión pública

10/ *Las relaciones interinstitucionales del Presidente de la República*. Sigob, Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad. Serie: Relaciones Gobierno Sociedad. Documento N° 7. Fecha de consulta: 21 de diciembre 2010. <http://www.sigob.org/sigob/pag_servicios/documentos/RLA_docs_sustantivos/RLA-RGS_Las_Relaciones_Interinstitucionales_del_Presidente.pdf>.

operativa más allá de la lucha de poderes particulares del sector público; (ii) proponer un programa operativo para la reforma con metas, responsables y plazos definidos, así como el seguimiento y monitoreo de los avances de la reforma, para poder tomar medidas preventivas y correctivas.

La Misión estaría apoyada por un equipo pequeño y multidisciplinario de profesionales de alto nivel de especialización y con una demostrada experiencia en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, cuya principal tarea será facilitar la coordinación operativa y dar seguimiento a los avances para que la misma pueda demandar resultados sobre la base de información oportuna y de calidad. La implementación específica de los cambios en las organizaciones (entes rectores y organismos públicos) debe ser responsabilidad de cada uno de ellos, para no minar su autoridad y fortalecer su capacidad de innovación.

■ Alternativa 2

Asignar la responsabilidad de la reforma al Ministerio de Economía y Finanzas, en la medida en que la mayo-

ría de los actores institucionales dependen de este. En ese escenario, se requeriría:

- Crear un equipo *ad hoc* responsable de llevar adelante la articulación de las reformas y el seguimiento de su implementación.
- Realizar una alianza con la Contraloría General de la República para garantizar su participación en el proceso y la implementación de los cambios requeridos en los procesos de control.
- Incorporar espacios de trabajo participativo con funcionarios públicos, expertos internacionales y nacionales, sociedad civil y académica.
- Sus principales responsabilidades serán: (i) articular, coordinar e impulsar soluciones de gestión que respondan a una transformación de la gestión pública operativa más allá de la lucha de poderes particulares del sector público; (ii) proponer un programa operativo para la reforma, con metas, responsables y plazos definidos, así como el seguimiento y monitoreo de los avances de la reforma, para poder tomar medidas preventivas y correctivas

TABLA 5
Evaluación de las alternativas

	Alternativa 1: Misión	Alternativa 2: equipo MEF
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Alta posibilidad de convocar a la CGR, dado que se trata de un organismo de control del Poder Ejecutivo. • Tarea exclusiva del equipo técnico. • Apoyo político presidencial indiscutible. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor resistencia burocrática a los cambios por percibir que nacen de un consenso interno. • Apoyo político presidencial mediatizado.
Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> • Resistencia burocrática si se percibe que puede ser un poder alternativo a los entes rectores. 	<ul style="list-style-type: none"> • No participación de la CGR por percepción de potencial conflicto de interés. • Equipo <i>ad hoc</i> puede terminar involucrado en el día a día del MEF. • Las prioridades ministeriales pueden distraer la atención del equipo y de los entes rectores.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

La **propuesta** de política pública aborda exclusivamente el problema de la capacidad de gestión operativa de las organizaciones de la administración pública, ya que ella está en la base de muchas de las limitaciones que tienen tanto los gobernantes como los gestores para realizar sus funciones.

El **objetivo general** de la política propuesta es **promover la modernización de los instrumentos y sistemas de gestión administrativa relacionados con el ciclo de gasto**, para apoyar efectivamente los procesos sustantivos de decisión de la administración pública, contribuyendo a la mejora de la eficiencia, la eficacia y la efectividad del gasto público.

Se propone:

- 1. Potenciar el proceso de planificación operativa como vínculo entre la planificación estratégica y la ejecución del gasto público**, considerando que la función de planificación involucra no solo la etapa de definición de objetivos, estrategias y metas, sino además el seguimiento y la evaluación concurrente de su implementación, y el final de la intervención.
- 2. Potenciar la evaluación de desempeño institucional**, para hacer responsables a las entidades públicas de sus prioridades políticas, su misión y sus objetivos estratégicos.
- 3. Emplear el ciclo de gasto como eje conductor de la gestión pública operativa**, con el fin de cambiar la estructura de incentivos bajo los que actúan los ejecutores, a partir de la redefinición de los procesos de toma de decisiones y las responsabilidades asociadas a estas.
- 4. El desarrollo de modelos de gestión que faciliten la asociatividad público-privada**, por razones de eficiencia y eficacia, y por la necesidad de evitar el incremento del gasto corriente público y de ampliar la cobertura de los servicios.
- 5. La introducción masiva y estandarizada de TIC en la gestión de servicios**, con el fin de normalizar la forma en la que los actores realizan sus labores y, por otro lado, generar relaciones distintas con los ciudadanos (gobierno electrónico).

Debido a que la reforma de la gestión operativa del Estado implica un alto grado de complejidad en su implementación y, por lo mismo, requiere procesos de mediano y largo plazo que exceden los períodos de gobierno y que, además, se darán de manera incremental en el tiempo, se propone que el Presidente de la República sea el líder político; de ese modo, se aseguraría un alto compromiso político y coordinación intersectorial. Este arreglo institucional también se puede constituir en un espacio de supervisión permanente, para dar señales de una clara prioridad en la agenda de gobierno.

REFERENCIAS

- BARLETTI, Bruno; Norma CORREA, Javier PORTOCARRERO y Neride SOTOMARINO
2007 *¿Cómo mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos regionales?* Documentos Preliminares de la 45° Conferencia Anual de Ejecutivos, IPAE.
- CARRANZA, Luis; Jorge F. CHÁVEZ y José VALDERRAMA
2006 *La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano*. Serie Estudios Económicos y Sectoriales RE3-06-006, BID.
- CRUZ HERNÁNDEZ, José Gerardo
2009 "Gerencia pública en Colombia. Haciendo énfasis en el actual gobierno". En: *Entramado*, Vol. 5 N° 2, julio-diciembre.
- CUNILL GRAU, Nuria
2009 *La modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización* (versión preliminar). Flacso Chile, InWent.
- CUNNILL, Nuria y Sonia OSPINA
2003 *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.
- DELACOURT, Susan y Donald G. LENIHAN
1999 "So Is There a Canadian Way?". En: DELACOURT, Susan y Donald G. LENIHAN (Eds.). *Collaborative Government: Is There a Canadian Way?* The Institute of Public Administration of Canada.
- ECHEVERRI PIEDRAHITA, Guido
2003 *Peculiaridades de las reformas del Estado en Colombia*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre.
- FLEURY, Sonia
2000 *Reforma del Estado*. <<http://www.ebape.fgv.br/comum/arq/ReformadelEstado.pdf>>.
- GAETANI, Francisco
2000 "La intrigante reforma administrativa brasileña". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 16, febrero.
- GRAVES, Frank L.
1999 "Collaborative Government: Looking for a Canadian Way?". En: DELACOURT, Susan y Donald G. LENIHAN (Eds.). *Collaborative Government: Is There a Canadian Way?* The Institute of Public Administration of Canada.

GRINDLE, Merilee S. y John W. THOMAS

1991 "Implementing Reform: Arenas, Stakes, and Resources". En: *Public Choices and Policy Change. The Political Economy and Reform in Developing Countries*. Capítulo 6. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 121-50.

GTZ-PCM

2007 Informe de resultados del taller "Hoja de ruta para la reforma y modernización del Estado". Junio.

HODGE, B. J.; William ANTHONY y Lawrence GALES

2003 *Teoría de la organización. Un enfoque estratégico*. Pearson Education S.A.

IACOVIELLO, Mercedes

2005 *Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil resultados del análisis por subsistemas*. V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Estudio desarrollado para el BID. Marzo.

IRWIN, Tim

1996 "An Analysis of New Zealand's New System of Public-Sector Management". En: *Performance Management Government Contemporary Illustrations*. Public Management Occasional Papers N° 9, OCDE.

JONES, Gareth

2008 *Teoría organizacional: diseño y cambio en las organizaciones*. Pearson Education S.A.

KINGDON, John W.

1995 "The Policy Window, and Joining the Streams". En: *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª ed. Capítulo 8. Nueva York: Longman.

LAHERA, Eugenio

2005 *Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?* Ponencia en X Congreso del CLAD.

LEITCH, Donald y Guy GORDON

1999 "Collaborative Partnerships: A New Model of Central Agency – Departmental Cooperation". En: DELACOURT, Susan y Donald G. LENIHAN (Eds.). *Collaborative Government: Is There a Canadian Way?* The Institute of Public Administration of Canada.

MEDIANERO BURGA, David

2007 *Programación presupuestal estratégica: propuesta metodológica*. Ministerio de Economía y Finanzas – GTZ.

MEDINA GIOPP, Alejandro

2005 *Gestión por procesos y creación de valor público: un enfoque analítico*. República Dominicana: Instituto Tecnológico Santo Domingo, República Dominicana.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, DIRECCIÓN NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

2007 *Guía de orientación para presupuestar en los gobiernos locales*.

MULGAN, Geoff

1999 "Joined-up Government: The Perspective from the U.K. Collaborative Government" En: DELACOURT, Susan y Donald G. LENIHAN (Eds.). *Collaborative Government: Is There a Canadian Way?* The Institute of Public Administration of Canada.

PETERS, Guy

2002 "De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa". En: *Reforma y Democracia*, N° 24. Caracas: CLAD.

SHACK, Nelson

2008a *Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto: algunas experiencias en América Latina*. BID/Prodev.

2008b *Apuntes sobre administración financiera gubernamental para no especialistas*. Banco Mundial, Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia.

2007a "Avanzando hacia un presupuesto orientado a resultados". En: *Revista Gestión Pública*, N° 4. Estudio Caballero Bustamante.

2007b "Sistema de monitoreo y evaluación del gasto público a nivel de gobierno nacional". En: *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina*. Banco Mundial / CLAD.

SHAH, Anwar (Ed.)

2007 *Budgeting and Budgetary Institutions*. Banco Mundial.

SHICK, Allen

2008 *El futuro de la presupuestación para resultados*. Documento de Trabajo preparado para la IV Reunión del Diálogo Regional de Políticas. BID/Prodev.

2002a *¿La presupuestación tiene algún futuro?* Serie Gestión Pública N° 21. Cepal/Ilpes.

2002b "Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management". En: *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, N° 3.

SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando

2003 *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Serie Gestión Pública N° 32. Ilpes/Cepal.

UGARTE, Mayen

2010 "Reformar administrativa del Estado: una administración pública inclusiva". En: *El Estado en debate: múltiples miradas*. PNUD Perú.

VIGIER, Pierre

Las relaciones interinstitucionales del Presidente de La República. Serie Relaciones Gobierno-Sociedad, N° 7. Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad.

WAISSBLUTH, Mario

2006 *La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso*. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial.

WEIMER, David L. y Aidan R. VINING

1999 *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 3ª ed. Capítulo 8. Prentice Hall.

WEISS, Carol H.

1998 *Evaluation*. Prentice Hall.

ZAPICO-GOÑI, Eduardo

1999 "Una visión estratégica del presupuesto". En: LOSADA I MARRODÁN, Carlos (Ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Capítulo 6. Washington, D.C.– BID.

1993 "Del presupuesto por programas al *management* estratégico del gasto público: nuevo papel del Ministerio de Hacienda". En: *Ekonomiaz*, Nº 26, pp. 66-93. Gobierno Vasco.

Anexo I

ANEXOS

Resumen de avances en el cumplimiento de la hoja de ruta desarrollada por la PCM

Atención al ciudadano	Simplificación de trámites	La SGP-PCM ha desarrollado metodologías y directivas. Se está intentando desarrollar y promover la simplificación de trámites sectoriales, pero no se ha logrado aún establecer los mecanismos de coordinación nacional-regional necesarios para ello.
	Marco normativo facilitador	La Ley de Silencio Administrativo fue aprobada, pero su implementación ha sido parcial debido a la falta de mecanismos que refuercen su cumplimiento. La exoneración de tasas por intercambio de información entre entidades públicas no se ha logrado implementar del todo porque representa una importante reducción de recursos para las entidades.
	Integración de trámites	El mayor avance se ha desarrollado en la unificación de trámites de constitución de pymes. En el ámbito municipal, el SAT de Lima implementó un programa de trámites en asociación con los notarios. Se está desarrollando el proyecto piloto de Módulos de Atención al Ciudadano (MAC).
	Calidad de atención	La SGP-PCM viene desarrollando esfuerzos de capacitación y sensibilización a las entidades en materia de simplificación. También ha suscrito un acuerdo con la Confiep para que realice el seguimiento de los avances en materia de simplificación.
Sistemas de gestión	Transparencia y acceso a la información pública	Con la implementación de tecnologías de información en algunos sistemas administrativos, se ha facilitado el acceso a información pública.
	Sistemas de trámite documentario	No se han integrado y cada entidad decide su introducción.
	Gobierno electrónico (otros, además de calidad de atención)	El SIAF se aplica a escala nacional desde hace varios años; sin embargo, no se ha avanzado en la implementación de otros sistemas de esta naturaleza (SIGA u otros).
	Sistema de planeamiento	Se creó el Ceplan; sin embargo, la última modificación que se realizó, en el marco de las facultades delegadas por el TLC, limitó sustantivamente su capacidad, por lo que se produce un vacío entre el ámbito estratégico y los ámbitos operativos de gestión.
	Empleo público	Se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) y se aprobó un marco legal para habilitar la reforma progresiva de la carrera pública.
	Tercerización de servicios e inversiones	Se ha implementado solo algunos casos de tercerización. El caso más conocido ha sido la contratación de una empresa privada para que se encargue de realizar los exámenes para obtener las licencias de conducir, las mismas que luego son entregadas a nombre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Asimismo, Essalud ha creado una asociación público-privada para la Constitución del Derecho de Superficie, Construcción de Infraestructura, Implementación y Prestación de Servicios de Gestión de Almacenamiento, Distribución y Entrega de Materiales en la Red de Almacenes y Farmacias de Lima de Essalud.
	Presupuesto por resultados	EL MEF ha desarrollado el marco metodológico para implantar el presupuesto por resultados como herramienta clave de la gestión pública. Asimismo, ha avanzado en la implantación de esta metodología desarrollando instrumentos específicos, tales como: programas presupuestarios estratégicos, evaluaciones de diseño y ejecución presupuestaria, el seguimiento de los indicadores de resultado y de producto.





Sistemas de gestión	Sistema Nacional de Inversión Pública	El Sistema Nacional de Inversión Pública fue flexibilizado al transferir la capacidad de otorgar viabilidad a los proyectos de forma descentralizada, y se eliminaron los límites de inversión para que cada instancia evalúe sus propios proyectos, salvo aquellos que requieran aval o endeudamiento del Estado. Además, se trasladó el control de la calidad de los proyectos a los propios sectores (ministerios) y a los gobiernos regionales y locales.
	Contrataciones y adquisiciones del Estado	Se creó el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado, el cual reemplazó al Consucode. Se plantea la necesidad de transitar de una gestión de contrataciones bajo un enfoque netamente normativo y legalista, hacia un enfoque de gestión y operación.
	Descentralización fiscal	La descentralización fiscal en el Perú parte de un proceso integral de reforma, que busca, en su desarrollo, preservar la estabilidad macroeconómica a través de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Sin embargo, en la actualidad, si bien se ha procedido al traspaso de competencias a los diversos subniveles de gobierno, aún muchas de estas carecen de los recursos económicos, técnicos y humanos para su ejecución. Por otro lado, se ha creado en el 2010, y dentro de la PCM, una Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal, la cual tiene como encargo presentar una "Propuesta técnica en materia de descentralización fiscal".
	Sistema Nacional de Control	Se designó un nuevo Contralor General de la República. Se viene implementando un proyecto piloto para desconcentrar el sistema nacional de control, con la cual se ha creado una macrorregión en Arequipa, la cual pretende articular la sede central con las ORC y OCI. Asimismo, la CGR ha logrado obtener la capacidad de sanción administradora.
	Política anticorrupción	La prevención, investigación, vigilancia y promoción de la ética pública y la lucha contra la corrupción fue atribuida al Consejo Nacional Anticorrupción (PCM, hasta el 2007); luego, a la Oficina Nacional Anticorrupción (2007); y en la actualidad, se ha creado la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CNA, 2009).
	Adecuaciones de los sistemas a la descentralización	Incipiente adecuación de los sistemas a la descentralización, básicamente en el caso del Sistema Nacional de Inversión Pública.
Estructura del Estado	Organización del Poder Ejecutivo	Se implementó la LOPE.
	Fusiones de entidades	Se ha implementado fusiones en diversos sectores, principalmente en Agricultura, Mimdés, entre otros.
	Descentralización	De acuerdo con la PCM, se ha verificado la transferencia administrativa de 95,6% de funciones a los gobiernos regionales, de un total de 180 funciones previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. No obstante, existen temas pendientes, como el insuficiente acompañamiento de los sectores y la falta de correspondencia entre la asignación de recursos económicos y humanos, que ha contribuido poco a la mejora efectiva en la provisión de servicios claves para el ciudadano.
Eje complementario: soporte al proceso	Institucionalización de la Copre	Inactiva.
	Fortalecimiento de la SGP	Se ha logrado fortalecer a la SGP en cuanto a su capacidad técnica, asegurando las condiciones y recursos.

Anexo II

Resumen de experiencias internacionales

REINO UNIDO

Década	Prioridades	En paralelo
1980	Privatizaciones, cuasi mercados, desregulación y agencias focalizadas relacionadas con sus objetivos	
1990	<ul style="list-style-type: none"> Recuperar la confianza Producir verdaderos resultados <i>Join-up policy</i> Gobierno más orientado al futuro Descentralizar Mejorar la capacidad de probar ideas y aprender 	<ul style="list-style-type: none"> Estimular la innovación Involucrar al ciudadano y consumidor en el quehacer del gobierno Influir sobre los comportamientos de los ciudadanos Apertura a lo mejor en la sociedad y en el mundo Prepararse para enfrentar un futuro incierto

CANADÁ

Circunstancias que alteraron el contexto en que operaban los gobiernos:

- Los gobiernos en Canadá se enfrentan con fuertes déficits fiscales debidos a la política de ajustar los ingresos a los gastos.
- Presencia de nuevas tecnologías de la comunicación e información que hacen que la interdependencia sea un hecho en la vida.
- Los servicios se centran en los ciudadanos y no en la burocracia.
- Cambio en la cultura política: los ciudadanos presentan demandas a los gobiernos y los gobiernos reconocen que los ciudadanos no son simplemente clientes.

El modelo de gestión de asociaciones elegido funciona como un sistema de redes con nodos y conexiones, en el que no hay arriba ni abajo. El modelo tiene tres características estándar:

- Enfoque en resultados: se ha cambiado la manera de planear, implementar, reportar y evaluar. Muchos gobiernos se han trasladado al uso del planeamiento de actividades y la medición de desempeño. Se rinde cuenta por los resultados más que por los medios, lo que permite a los gobiernos ser más flexibles en el diseño de los programas y en la entrega de servicios.
- Gestión horizontal: los gobiernos están planeando y entregando servicios de manera horizontal. La ventana única de servicios supone un trabajo integrado y coordinado entre diferentes entidades y niveles del gobierno.
- Asociaciones: intergubernamentales, interdepartamentales, público-privadas – sociedad civil, que van más allá de los contratos pues implican compartir el planeamiento y la toma de decisiones.

Cuestiones para tener en cuenta:

- La cultura: si se parte de la idea de que el gobierno funciona de manera jerárquica, el foco de las acciones para cambiar la cultura será combatir el error. En cambio, la gestión colaborativa y por desempeño lleva implícito el ajuste, y en este caso el ensayo y error son parte de lo normal.
- La *interface* político-administrativa: la cultura de aprendizaje puede encontrar un gran obstáculo en los adversarios políticos.
- La forma en que se involucran los ciudadanos: hay mayor preocupación y conciencia de que el gobierno está para servirlos, garantizando el proceso político amplio y proveyendo servicios.

NUEVA ZELANDA

Prioridades

Cadena de responsabilidades: los jefes de las agencias rinden cuenta a uno o más ministros pero son responsables por la gestión solamente ante uno. Las agencias responden por los productos ante ellos. Los ministros responden ante el parlamento por la elección de los resultados y por la elección y logro de los resultados. El parlamento responde ante el electorado.

Sistema de gestión:

Ex ante, acuerdos que fijan los planes del período; tres meses antes de la formulación presupuestal, cada ministro especifica los grupos de productos que intentan comprar a las agencias gubernamentales, no gubernamentales y a otras organizaciones; las inversiones que intenta realizar en cada agencia del gobierno; y qué donaciones, beneficios, pago de deudas y otros pagos piensa hacer. El presupuesto describe los productos, y el parlamento lo aprueba. Luego se firman acuerdos entre los directores de los departamentos y el ministro del que dependen.

Monitoreo concurrente y reportes sobre lo que se ha ejecutado y logrado sobre la base de un sistema formal de acuerdos de desempeño que tienen un listado de requerimientos de propiedad y además hacen referencia al acuerdo de compra entre el ministro y el director del departamento, que especifica los productos que el ministro desea comprar .

Evaluación de desempeño y aplicación de premios y sanciones. La evaluación de los directivos se realiza una vez al año por la Comisión Estatal de Servicios, la que toma en cuenta la opinión del ministro. Dependiendo del desempeño, el salario de los directivos puede variar; además, los contratos son anuales y pueden ser rescindidos.

BRASIL

Prioridades

1995 Creación del Ministerio de Administración y Reforma del Estado (MARE).

El punto focal de este esfuerzo reformista fue una propuesta de enmienda a las disposiciones de la Constitución de 1988 concernientes a la estructura del servicio civil federal.

Los principales puntos de la propuesta eran:

- Supresión de la inamovilidad en el cargo.
- Supresión del régimen único de relaciones laborales en el sector público, aceptación de formas plurales de organización del Estado.
- Creación de mecanismos para reducir los salarios de los empleados en el sector público.
- Redefinición de las competencias de los tres poderes en aspectos relacionados con la gestión organizacional y del personal; restablecimiento de los controles recíprocos (*checks and balances*) entre los tres poderes en materias administrativa y de personal.
- En ciertos casos de redundancia o de bajo desempeño, los funcionarios públicos podrían ser despedidos.
- Se propone una innovación organizacional basada en organizaciones sociales y agencias (ejecutivas y regulatorias) que incorporaron algunas precisiones tales como el concepto de organismo público de propiedad no estatal, en el caso de las organizaciones sociales, y la noción de funciones del núcleo del Estado y jurisdicción en las actividades exclusivamente estatales.
- Los diferentes tipos de organización del sector público deben contar con distintas clases de empleados, contratados, por ejemplo, sobre una base privada, no reducidos al régimen estatutario del servicio civil.
- Se desplaza el foco hacia el gerencialismo, destacando la flexibilidad y la orientación hacia resultados como los ingredientes clave.

CHILE

	Prioridades
1973-1989	<p>Transformaciones político-institucionales: se crea Consejo de Seguridad Nacional; se establece la autonomía del Banco Central; se impone el sistema electoral binominal.</p> <p>Administración pública: se aprobó la escala única de sueldos de los funcionarios, las bases legales de la administración pública chilena, el estatuto laboral de los funcionarios públicos y la descentralización administrativa; se inició la modernización del Servicio de Impuestos Internos; se redujo el empleo público en 30% de manera radical y brusca.</p> <p>Se inició la reforma educativa usando el sistema de cuasi mercados.</p> <p>Se crearon las AFP y se privatizó las empresas públicas de acero, eléctricas, telecomunicaciones, azúcar, LAN, los bancos que habían sido intervenidos por el gobierno, entre otras.</p>
1990-1994	<p>Reformas sustantivas: se creó el Servicio Nacional de la Mujer, el Instituto Nacional de la Juventud, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y la Comisión Nacional del Medio Ambiente; contaron con reducido presupuesto y tuvieron un enfoque más de coordinación interinstitucional.</p> <p>Se reformó la ley de concesiones y se inició una amplia y productiva política de inversión en carreteras, puertos y aeropuertos.</p> <p>Se aumentó el gasto social en educación, vivienda, salud y pensiones asistenciales. Ello fue financiado por un aumento de los impuestos y por el propio crecimiento económico.</p> <p>Se implementó un conjunto de reformas laborales que mejoraron las condiciones contractuales y se aprobó el estatuto laboral de los profesores (Estatuto Docente) de la educación pública, generando negociación colectiva a nivel nacional e impidiendo a los municipios y escuelas una negociación salarial flexible. Estas dos medidas fueron muy criticadas porque introdujeron rigideces.</p> <p>Se dio un movimiento espontáneo en relación con la modernización de algunas instituciones, impulsado por los llamados "intraemprendedores públicos", casi a hurtadillas y sin mayor apoyo del gobierno central.</p>
1994-2000	<p>Reforma procesal penal (se materializa en el gobierno de Lagos).</p> <p>Se abrió la senda de la apertura negociada de mercados sobre la base de Tratados de Libre Comercio.</p> <p>Se privatizaron puertos, empresas públicas de agua potable.</p> <p>Modernización de la gestión pública con un enfoque gerencial.</p> <p>En 1997 se formuló el Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública.</p> <p>En la política de modernización fue la incorporación de los incentivos monetarios al buen desempeño individual de los funcionarios públicos.</p> <p>Otras reformas transversales cuyo diseño comenzó con Frei y culminó con Lagos fueron el portal Chile Compra y el programa de simplificación de trámites; se instaló el Consejo de Auditoría Interior General del Gobierno; se inició el programa de Oficinas de Información y Reclamos para los usuarios de servicios públicos; se inició la obligatoriedad de entregar una cuenta pública con base en un formato estándar: los Balances de Gestión Integral (BGI); se instaló la Comisión de Tecnologías de la Información y Comunicación; y se aprobó la firma digital dentro del gobierno.</p>
2000-2006	<p>Se crea el Sistema de Reclutamiento, Selección y Designación y Modalidades de Contrato de los Altos Directivos Públicos.</p> <p>Interpretación positiva del Silencio Administrativo para reducir los plazos de realización de trámites.</p> <p>Profesionalización del servicio público mediante la Ley del Nuevo Trato.</p> <p>Se crea la Dirección Nacional del Servicio Civil.</p> <p>Se reorganiza el Sistema de Administración de Empresas Públicas.</p> <p>Se hace un acuerdo por la transparencia del sector público.</p> <p>Se modernizan las normas de gestión administrativa y de recursos humanos en los gobiernos locales.</p> <p>Se fortalecen los sistemas de control de gestión y evaluación de programas.</p> <p>Se crea Chile Solidario, que integra los programas de lucha contra la extrema pobreza.</p> <p>Se hace la reforma constitucional que genera el derecho ciudadano de acceder a la información y documentación de la administración pública.</p> <p>Se fortalecen los programas de gobierno electrónico.</p>

Prioridades

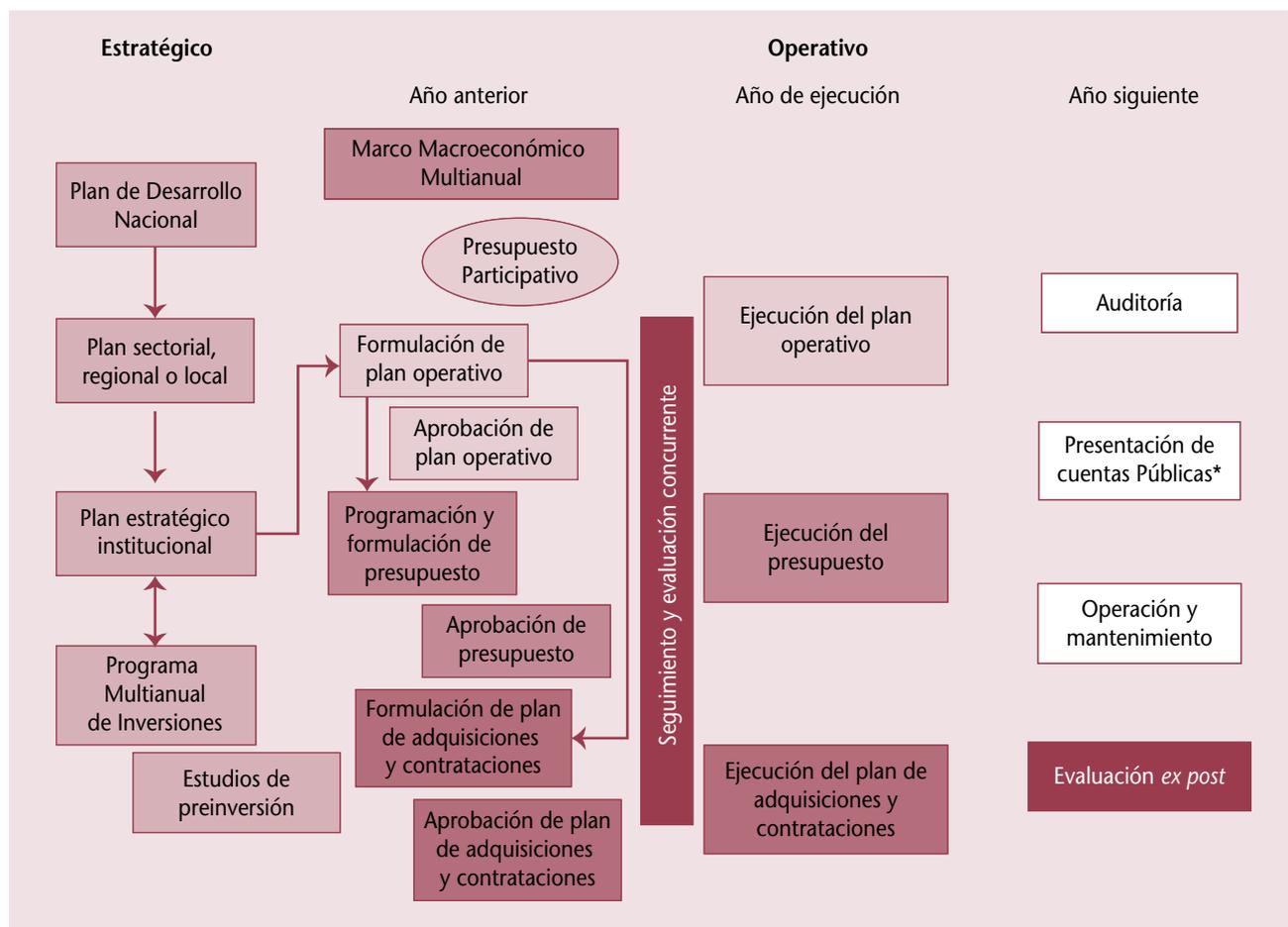
Reestructuración y racionalización de la Administración Pública Nacional debido a la excesiva fragmentación y dispersión institucional en la rama ejecutiva.

Reforma del empleo público que propone una gestión más flexible de la gestión de recursos humanos y selección por mérito a los puestos directivos.

Implementación de acciones específicas en funciones transversales al gobierno que afectan a reglas, políticas e instituciones administrativas de alcance general que no se encuentran integradas ni manejadas de forma eficiente.

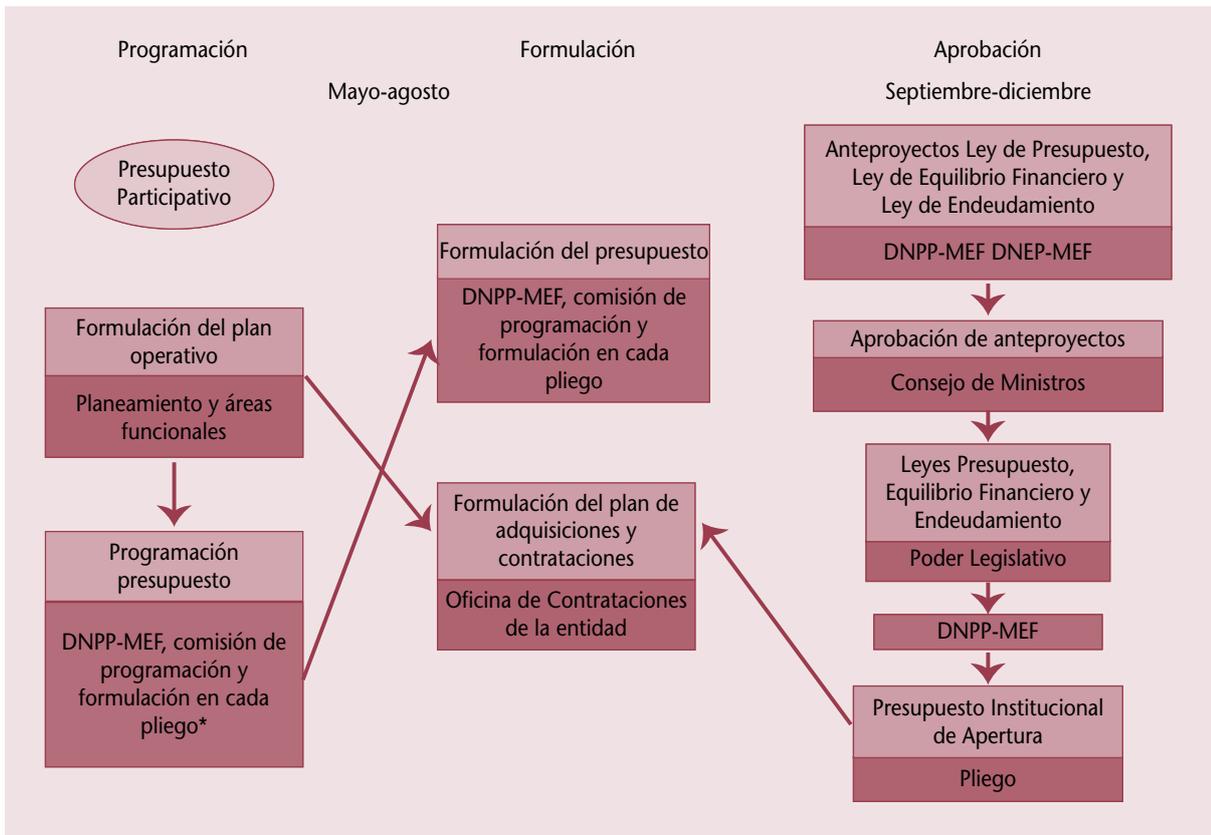
La defensa jurídica del Estado y los sistemas de información nacionales.

Anexo III Procesos del ciclo de gasto



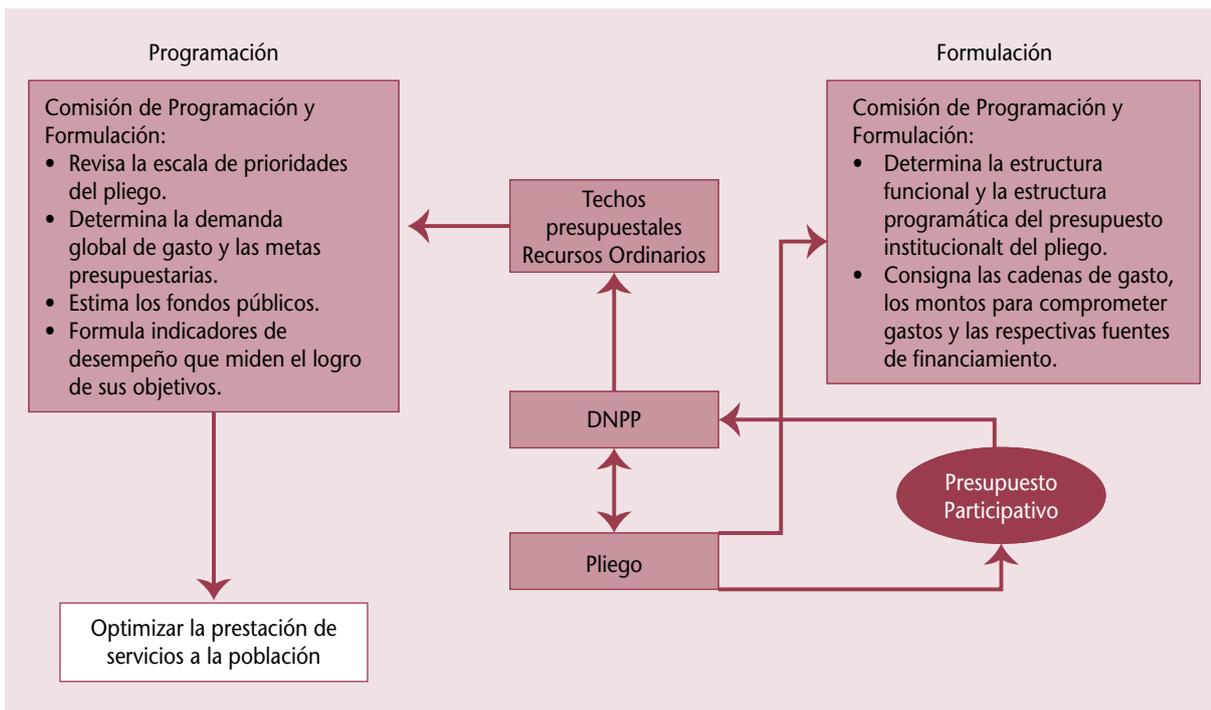
AÑO ANTERIOR

Fases de plan operativo y presupuesto



* Conformada por el jefe de Planeamiento y Presupuesto, el de OGA, Abastecimiento, Infraestructura, Personal y OPI, y con participación de representantes de las UE.

PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN



EJECUCIÓN

