

Algunos desafíos para la gestión pública y su aplicación a nivel territorial

Gerardo Torres Balchen

Desde el año 1993, el gobierno chileno ha impulsado un conjunto de iniciativas englobadas bajo el concepto de “modernización de la gestión pública”. Dichas iniciativas han buscado elevar la eficiencia en la prestación de servicios a la ciudadanía, mediante una transformación en la cultura organizacional de las instituciones del Estado. Cabe consignar que para esta primera nos hemos basado en los aportes de Mario Marcel, Bernardo Kliskberg y Darío Rodríguez.

A modo de un breve resumen, podemos situar en tres, los grandes ejes articuladores de dicha modernización: la gestión propiamente tal, la visión de usuario ahora en calidad de cliente y introducción de la idea de la gerencia pública. Hemos excluido los crecientes procesos de descentralización, toda vez que estos han estado presentes con mayor o menor énfasis a lo largo de la historia de la administración pública chilena.

En cuanto a gestión, sus derroteros más destacados corresponden a establecer una diferencia entre administración y gestión. Nociones diferentes, aunque a veces se tiende a emplear indistintamente. Se puede apreciar que en la modernización de gestión pública chilena, se intenta ver la gestión agregada a los fines, en otras palabras incluyendo la participación del gestor e incluso a los empleados de los distintos niveles en la fijación de los fines a perseguir, pues en la idea de administración los fines son establecidos por los que legalmente tiene esa atribución y están fuera del ámbito de competencia de los órganos ejecutivos.

Por su parte, la noción de cliente puesta en circulación por el proceso de modernización ha implicado un cambio radical en las orientaciones de los servicios públicos. La radicalidad de dicho cambio se puede observar al constatar que frente al usuario la Administración estatal se presenta como poder, define el bien colectivo, establece las prioridades, regula las condiciones de acceso, etc. La consideración del ciudadano como un cliente implica trasmutar esta concepción. El cliente no es alguien sobre el que se ejerza autoridad sino, muy al contrario, alguien a quien se sirve. El cambio de concepto de usuario al de cliente significa convertir el servicio público, en el que el interés público se define a través de normas del servicio y los criterios profesionales de los funcionarios, en servicios públicos, donde cada ciudadano puede transmitir su propia visión de la prestación que recibe, de su utilidad y de sus preferencias. La concepción de satisfacción por el servicio prestado adquiere una dimensión que es ajena al aparato público hasta aquel momento.

El riesgo que se encuentra latente en confundir el mercado con la sociedad. En ella se puede constatar un sesgo que ha cultivado la concepción de que el gran referente histórico sería la empresa privada. Sus objetivos, estrategias básicas, tecnología organizacional y estilo gerencial, constituirán los modelos óptimos a reproducir en el sector público. Riesgo que se puede percibir al intentar, con resultados no del todo exitosos, en servicios públicos un modelamiento basado en una relación cliente - proveedor, en una suerte de aplicación mecánica de los supuestos de rentabilidad privada.

Quizá el cambio más radical, en aquellas iniciativas responda a la utilización del concepto de gerencia aplicado al manejo de asuntos públicos, entendido esté como, la producción o elaboración de bienes y servicios públicos a partir de decisiones políticas. En esta orientación, la gerencia pública tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer

más eficiente y más eficaces las organizaciones públicas.

El dilema central de la gestión pública, queda radicado, entonces, cómo lo público puede ser gestionado en condiciones de eficiencia y eficacia, si no mejores, al menos tan buenas como las del mercado, con el agregado de elevar el bienestar de la población.

Cabe señalar que la reconquista de la democracia en nuestro país, en la década de los noventa, encuentra a la administración pública inmersa en un ambiente de cambio social, quizá el aspecto más sobresaliente de la época moderna. Las modificaciones que experimenta la sociedad, sus subsistemas y las organizaciones que están presentes en ella, son de tal envergadura, que se ha llegado a pensar que se habría pasado a una nueva era: la posmoderna.

Probablemente el gran cambio que descubre el aparato público nacional sea constatar la existencia del entorno. Demás resulta afirmar que las organizaciones públicas existen en un entorno que es todo el exterior a ellas, donde conviven con otras organizaciones, clientes / usuarios, la sociedad global, la economía, el sistema legal, etc. También los miembros de la organización constituyen parte del entorno de ésta, su entorno interno.

Un elemento sobresaliente de aquella constatación, responde a la capacidad de adaptación tanto de las organizaciones, en general y ahora específicas a los servicios públicos. Adaptación que ciertamente incluye a los funcionarios o miembros de ella. Un factor no menor, en esta orientación esta dado por una permanente racionalidad en sus toma de decisiones, en ambientes de incertidumbre propio de los procesos de adaptación.

La incertidumbre en las organizaciones ha sido detonada por cuatro grandes cambios a nivel internacional, mismos que han transformado el perfil de los Estados:

1. El triunfo del neoliberalismo como corriente ideológica
2. La caída de los regímenes de los denominado socialismo reales.
3. La experiencia de los ajustes estructurales
4. El ascenso de los movimientos democráticos

Un elemento de incertidumbre que se puede destacar, en la aplicación del gerenciamiento público, es orientar la organización pública considerando un crecimiento estimulado por el mercado, pero a la vez, asegurando la distribución de sus beneficios, todo indica que las bases de aquellas decisiones se pueden observar mediante las inversiones en servicios básicos de educación y salud. Se suma a lo anterior, las iniciativas de proteger a la población contra la inseguridad material y personal, y a la vez responder a vectores, tales como la pobreza y la marginación económica tiene su origen, en distorsiones del mercado.

En consecuencia, lo característico de la gerencia pública es que se desenvuelve en un entorno político, donde las certezas de antaño han evolucionado hacia incertezas, sin embargo prevalece cómo una línea de continuidad, si es que efectivamente existe esta línea, que sus decisiones afectan a los intereses colectivos.

El Modelo Burocrático y su Incapacidad para dar Cuenta de los Cambio en la Gestión pública.

El Estado chileno es depositario de una concepción burocrática donde se destaca una matriz formada por la concepción “weberiana”. Dicho modelo es concebido cómo un sistema de equilibrio que estaba en perfecta sintonía con un entorno estable, no competitivo y sin un exceso de complejidades. En estas

condiciones las cualidades que hicieron de la burocracia un sistema superior de organización y gestión era la previsibilidad, unos estándares medios de servicios y los costos monopólicos de las organizaciones públicas. Un paso ulterior en pos de su perfeccionamiento fue su orientación a explicarse los fenómenos emergentes por medio de incluir, ahora, los avances provenientes de la teoría científica de las organizaciones.

Para Weber, la organización burocrática es el instrumento que ha permitido dar forma a la política, economía y tecnología moderna. Los tipos burocráticos de organización son técnicamente superiores a otras formas de administración, así como la producción industrial es superior a la artesanal.

La legitimidad, en la lógica organizacional weberiana, va más allá de la mera expresión metodológica, el medio ambiente y su relación con la organización es el puente en el que la legitimidad se sustenta. La legitimidad, tampoco se limita a las teorías de la democracia y su voto, que en el caso chileno están altamente cuestionada, si no más bien al accionar cotidiano que la organización pública hace frente a su sociedad.

La profundidad de los cambios, mencionados anteriormente, han dado por consecuencia una crisis de legitimidad, siendo una característica que impera en las organizaciones públicas. Con ella, los organismos de la administración pública, han tenido una limitación muy importante en sus gestiones. Tal vez no sea reiterativo señalar esto como característica del Estado Benefactor, o tal vez se pueda cuestionar como parte de las contradicciones culturales del capitalismo en el Estado de Bienestar.

El cuestionamiento expuesto antes, es funcional al incremento de las funciones asumidas por el Estado (Estado de Bienestar) dirigidas a asegurar a todos los ciudadanos ciertas condiciones de vida, y el crecimiento paralelo de la complejidad y tecnificación de los servicios puestos a disposición de los ciudadanos, pusieron de manifiesto, que las estructuras derivadas de esa matriz enfrenten, en la actualidad, problemas similares frente a fenómenos comunes como la globalización, el desarrollo de mercados y la mayor complejidad de la sociedad civil.

En la complejidad, se puede destacar al menos dos vertientes: al interior de la organización y al exterior. Visto desde el interior de la organización el objetivo del análisis se localiza en la complejidad al exterior. Sólo basta considerar que los procesos de democratización han mostrado y sintetizado esta situación en la década de los 90. No hay aparato público que goce de una mayor fama legitimadora que las democracias, aún cuando el accionar de la administración pública tengas áreas deficitarias. El simple hecho de que un gobierno sea democrático tiene a priori mayor legitimidad aún sin saber su capacidad gestora.

Aspectos que Permiten Modelar la Gestión Pública

Desde una perspectiva histórica, a nivel mundial desde fines de los años 70, para la gestión pública se hace cada vez más urgente la necesidad de disponer de sistemas más formalizados de gestión que faciliten su dirección y coordinación. Esta necesidad ha venido influida por varios aspectos entre los cuales podemos destacar:

1. La mayor complejidad organizativa de las empresas y las organizaciones.
2. La diversificación y/o internalización de sus actividades.
3. Procesos crecientes de descentralización.
4. La mayor profesionalización del personal en el aparato público y privado.
5. La influencia y difusión de los modelos de gestión de las empresas multinacionales.

6. La percepción de que el entorno en el que actúan las empresas y las organizaciones públicas es progresivamente más dinámico y hostil que en periodos anteriores.

La respuesta, como se menciona anteriormente, de los estados ha correspondido a inaugurar procesos de reforma, reestructuración o modernización del Estado, cuyo eje central, gira entorno a la importancia concebida a los temas de gestión. En este ámbito el concepto de modernización adquiere una dimensión de diferenciación de un pasado anterior en comparación de un presente. Sin embargo para la gestión pública, el presente y el pasado inmediato están en continuidad y ambos se distinguen marcadamente. Lo significativo del termino modernización es que marca una ruptura.

De allí, que uno de los aspectos decisivos para reconsiderar los modos de gestión del sector público va a ser el ya citado cambio del entorno. Sólo baste citar que este nuevo fenómeno de la globalización implica un cambio radical, a grandes rasgos implica, entre otros aspectos, que el Estado pierde centralidad como eje de la cohesión y reproducción social compitiendo con fuerzas y movimientos transnacionales no sólo en el control de los mercados sino en su capacidad para movilizar recursos y aún estados de opinión.

Beck, señala que: “Por *globalismo* entiendo la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo. Ésta procede de manera monocausal y economicista y reduce la pluridimensionalidad de la globalización a una sola dimensión, la economía”¹, de esta forma el orden económico es el que marca el predominio de todas las demás dimensiones, ecológica, cultural, política, social, etc., proporcionando los contornos del sistema de mercado mundial, en una relación que causa – efecto, donde la causa son los aspectos económicos en un sistema de mercado mundial y sus efectos se pueden apreciar, en las dimensiones ya citadas, sin embargo se materializan en un conjunto de códigos, símbolos y signos que refuerzan esta idea de planetariedad.

Su consecuencia, entre otros aspectos, será la estandarización de procesos, donde es dable suponer una cierta modernización alternas o alternativas, lo que puede significar que puede haber una modernidad para todos que sea diferente del modelo anglosajón convencional o hegemónico.

En aquella dimensión se puede citar que la experiencia nacional o bien latinoamericana muestra lo siguiente:

- a) Dificultades para lograr una intervención que integre la diversidad de herramientas de gestión y ajustes de política pública en una secuencia racional.
- b) Carencias metodológicas para elaborar diagnóstico multifacético que permitan una gradual intervención de acuerdo a las diferentes correlaciones de fuerzas y grados de madurez institucional. Intentar reformas radicales sin fuerza política es señal de fracaso seguro. Así lo demuestra la reciente experiencia boliviana.
- c) En el caso de nuestro país la incapacidad negociadora entre los servicios y su contra parte el Ministerio de Hacienda, respecto a un contrato de desempeño con indicadores de impacto social y financiamiento asociados a estos indicadores.

¹ ¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuesta a la globalización, Ulrich Beck, Paidós, Buenos Aires, 2002, página 27.

- d) La escasa participación de los directivos superiores en la permanente divulgación de los indicadores más importantes y de los propósitos de estos. A pesar de estar inmersos en procesos integradores como son los programas de mejoramiento de la Gestión (PMG).
- e) Los cambios, a consecuencia de la dinámica de la gestión pública, tal de asegurar el “stock mínimo indispensable” en cuanto a la capacidad de liderazgo interno, con gerentes públicos motivados y que duren en su cargo, y la persistencia y tiempo necesario para llevar a cabo las transformaciones.

Líneas de Continuidad de la Gestión Pública.

Cabe destacar, que indudablemente el Estado persigue asegurar un destino social a los fondos públicos y verificar la eficiencia de la administración financiera del Estado. En aquella orientación, y considerando los cambios del entorno, y el rol de Estado, la ciudadanía y la demanda de éstos por mejores servicios, obliga al Estado y a su gestión a una mayor preocupación de:

- Los recursos estatales. Estos provienen de toda la colectividad a través de los impuestos, principalmente, los cuales deben destinarse a los fines que el propio grupo social señale.
- Evitar que se gaste en beneficio personal de los gobernantes.
- Los gastos se aprueba por ley, expresión de la voluntad emanada de parlamentos colegiados, en los que están integrados todos los grupos sociales, tanto mayoritarios como minoritarios.
- La ley asegura que los recursos se destinen a fines sociales, en beneficio de la colectividad.
- Para verificar el cumplimiento de la ley se efectúa el control jurídico de la ley.
- Control de eficiencia, el cual pretende asegurar a la colectividad un beneficio efectivo, en armonía con el costo o gasto en que se incurre. Implica:

Adicionalmente, en la actualidad se perfila un área de especial preocupación, y corresponde a los lineamientos en el control de los mercados que el Estado deberá garantizar, en dos dimensiones: por una parte volúmenes crecientes de información disponibles para el sector privado para su toma de decisiones y por otra, la capacidad de procesar dicha información para su propia gestión.

Otro punto que adquiere mayor relevancia es la descentralización y desconcentración. Ambas políticas han adquirido un sitio destacado desde la década de los ochenta y responden tanto a criterios administrativos como político-institucionales. En los primeros, se encuentra el fortalecimiento de las gestiones locales con una elevada participación ciudadana. El fortalecimiento regional incluye cuatro grandes vertientes:

- Fortalecimiento de la gestión pública
- Fortalecimiento de los servicios públicos
- Fortalecimiento de las finanzas locales.
- Fomento en la participación ciudadana

Dificultades para Evaluar la Gestión Pública.

En aquel contexto la gestión pública se ve enfrentada a desarrollar modelos de evaluación de su desempeño, sin embargo, evaluar el desempeño requiere medir los resultados obtenidos por las principales unidades o departamentos de una institución, como también comparar dichos resultados con su trayectoria pasada, lo deseado o planificado, a fin de elevar su eficiencia y productividad. Para las instituciones públicas la medición de resultados presenta cuatro grandes problemas:

1. Ambigüedad en la definición de la misión institucional.

Como producto de la propia lógica del proceso político, la misión de las instituciones públicas está, por lo general, definida de un modo amplio y ambiguo. Se suma a lo anterior vectores provenientes de presiones externas y de gran exposición pública, dificultando lo que se puede considerar como un desempeño satisfactorio. Dicha ambigüedad es más radical, cuando se incluyen conceptos propios de la gestión empresarial privada, tales como sustituir la relación entre un operador público y sus beneficiario, ahora por clientes. El cambio, en un sentido más amplio, en otras palabras, la visión del ciudadano como cliente, afecta la manera cómo los ciudadanos se ven a sí mismos, a sus obligaciones y derechos en el sistema y a la relación con los otros, lo cual da como resultado crear zonas de conflictos a la hora de evaluar la gestión.

2. Heterogeneidad de los productos y beneficiarios.

La trayectoria histórica de cada institución pública lleva a disponer la provisión de una multiplicidad de bienes y servicios, muchas veces dirigido a beneficiarios diversos. La intromisión de caracterizar en forma amplia los beneficiarios como clientes, obliga a sintetizar los resultados obtenidos en cada una de estas dimensiones.

3. Vinculación compleja entre productos y resultados.

Las políticas públicas persiguen objetivos y metas que se pueden expresar como resultados esperados en diversas dimensiones del bienestar económico y social. No obstante, las instituciones públicas no ejercen un control directo sobre tales resultados, sino sobre la producción de determinados bienes y servicios, cuya vinculación a los primeros se basa en un conjunto de hipótesis y supuestos, por lo general definidas a nivel central, se agregan dificultades de constar con cuadros capacitados técnicamente.

4. Ausencia de una relación transaccional con el beneficiario.

Las instituciones públicas, por lo general, no venden los bienes y servicios que producen a la ciudadanía, sino que los entregan gratuita y subsidiariamente, en condiciones generalmente monopólicas. Este es un marco sustancialmente diferente a aquel en que se inserta la gestión de empresas privadas. Esto tiene dos consecuencias inmediatas para la gestión pública. Por un lado, impide la existencia de un canal de retroalimentación directa desde el cliente o usuario a través de la compra de bienes y servicios. Así mientras las ventas constituyen para una empresa un indicador directo de la aceptación de sus productos o servicios por parte del público, para los servicios públicos el financiamiento proviene fundamentalmente del presupuesto nacional. Sí en el caso de las empresas privadas sus funcionarios tienen plena conciencia que sus remuneraciones son pagadas por los clientes, cada vez que éstos adquiere sus bienes o servicios, en el caso de los servicios públicos sus funcionarios continúan con la creencia que sus remuneraciones son pagadas por los departamentos de

remuneraciones. Por otra parte, la ausencia de un intercambio comercial, con los usuarios impide la agregación y construcción de indicadores sintéticos de resultados de la gestión de los servicios públicos, equivalentes a la línea final del balance. Allí donde las empresas cuentan con sus utilidades como un indicador primario de la eficiencia con que éstas son administradas, los servicios públicos sólo conocen el costo de prestar un conjunto de servicios.

Alguna Experiencias Internacionales.

Se puede observar que frente a las dificultades expuestas los estados han opuesto soluciones ad hoc, tales el caso de Gran Bretaña que diseño las siguientes:

1. Una clara definición de sus objetivos y medios para evaluar los resultados y actividades con relación a esos objetivos.
2. Una responsabilidad bien definida de hacer el mejor uso de los recursos, incluyendo el examen crítico de los resultados y el rendimiento obtenido de los recursos.
3. La información, la capacitación y la asesoría necesarias para ejercer su función con eficacia.

Por su parte Nueva Zelanda, inicia en el año 1994, una agresiva reforma para medir el desempeño de la gestión pública, que tiene como eje central la instauración de un régimen contractualizado de regulaciones gubernamentales, en virtud del cual los ministros contratan con agencias dotadas de autonomía administrativa la prestación de los servicios requeridos para el logro de los objetivos. Dichos contratos contienen, por un lado, los volúmenes y estándares de servicio comprometidos por la agencia, expresados, en muchos casos, en indicadores y metas y, por otra lado, los recursos aportados por le ministerio para su financiamiento.

La particularidad del caso neozelandés, se puede resumir en los siguientes aspectos:

1. La instauración de indicadores y su evaluación con agentes externos implico el desembolso de financiamiento.
2. Delegación de responsabilidad administrativa en los directores de las agencias ejecutivas.
3. El sistema de contratación, dio por resultado la disolución de muchos servicios centrales internos del Estado.
4. El traspaso de los funcionarios públicos a un régimen privado de contratos laborales.
5. Resulta de interés observar la distinción entre “resultados” que se consideran de responsabilidad del Ministro en el marco de sus funciones políticas y “productos”, cuya provisión es responsabilidad de una agencia en el marco de sus obligaciones contractuales.

Otra experiencia interesante de estudiar corresponde al caso australiano. La experiencia de Australia, la podemos mencionar en los siguientes tópicos:

1. Los indicadores de desempeño son vistos como instrumentos valioso para fortalecer la agencias públicas.
2. Permiten adoptar decisiones presupuestarias.
3. Son vistos como indicadores de desempeños y de metas.
4. Se encuentran integrados a sistemas más complejos de información presupuestaria, tanto a nivel interno del Ejecutivo como frente al Parlamento.
5. El uso de indicadores desempeño incluye la aplicación de técnicas de *benchmarking*.

Tendencias Actuales en Gestión Pública.

Se encuentra situada en cuatro niveles de profundidad:

Nivel	Descripción
Funcional	Se refiere al mejoramiento del proceso administrativo y de la mejora en el uso de los recursos.
Estructural.	Corresponde a las reformas administrativas, que incluyen nuevas estructuras y formas organizacionales, su tendencia es hacia estructura más aplanada
Comportamental	Se refiere a las nuevas actitudes y valores. Es el reconocimiento de la tendencia al conflicto.
Relacional.	Éste se refiere a nuevas formas de relación: organización-sociedad. Aquí se destacan las formas de interlocución de la organización con su entorno

Desafíos del Gerenciamiento Público en la Gestión Territorial.

Los aspectos más bajo expuestos se encuentran contenidos en el excelente trabajo de coordinadora del estudio “La Nueva Gestión Pública” , de Blanca Olías de Lima Gete.

La tendencia actual del proceso de gobierno, combina dos elementos básicos: la agrupación de distintas demandas e intereses, y la dirección u orientación que desde éste se da a la colectividad.

Hoy nos encontramos por un lado con que la representatividad, y la eficacia en cuanto a sus finalidades y contenidos han cambiado sustancialmente; y por otro y además, se constata el cambio operado en el entorno en que el proceso de gobierno tiene lugar.

El entorno o contexto actual se caracteriza básicamente por el impacto de: globalización, complejidad, procesos crecientes de mayor dinamismo, máxima incertidumbre, fragmentación, pluralidad, sociedad de la información y del conocimiento, retroalimentación e innovación.

En el caso de nuestro país, la reconquista de la democracia ha puesto en el centro de la discusión el agregar a la democracia tradicional y representativa, la necesidad de complementarla con una mayor participación, la cual hoy adquiere una mayor y diversas manifestaciones.

En aquella orientación recientemente surge una nueva forma de observar los fenómenos de gobierno, está se puede señalar como de gobernalidad, que es la traducción más cercana a *governance* concepto que salta a la discusión a fines década de los 80.

El concepto aportado en 1999 por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, establece a modo de definición lo siguiente:

“ La gobernalidad se refiere a un proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo, influncian y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto en la vida pública, como al desarrollo económico y social. Estas últimas implican una relación individual de los hombres y mujeres con el Estado, la estructuración de los órganos del Estado, la producción y la gestión de los recursos para las generaciones actuales y

venideras, así como la orientación de las relaciones entre los Estados”²

Otros autores (Arbós y Giner) señalan que la gobernalidad es la cualidad propia de una comunidad política según sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

Puede señalarse, al menos tres aspectos de la gobernalidad:

- El tipo de régimen en el que ésta actúa.
- El proceso de ejercicio de la autoridad gubernamental.
- La capacidad del gobierno para formular políticas públicas y para ponerlas efectivamente en práctica.

La gobernalidad aplicada a nivel territorial, puede expresarse en las siguientes dimensiones:

1. Global.
2. Nacional.
3. Regional.
4. Provincial.
5. Local o comunal.

Aun que no pueda afirmarse la existencia de un gobierno global, si podemos afirmar que muchas de las decisiones de aplicación nacional han sido adoptadas fuera de sus fronteras, donde el concepto Estado – Nación, se encuentra fuertemente cuestionado, desde dos visones; desde abajo, por una sociedad civil consciente de un nuevo poder, y desde arriba, por mercados mundializados autónomos, y con ello desdibuja las relaciones tradicionales o bien emergente de dotar de mayor capacidad de gobierno a las regiones, las provincias y los gobiernos locales, al menos en el caso chileno.

Además del fenómeno de la crisis del Estado – nación, se observa en la actualidad la necesidad de un cambio en la estructura y en el funcionamiento de los gobiernos nacionales fruto de la globalización, que tendrá efecto en los siguientes aspectos:

1. La adaptación del papel de los Ministerios de Relaciones Exteriores, a un entorno de pérdida del monopolio de éstos en las relaciones internacionales.
2. El desarrollo de las técnicas y de las habilidades precisas para la coordinación, la negociación y la participación en foros internacionales.
3. El incremento al máximo de las oportunidades para resolver problemas a nivel internacional, mediante cambios de las políticas estratégicas.
4. La adaptación a nivel internacional con nuevas habilidades y destrezas para esta época de los funcionarios públicos.

A nivel regional, o supranacional, parece claro que la gobernalidad debe implicar la cooperación territorial. La región constituye cada vez más una estructura de gobierno provista de un grado variable de autonomía, nuevamente el caso boliviano aparece como emblemático, pero también de integración social.

² Blanca Olías de Lima.

A nivel más micro, los gobiernos locales, municipales, adquieren un mayor protagonismo y revitalizan el papel no sólo como prestadores de servicios públicos, sino también como organizaciones para la educación, la participación y la democracia política. Lo anterior queda demostrado la observar los rasgos más sobresaliente de la administración local.

La Ley Organiza Constitucional de Municipalidades (D.S. N° 662), define en su artículo N° 3, las funciones y atribuciones de los gobiernos locales y señala: Corresponderán a las municipalidades las siguientes funciones privativas:

- Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.
- Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización.
- Planificación y regulación urbana y la confección de plano regulador.
- Aseo y ornato.
- Promoción del desarrollo comunitario
- Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

Por su parte el artículo N° 4, establece que: “Las municipalidades podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:

- La asistencia social.
- Salud pública.
- Protección del medio ambiente.
- Educación y cultura.
- Capacitación y la promoción del empleo.
- Deporte y recreación.
- Turismo.
- Transporte y tránsito público.
- Vialidad urbana y rural
- Urbanización.
- Construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria.
- Prevención de riesgo y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia
- Desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Las nuevas de formas de gobernalidad urbana, partiendo de una nueva consideración del territorio y del papel del Estado, ponen el acento en una acción pública caracterizada por las notas de: flexibilidad, libertad, negociación y participación de las distintas instituciones y actores. La democracia y la gobernabilidad urbana aparecen como necesarias y complementarias de la gobernabilidad a nivel mundial, lo cual aparece como una contrasentido.

La eficacia del Estado es mayor cuando se escucha las opiniones del sector empresarial y de la ciudadanía en general y se propicia la participación de ambos grupos en la determinación y aplicación de las políticas públicas. Cuando los gobiernos carecen de mecanismos para escuchar opiniones, no responden a los intereses de la población, en particular de los grupos minoritarios y los sectores mas postergados de la sociedad, puedan satisfacer las necesidades colectivas en forma eficiente si no saben cuáles son esas necesidades. Al respecto es ilustrativo el caso boliviano, que desde el año 2000 los movimientos sociales, al no ser escuchados en las esferas de gobierno pasaron a ocupar el centro de la

política de aquel país, con movilizaciones en las calles y la oposición formal en las deliberaciones congresales. En este periodo han sido expulsados del gobierno tres mandatarios, sien el primero de ellos Gonzalo Sanchez de Lozada y recientemente el presidente Mesa.

El Cuadro de Mando Integral, aplicado en el Gerenciamiento Público.

Los cambios descritos con anterioridad, deberá enfrentar el gerenciamiento público. Para tal efecto, y como una herramienta que pudiera tener un efecto de disminuir o amortiguar su impacto, es la aplicación del Cuadro de Mando Integral, para llevar a cabo procesos de gestión decisivos. En esa orientación el Cuadro de Mando Integral (CMI) es más que un sistema de medición táctico u operativo, en la actualidad su uso se ha extendido como un sistema de gestión estratégica, para gestionar la estrategia a largo plazo.

Para la aplicación del CMI integral a nivel gerencial y su adaptación en el espacio territorial nos hemos basado en los estudios de Robert S. Kaplan y David P. Norton.

Su uso en el ámbito público permite que un selecto grupo, pueda traducir la estrategia definida en el programa de gobierno y aplicar a nivel de los Ministerios, servicios y empresas públicas, sin alterar sustantiva la estructura organizacional, alineando los esfuerzos de mejoras locales con los factores generales de éxito de global de gestión gubernamental, y ciertamente con sus niveles intermedios. La virtud del CMI, es permitir traducir un programa político de gobierno a estrategias técnicas en cada servicio.

En forma somera podemos señalar que el CMI, integra:

1. Aclarar y traducir o transformar la visión y la estrategia.
2. Comunicar y vincular los objetivos e indicadores estratégicos.
3. Planificar, establecer objetivos y alinear las iniciativas estratégicas.
4. Aumentar los procesos de retroalimentación y formación estratégica.

Pasaremos revista a cada uno de estos elementos e intentaremos establecer su vinculación con el gerenciamiento público.

Clarificar y Traducir la Visión y la Estrategia.

El proceso de CMI empieza cuando el equipo directivo (gerencia pública) se pone a trabajar para traducir la estrategia de sus respectivo servicio, en unos objetivos estratégicos específicos. En éste ámbito es necesario destacar la importancia que otorga el CMI al cliente y como la gerencia pública logra segmentar a los beneficiarios (clientes) según algún criterio. La tendencia la actual indica que los grados de satisfacción de los clientes, permite ofrecer una arista de segmentación, vinculando dicha segmentación con niveles jerarquizados de calidad.

Es un aspecto relevante definir también objetivos financieros, aplicados a la gerencia pública responde a la utilización de los presupuestos fiscales, a nivel del aparato central o bien presupuestos de ingresos y gastos a nivel local. Cabe destacar que, al menos en sector salud, en el caso chileno se experimenta con unidades de salud autogestionados, donde la búsqueda de ingresos no operacionales adquiere mayor relevancia.

Identificados los objetivos (clientes y presupuestarios), la organización identifica los indicadores para sus procesos internos. El CMI destaca aquellos procesos que son más decisivos e importantes para alcanzar una actuación, lo que implica dejar postergado otros. La selección de los procesos corresponde aquellos que aportan en forma sustantiva al cumplimiento de la estrategia. Debido a que serán los gerentes públicos los que participen en su concreción, el CMI permite una visión global del servicio, por igual razón permite responder razonablemente a soluciones en su aplicación.

Comunicar y Vincular los objetivos y los Indicadores Estratégicos.

Los objetivos e indicadores deben ser comunicados a los todos integrantes de la organización, por todos los medios que disponga el servicio. La comunicación cumple con la finalidad de indicar a todos los funcionarios los objetivos críticos que deben alcanzarse si se quiere que la estrategia de la organización tenga éxito. Indudablemente en este aspecto el CMI se incluye en los procesos de participación de los funcionarios tal de lograr el compromiso y adhesión con la estrategia y sus objetivos parciales a nivel de cada unidad. Lo que se persigue es pleno conocimiento y comprensión de los objetivos de largo de cada unidad, así como la estrategia para conseguir estos objetivos. Debido a que los procesos tienen un comportamiento transversal en la organización, la comunicación anima un dialogo de unidades para el logro del éxito.

Planificación, Establecimientos de Objetivos y Alineación de Iniciativas Estratégicas.

El CMI permite establecer objetivos de 3 a 5 años plazos, ciertamente su cumplimiento implica una transformación de la organización a nuevos estadios de gestión. Los objetivos deben representar una discontinuidad en la actuación de la unidad, en otras palabras debe significar incrementar su eficiencia a niveles más altos. Los objetivos de iniciativas estratégicas se derivan de indicadores en dimensiones tales como: reducciones de ciclos de cumplimiento de pedidos, un tiempo más corto para atender a los usuarios, o bien en el aumento e intensificación de las capacidades de los funcionarios.

El CMI también permite que una organización integre su planificación estratégica en su proceso anual de presupuestos.

El proceso de planificación y de gestión del establecimiento de objetivos permite a la organización:

1. Cuantificar los resultados a largo plazo que desea alcanzar.
2. Identificar los mecanismos y proporcionar los recursos necesarios para alcanzar estos resultados.
3. Establecer metas de corto plazo para los indicadores financieros o presupuestarios y no financieros del CMI.

Aumentar la Retroalimentación y la Formación Estratégica.

El proceso final de gestión inserta el CMI en una estructura de formación estratégica, permitiendo vigilar y ajustar la puesta en práctica de la estrategia. En efecto, al haber establecidos unos objetivos a corto plazo para los indicadores financieros y no financieros, así como para otros indicadores del CMI, las revisiones de gestiones mensuales, trimestrales pueden seguir examinando los resultados financieros.

A pesar que en la gestión municipal, no se aplica el CMI, su concepción de evaluaciones permite ajustar su estrategia si así lo deseara, como se muestra en la figura siguiente.

Es necesario tener presente que a nivel municipal se aplican los Controles de Gestión, estos al igual que el CMI, utiliza indicadores, y son entendidos como instrumentos del municipio, que otorga a éste en el ámbito político y administrativo verificar si se está más cerca del ciudadano para resolver sus problemas.

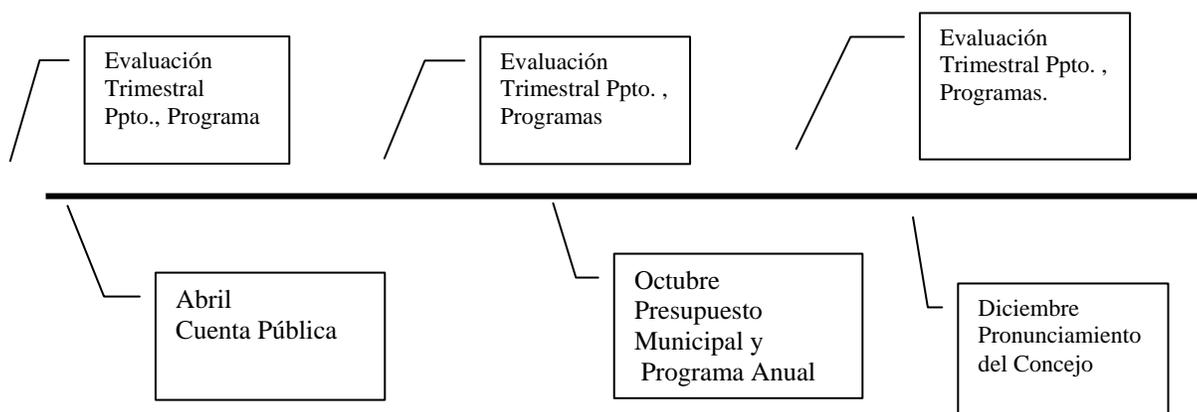
Bajo esta cobertura el municipio es la unidad territorial donde el ciudadano percibe o debería percibir con mayor nitidez lo que es el Estado, es el llamado a ser la expresión real y concreta del Estado para el ciudadano.

Por otra parte, es necesario reconocer que una breve evaluación el actual municipio, permite aseverar que es un ente sobre - exigido y sub - utilizado. Sobre-exigido, porque los municipios tiene muchas tareas, los funcionarios son pocos y los recursos son escasos.

Al mismo tiempo es sub-utilizado, porque no pone en práctica su capacidad de coordinación de acciones con el entorno, tales como:

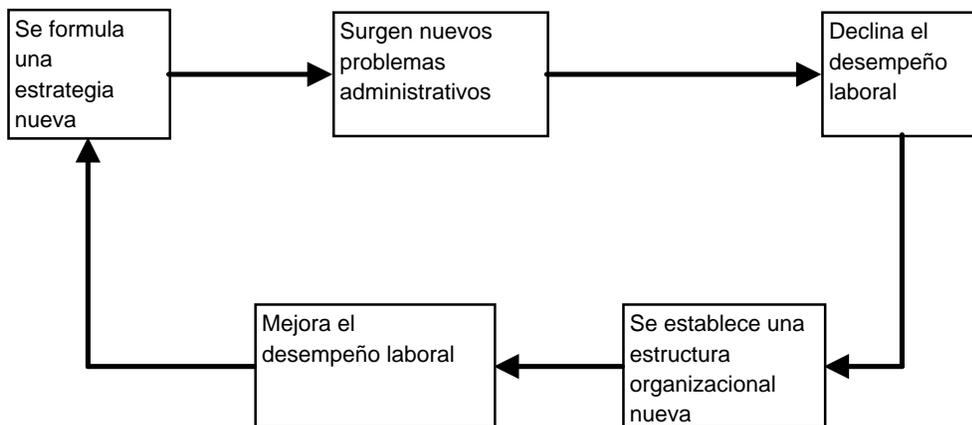
- No se apoya en la empresa privada.
- Se dificulta la participación, de las organizaciones comunitarias.

Lo cual sí podría efectuarse de aplicarse CMI a nivel local.



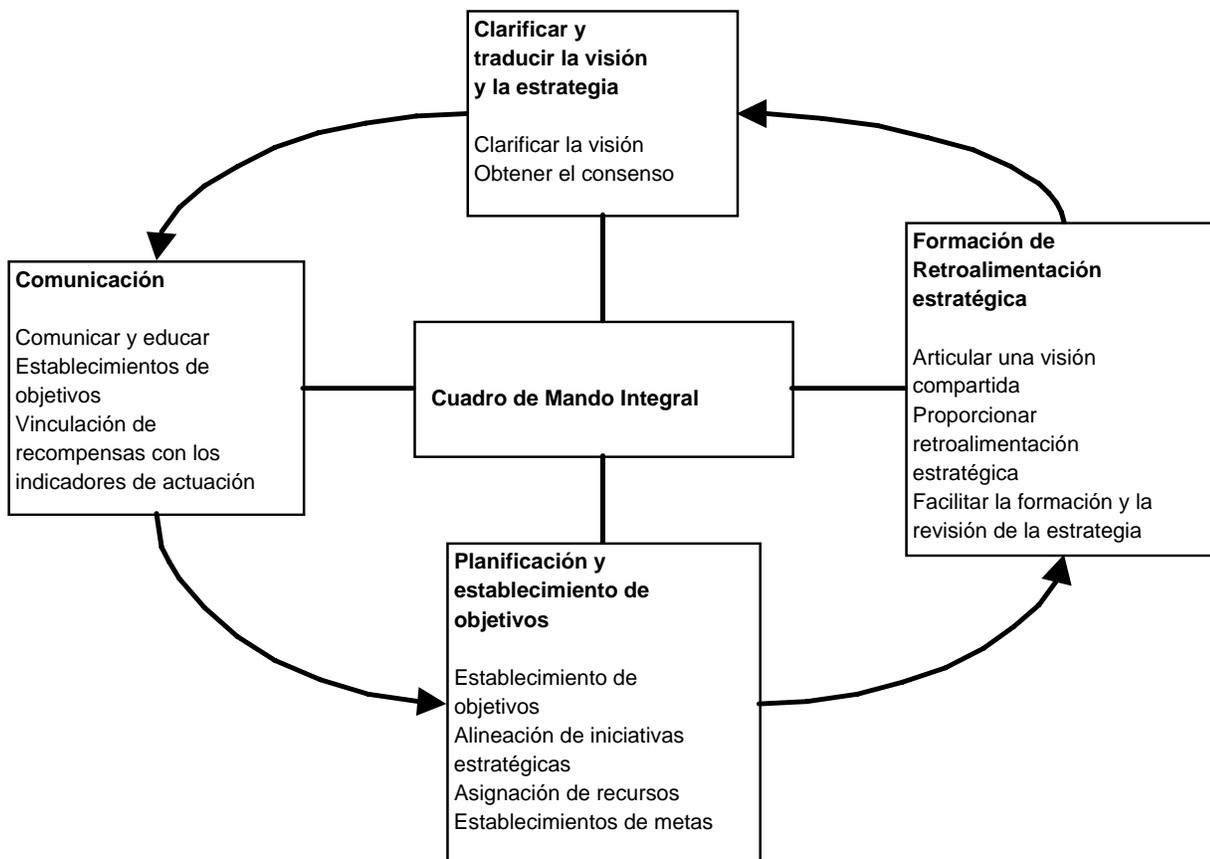
El proceso de formación estratégica empieza con la clarificación de una visión compartida que toda la organización quiere conseguir. Evidente este es el primer escollo que debe resolver el CMI, toda vez que los objetivos de la organización no son necesariamente los objetivos de sus integrantes ni en forma individual ni en forma colectiva.

Un aspecto relevante en la aplicación del CMI, es la sintonía que ofrece entre comunicación y alineación, tal de movilizar a todos los individuos para que se realicen acciones dirigidas a conseguir objetivos organizativos, los peligros quedan expuestos en la siguiente figura.



Cuadro de Mando Integral aplicado a Nivel territorial

El Cuadro de Mando Integral visto en forma genérica se expone en la siguiente figura:



Su aplicación a nivel territorial debe considerar las relaciones con los actores presentes organizados o no a nivel del espacio local. Es preciso revelar los valores añadidos que los servicios ofrecerán en cuanto a sus atributos por medio de productos y servicios, en este caso, debido al carácter monopólico de las instituciones del sector público la inversión en fidelidad de los clientes se transforma en satisfacción de éstos.

El CMI ayuda a los funcionarios a nivel territorial a “pilotar” las organizaciones a identificar los factores claves del éxito, especialmente aquellos que pueden medirse como variables físicas, cabe consignar que los CMI, son más que un conjunto o colección de indicadores críticos factores claves del éxito. En cambio, se orienta a formar una serie de objetivos y medidas vinculadas, que son a la vez consistentes y mutuamente reforzados. Los vínculos deben incorporar tanto relaciones de causa – efecto como mezclas de las medidas de los resultados y los indicadores de la actuación.

Operando el CMI a nivel local y resaltando sólo el aspecto de la heterogeneidad de los actores en el espacio territorial, se puede apreciar que las propuestas de valores es uno de los concepto clave para comprender los indicadores de satisfacción, que en el caso de los municipios, a consecuencia de la amenaza, por la migración en el pago de sus Permisos de Circulación, de donde desprende la necesidad de buscar mecanismos de retención de aquellos ingresos.

En forma genérica a nivel del territorio podemos destacar que los atributos claves en la prestación de los servicios los podemos organizados en tres grandes categorías:

- Los atributos de productos y servicios.
- Las relaciones con el entorno, identificando clientes.
- Imagen y prestigio.

Atributos de los Productos y Servicios.

Considerando, como se ha visto anteriormente que en el ámbito público existe una carencia en dicha relación, para la aplicación del CMI se podría considerar la funcionalidad producto / servicio, tal de asegurar los resultados esperados en las dimensiones de bienestar económico y social.

En este aspecto es necesario corregir la carencia actual de no incluir el costo de capital para la prestación de los servicios. A su vez, las ventas deben ser un motor que permitan valorizar los servicios por parte de los clientes. En este ámbito, las dificultades a nivel territorial estriban en la heterogeneidad de este, que se suman a las dificultades expuestas anteriormente.

Relaciones con los Clientes

En esta relación es necesario acentuar los resultados esperados de los productos / servicios, más que la simple producción de ellos. Cabe hacer notar que los clientes o usuarios privilegian la respuesta y plazos de entrega por sobre otros atributos. En una sociedad, como la chilena, fuertemente influenciada por el paradigma de la eficiencia privada, las expectativas que éstos depositan en el sector público son cada vez mayores. En esta orientación indicadores claves serán satisfacción en los tiempos o fallas en la entrega de las prestaciones. De igual forma es un atributo privilegiado mantener informado a la comunidad, toda vez que en el espacio local, los servicios públicos son la más de la veces hitos de seriedad y confianza en la aplicación de la estrategia gubernamental.

Imagen y Prestigio.

Reflejan los factores intangibles por los cuales los beneficiarios de los servicios públicos los evalúan. Los esfuerzos de los servicios públicos de mantener informado a sus usuarios, redundan en una mayor exigencia por parte de ellos. La construcción del CMI y el establecimiento de objetivos basados en los clientes, así como los procesos claves de retroalimentación explícito sobre las propuestas de valor entregados a los clientes, esta destinados a fijar un concepto de marca, homologa a las preferencias de éstos en el sector privado. A su vez, permite provocar el cambio en el interior de las instituciones y ciertamente en sus funcionarios que el financiamiento proviene en el producto / servicio prestado. Las mejoras en el desempeño de la gestión deben ser traspasadas a los funcionarios, por medio de la fijación de metas, en una escala ascendente desde lo individual hacia lo grupal.

Biografía

Gerardo Torres Balchen, Chileno, de 49 años de edad.

Administrador Público y Licenciado en Ciencias Políticas, de la Universidad Academia Humanismo Cristiano(Chile)

Candidato a Magister en Ciencias Sociales de la Universidad Arcis (Chile)

Docente de la Cátedra de Control de Gestión Pública, la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Academia Humanismo Cristiano (Chile).

Integrante del Comité de Planificación Estratégica, de la Universidad Academia Humanismo Cristiano.

Editor de la Revista “Aspectos” de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Academia Humanismo Cristiano.

Autor de los apuntes de Control de Gestión para el Taller de Diseño y Evaluación de Proyectos Agrícolas, del Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), Chile.

Jefe de Línea para el proyecto de Red de Emprendedores, de Chile Califica, proyecto público dependiente de los Ministerios de Educación, del Trabajo y de Planificación.

Por 17 años Jefe Administrativo de Sucursal Chacabuco de la empresa Chilectra (Chile).

Bibliografía

Kliksberg, Bernardo (1989), ¿Cómo Transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas, Santiago, Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez, Darío (2001), Gestión Organizacional, Elementos para su Estudio, Santiago, Ediciones Universidad católica de Chile.

Olías de Lima, Blanca (2001), La Nueva Gestión Pública, Madrid, Pearson Educación, S.A.

Kaplan S., Robert y Norton P., David (2000) El Cuadro de Mando Integral, Barcelona, Gestión 2000.

Beck, Ulrich (2002) Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuesta a la globalización, Buenos Aires, Paidós

Artículos de Revistas.

Marcel, Mario (1997), Indicadores de Desempeño, como instrumentos de modernización en el Estado de Chile, en Perspectiva N° 4, Santiago.

Informe Sobre el Desarrollo Mundial (1997), El Estado en un Mundo en Transformaciones, Banco Mundial, Washington D.C.