

Carlos Arcos Cabrera

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN

Vinicio Alvarado Espinel

Secretario Nacional de la Administración Pública

Arturo Villavicencio Vivar

Vicerrector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN

Fernando López Parra

Decano General Académico

Carlos Marchán Romero

Decano General de Investigación

Guadalupe Soasti Toscano

Decana Centro de Educación Continua

Leonardo Reyes

Secretaría Nacional de la Administración Pública

María Verónica Dávalos

Secretaría Nacional de la Administración Pública

Gestión por Resultados



La Gestión Pública Institucional y el Gobierno por Resultados

**Colección
Nuevo Estado**



Primera Edición, 2011

350
R373I

Reinoso Navarro, Marcelo

La Gestión Pública Institucional y el Gobierno por Resultados /
Marcelo Reinoso Navarro. 1ª. Ed.—Quito: Editorial IAEN, 2011.

50 p.; 21 x 29,7 cm.; (Colección Nuevo Estado: Gestión por Resultados No. 1)

ISBN: En trámite

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 2. GESTIÓN PÚBLICA- EVALUACIÓN
3. ESTADO 4. POLÍTICA PÚBLICA 5. GESTIÓN POR RESULTADOS I. Título

© De esta edición: IAEN

Instituto de Altos Estudios Nacionales
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.
Telf: (593) 02 2464201 / 02 2260008
www.iaen.edu.ec

Equipo Académico

Recopilación y organización de Contenidos:

Marcelo Reinoso Navarro

Edición Pedagógica

Dalia María Noboa C.

Diseño de colección y portada

Allen Vallejo Carrión

ISBN: En trámite

Imprenta

Departamento editorial - IAEN
Cnrl. Edmundo Coral

Quito - Ecuador, Septiembre 2011

Prohibida la reproducción parcial o total
sin autorización expresa del IAEN.

Debido a la naturaleza de Internet, las
direcciones y/o los contenidos de los
sitios web a los que se hace referencia
en este texto pueden ser modificados o
suprimidos.



Si vas a usar este
libro, sé ético y
cita la fuente.
Trabajamos
para ti

Presentación

La nueva gestión pública ha rebasado sus dimensiones teóricas y hoy es una práctica de muchos Estados que desean transformar la gestión Estatal, el pensar primero en las personas a las cuales van dirigidos los bienes y servicios, para luego conformar y dimensionar la institución que podrá satisfacer esas necesidades y aspiraciones. El sector público debe estar al servicio de las personas, quienes lo constituyeron y merecen su atención en todas las esferas del bienestar.

La gestión pública institucional enfocada al gobierno por resultados o como se discutirá en el curso, el gobierno para resultados, es más que un esfuerzo para maquillar y dar una nueva cara a la administración pública, es transformar el rostro de los servicios del Estado en nuevos y mejores, no sean discriminatorios y que cumplan las metas previstas en el Plan Nacional del Buen Vivir.

El Ecuador está construyendo esta nueva Administración Estatal con visión de mediano y largo plazo, a la par que va fundamentando y aplicando las estrategias que le permitirán desde el corto plazo, alcanzar sus resultados esperados.

Los temas abordados tratan sobre la gestión pública en el siglo XXI, la capacidad estatal, la gestión por resultados y la gobernanza como forma de acción pública. A fin de dotar a los participantes de una herramienta que les permita aplicar sus conocimientos “teóricos” en cada realidad institucional se ha dispuesto de un estudio que caso les permita afianzar lo revisado.

Es un motivo de enorme satisfacción para la Secretaría de la Administración Pública, conjuntamente con el IAEN, presentar este documento de trabajo que aportará a una mejor comprensión de la realidad en esta materia.

MSc. Carlos Arcos Cabrera
Rector
Instituto Altos Estudios Nacionales

Vinicio Alvarado Espinel
Secretario Nacional de la
Administración Pública

Índice

Introducción	09
---------------------------	----

Capítulo I

Gestión Pública del Siglo XXI	11
1.1 Cambios revolucionarios en el entorno de la gestión pública	11
1.2 La nueva gestión pública y sus principales componentes	14
1.3. El Estado y la gestión pública	18
1.4. La gestión pública pensada desde la postmodernidad	21

Capítulo II

Capacidad Estatal	29
2.1 Puntos básicos de la capacidad estatal	29
2.2 Componentes y atributos de la capacidad Estatal	30
2.3 Obstáculos para el cambio institucional	36

Capítulo III

El Gobierno por resultados GPR	38
3.1 Características	38
3.2 Definición de gobierno basado en resultados	39
3.3 Gobierno por resultados y su inserción en la política pública	40
3.4 Perspectivas del gobierno por resultados: Cuadro de mando de la gestión Estatal	42

Capítulo IV

La gobernanza como forma de acción pública	49
4.1 Una aproximación para la definición de gobernanza	49
4.2 Transformaciones de los procesos de acción pública	51
4.3 Control a través del Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del GPR	52

Introducción

La Constitución de 2008 posiciona a la planificación y a las políticas públicas como medios para el logro de los objetivos del Buen Vivir. Además, establece como objetivo de la planificación, el propiciar la equidad social y territorial, la promoción de la igualdad en la diversidad, la garantía de derechos y la concertación como principios rectores de la planificación del desarrollo.

La Carta Magna señala que el Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, así como la programación y ejecución del presupuesto del Estado.

Estas directrices llevaron a la formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 -2013 – PNBV que es el documento orientador de la gestión pública e indicativo para el sector privado del país. Es alrededor de los grandes Objetivos Nacionales y Políticas definidos en el Plan, que las entidades del Estado deben desarrollar sus planes institucionales y dirigir sus esfuerzos hacia la obtención eficiente de resultados y la implantación de una nueva cultura organizacional.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 tiene un carácter profundamente humanista, persigue ante todo el desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población afincadas en el principio de igualdad de oportunidades y derechos para todos y todas, como también el desmontar patrones culturales que inhiben el logro de la autonomía y empoderamiento de las mujeres. La ruta trazada en el Plan, se orienta a la consolidación de una nueva sociedad en la que se permea la solidaridad, la justicia y la paz.

Desde esta perspectiva, el presente texto aporta conceptos y la metodología para la elaboración de planes institucionales y no pretende ser un manual estricto sobre el método de la planificación, sino más bien, un conjunto de consideraciones enfocadas hacia la práctica y desde la práctica, a fin de que cada entidad conforme con su rol y competencia, cumpla su papel en la consecución de las metas nacionales del PNBV.

La metodología permite a las instituciones contar con una guía sencilla para la formulación de la planificación institucional de forma consensuada al interior de cada una de las entidades del Estado y su articulación con el presupuesto. Esto último, de suprema importancia, pues mientras los objetivos, políticas, programas y proyectos identificados en el proceso de planificación pública no se traduzcan en compromisos financieros contemplados en el presupuesto del Estado, no dejan de ser propósitos o buenas intenciones sin ninguna garantía de ejecución.

Finalmente, cabe mencionar que a lo largo de la metodología se propone una serie de instrumentos para el desarrollo de los documentos de planificación, así como varios formatos que deben construirse, pues constituyen el principal insumo para en lo posterior alimentar el Sistema Informático de Planificación de SENPLADES.

Capítulo I

Gestión Pública del Siglo XXI

I.1 Cambios revolucionarios en el entorno de la gestión pública

Tanto a nivel individual, organizacional y estatal, somos partícipes y testigos de varios cambios que afectan a la vida cotidiana: estos cambios son la globalización, el uso tecnologías de la información y el uso de conocimiento.

La Globalización abarca todas las esferas de la vida en un grado cada vez mayor. Debido a la velocidad del cambio, estamos entrando en un mundo de una calidad diferente, que apenas conseguimos entender y asimilar, al punto que los sistemas políticos, económicos y tecnológicos son mutuamente interdependientes y se producen en “tiempo real, - gracias al desarrollo de la tecnología- pues se trasladan inmediatamente, afectando aspectos fundamentales de actividades sociales muy distantes”¹.

Alvin Toffler en su libro la “Tercera Ola” acuñó lo que hoy es común llamar “sociedad del conocimiento”² en la cual prevalece la “memoria social como base del secreto evolutivo de nuestra especie, y todo lo que altere de forma importante el modo en que construimos, almacenamos o utilizamos esta memoria social, afecta a las fuentes mismas de nuestro destino”³.

Desde este punto de vista, el conocimiento es inherente a toda actividad humana. Para profundizar en esta temática, es necesario diferenciar a la sociedad post – industrial, de la sociedad del conocimiento, como lo podemos observar en el cuadro siguiente:

¹ FRIEDMANN, Reinhard, La Gestión Pública en el Siglo XXI, Anticipando los cambios que vienen. Santiago, Universidad Central de Chile, 2003

² TOFFLER, Alvin. La Tercera Ola: Barcelona, PLAZA & JANES, 1993

³ TOFFLER, Alvin. Op. Cit.

Cuadro 1

Diferencias entre la sociedad post-industrial y la sociedad del conocimiento

Descriptor	Sociedad Post - industrial	Sociedad del conocimiento
Fuente de riqueza	Capital	Conocimiento
Tipo de organización	Burocracia	Redes de relaciones
Principios rectores	División del trabajo Separación hacer / pensar Automatización Orientación a funciones Autoridad basada en el puesto	Autonomía en el trabajo Relaciones entre técnicos Trabajo creativo Orientación a procesos Autoridad basada en las competencias
Estilos de liderazgo	Directivo (autoridad)	Participativo (mentor)
Procesos	Separados por funciones	Visión horizontal
Estructura	Formal / rígida	Virtual / equipos
Personas	Especialistas en ejecutar funciones simples	Calificadas, con visión del proceso global y capacidad de decidir

Fuente: LOPEZ J. y GADEA A.: *Servir al ciudadano. Gestión de la Calidad en la Administración Pública*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona 1995⁴.

La sociedad post-industrial estableció como fuente de riqueza al capital, privilegió la organización formal, racional o burocrática. Los principios rectores del trabajo fueron: la división del trabajo marcada por el hacer / pensar (obreros de ejecutivos), la automatización fue pensada como parte de la producción en serie, estuvo orientada a funciones o grandes acciones organizacionales en las que uno o varios participaban y siguiendo la teoría Weberiana, la autoridad estaba basada en el puesto.

Max Weber expresaba que a cada tipo de sociedad corresponde un tipo específico de autoridad⁵, por ello era la autoridad quien ejercía el liderazgo, independientemente de quien fuere su ocupante. La forma de la organización era formal y rígida y la unidad de mando y de dirección solamente bajaban por cada nivel (top-down) y las personas eran especialistas en realizar funciones simples.

La sociedad del conocimiento por el contrario, considera fuente de riqueza a los saberes, la organización no vista como un elemento rígido por el cual se dictan instrucciones que deben aplicadas, sino que son las redes de relaciones, quienes van construyendo el conocimiento y decisiones colectivas (policy-network).

Los principios rectores de esta nueva mancomunidad son la autonomía en el trabajo (decir, hacer, pensar), mantener relaciones entre quienes conforman el equipo de trabajo, al margen de los niveles de cargos, la búsqueda de la creatividad para buscar soluciones diferentes a problemas comunes, orientación a procesos y resultados y una autoridad basada en las competencias (saber, saber hacer, saber ser).

⁴ Citado en: FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

⁵ La sociedad tradicional tenía una autoridad tradicional, la carismática una autoridad carismática y a la sociedad burocrática le correspondía una autoridad burocrática.

El líder no solo es participativo, sino mentor, visionario y coloca lo mejor de sí por el beneficio común, los niveles de gestión no son verticales sino horizontales o incluso planos. El trabajo en esta nueva sociedad no solo se realiza en la oficina, sino en cualquier lugar geográfico que lo permita la tecnología (virtual) y lo conforman redes de cooperantes con fines comunes.

Las personas en esta sociedad están calificadas, tienen poder de decisión y comparten la visión de la globalidad.

Como se puede apreciar, la sociedad del conocimiento no es un hecho aislado que usa de cierta manera las tecnologías, es una nueva forma de vivir y gestionar los cambios que las personas necesitan, es una mentalidad y es una nueva forma o modelo de gestionar las capacidades humanas.

Otro autor contemporáneo, Nicalos Stehr expresa que “la globalización de la economía y la revolución en la tecnología de la información constituyen los motores de la sociedad del saber; mientras que sus carburantes principales son la educación y la formación profesional... la sociedad del saber transformará profundamente las estructuras de la sociedad que la creó, y cambiará por completo el rostro del mundo del trabajo, el que quiera estar preparado para los nuevos retos debe, sobre todo, aportar por un factor decisivo: el aprendizaje de por vida”⁶.

El valor del conocimiento no se refleja en los activos institucionales, sino en el talento de las personas que los utilizan o administran, está en sus capacidades para saber, saber hacer y saber ser; es decir, el uso que den a los conocimientos adquiridos y aprehendidos; en las habilidades desarrolladas para obtener resultados; y, en la forma o trato que entregan o distribuyen los beneficios de las anteriores habilidades.

Estos elementos son comúnmente denominados competencias laborales o competencias organizacionales, de allí que el conocimiento es una sumatoria que representa no solo los saberes, sino las habilidades para aplicar esos saberes y los valores inherentes a cada sociedad.

“Enormes cambios también se observan a nivel de la política y el Estado. La política moderna tuvo como ideal un Poder Legislativo democráticamente legitimado y un Ejecutivo burocráticamente ordenado, enfatizando la supremacía del modelo de la democracia representativa. El modelo de la política moderna y su subyacente ideología del progreso permanente se encuentra en una profunda crisis de legitimación y de interpretación”.

De allí que la búsqueda para dar pasos al frente respecto a este paradigma, consiste en resolver no solo la legitimidad y la institucionalidad, sino y sobre todo satisfacer las necesidades humanas desde una perspectiva multidimensional que considere aspectos tales como etnicidad, género, no discriminación, participación en la toma de decisiones, responsabilidad social y ambiental, entre otros muchos aspectos que definen el bienestar o buen vivir en la sociedad marcada por conocimiento.

⁶ STHER, Nicalos. Saber Clave para el Futuro. Revista Doutschland, 1/2001

1.2 La nueva gestión pública y sus principales componentes

Desde el pensamiento neoliberal, a finales de los sesentas, se buscan soluciones para estructurar el nuevo Estado desde varias perspectivas como son: “la Nueva Gestión Pública (New Public Management), la Nueva Ciencia (New Scientific Management), el Postmodernismo (Construccionismo) y el Arte⁷.”

En este análisis nos vamos a referir exclusivamente a la tendencia denominada “nueva gestión pública” que se desarrolló entre finales de los setenta y principios de los ochenta, que tuvo en la corriente política de derecha, a dos representantes principales, Ronald Reagan en los Estados Unidos de América y Margaret Thatcher en el Reino Unido, quienes plantearon una nueva “Teoría Económica de la Política” para el mundo público, que representó el ingreso de las teorías empresariales cuyo propósito era reducir el tamaño de las burocracias y eliminar aquellas actividades que no reportaban dividendos financieros para el Estado, lo cual desencadenó a nivel mundial una ola privatizadora que procuraba “que cada individuo maximice su propio bienestar, y el mercado constituiría el instrumento más eficiente para el logro de este objetivo”.

Los resultados en el Ecuador ya los conocemos: el desmantelamiento del aparato Estatal; la desinversión en actividades productivas a cargo del sector público para hacerlas improductivas y la concesión o venta de dichas actividades a costos de liquidación para inversionistas privados; medidas de ajuste estructural para “compensar” a los ciudadanos empobrecidos por los procesos de reformas fracasadas que originaron desequilibrios en la distribución de los recursos y concentración de capital en pocas manos; migración a los centros urbanos y crecimiento sin ordenamiento territorial; entre otras, son sus funestas consecuencias.

Cabe mencionarse, volviendo al análisis internacional, otra variante del “la Nueva Gestión Pública” que nació del enfoque de la “gestión directiva”⁸, para salvar las deficiencias públicas, proveniente esta vez de las corrientes políticas de izquierda, especialmente en Australia y Nueva Zelanda⁹.

En el siguiente gráfico se observan los cambios desarrollados que nos permiten apreciar estas diferencias.

⁷ FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

⁸ Ampliar con el concepto anglosajón: “managerialism”, la traducción es libre.

⁹ FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

Cuadro 2

Sinopsis de Reformas Administrativas realizadas por Países de la OCDE¹⁰

Pais	Estructura del sector publico	Inicio de la reforma	Evolucion de la reforma	Enfasis en la reforma	Tendencias
Australia	Muy centralizada, con escasa importancia del nivel local.	Reformas de management desde 1980.	Radical. A nivel de la Federación y los Estados. Énfasis en la modernización de las estructuras internas	Aumento de la eficiencia a través de descentralización y delegación. Reducción de tareas. Mayor espacio de gestión	Reforzamiento de las estructuras competitivas y externalización de servicios. Rechazo a flexibilizar el derecho administrativo
Nueva Zelanda	Muy centralizada, las tareas locales son determinadas por el gobierno central	New public management desde 1984	Radical. Aplicada a nivel central y luego a los municipios.	Privatización radical y externalización de servicios. Elementos de mercado. Técnicas de Gestión y de controlling	Orientación hacia una estrategia global para la política y la administración
Inglaterra	Muy centralizada, sin derecho a autoadministración de las comunas	"Thatcherismo" (1979-1985). "Next steps model" desde 1988, en el sentido del managerialismo neotayloriano	Radical. Top-down (impulsada por el gobierno central hasta el nivel local)	Privatización. Formación de agencias. Estructuras de mercado. Modernización de estructuras internas.	Optimización de la generación de servicios privados y públicos. Orientación hacia la eficiencia. Gestión de la calidad.
Estados Unidos	Gobierno federal centralizado, con estados autónomos; con municipios	"reinventing government" desde 1993	No muy orientada a la implementación. Iniciada por el gobierno central	Modernización de las estructuras internas. "Empresarismo". Privatización y competencia. Orientación al cliente.	Orientación a resultados y al cliente. Privatización y reducción de personal.

Fuente: THOM, N.; RITZ, A.: Public Management. Innovative Konzepte zur Fuehrung im oeffentlichen Sektor, Wiesbaden, Verlag Gabler, 2000. (fragmento)

¹⁰ OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico es una organización internacional intergubernamental constituida inicialmente por los países más industrializados del mundo, es un foro en el que se analizan y establecen orientaciones y normas sobre temas económicos, educacionales, ambientales, entre otros.

Como se puede deducir al observar las tendencias producidas por las reformas, no existen soluciones únicas ya que las realidades de cada país son únicas y obedecen a sus propias idiosincrasias y a la estructura de la sociedad y del poder. El sector público en general refleja lo que la sociedad, es en un momento determinado de su historia, esto es un reflejo de cómo vivimos lo cotidiano y sobre todo, de cómo miramos el futuro.

Un sector público débil refleja una sociedad que no se conduce de sus semejantes y que pone énfasis en lo privado como elemento diferenciador y no como ente integrador. Por el contrario, un sector público fuerte consigue evidenciar y resolver con eficiencia y eficacia las necesidades de las personas, sin debilitar su propio desarrollo y creándoles oportunidades de cambio, frente a los problemas que los aquejan.

Analicemos ahora dos temas que han sido motivo de debates en la décadas de los noventas e inicios del dos mil, estos son la “reinención del gobierno y de la administración pública”, y la “nueva gestión pública”.

Osborne y Gaebler al hablar de la Reinención del Gobierno¹¹, postulan una gestión del Estado de corte empresarial cuya tesis central es “que el modelo tradicional de gobierno, centralizado y jerárquico, no funciona en las sociedades dinámicas, orientadas a la información y a los cambios vertiginosos. En consecuencia, proponen un nuevo estilo de gobierno, cuyos fundamentos pueden resumirse en los siguientes diez puntos, que serían la base para el éxito de cualquier institución en el mundo de hoy¹²:

Cuadro 3 Reinención del Gobierno

Reinención del gobierno: Osborne y Gaebler

- Gobierno catalizador: mejor llevar el timón que remar.
- Gobierno propiedad de la comunidad: Mejor facultar que servir directamente – promover la participación de la comunidad en asuntos públicos.
- Gobierno competitivo: inyectar competitividad en la prestación de servicios.
- Gobierno inspirado en objetivos: la transformación de las organizaciones regidas por reglas.
- Gobierno dirigido a resultados: financiar el producto, no los datos.
- Gobierno inspirado en el cliente: satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia.
- El gobierno de corte empresarial: ganar en lugar de gastar.
- El gobierno previsor: prevenir los problemas en lugar de administrar soluciones (Gobernar con previsión: anticipar el futuro).
- El gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo.
- El gobierno orientado al mercado.

Fuente: OSBORNE, D.; GAEBLER, T.: La Reinención del Gobierno. Barcelona, PAIDOS, 1994

¹¹ OSBORNE, D.; GAEBLER, T.: La Reinención del Gobierno. Barcelona, PAIDOS, 1994

¹² OSBORNE, D.; GAEBLER, T.: Op. Cit.

La nueva gestión pública¹³ pone énfasis en la eficiencia y eficacia del gobierno. No basta con la legitimidad de origen, otorgada por el voto popular; porque la ciudadanía tiende más a evaluar la gestión pública por resultados y desea ser protagonista, consultada, atendida y satisfecha, lo que ha llevado en nuestras democracias a definir el voto programático y la revocatoria de mandato, en caso de incumplimiento.

La nueva gestión pública orientada al ciudadano como cliente¹⁴, se convirtió entonces en una empresa de servicios, cuya finalidad era la siguiente:

Cuadro 4

La nueva gestión pública enfocada en el ciudadano cliente

Nueva gestión pública enfocada en el ciudadano cliente
<ul style="list-style-type: none"> • Filosofía empresarial como visión: la administración pública es una empresa de servicios que debe emplear eficientemente el dinero de sus clientes y éstos deben recibir por su dinero servicios de calidad. • Estructura de consorcio (holding) como principio organizativo: la administración pública es organizada en dos niveles, el nivel central y de staff; y, el nivel de servicios. Esto conlleva a una clara separación de funciones: La tarea de la autoridad política consiste en llevar el timón de la nave, no en remar; lo que implica una clara separación entre la política y la administración. • Sistema de controlling como instrumento de regulación: la planificación y la toma de decisiones se realiza a través de objetivos, presupuesto orientado a productos y competencias.

Fuente: FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

Ambos enfoques utilizan a la calidad como una filosofía de gestión, enfocada al cliente, a los procesos y a los resultados que continuamente van mejorando. Ambos también coinciden en que “lo esencial de la acción del gobierno no reside en prestar servicios, sino en asegurar que éstos se presten”¹⁵.

Esta forma de pensar a la Administración Pública; sin embargo, al considerar al ciudadano como cliente de la administración pública y a la propia gestión del Estado como mera administradora de sus peticiones, reduce al ciudadano en su relación con la administración, en “mero consumidor de servicios y se le reconocen únicamente sus derechos individuales, renunciándose al concepto más amplio de ciudadanía”¹⁶.

En el caso ecuatoriano, no escapará al criterio del lector la realización de varios esfuerzos por parte de los diferentes gobiernos democráticos para aplicar una u otra forma de gobierno identificada con las corrientes analizadas y no escapará tampoco a su entender que las recetas no siempre producen la cura o beneficio esperados.

¹³ KRIEGER, M.: Los nuevos desafíos en materia de gestión del sector público. Revista Chilena de Administración Pública, No. 4, 1995

¹⁴ FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

¹⁵ FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

¹⁶ LOPEZ J. y GADEA A.: Servir al ciudadano. Gestión de la Calidad en la Administración Pública, Ediciones Gestión 2000, Barcelona 1995.

Por ello se van cristalizando, por parte del Gobierno Nacional, esfuerzos profundos de cambios en la forma de concebir y de aplicar la administración pública, adaptada a la problemática propia de nuestro país, como se verá más adelante.

1.3 El Estado y la gestión pública

La Biología, la Química y la Física se han convertido en fuente de consulta y de práctica organizacional. La teoría de sistemas aplicada a los procesos institucionales, el clima organizacional que influye en la cultura de servicio, las reacciones generadas en los laboratorios vivenciales y las leyes de Isaac Newton o de Stephen Hawking¹⁷, son estudiadas para ver los funcionamientos con los cuales éstas se manifiestan, y nos llevan a pensar en la relación directa entre la ciencia y la gestión del Estado.

La propia naturaleza del ser humano, ha hecho que las personas evolucionen y aprendan a desenvolverse en sistemas complejos, impredecibles, con alta incertidumbre y que al lugar en el que conviven con este caos, lo llamen puesto de trabajo.

La pregunta obvia es ¿Cómo pueden sobrevivir los Estados, las organizaciones y las personas en tiempos turbulentos y en un entorno de permanente cambio?

La respuesta no tan obvia es: aumentando la capacidad de predecir, planificar y controlar los desafíos a nivel de entorno global y de la organización. Solamente las personas y organizaciones abiertas al aprendizaje podrán enfrentar el futuro impredecible¹⁸.

Esta búsqueda incansable por conocer la realidad y cómo atenuarla o modificarla precisa de estadistas, gerentes, organizaciones, sistemas, mentalidades y culturas, dotados de una nueva visión y herramientas acordes a la realidad actual.

Cualquier organización y con mayor énfasis la gestión pública, dado su objetivo nacional y su influencia internacional, deben estar “continuamente expandiendo su capacidad de crear su futuro”¹⁹. Una organización que aprende debe desarrollar cinco disciplinas²⁰:

- El dominio personal o aprendizaje continuo del individuo.
- Los modelos mentales o la forma como tratamos de simplificar la realidad.
- La construcción de una visión compartida.
- El aprendizaje en equipo para producir mejores resultados que los que podamos obtener por separado.
- El pensamiento sistémico para ver las relaciones entre todos los componentes de la organización.

¹⁷ Dos físicos formidables que cuestionaron el statu quo, a la vez que revolucionaron la ciencia y el pensamiento de las leyes del universo.

¹⁸ FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

¹⁹ SENGE, Peter: La Quinta Disciplina, El arte y la práctica de una organización abierta al aprendizaje. Buenos Aires, GRANICA, 1998.

²⁰ SENGE, Peter: Op. Cit.

Para que tenga éxito el aprendizaje en las organizaciones, deben estar presentes e interactuar los siguientes componentes fundamentales²¹:

Cuadro 5
Organización que aprende

ORGANIZACIÓN QUE APRENDE		
Desarrollo del Talento Humano		Coaching, supervisión, rotación de personal, enriquecimiento de la tarea, entrenamiento directivo
Gestión de la Calidad (competencia metodológica)	Gestión del conocimiento (Competencia técnica)	Gestión del Cambio (competencia social)
Círculos de calidad, análisis de procesos	Dominio personal, modelos mentales, visión compartida, aprendizaje de equipo, pensamiento sistémico	Desarrollo organizacional, Asesoría de expertos, Agentes de cambio, Cambio estructural, Desarrollo estratégico

Fuente: FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit. Se han hecho ajustes al cuadro original para efectos de análisis en esta obra.

Una aplicación exitosa de este modelo depende de la capacidad de los directivos para implicar a todo el personal (empoderamiento), que debe transformarse en co-participante y co-creador. El elemento clave es el autodesarrollo del talento humano, lo cual precisa de una gestión integral y autodirigida del proceso de cambio. Para lograrlo, se requiere de un sistema de objetivos visionarios²², traducidos en resultados innovadores y del control del cumplimiento de esos resultados como ya se ha afirmado, para satisfacer a los ciudadanos, clientes, beneficiarios o usuarios de los servicios del Estado y no, a la burocracia.

De estas ideas se pueden establecer los cambios que deben ser contemplados para transformar una organización post-moderna en una organización innovadora:

²¹ FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

²² FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

Cuadro 6

Organizaciones burocráticas vs. Organizaciones innovadoras

Organización Burocrática	Organización Innovadora
<ul style="list-style-type: none"> • El cambio es considerado como una amenaza • Aversión de asumir riesgos • Orientación hacia adentro • Convenciones y reglas • Poner en duda nuevas reglas • Obediencia frente a superiores • Control • Fragmentación • Búsqueda de grandes innovaciones • Evitar errores • Generar orden 	<ul style="list-style-type: none"> • El cambio es considerado una oportunidad • Riesgo controlado • Orientación hacia las personas • Visión • Respaldo a nuevas ideas • Protección y respaldo por el superior • Confianza recíproca • Enfoque holístico • Muchas y pequeñas innovaciones • Tolerar errores • Tolerar caos

Fuente: FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

Las actividades identificadas para mejorar la gestión pública son una oportunidad para crear sinergias, compromisos y valor: “La mayoría de organizaciones intentan crear sinergias pero de manera fragmentada y sin coordinación... no ven el alineamiento como un proceso de gestión. Cuando nadie es responsable del alineamiento general de la organización, suele perderse la oportunidad de crear valor mediante la sinergia”²³.

En el caso ecuatoriano, tras varios intentos fallidos de alinear las acciones públicas con una adecuada atención a la ciudadanía, el Gobierno Nacional, gestó el proyecto de Gobierno por Resultados²⁴, cuyo objetivo es precisamente implementar una metodología de planificación y gestión gubernamental por resultados que permita la gestión de mapas estratégicos, objetivos, indicadores, proyectos, planes y procesos mediante la aplicación de mejores prácticas y uso de tecnologías de información que las hagan posibles.

La entidad encargada de alinear justamente la planificación con el nivel de ejecución y cumplimiento para obtener los resultados es la Secretaría Nacional de la Administración Pública, en conjunto con todas las instituciones integrantes de la Función Ejecutiva.

Como podrá observarse a lo largo de este análisis, la gestión por resultados no obedece a un hecho fortuito, sino a la enorme responsabilidad que tiene el estado para con sus mandantes, que en última instancia tienen el derecho de pedir se rindan cuentas de las acciones de quienes fueron legítimamente elegidos para gobernar y tienen obligaciones que cumplir:

²³ KAPLAN, Robert; NORTON, David: Aligment. Cómo Alinear la Organización a la Estrategia a través del Balanced Scorecard. Barcelona, GESTION 2000, 2007

²⁴ Decreto Ejecutivo No. 555 de 19 de noviembre de 2010

1.4 La gestión pública pensada desde la postmodernidad

Habermas expresó que el pilar de la modernidad fue la ideología del progreso lineal: la certeza de que el futuro será mejor que el pasado y el presente y que coincidirá con la plenitud.

Esta perspectiva sostiene “la existencia de una realidad externa, reconocible y articulable; y de verdades o principios universales que pueden mejorar la condición humana al facilitar la generación de un orden o una comunidad global ... por lo que los fenómenos nuevos y desafiantes no son percibidos o son suprimidos conforme a una estrategia de control del mundo (racionalidad instrumental)”²⁵.

Como crítica a este discurso y a su legitimación racional, surgió la postmodernidad como respuesta y proclama el derrumbe de todas las ideologías universales como la Ilustración de Kant, la filosofía de la historia de Hegel o el materialismo histórico de Marx. Su acusación contra la modernidad es haber desplazado lo inconsciente, lo emocional, lo espontáneo, lo simbólico y lo intuitivo de la existencia humana en virtud de un excesivo énfasis en la racionalidad trascendental basada en una lógica objetiva y formal basada en las ciencias naturales²⁶.

Bajo esta reflexión, no existen verdades absolutas, la realidad es percibida hoy, no como un proceso lineal, sino como uno de avances y retrocesos en varias direcciones y en varias dimensiones. Posiblemente esto dio origen a la nueva evolución del ser humano para aceptarse en lo diverso independientemente de su etnia, sexo, gustos y preferencias, cultura, idiosincrasia y muchos otros aspectos que hoy más que separarnos nos acercan.

Mientras la modernidad se basaba en una lógica dual “fundada en dicotomías como racionalidad/irracionalidad, progresivo/reaccionario, bueno/malo, pretendiendo controlar y dominar la multiplicidad o diversidad, el pensamiento posmoderno insiste en que las paradojas ayudan a abarcar más mundos y generar informaciones ilimitadas. Por ello rechaza distinguir entre lo correcto y lo incorrecto y recurre a una tercera categoría: el creativo -tanto ... como-”²⁷.

Una característica de la post-modernidad es la heterogeneidad y la diversidad. En ese sentido, el Plan Nacional del Buen Vivir, al pensar en la sociedad, no solo plantea el buen vivir como un ideal no lineal, sino como espacio de participación y reflexión diverso orientado a la satisfacción de las personas que desean una vida plena; y al tratar sobre el Estado, integra y plantea el fortalecimiento del tejido social como una forma de garantizar la participación de la ciudadanía, propiciando la generación de espacios de encuentro entre los diversos actores, para que compartan visiones, estrategias, objetivos y experiencias, con la finalidad de democratizar las relaciones entre el Estado y la Sociedad en todos los niveles de gobierno, de tal manera que la sociedad se involucre activamente en todas las fases de la gestión pública, generando confianza, diálogo y apropiación de las propuestas locales y nacionales²⁸.

²⁵ HABERMAS, Jürgen y Otros: La Posmodernidad. Barcelona, KAIRÓS, 2008.

²⁶ FRIEDMANN, Reinhard: Op. Cit.

²⁷ FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

²⁸ Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, Quito, SENPLADES, 2009

Desde luego que deben existir niveles de control y deben colocarse límites a las actividades, pero estos deben ser decididos por sus actores, a partir del respeto de su realidad; no obstante, el Ecuador, en los últimos treinta años, ha sufrido un proceso de debilitamiento intencional de lo público hasta reducirlo a condiciones de inoperatividad y de escasa capacidad para cumplir con responsabilidad su rol y de rendir cuentas a sus mandantes.

El Plan Nacional del Buen Vivir, en respuesta a este debilitamiento y deslegitimación de lo público, expresa que “Uno de los principales problemas de las últimas décadas fue la privatización de lo público, la construcción de una nueva sociedad obliga a recuperarlo. Ello implica retomar la idea de la propiedad y el servicio público como bienes producidos y apropiados colectiva y universalmente. Existe un conjunto de bienes a cuyo acceso no se pueden poner condiciones de ningún tipo, ni convertir en mercancías a las que solo tienen derecho quienes están integrados al mercado. El Estado debe garantizar el acceso sin restricciones a este conjunto de bienes públicos”²⁹.

Esto guarda relación con el hecho de que las organizaciones humanas son sistemas vivos, adaptativos y complejos que permiten pensar en nuevas formas de gestionar el futuro. Posiblemente los principios de la teoría del caos/complejidad puedan traducirse en diseños prácticos que permitan a una organización (y con mayor razón el Estado) reinventarse a sí mismos y mantener altos niveles de capacidad de respuesta y agilidad.

El diseño de un modelo de gestión acorde a la realidad de las organizaciones debe fundamentarse en los siguientes principios³⁰:

Cuadro 7

Principios para el diseño de un modelo de gestión organizacional

PRINCIPIOS PARA EL DISEÑO DE UN MODELO DE GESTION ORGANIZACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • El equilibrio es un precursor de la muerte. • Ante una amenaza, o cuando se movilizan ante una oportunidad imperiosa, las organizaciones vivas se mueven hacia el borde del caos. • Cuando se produce este entusiasmo, los componentes de estos sistemas vivos se autoorganizan y de la agitación emergen nuevas formas y repertorios. • Las organizaciones solo pueden ser perturbadas, no dirigidas, por ello hay que prepararse para lo inesperado.
---	---

Fuente: PASCALE, R.T.: El líder en Tiempos de Caos. Barcelona, PAIDOS, 2002.

El equilibrio es un enorme riesgo para la organización porque es menos sensible a los cambios de su alrededor; lo que lo sitúa en un nivel máximo de riesgo. La supervivencia de cualquier sistema depende de su capacidad de adaptación y la capacidad de adaptación solo puede ser atribuida a las personas que conforman las organizaciones.

²⁹ Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, Quito, SENPLADES, 2009.

³⁰ PASCALE, R.T.: El líder en Tiempos de Caos. Barcelona, PAIDOS, 2002.

Por otro lado, los desequilibrios que llevan al caos, provocan altos niveles de mutaciones y experimentación, que conducen a buscar y a encontrar más soluciones creativas y completamente nuevas. “Empujar a la organización hacia la incertidumbre provoca una enorme capacidad generadora de innovación”³¹.

La autoorganización se poya en la inteligencia que existe en cada una de las partes de un sistema adaptativo complejo (en la mente de cada servidor o empleado) y hace posible aprovechar este recurso y desatar su extraordinario potencial, lo que hace posible que las organizaciones aprovechen sus oportunidades para solucionar los problemas en la medida que estos van surgiendo.

Prepararse para lo inesperado significa que no se puede dirigir un sistema vivo. Una organización es compleja porque su carácter es eminentemente indeterminista. Las organizaciones están determinadas por las probabilidades, no por las certezas. “El reto es perturbar el sistema, de manera que llegue al resultado deseado”³².

Como ya se ha revisado en el tema tratado de estado y gestión pública, las instituciones del Estado, deben desarrollar nuevas formas para enfrentar a la complejidad a través de su capacidad de aprendizaje.

En armonía con lo tratado, la teoría postmoderna propone como alternativa a las organizaciones jerárquicas, las siguientes formas organizacionales³³:

- En red
- La virtual
- La heterarquía
- La gestión pública institucional³⁴

Organización en red

El modelo de red es el que mejor representa la idea de superación de fronteras organizacionales, se entiende como una red relacional compuesta por unidades sociales caracterizadas por intereses comunes. Las personas y unidades constituyen los nodos y las líneas entre éstas son las relaciones³⁵.

En esta forma de organización, a diferencia de la burocrática, no se disponen de descripciones de cargo formales, sino que los miembros redefinen sus tareas de acuerdo con las necesidades y expectativas que demande su trabajo. Las decisiones no son tomadas por una instancia central, sino son el producto de interacciones emergentes, descentralizadas y autoorganizadas, el poder de la decisión no está basado en las posiciones jerárquicas y la gerencia se limita a la dirección indirecta de los procesos decisorios no jerárquicos y su legitimación posterior³⁶.

³¹ PASCALE, R.T.: Op. Cit.

³² PASCALE, R.T.: Op. Cit.

³³ FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

³⁴ La última forma de organización corresponde al modelo adoptado por el Gobierno Ecuatoriano, conocido también como modelo “R”

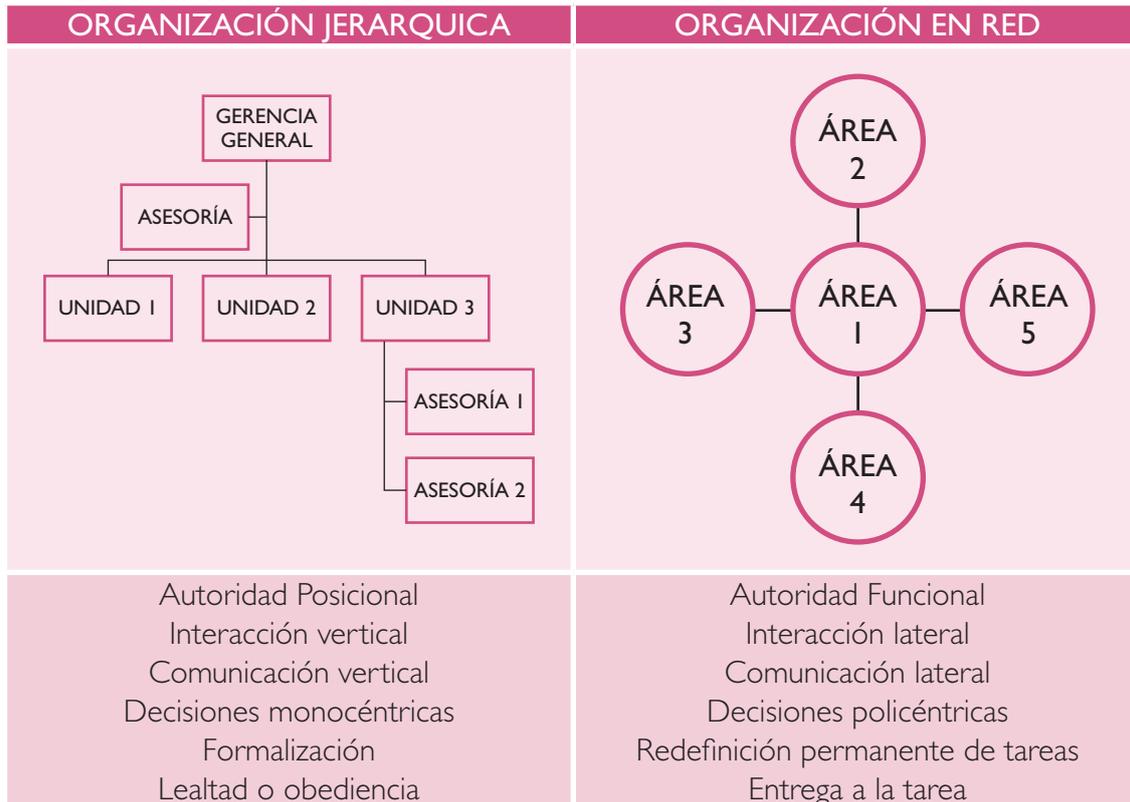
³⁵ FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

³⁶ FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

Nótese que esta misma definición puede aplicarse a los denominados dashboards o tableros de comando, que obtienen sus resultados a partir de este tipo de interacciones, pero vistos no desde el punto de vista organizacional, sino desde la perspectiva del control.

Figura 1

Comparación entre jerarquía y organización en red



Fuente: FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

Organización virtual

Avanzando en las nuevas formas organizacionales, una segunda corresponde a las organizaciones virtuales que dado el enorme avance de la ciencia y la tecnología han evolucionado desde “la realidad como imagen a la imagen como realidad”.³⁷

William Mitchel³⁸ en su libro “Ciudad de Bits”, señala que así como las antiguas polis estaban provistas de ágoras, mercados y teatros, para aquellos que vivían dentro de sus muros, la “bitsfera” del siglo XXI requerirá de un creciente número de lugares de asamblea o reunión virtuales, intercambios y sitios de entretenimiento para el pueblo que esté conectado a ella.

Hoy podemos observar como la frontera entre lo real y lo virtual se va haciendo más estrecha e incluso podríamos atrevernos a decir que se está volviendo más indefinida,

³⁷ MUNNÉ, F, De la Realidad Natural a la Realidad Artificial. Citado por FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

³⁸ MITCHEL, W.: La Ciudad en el Mundo Virtual, 1997. Citado por FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

e incluso inexistente debido a que ya es parte de nuestro entorno vital. La sociedad de la información ya analizada, da cuenta de los avances en la gestión gubernamental para realizar gestiones por medios electrónicos a través del internet. En futuro cercano los servicios públicos pasarán a ser virtuales en todo aspecto relacionado con trámites, y más personalizados y optimizados en cuando se trate de atención personalizada.

En este sentido, la organización virtual puede ser comprendida como aquella que, a través de del cambio mediatizado, potencia recursos y relaciones actuales o potenciales, logrando un mejoramiento funcional a través de la creatividad; sin embargo, el cambio de medios no está limitado a las tecnologías de información y de comunicación, sino que abarca, a todos los medios de regulación: dinero (en los mercados), poder (en las jerarquías) y saber (en las cooperaciones)³⁹.

Cuadro 8
Organización Tradicional vs. Organización Virtual



ORGANIZACIÓN TRADICIONAL	CRITERIOS	ORGANIZACIÓN VIRTUAL
Material	DESMATERIALIZACION	Principalmente inmaterial
Sujeta al espacio	DESLOCALIZACION	Principalmente no sujeta al espacio
Sujeta al tiempo	ASINCRONIZACION	Principalmente no sujeta al tiempo (24 horas)
Propiedad de medios, integración vertical, magnitud física, nexo estrecho con proveedores	ATOMIZACION INTEGRATIVA	Desintegración vertical y reintegración virtual, redes de generación de valor físicas y virtuales
Estructura organizacional, funcional, jerárquica	TEMPORALIZACION	Estructura organizacional procesal (modularización)
Producción en masa estandarizada	INDIVIDUALIZACION	Mass customización (individualización de producto y empresa)
Formas de cooperación ancladas institucionalmente	NO INSTITUCIONALIZACION	Ninguna institución propia

Fuente: LITTMANN, P. 2000, citado por FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

El futuro de las organizaciones públicas y privadas está marcado en el presente por muchos de los criterios que podemos percibir como presentes en nuestro país, así podemos

³⁹ LITTMANN, P; JANSEN, S. 2000. Citado por FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

observar; por ejemplo, la desmaterialización de muchos servicios como el sistema de rentas internas, el sistema nacional de compras públicas, el sistema de afiliación al IESS, que son manejados principalmente, en un espacio virtual, que no requiere de un lugar físico definido y puede ser utilizado intemporalmente. Las capacidades de estos sistemas en red, permiten a su vez generar valor al usuario y tienen un beneficio económico y social sin precedentes.

Si imaginamos el acceso a una ventanilla virtual, con un usuario y contraseña definidos, podemos manifestar que estamos obteniendo una atención individualizada, que difícilmente podría ser generada en un sistema tradicional anclado institucionalmente a un hábitat material.

En esta nueva forma de gestionar la realidad, “las fronteras de la organización se diluyen como consecuencia de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Se habla hoy de organizaciones sin fronteras (borderless world). Cultura y confianza son los dos comodines de la organización postmoderna.”⁴⁰

Organización heterárquica

Una tercera forma de organización es la heterarquía, (del griego heteros que significa el otro y archein que significa gobernar), “es una forma de organización en la que las relaciones de mando y de subordinación no son fijadas permanentemente, sino se desarrollan autónomamente y de acuerdo a las tareas, sin la injerencia de un centro dominante permanente. Las relaciones verticales son sustituidas por reglas de competencias situacionales y temporales”⁴¹.

La gestión de las organizaciones modernas, jerárquicas o weberianas, a esta forma postmoderna, implican un cambio radical no solo en la estructura institucional, sino también y sobre todo, en la cultura organizacional. Los servidores públicos deben cambiar su mentalidad vertical de relación de dependencia para aceptar varios liderazgos y varias subordinaciones, a la par que transitan en varios proyectos. Estos cambios bien podrían definir la transformación del puesto oficio al puesto polifuncional y heterárquico.

Los temas a resolver desde lo postmoderno, están vinculados a cómo, cuándo y quién ejercerá el liderazgo, cómo se aplicarán los sistemas de retribuciones en esa nueva institución y cómo ha de definirse el organigrama o la forma de organización plana que la sustente.

Organización de la gestión pública institucional orientada a resultados

La cuarta forma de organización, es la que hemos denominado la Gestión Pública Institucional orientada a resultados, cuya implementación se ha iniciado ya en el Ecuador; se define como el conjunto de procesos, actividades y herramientas interrelacionadas en un sistema de gestión organizacional, para hacer más eficientes y eficaces los servicios a la ciudadanía, fundamentándolos en principios constitucionales, legales, políticos y técnicos, a través del

⁴⁰ ASHKENAS, R.: The Boundryless Organization. San Francisco, 1995, citado por FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

⁴¹ BUEL, A. 1987, citado por FRIEDMANN, Reinhard, Op. Cit.

mejoramiento continuo, el desarrollo meritocrático de los servidores públicos y el uso de tecnologías innovadoras⁴².

Los principios del modelo de gestión pública institucional son la eficiencia, eficacia, calidad, desconcentración, descentralización, coordinación, ética, transparencia, equidad, participación, sentido de pertenencia, responsabilidad social y ambiental.

Los valores del modelo son la honestidad, integridad, respeto, lealtad, dignidad, equidad, responsabilidad, igualdad, democracia, libertad y disciplina.

Con el fin de mantener un solo direccionamiento estratégico, se definieron los siguientes componentes del modelo de reestructuración:

1. Planificación de la organización institucional
2. Gobierno por resultados
3. Gestión de planes, programas y proyectos
4. Gestión de procesos
5. Gestión del talento humano
6. Estrategias complementarias al modelo de reestructuración

La planificación de la organización institucional es el conjunto de metodologías y herramientas técnicas que permiten dimensionar el tamaño de la institución, homologar las estructuras orgánica, posicional y los procesos que la conforman⁴³.

El gobierno por resultados es el procedimiento mediante el cual se definen, alinean, transparentan, se da seguimiento y actualizan los planes estratégicos y operativos de las instituciones públicas, de acuerdo a la política y estrategias nacionales, definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, para una entrega eficiente y eficaz de resultados para la ciudadanía⁴⁴.

La gestión de planes, programas y proyectos es el procedimiento mediante el cual las instituciones administran a través de objetivos, indicadores y resultados, el ciclo de vida de los planes, programas y proyectos, con el fin de que contribuyan al cumplimiento de los objetivos nacionales, institucionales y de eficiencia gubernamental⁴⁵.

La gestión de procesos es un conjunto de actividades sistemáticas que siguen un ciclo de mejora continua que implica una definición, medición, análisis, mejora y control de los procesos institucionales, con el objetivo de que las instituciones de la Administración Pública, entreguen servicios eficientes y de calidad que satisfagan al ciudadano⁴⁶.

⁴² Norma Técnica del Modelo de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional: Quito, SNAP, 2011

⁴³ Norma Técnica del Modelo de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional: Quito, SNAP, 2011

⁴⁴ Norma Técnica del Modelo de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional: Quito, SNAP, 2011.

⁴⁵ Norma Técnica del Modelo de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional: Quito, SNAP, 2011.

⁴⁶ Norma Técnica del Modelo de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional: Quito, SNAP, 2011.

La gestión y optimización del talento humano es el conjunto de procedimientos y herramientas integrados para administrar desarrollar, potencializar, comprometer y motivar al talento humano, fomentando el desarrollo de los conocimientos, habilidades y valores, acordes a los méritos desarrollados por los servidores públicos⁴⁷.

Para que el modelo funcione, deben desarrollarse estrategias complementarias, como son⁴⁸:

- a) Diccionarios de gestión pública institucional
- b) Gestión del cambio
- c) Código de ética para el buen vivir
- d) Redistribución de espacios físicos e imagen
- e) Responsabilidad social y ambiental

Los beneficios esperados del modelo, comparados con la situación actual de las instituciones públicas son los siguientes:

Cuadro 9
Beneficios del modelo de gestión pública institucional

ACTUAL	BENEFICIOS DEL MODELO
Administración funcional, parcial gestión por procesos	Administración por procesos y proyectos
Gestión individual (autista)	Gestión integral (sistémica)
Duplicidad en la gestión	Direccionamiento único
Planificación sin gestión	Gestión de la planificación
Cumplimiento de tareas	Cumplimiento de objetivos
Elaboración de informes en forma manual	Uso de herramientas tecnológicas
Selección clientelar	Selección de personal por meritocracia
Cultura por historia (paradigmas)	Gestión del cambio de la cultura – innovación
Gestión del cambio evolutiva	Gestión del cambio radical
	Certificación de la calidad

Fuente: SNAP-ECUADOR 2011

Los modelos de gestión deben adaptarse a la realidad en la que se implanten, por ello los componentes y principios, así como su mecanismo de aplicación deben ir adaptándose en el tiempo, para posibilitar como ya se ha indicado el proceso de mejora continua, tan necesario para la institucionalidad de nuestro país y que por décadas ha sido una demanda constante de la ciudadanía.

⁴⁷ Norma Técnica del Modelo de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional: Quito, SNAP, 2011.

⁴⁸ Norma Técnica del Modelo de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional: Quito, SNAP, 2011

Capítulo II

Capacidad Estatal

2.1 Puntos básicos de la capacidad estatal

La capacidad estatal plantea una serie de interrogantes que pueden ayudar a definirla. Entre otras debemos resolver las siguientes: ¿Qué se entiende por capacidad estatal?, ¿Dónde se ejerce la capacidad estatal?, ¿Cómo y para qué se expresa la capacidad estatal?, y la pregunta fundamental es ¿quiénes deciden y ejecutan las acciones referidas a la capacidad estatal?.

Procuremos resolver muy brevemente cada una de las citadas interrogantes:

Capacidad estatal es “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”⁴⁹.

Esa aptitud, idoneidad, disposición o destreza, no se limita únicamente a la esfera interna de la gestión organizacional, se refiere además a cómo se está ejerciendo la autoridad, cómo se están traduciendo en acciones las políticas públicas, cómo se está desempeñando el talento humano en su atención con los usuarios, beneficiarios y clientes, cómo se están manejando sus recursos y cómo están alineados los procesos y recursos, y cómo se manifiesta esta capacidad en el concierto internacional.

Respecto a dónde se pone de manifiesto la capacidad estatal, evidencia la forma de ejercerla, bien sea a través de unidades centralizadas, desconcentradas, deslocalizadas, descentralizadas, e incluso virtuales. Los puntos fuertes de esta forma de organizar lo público sin embargo, no están limitados a lo espacial, sino a la calidad de las mismas y al nivel del ejercicio real de la desconcentración y descentralización, a la cobertura y a la magnitud de la atención a quienes necesitan de la misma.

Resulta muy interesante observar en este análisis, el cómo y para qué se ejerce la capacidad estatal y considerarlos en forma conjunta “pues es muy común confundir medios con fines”⁵⁰.

El cómo (medios) hace referencia a los niveles de coordinación, agilidad, flexibilidad, calidad, innovación, sostenibilidad y calidez. El para qué (fines) está enfocado en aspectos de eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y legitimidad.

Al tratar de responder para quiénes se ejerce o quienes ejercen la capacidad estatal, surgen problemas cuyas soluciones tratan de atender aspectos materiales y simbólicos, los primeros serían los logros físicos, infraestructura y equipamiento, que de parte y parte alcancen, fruto de la asignación de recursos a través de juegos de poder, y los segundos corresponden al entramado normativo y decisiones que se tomen a favor o en contra del administrado.

⁴⁹ REPETTO, Fabián: Capacidad Estatal, requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Washington D.C., INDES-BID, 2004

⁵⁰ REPETTO, Fabián: Op. Cit.

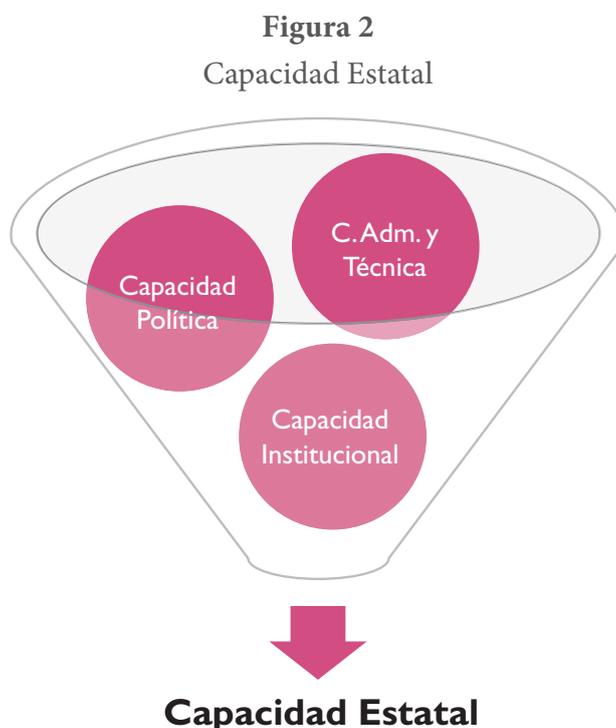
Las organizaciones burocráticas suelen atender más a los medios que a los fines; es decir, son altamente eficientes, pero ineficaces. El Ecuador no es la excepción y existen muy pocos y aislados ejemplos de instituciones que actúen o hayan conseguido altos niveles de efectividad.

2.2 Componentes y atributos de la capacidad Estatal

Una vez establecida la dimensión institucional de la capacidad estatal, podemos analizar los tipos o componentes de la capacidad Estatal, y para ello analizaremos preliminarmente a Grindle (1996)⁵¹, quien presenta cuatro tipos de ellas: la capacidad administrativa, capacidad técnica, capacidad política y capacidad institucional.

Por “capacidad administrativa” entiende la habilidad de los estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios; por “capacidad técnica”, la habilidad de los mismos para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de política económica; por “capacidad política”, a la habilidad de los estados para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de los intereses sociales, incorporando la participación social en las decisiones y la resolución de conflictos; y, finalmente, por “capacidad institucional”, la habilidad de los estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica⁵².

Para efectos de análisis, con base a esta clasificación, separaremos a los componentes de la capacidad estatal en tres grupos: Capacidad Administrativa y Técnica; Capacidad Política, y Capacidad Institucional, representados en la siguiente figura:



Fuente: REPETTO, Fabián: Op. Cit.

⁵¹ GRINDLE, 1996, citado en REPETTO, Fabián: Op. Cit.

⁵² REPETTO, Fabián: Op. Cit.

Capacidad Administrativa y Técnica

Cuando hablamos de capacidad administrativa debemos pensar concretamente en los actores que la ejecutan; los procesos que se han generado para cumplir con las demandas de la sociedad; y, el uso de los recursos que emplean para obtener los resultados esperados o programados.

Los tres elementos conjugados determinan la dimensión administrativa y técnica de la capacidad estatal, que debe ayudar a resolver los problemas comunes de las organizaciones, como son: 1) aquellos asociados a la organización interna y asignación de funciones dentro de un esquema operativo, previsto para la ejecución del proyecto; 2) Los derivados de la falta de disponibilidad de recursos físicos y financieros, necesarios para la realización de tareas previstas; 3) los atribuibles a las políticas de personal y sistema de premios y sanciones que enmarcan la ejecución de los proyectos; y, 4) los derivados de la insuficiente capacidad individual de los actores responsables de tareas en el marco del proyecto, en cuanto a la información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas para dichas tareas⁵³.

Esta capacidad implica un cambio en la visión por parte de los servidores públicos y de los entes de control público, para pasar de la organización formal, racional o burocrática, a una flexible, innovadora y preocupada por las personas, más que por los formalismos creados por las propias instituciones, para garantizar sus posiciones o cargos, es decir, cambiar del concepto de “puesto oficio” con atribuciones únicas, al “polivalente” o adaptativo⁵⁴, como ya se indicó anteriormente.

El puesto oficio se caracteriza por:

- a) Tener amplios componentes manipulables y operativos;
- b) Las tareas realizadas son perceptibles y culminan por lo general con resultados tangibles;
- c) Las tareas son concretas y específicas y tienen un campo de acción limitado; y,
- d) Los conocimientos para realizar estas tareas son muy específicos.

En otras palabras el “puesto – oficio” conoce mucho de muy pocas cosas y se centra en que hay qué hacer y cómo hacerlo.

Por su parte el “puesto-polivalente” o “puesto - polifuncional” nace como respuesta a las exigencias tecnológicas, a la necesidad de optimizar los costos laborales, y a la necesidad de ser competitivos. Las principales características de un puesto polivalente podrían resumirse en:

⁵³ Con base a estudios de OSZLAK y ORELLANA, 2001; PALERMO 1998; ALONSO, 2001) en dónde sintetizan algunas áreas de habilidades para detectar problemas técnico burocrático. Citado en REPETTO, Fabián: Op. Cit.

⁵⁴ SANCHEZ, José. “Del Puesto - Oficio al Puesto Polivalente”. Citado en ORDOÑEZ, Miguel. La Nueva Gestión de los Recursos Humanos. Barcelona: Ediciones Gestión 2000 S.A., 1995.

- a) Las ocupaciones de estos puestos están orientadas más al área de monitoreo, control y evaluación que al área operativa, aunque en ocasiones sea preciso actuar en este campo;
- b) El campo de acción es más amplio que el de los puesto-oficio;
- c) Existe una visión integradora más amplia; y,
- d) Se orienta a qué se debe conseguir y al resultado.

Según Urien, uno de los aspectos que ha permitido mejorar el rendimiento de la empresa es que dentro del “puesto-polivalente” se genera la movilidad funcional, conocida también como polivalencia funcional. Esta movilidad o rotación de los puestos “(...) conlleva a una variación importante en el contenido funcional del puesto de trabajo a desempeñar, definido por las capacidades, los conocimientos y las habilidades necesarias para lograr el nivel de excelencia requerido”⁵⁵.

Como podemos observar, la capacidad administrativa y técnica está determinada por el nivel de desarrollo del talento humano y es éste el que condiciona la calidad de los servicios que se prestan por parte del Estado a la sociedad.

Capacidad Política

La capacidad administrativa es “condición necesaria pero no suficiente” para lograr eficiencia y efectividad en la prestación de los servicios públicos. Para que esta se concrete se necesita de la capacidad política, entendida como “la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública”⁵⁶.

Para el caso ecuatoriano, la capacidad política no solo se asocia a los recursos del poder y actores relevantes, sino a todos los actores y a todos los recursos, lo cual torna más compleja la posibilidad de encuentros que marquen el rumbo a seguir. Por ello la planificación participativa que culminó con el Plan Nacional del Buen Vivir; más que las “posiciones” de los actores o de los políticos, alinea los “intereses” que permitirán el desarrollo armónico, sostenido y sostenible del país.

Con un instrumento técnico como es la planificación, los acuerdos a los que deben llegar los actores y los políticos, son más instrumentales que conceptuales y no están sujetos a los vaivenes de la politiquería⁵⁷ o al clientelismo de las campañas electorales.

⁵⁵ URIEN, Cristina. “Una Experiencia de la Movilidad Funcional”. Citado en ORDOÑEZ, Miguel. Modelos y Experiencias Innovadoras en la Gestión de los Recursos Humanos. Barcelona: EDICIONES GESTION 2.000, 1995.

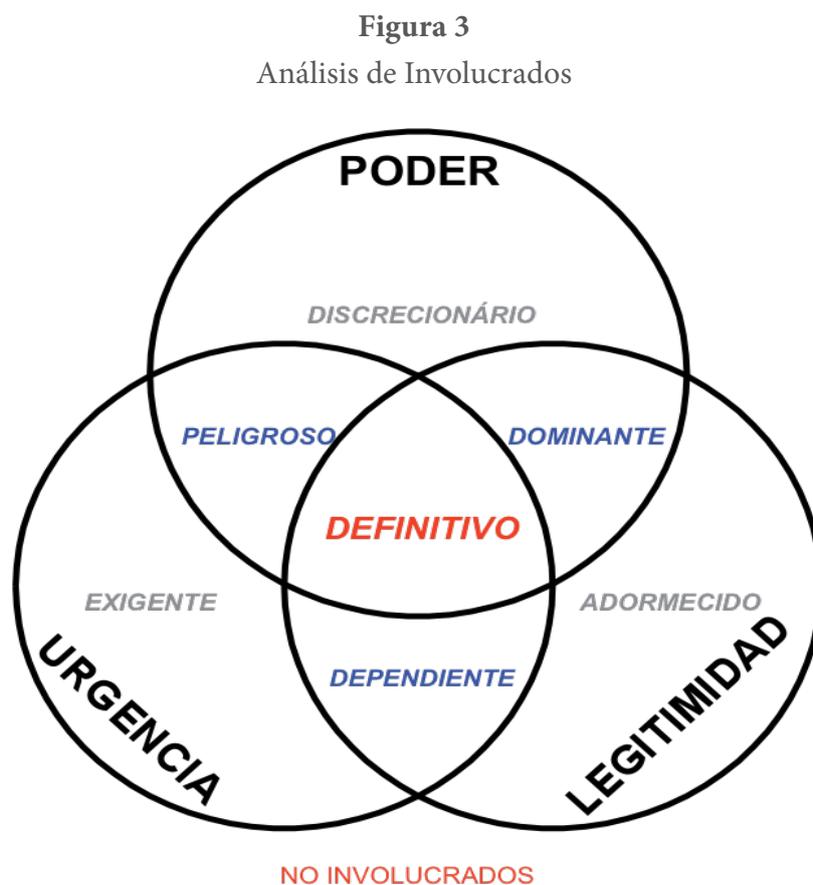
⁵⁶ REPETTO, Fabián: Op. Cit.

⁵⁷ Se cita “politiquería” para diferenciarla de la “política” con la que se construye el Estado y el diálogo que debe existir para lograrlo.

Un modo de profundizar el vínculo entre capacidad política y actores que pueden encarnarla, es explorando el tema de la gobernabilidad, misma que depende de una serie de “acuerdos” básicos entre las élites dirigentes, que logran un grado significativo de aceptación social en torno a tres ámbitos principales de la vida social⁵⁸: nivel de cultura política -compleja amalgama de ideas y valores que conforman “modelos” de orientación política- el nivel de las reglas e instituciones del juego político que configuran “formulas institucionales”; es decir, los mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones que, en un nivel más amplio, configuran el régimen político; y finalmente, los acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas, orientadas a responder a los desafíos de la “agenda pública”⁵⁹.

Esto, sin embargo, nos lleva al hacer el análisis del Estado a partir de los grupos de actores e intereses que son comúnmente llamados involucrados, mismos que actúan a partir de tres elementos básicos, como son el poder, la urgencia y la legitimidad.

La gráfica siguiente procura representar los grados de interacción de los actores que determinan la capacidad política⁶⁰.



Fuente: Mitchel, Agle & Wood. Categorização de stakeholders, 1999.

⁵⁸ REPETTO, Fabián: Op. Cit.

⁵⁹ REPETTO, Fabián: Op. Cit.

⁶⁰ FALÇÃO, Humberto; RUBENS, Joaquim. Identificando “stakeholders” para la formulación de la misión organizacional. Publicado en: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 15 (Oct. 1999), Caracas

El poder se refiere a la existencia, presente o futura de recursos coercitivos (fuerza física, armas), recursos utilitarios (tecnología, dinero, conocimiento, logística, materias primas) y recursos simbólicos (prestigio, estima, carisma) para imponer su demanda sobre los demás actores, en una relación o juego social⁶¹.

La legitimidad se obtiene a partir de los supuestos o percepciones que tienen los involucrados para que sus expectativas sean cumplidas por un actor social, sea una persona, organización, marca, etc. Así, cuanto más deseables fueren las necesidades de la sociedad, más legítimas aparecen. Este concepto de legitimidad debe entenderse como algo socialmente deseable, lo cual implica el reconocimiento que los actores sociales no siempre tienen claramente definido lo que es deseable en ciertas circunstancias⁶².

La urgencia hace referencia a la necesidad de atención inmediata a las demandas o intereses de un actor. Esa necesidad puede ser referente u originaria de la sensibilidad temporal de la no aceptación de su petición; y la criticalidad, o importancia de su clamor; tomando en cuenta la posibilidad de daño a sus derechos, propiedad, sentimientos y expectativas⁶³.

Podemos observar que los espacios de negociación y los límites de las mismas obedecen a las necesidades y expectativas de los actores o involucrados, y a los recursos actuales o potenciales con que cuentan, por ello es deber del Estado y de su ejecutora la Administración Pública, buscar el justo equilibrio que satisfaga sus necesidades, si afectar las de los demás actores.

Capacidad Institucional

Las instituciones constituyen un aspecto central de la capacidad estatal, ya que son los lugares de encuentros físicos o virtuales, en los cuales se realizan las transacciones públicas, limitadas por un tejido de mecanismos históricamente conformados, que se denominan “marco institucional”, entendido como las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores⁶⁴.

En el Ecuador, la institucionalidad del Estado, en las últimas tres décadas, ha sufrido considerables cambios, debido a la tendencia política del gobierno, los criterios técnico - políticos del momento, provenientes de estudios del Estado por parte de instituciones supranacionales, o muchos otros factores de carácter general, pero no ha sido dimensionadas en forma individual, con base a las reales necesidades que demandan los ciudadanos, clientes, usuarios o beneficiarios que el mismo Estado pregona proteger.

Al igual que lo sucedido al sector privado, que pasó de una visión de oferta en la que los bienes y servicios se colocaban en grandes mercados con capacidad de compra y escasas expectativas individuales, grandes empresas que producían en serie productos incluso

⁶¹ FALÇÃO, Humberto; RUBENS, Joaquim. Op. Cit

⁶² FALÇÃO, Humberto; RUBENS, Joaquim. Op. Cit

⁶³ FALÇÃO, Humberto; RUBENS, Joaquim. Op. Cit

⁶⁴ REPETTO, Fabián: Op. Cit.

desconocidos por el usuario, a una demanda en la cual el usuario exige y determina las especificaciones de lo que desea y cómo y cuándo lo desea. Lo estatal desde hace dos décadas en el Ecuador, también tiene que preguntarse y deducir cuáles son las necesidades de los diferentes segmentos de usuarios y/o beneficiarios que demandan servicios de calidad y oportunidad por parte de la iniciativa pública.

La forma de satisfacer esas necesidades implica estructurar al Estado, de manera que las instituciones gubernamentales puedan estar más cerca de sus mandantes, no solo físicamente (desconcentración y descentralización), sino con agilidad y decisión (mejora de procesos, proyectos y productos)

Tratamos entonces, de construir un Estado “para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal”.⁶⁵

La pregunta esencial es: ¿de qué manera la reorganización institucional, puede viabilizar propuestas de reformulación de la gestión pública del Estado? La respuesta es un común denominador en América Latina, esto es, tomar en consideración tres grandes problemas específicos de la región, como son: “la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social. Son estas tres especificidades que, en gran medida, plantean nuevos horizontes a la reforma del Estado en América Latina, para constituir una perspectiva diferente de la anterior; meramente financiera y tecnocrática”⁶⁶.

La dimensión institucional entonces es vista como parte del eje del cambio y no como un conjunto de organizaciones que deben ser “achicadas” o desaparecidas como fruto de la desregulación o la transferencia privatizadora de competencias a la empresa privada.

La dimensión institucional es, bajo esta perspectiva, el espacio de construcción social de la infraestructura técnica, política, económica y social, que atiende a las demandas de la sociedad, con una visión sinérgica de desarrollo de las personas (demandas insatisfechas de la sociedad) y la realización personal de los servidores públicos (meritocracia).

Así vista la dimensión institucional, para que afecte positivamente a la relación Estado - sociedad, debe considerar tres aspectos: primero, la necesidad de contar con recursos para realizar un cambio institucional; segundo, la expectativa de vida de las instituciones debe ser superior que la de los resultados o estrategias; y, tercero, la mayor duración institucional extiende el espacio de incertidumbre acerca de los verdaderos resultados que generará a largo plazo⁶⁷.

⁶⁵ CLAD, La Nueva Gestión Pública para América Latina: Consejo Directivo del CLAD, sesión del día 14 de octubre de 1998

⁶⁶ CLAD, Op. Cit.

⁶⁷ BERTRANOU, citado en REPETTO, Fabián: Op. Cit. El texto ha sido modificado en algunos aspectos.

Siguiendo con el análisis y luego de revisados los componentes de la capacidad estatal, es necesario determinar cuáles son o deben ser los atributos de la capacidad estatal o dicho de otro modo, la forma como se expresa la capacidad estatal.

Un listado preliminar los ubica en las siguientes: coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad y evaluabilidad a nivel de medios; y, eficiencia, eficacia, accountability, legitimidad y equidad a nivel de fines⁶⁸.

2.3 Obstáculos para el cambio institucional

Un punto interesante a plantear respecto a los obstáculos que se pueden encontrar para ejercer o aplicar un cambio institucional es determinar primero las influencias externas e internas para que se produzca ese cambio institucional.

Las influencias externas están marcadas como ya se ha indicado, por la capacidad política de quiénes serían las cabezas visibles de las transformaciones institucionales, no solamente como ejecutores, sino como ideólogos de cambios profundos y trascendentales que den un giro a la situación actual en la que se encuentra la gestión pública.

Cuando nos referimos a la ideología, estamos hablando de las verdaderas intenciones por resolver los problemas de la sociedad a nivel de calidad (soluciones parches, parciales, integradas) oportunidad (concordancia con el corto, mediano o largo plazos) y equidad (soluciones para unos grupos, para muchos o para todos).

Cuando hablamos de ejecutores, incursionamos en aspectos tales como los límites factibles de la capacidad estatal en su relación entre la administración y los administrados. La administración debe centrar su acción en la gestión de la planificación interna para alcanzar los objetivos y resultados pactados con la sociedad o que obedezcan a la coyuntura y fueren importantes o incluso inevitables (efectos de cambio climático, demandas sociales no consideradas, problemas económicos, catástrofes naturales, entre otras); gestión de planes, programas y proyectos (corrientes y de inversión), mejoramiento continuo de procesos para atender de mejor forma y en el menor tiempo posible a los clientes, usuarios o beneficiarios a la vez que incrementa el control del uso de los servicios entregados; y, la gestión del talento humano que mejore las aptitudes y actitudes de servidores y trabajadores públicos, en su relación con la sociedad en general.

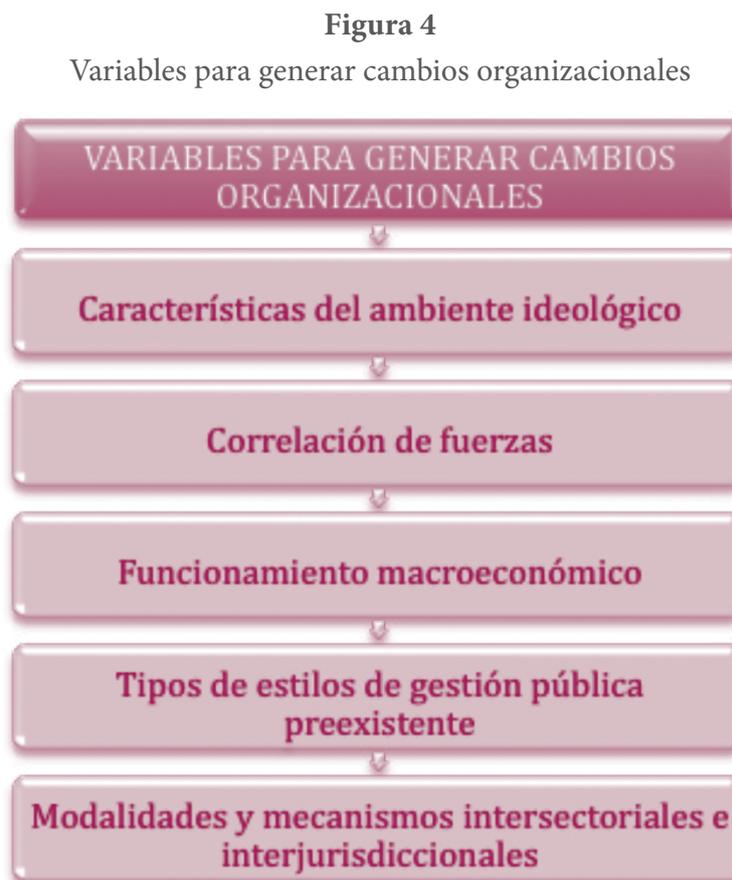
Indudablemente que el papel de la política no solo se refiere a la relación político partidista y al apoyo técnico e ideológico que se reciba de los militantes y simpatizantes de una u otra tendencia, también juega papel importante la capacidad y honestidad de los líderes que decidan sobre los asuntos públicos, para desarrollar y proteger los cambios en la capacidad estatal. Por ello Lopes y Theisohn afirman que: “Los líderes fuertes pueden asegurar que el desarrollo de capacidades reciba el énfasis que merece en todos los escenarios, razón por la cual la relación entre desarrollo de capacidades y liderazgo es fundamental para lograr una transformación. Es de importancia crítica fortalecer el liderazgo para proteger desde

⁶⁸ REPETTO, Fabián: Op. Cit.

el inicio la inversión en capacidades. Líderes ineptos pueden destruir décadas de paciente trabajo con instituciones y personas, o incluso utilizar los conocimientos disponibles para provocar una regresión social"⁶⁹.

Estos cambios, no obstante, van a estar asociados con una serie de variables fundamentales⁷⁰: a) características del ambiente ideológico; su relación con el debate público - privado, y el posicionamiento colectivo ante valores como justicia, libertad, solidaridad, otros; b) correlación de fuerzas, sobre todo en lo que se refiere a los actores fundamentales de la vida política; c) funcionamiento macroeconómico, incluyendo por supuesto los niveles de crecimiento, así como la situación del contexto internacional; d) tipos de estilos de gestión pública preexistente, particularmente su vinculación con las características de la administración pública y la forma de canalizar las demandas colectivas; y e) modalidades y mecanismos vigentes asociados a procesar la gestión pública en el plano intersectorial e interjurisdiccional.

La figura siguiente nos permite resumir las variables citadas.



En resumen, no basta mejorar uno de los componentes de la capacidad estatal, para que este "sistema" funcione, se requiere el fortalecimiento de todas las dimensiones de la capacidad estatal (administrativa y técnica, política e institucional) y que dicho fortalecimiento concuerde en tiempo y espacio con los cambios requeridos por la sociedad.

⁶⁹ LOPES Y THEISOHN, 2003, Citado en REPETTO, Fabián: Op. Cit.

⁷⁰ REPETTO, Fabián: Op. Cit.

Capítulo III

El Gobierno por resultados GPR

3.1. Características

A modo de introducción, podemos indicar que el gobierno por resultados es un concepto y sistema que ha ido evolucionando desde el sector privado, para luego trasladarse o acaso perfeccionarse en el ámbito público, a partir de, cómo ya se ha indicado, la apertura del sector público para actuar con base a la demanda de bienes y servicios, que garanticen la calidad, oportunidad y calidez de los mismos.

Es así como los términos acuñados por Peter Drucker “*Management by Objectives*” (MBO) y “*Managing for Results*” (1954 y 1964) ayudan a esclarecer el tema. En el contexto de la disciplina del *management* (gestión), Drucker formula dos expresiones: *managing BY objectives* y *managing FOR results*. Su traducción al español es gestión (dirección) por objetivos y gestión para resultados⁷¹.

Según la OECD (OECD, 2000), el concepto “Gestión basada en resultados” fue introducido por la *United States Agency for International Development* (USAID) en 1994 para fomentar la descentralización en la toma de decisiones y asociar las asignaciones presupuestarias más a objetivos que a actividades⁷².

El CLAD y el Banco Interamericano de Desarrollo (Serra, Albert, 2007) señalan que el objetivo último de la GPR en el sector público, es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno. En función de esto, proponen la siguiente definición: “La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”⁷³.

⁷¹ CLAD, Taxonomía en Gestión para Resultados y Monitoreo y Evaluación. Proyecto: “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos”. ()

⁷² CLAD, Taxonomía en Gestión para Resultados y Monitoreo y Evaluación. Proyecto. Op. Cit.

⁷³ CLAD, Taxonomía en Gestión para Resultados y Monitoreo y Evaluación. Proyecto. Op. Cit. Textualmente expresa: “USAID introduced Results Based Management in 1994 in order to encourage decentralization of decision-making, and link budget allocations to objectives rather than activities. They presented a paper describing their experience. Some of the lessons they highlighted included the importance of collaborating with partners in performance management, and the need to use a variety of performance indicators and balance annual performance assessment and reporting with longerterm sustainable issues. They also stressed that assessment of results is just one factor in resource allocation decisions; other important factors include development needs, foreign policy considerations, and contributions of other donors.”

Las dimensiones o alcances de esta forma de gestión del Estado, son las siguientes:

1. El resultado es lo clave
2. Adquisición de responsabilidad de los directivos sobre el resultado obtenido
3. Interconexión de los componentes de la gestión para optimizar su funcionamiento
4. Cultura que hace énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos

Al tratar este tema y con base a las dimensiones indicadas en el párrafo precedente, el PNBV expresa que "... la primera dimensión de la democratización del Estado implica la recuperación y fortalecimiento de sus capacidades de planificación, regulación, control y redistribución, desprivatizarlo y hacer posible que represente efectivamente el interés público. La reforma institucional persigue construir un Estado inteligente, dinámico y estratégico, que requiere la consolidación de un servicio civil eficiente, meritocrático y orientado por resultados"⁷⁴.

Una aclaración necesaria sobre este tema, es diferenciar para el caso ecuatoriano sobre los conceptos de "gestión por resultados" y "gobierno por resultados o para resultados"⁷⁵. La gestión es la "acción o efecto de gestionar o hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o un deseo cualquiera"⁷⁶, mientras que gobierno es la acción o efecto de gobernar o mandar con autoridad y dirigir algo, dirigir un país o una colectividad política"⁷⁷. Esta segunda definición se acerca más a los objetivos y estrategias de la Administración Pública ecuatoriana, por cuánto ejecución implica un ámbito más amplio y determina la particularidad de su acción respecto a la sociedad en conjunto.

3.2 Definición de gobierno basado en resultados

Una vez revisadas brevemente las diferencias entre gestión y gobierno por resultados GPR, es necesario ahora más que conceptualizar, dada la dinámica de los cambios en la evolución de la Administración Pública, definir lo que significa para la Secretaría Nacional de la Administración Pública del Ecuador SNAP el GPR, que es "el procedimiento mediante el cual se definen, alinean, transparentan, se da seguimiento y actualizan los planes estratégicos y operativos de las instituciones públicas, de acuerdo a la política y estrategias nacionales, definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, para una entrega eficiente y eficaz de resultados para la ciudadanía"⁷⁸.

El eje de análisis del GPR pone énfasis en la evaluación de acciones y de resultados, en sus diferentes niveles de coordinación; o, expresado de otra manera, consiste en evaluar la eficiencia de los medios y la eficacia de los fines, que surgieron fruto de la planificación y ejecución de las actividades propias de la administración pública.

⁷⁴ Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, Op. Cit.

⁷⁵ Aunque la semántica entre "por" y "para" marca diferencias significativas, se mantiene el uso del "por" con un sentido más amplio.

⁷⁶ Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Vigésima Tercera Edición.

⁷⁷ Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Vigésima Tercera Edición.

⁷⁸ Norma Técnica del Modelo de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional: Quito, SNAP, 2011.

3.3 Gobierno por resultados y su inserción en la política pública

América Latina, en la última década, ha sido caldo de cultivo de muchos procesos de mejora, que sirvieron de preámbulo para llegar a lo que hoy conocemos como GPR, entre esos tenemos los siguientes⁷⁹:

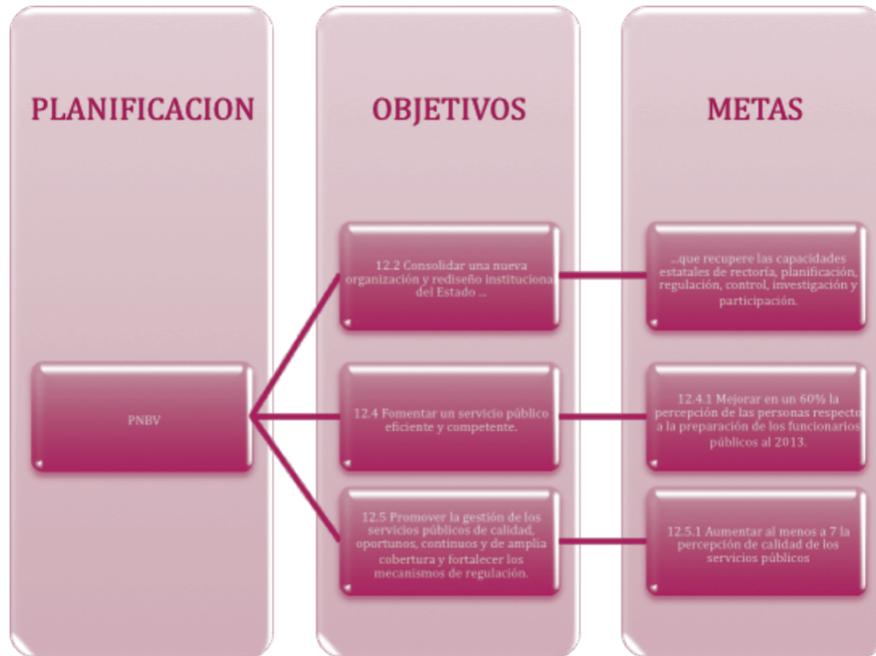
- a) Presupuestación Por Resultados.
- b) Sistemas Nacionales de Inversión Pública, SNIP.
- c) Sistemas de Administración Financiera Integrada, SAFI.
- d) Sistemas de Compras.
- e) Sistemas de Alta Dirección Pública, SADP.
- f) Sistemas de Monitoreo y Evaluación, M&E.
- g) Sistemas de Gestión de Calidad con certificación.
- h) Reformas a los sistemas de impuestos internos.

En el caso ecuatoriano, se ha avanzado en forma sostenida en los temas de presupuesto por resultados, aplicada y administrada por el Ministerio de Finanzas; desarrollo de sistemas nacionales de inversión pública, aplicada y administrada por SENPLADES, sistemas de administración financiera Integrada, impulsadas por el Ministerio de Finanzas; el sistema nacional de compras públicas, liderado por el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOPI); y, las reformas a los sistemas de impuestos internos, lideradas por el Servicio de Rentas Internas (SRI); sin embargo, han sido escasos y esporádicos los esfuerzos realizados para desarrollar un sector público más eficiente, en lo que respecta a los sistemas de alta dirección pública; sistemas de monitoreo y evaluación; y, sistemas de gestión de calidad con certificación.

Como se podrá notar, en gran medida, los sistemas aún no desarrollados o parcialmente desarrollados, corresponden justamente a las áreas de acción del GPR. El enlace entre estos esfuerzos de reestructuración de la gestión institucional, están enlazados con el PNBV, en los siguientes aspectos:

⁷⁹ BRAUM, Miguel, 2007, IDB-CIPPEC, Citado en: CLAD, Taxonomía en Gestión para Resultados y Monitoreo y Evaluación. Proyecto. Op. Cit.

Figura 5
Plan Nacional del Buen Vivir y GPR



Fuente: PNBV 2009-2013

Para reforzar los sistemas aun no desarrollados o parcialmente desarrollados cuyo objetivo es hacer más eficiente la gestión estatal, el Ejecutivo dispuso la implementación del proyecto Gobierno por Resultados GPR, en las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva, delegando dicha atribución a la SNAP⁸⁰.

Para viabilizar esta actividad, a su vez se establecieron a nivel de los ministerios sectoriales, con sus instituciones adscritas y dependientes, banca pública y empresas públicas, creadas con Decreto Ejecutivo, las denominadas Coordinaciones Generales de Gestión Estratégica, con el fin de impulsar, bajo mejores prácticas y en forma estratégica, la gestión institucional para el mejoramiento de la eficiencia de la Función Ejecutiva⁸¹.

Finalmente, se conjugan los actores de las políticas a través de la creación de un Comité de Gestión Pública Interinstitucional⁸², para coordinar la implementación de un modelo de Gestión Pública de la Función Ejecutiva, cuyo cumplimiento será obligatorio, a la vez que se crea el Instituto Nacional de Meritocracia⁸³, con la finalidad de fortalecer la gestión pública, garantizando un sistema de méritos en competencias, habilidades, destrezas y valores, que fomente la excelencia en las instituciones del Estado, en un marco de igualdad de oportunidades, libre acceso, no discriminación y transparencia.

⁸⁰ Decreto Ejecutivo No. 555 de 30 de noviembre de 2010.

⁸¹ Decreto Ejecutivo No. 726 de 8 de abril de 2011.

⁸² Decreto Ejecutivo No. 729 de 11 de abril de 2011.

⁸³ Decreto Ejecutivo No. 737 de 18 de abril de 2011.

Si bien esta propuesta es reciente, se puede observar que pertenece a un todo previamente estructurado en la Planificación Nacional, y a una corriente latinoamericana de mejoramiento de la gestión, que requiere de los mejores servidores públicos, para que hagan su trabajo con responsabilidad, dedicación y compromiso, y que las autoridades nacionales, articulen sus esfuerzos para la construcción de una nueva Administración Pública, que se constituya en un servicio a la colectividad, esté regida por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación⁸⁴.

3.4 Perspectivas del gobierno por resultados: Cuadro de mando de la gestión Estatal

El Gobierno por Resultados, es un proceso de construcción social y adaptativa que está sujeto a la delimitación de variables de análisis o perspectivas que en conjunto deben representar en forma clara y precisa la realidad, o al menos la parte de ella que producirá cambios significativos y radicales que mejoren la calidad de vida de las y los ecuatorianos.

El gobierno por resultados está asociado con el denominado Cuadro de Mando, Tablero de Comando o Dashboard, que es un sistema de dirección (no solo un sistema de medición) que vincula el logro de las metas estratégicas a largo plazo, con las operaciones diarias de una organización, clarificando la visión y estrategia para traducirlas en la acción, a través del rediseño de los procesos de negocio internos, así como alrededor de resultados externos para continuamente mejorar el funcionamiento estratégico y los resultados⁸⁵.

El Cuadro de Mando conserva las medidas financieras, pero procura ampliar a otras medidas no financieras como por ejemplo los clientes, proveedores, empleados, procesos, la tecnología e innovación; en definitiva, determina las perspectivas que crean valor futuro a través de lo que llama factores críticos para el éxito (FCE).

El Cuadro de Mando Integral (CMI)⁸⁶ sugiere que las organizaciones sean evaluadas y dirigidas desde cuatro perspectivas, que se detallan a continuación:

⁸⁴ Constitución de la República del Ecuador, Art. 227.

⁸⁵ KAPLAN, Robert; NORTON, David. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*: Harvard Business School Press, 1996.

⁸⁶ Más conocido en el mundo empresarial como BSC (Balanced Scorecard) por sus siglas en inglés.

Figura 6
Perspectivas del Cuadro de Mando Integral



Fuente: KAPLAN, Robert; NORTON, David. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*: Harvard Business School Press, 1996

Esta forma de ver a las organizaciones, se remonta a los años noventas y nació con un enfoque privado, en el cual se pretendía evaluar hasta qué punto, los ejecutivos de las empresas se sentían seguros con los métodos de Evaluación del desempeño empresarial.

El resultado de este estudio evidenció que los métodos de evaluación estaban basados, casi exclusivamente, en datos contables y financieros consolidados. Estos no representan sin embargo, todas las acciones emprendidas por las empresas, direccionadas con el servicio al cliente, desarrollo de productos, calidad total, competencias individuales y organizacionales.

Los objetivos estratégicos de una empresa son atendidos únicamente cuando la Dirección es capaz de difundir una visión común e introducir acciones relevantes para conseguir el éxito organizacional. El CMI integra tres grupos de acciones que conducen a este fin: a) Estratégicas, b) Operacionales y c) Organizacionales, estableciendo un proceso estructurado para la creación de medidas adecuadas y objetivos en todos los niveles, posibilitando la integración entre los grupos de acciones y garantizando el alineamiento de toda la organización.

La evaluación cuantitativa de las perspectivas se la realiza considerando en cada variable tres escenarios que se denominan: límite superior; límite inferior y promedio.

El límite superior constituye la mejor oferta competitiva que posee la organización y que le permitirá ser líder del mercado. El límite inferior en cambio representa la condición que haría que la oferta de servicios saque a la organización del mercado o que esté actuando por debajo de sus costos de producción. El promedio es la media entre el límite superior e inferior; que permitirá a la organización aplicar "mejoramiento continuo" para ser o constituirse en líder del mercado, líder del sector o ser el mejor en su rama de actividad.

La adopción del CMI, permite traducir claramente la estrategia y las acciones a ellas vinculadas, de forma que cada profesional involucrado pueda comprender y medir su rol en el desarrollo

del negocio, facilitando la interrelación entre las metas corporativas, las unidades de negocio, los equipos y los individuos.

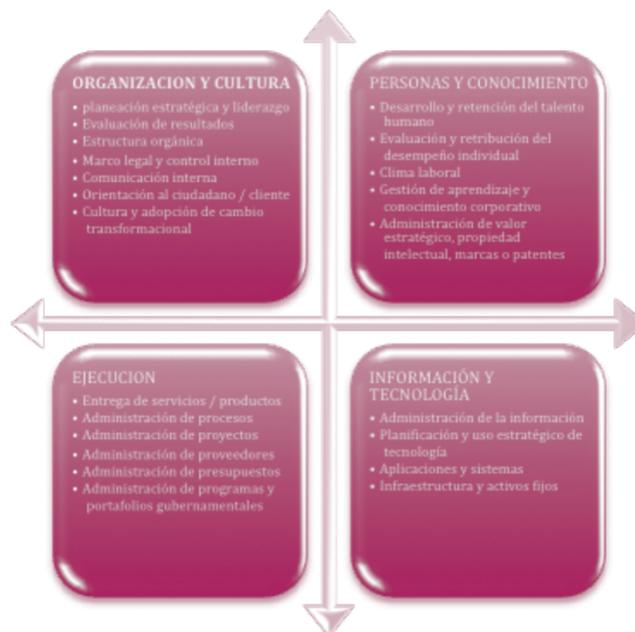
Si bien las cuatro perspectivas son aplicables, en lo público por su fin último que es el bienestar, no siempre se pueden definir las cuatro perspectivas con su enfoque privado y netamente gerencial, sino que se procura alcanzar otros niveles de análisis u otras perspectivas ajustadas a su propia realidad.

Para efectos de este estudio describiremos tres formas de interpretar o de definir las perspectivas en el ámbito público: La desarrollada por e-Strategia Consulting Group; la del Marco Común de Evaluación (CAF)⁸⁷, basado en el enfoque inspirado en el Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM); y, El modelo de Gestión Pública Institucional, que enlaza a las dos anteriores formas de definir y aplicar las perspectivas indicadas.

Perspectivas según e-Strategia Consulting Group

La primera, por su facilidad de definición y por estar asistida con un aplicativo que alinea y pondera en varios niveles un solo enfoque, es la propuesta por e-Strategia Consulting Andes, entidad privada que mantiene colaboración con la SNAP, que ubica las siguientes perspectivas y alcance del análisis de factores estructurales⁸⁸: 1. Organización y cultura; 2. Personas y conocimiento; 3. Ejecución; y, 4. Información y tecnología, la siguiente figura detalla los parámetros a evaluar:

Figura 7
Alcance del Análisis – Factores Estructurales para el sector público



Fuente: E-Strategia Consulting Group, Gobierno por Resultados Copyright 2000-2011

⁸⁷ Traducido de: *Common Assessment Framework*

⁸⁸ E-Strategia Consulting Group, Sesión de Pre-planificación, Gobierno por Resultados Copyright 2000-2011.

La metodología desarrollada para esta forma de intervención se denomina LAPS y se inicia con la definición del alcance; la localización de brechas entre la situación actual y la situación preferida; el análisis de causas raíces; el plan de acción a implementar en la actividad gerencial; y, el seguimiento del proceso. Esto se resume en la siguiente figura:

Figura 8
Metodología LAPS - modelo



Fuente: E-Strategia Consulting Group, Gobierno por Resultados Copyright 2000-2011

Perspectivas según el Marco Común de Evaluación (CAF)

Un segundo enfoque es el del Marco Común de Evaluación (CAF) que es una herramienta de gestión de la calidad total, inspirada en el Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM) y en el Modelo de la Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer.

Está basado en la premisa de que los resultados excelentes en el rendimiento de la organización, en los ciudadanos/clientes, en las personas y en la sociedad, se alcanzan por medio de un liderazgo que dirija la estrategia y la planificación, las personas, las alianzas y los recursos y los procesos. El modelo examina la organización desde distintos ángulos con un enfoque holístico.⁸⁹

El CAF es el resultado de la cooperación entre los Ministros responsables de la Administración Pública de la Unión Europea (UE), y tiene como fin promover los intercambios y la cooperación en lo relativo a vías innovadoras de modernización de la prestación de los servicios públicos y la gobernanza en los Estados Miembros de la Unión Europea.

Entre 2000 y 2005, aproximadamente 900 organizaciones públicas europeas utilizaron el CAF para mejorar su gestión. Asimismo, fuera de Europa se percibe un gran interés en utilizar esta herramienta, como por ejemplo en China, Oriente Medio, República Dominicana y Brasil.

El CAF se presenta como una herramienta fácil de utilizar para ayudar a las organizaciones del sector público de Europa a utilizar técnicas de gestión de la calidad para mejorar su rendimiento. El CAF ofrece un marco de autoevaluación que es conceptualmente similar al de los principales modelos de gestión de la calidad total, en particular al modelo EFQM, pero

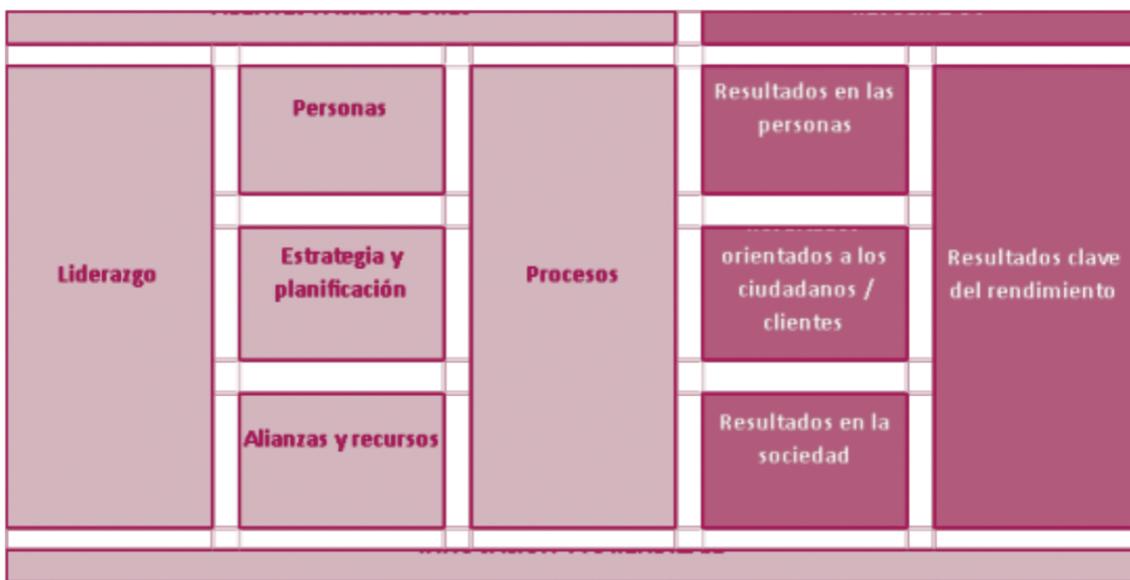
⁸⁹ Marco Común de Evaluación CAF. Madrid, Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2007

está específicamente diseñado para las organizaciones del sector público pertenecientes a la administración estatal, federal, regional o Local, teniendo en cuenta sus peculiaridades.

En algunos casos, y especialmente en organizaciones muy grandes, la autoevaluación puede también llevarse a cabo en una parte de la organización, como una sección o un departamento.

La estructura del CAF se ilustra en la siguiente figura:

Figura 9
Estructura del CAF



Fuente: Marco Común de Evaluación CAF. Madrid, Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2007

El CAF tiene cuatro propósitos principales:

1. Introducir a la administración pública de forma progresiva, en los principios de la gestión de la calidad total y guiarla por medio del conocimiento y la utilización de la autoevaluación, a partir de la Planificación y el Desarrollo de actividades hasta completar el ciclo “Planificar, Desarrollar, Controlar y Actuar” (PDCA).
2. Facilitar la autoevaluación de una organización pública con el fin de obtener un diagnóstico y definir acciones de mejora.
3. Hacer de puente entre los diferentes modelos que se usan en la gestión de la calidad.
4. Facilitar el benchlearning⁹⁰ entre las organizaciones del sector público.

⁹⁰ Conocido en español como “aprendizaje por comparación”

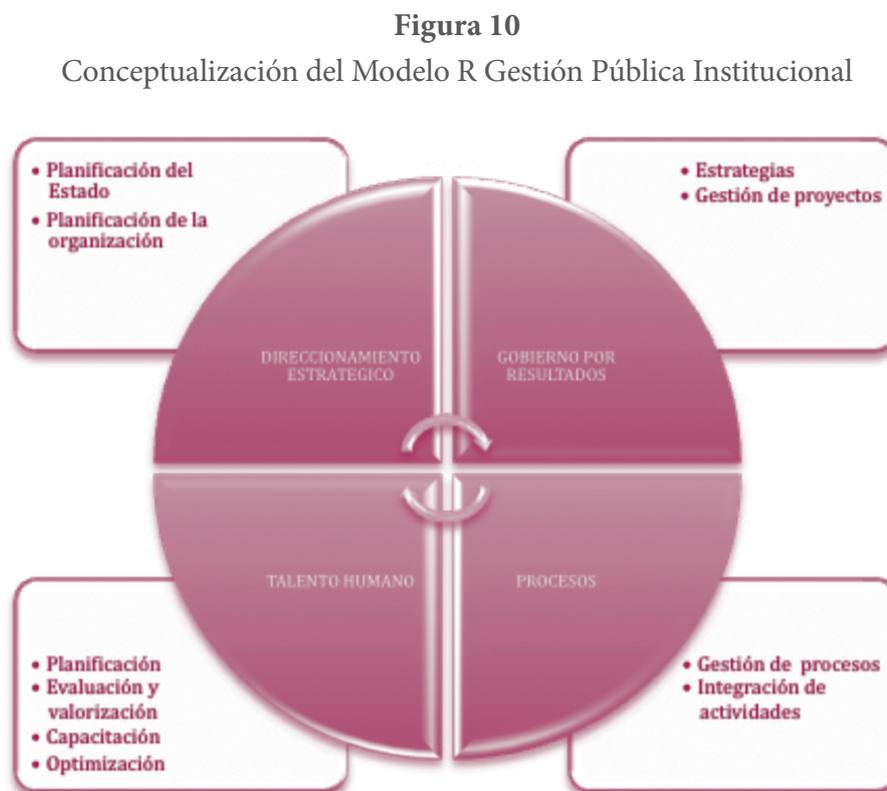
El propósito principal del benchlearning es comparar las distintas formas de gestionar los agentes facilitadores y alcanzar los resultados. En este sentido, las puntuaciones, una vez validadas, pueden constituir el punto de partida para un proceso de mejora y avance gradual con base en un aprendizaje continuo, cuyos efectos se puedan visualizar en el corto, mediano y largo plazo.

Perspectivas según el Modelo de Gestión Pública Institucional

Un tercer enfoque, como ya se ha indicado procura partiendo de la adopción de buenas prácticas y aprendizaje continuo, desarrollar un solo modelo integrado de gobierno por resultados, cuya formulación está enfocada en una nueva dinámica pública que se desprenda del pasado y provoque cambios radicales en el servicio público, la gestión pública y las relaciones e interacciones con la sociedad en su conjunto.

Las perspectivas de este enfoque, más conocido como modelo “R”, son a) direccionamiento estratégico, b) gobierno por resultados, c) Procesos y d) Talento Humano.

El siguiente cuadro refleja las perspectivas y componentes a desarrollar en cada perspectiva.



Fuente: SNAP - 2011

Este proceso de dinámica y retroalimentación continua en las organizaciones, requiere de cuatro condiciones para un óptimo funcionamiento, que son: a) interoperabilidad o

capacidad que tienen sistemas heterogéneos de cambiar e intercambiar procesos o datos, b) comunicación efectiva interna y externa, c) infraestructura organizacional y física en la que se asiente la institución y d) estrategias complementarias que influyan en la cultura y clima organizacional tales como un código ético, la gestión del cambio, responsabilidad social y ambiental, un solo diccionario o léxico público y una adecuada distribución del espacio, especialmente del dedicado a la atención ciudadana.

Estas tres formas de gestionar lo público coinciden en la necesidad de controlar el desempeño organizacional, en la participación necesaria y relevante del talento humano como factor crítico de éxito, en la implantación de procesos y en el mejoramiento continuo o calidad con el que se debe prestar los servicios públicos a la sociedad.

No cabe duda que este esfuerzo, independientemente del enfoque que se adopte para la gestión pública, redundará en consecuencias positivas para el país; sin embargo, el riesgo no está en los enfoques a aplicar, sino en la necesidad de aplicarlo urgentemente y que este sea un proceso sostenido en el tiempo.

Capítulo IV

La gobernanza como forma de acción pública

4.1. Una aproximación para la definición de gobernanza

La democracia en el presente, supera su concepto inicial de “doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno”⁹¹, y es vista además como la forma en que las interrelaciones producidas entre administradores, administrados y las formas de acción pública se conjugan para mejorar la calidad de vida de la sociedad que la conforma.

El término gobernanza, en la literatura anglosajona (governance), ha venido empleándose como sinónimo de gobierno y plantea cuestiones como “la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción ... atribuyendo a la gobernanza las ideas de dirección de gobierno, sin otorgar primacía al Estado”⁹².

Bajo esta perspectiva, el ejercicio de las funciones del Gobierno, es cada vez más difícil, toda vez que la tarea consiste en agregar demandas sociales contradictorias o aparentemente contradictorias, en el contexto de una sociedad plural, expresada como un dilema entre la representatividad de los dirigentes y la eficacia de las políticas⁹³.

La gobernanza que Le Galès define como un “proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre”, hace referencia a un triple problema de la acción pública⁹⁴:

- a) La densidad técnica y la complejidad de la acción pública aumentan, lo cual conlleva a considerar la información y rasgos culturales técnicos, científicos, económicos sociales o políticos cada vez más heterogéneos.
- b) El entorno socio organizativo de la acción pública es cada vez más fluido e incierto, esto es que cada decisión que vincula a actores diversos, niega la dicotomía público-privado, lo que obliga a que las políticas públicas se apliquen a múltiples niveles.
- c) La articulación entre los procesos de la “política electoral” (formas de selección de las élites políticas, formas de debate público, condiciones de competición por los puestos de poder y la representación de los ciudadanos) y la “política de los problemas” (formulación de los problemas públicos, representación de grupos de presión, procesos de ejecución de la acción pública) es cada vez más problemática.

⁹¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Vigésima Tercera Edición.

⁹² MAYNTZ, 1993 y JESSOP, 1995, Citado en: RUANO, José. La Gobernanza Como Forma de Acción Pública y Como Concepto Analítico: Portugal, CLAD, 2002. VII Congreso CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública 8-11 octubre 2002.

⁹³ LE GALÈS, Patrick, 1998, Citado en: RUANO, José, Op. Cit.

⁹⁴ LE GALÈS, Patrick, 1998, Citado en: RUANO, José, Op. Cit.

En estas condiciones, “la gobernanza aparece como una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una élite política - administrativa, relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados -con énfasis en los actores privados- para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones”⁹⁵.

Bajo esta óptica, también podemos afirmar que existen dos preocupaciones al accionar político y democrático del Estado, la primera está relacionada con la gobernabilidad democrática y la segunda con la calidad de la democracia. Mainwaring y Scully, indican al respecto que “La gobernabilidad democrática es conceptualmente diferente a la calidad de la democracia y a la calidad de la gobernabilidad pues son, sobre todo, un fenómeno de arriba hacia abajo que se refiere a qué tan bien funcionan el gobierno democrático y el Estado en un régimen democrático. En contraste, la calidad de la democracia alude a la “democraticidad” del régimen político”⁹⁶.

La mayoría de los estudios que se realizan en nuestro continente, hacen relación a la calidad de la democracia y a la gobernabilidad democrática desde su perspectiva instrumental y de funcionamiento, así como con los resultados de las políticas públicas, lo cual indica en conjunto que el gobierno no solo debe atender su forma democrática, sino también que tan eficaz es su gestión. Ambas formas de gobernabilidad, nos permiten entender el concepto de gobernanza.

“En numerosos países latinoamericanos, la calidad de la democracia sigue siendo deficiente, con una protección inadecuada de los derechos, y mecanismos débiles de rendición de cuentas del gobierno. Sólo tres países -hasta el 2008-, Chile, Costa Rica y Uruguay, constituyen democracias de alta calidad, que cuentan con un estado de derecho en general sólido, protección de los derechos, elecciones libres y justas, y mecanismos efectivos de rendición de cuentas para los funcionarios del Estado. Únicamente Chile ha mantenido altas tasas de crecimiento. Únicamente Chile ha mantenido altas tasas de crecimiento económico y reducción de la pobreza; la mayor parte de los países de la región casi no registró crecimiento per cápita entre 1982 y 2002. Fuera de América Latina, muchos países que al inicio de los años 90 parecían listos para una transición hacia regímenes políticos competitivos han degenerado, en cambio, en regímenes autoritarios competitivos. Además, las democracias han sido incapaces de obtener el apoyo de un gran número de ciudadanos”⁹⁷.

Desde luego que estas nuevas formas de acción pública y que están aún en ensayos y profundización en el Ecuador, tienden como es natural, a generar rupturas si se las compara

⁹⁵ RUANO, José. La Gobernanza Como Forma de Acción Pública y Como Concepto Analítico: Portugal, CLAD, 2002. VII Congreso CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública 8-11 octubre 2002.

⁹⁶ MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. “Latin America: Eight Lessons for Governance”, Journal of Democracy, Vol. 19, No. 3, July 2008: 113-127. 2008 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy, Op. Cit

con el paradigma anterior de la administración pública, basado en la oferta de bienes y servicios y no en una demanda que genere bienestar. Por ello no sería raro que existan planteamientos en contra de su aplicación o que traten de impedir las mejoras que se pretenden alcanzar. Aún habrá que recorrer un largo camino para evaluar la madurez política de los actores a todo nivel y su influencia positiva o negativa en el accionar del Estado, de su calidad, eficacia, eficiencia y gobernabilidad, que se resumen en el concepto de gobernanza.

4.2 Transformaciones de los procesos de acción pública

Los procesos de acción pública, salvo muy contadas ocasiones, como ya se ha manifestado, han tenido escasa participación de la ciudadanía, o la misma a lo largo de décadas se ha limitado al espacio de la denuncia y control de irregularidades o incorrecciones realizadas por los servidores públicos, en ejercicio de sus funciones⁹⁸.

A partir de 1998 y hasta la nueva constitución del 2008, esas “competencias” de la ciudadanía han ido evolucionando, ampliándose y diferenciándose, hacia aspectos más políticos y sociales tales como la revocatoria de mandato, consideraciones de género, etnia, discapacidades, grupos de atención prioritaria, entre otros aspectos cuyo propósito es garantizar el bienestar y la adecuada distribución de recursos del Estado.

El nuevo enfoque de las relaciones entre la administración pública requiere ser multilateral e incluyente y no unilateral. “La teoría de la gobernanza se distingue de las otras teorías en que no sitúa las demandas (necesidades) en la sociedad y las capacidades en los gobiernos. Por el contrario, necesidades y capacidades, en sus tensiones (dinámica e interacciones), pautas (complejidades e interdependencias) y actores (diversidad de significados e interpretaciones) pueden contemplarse al mismo tiempo como elementos sociales y políticos, públicos y privados, sociales y estatales en sus mutuas interdependencias.

Aunque este enfoque parece obvio desde el punto de vista de la necesidad de participación de actores en el proceso decisorio, la construcción social que lleve a los actores a involucrarse en los problemas y las soluciones aún es incipiente; y, a su vez, la propia administración pública debe aprender a aceptar el manejo de la incertidumbre e interactuar socialmente. Históricamente además, estos conceptos chocan duramente con la cultura organizacional heredada tras décadas de seguir políticas contrarias a estos preceptos.

¿Pero cómo lograr esa transformación?

La constitución ecuatoriana en sí misma representa un avance fundamental en las transformaciones de los procesos de acción pública, ya que su lectura está cimentada en un nuevo enfoque o más allá aún, de un nuevo modelo de Estado, que plantea cinco funciones de Estado, agregando a las ya tradicionales como son el a) legislativo, b) ejecutivo y c) judicial y de justicia indígena, las de d) transparencia y control social y, e) la electoral.

El siguiente paso es hacer que estos mandatos se cumplan y el mecanismo para que ello suceda, es la conformación, construcción, potenciación y mantenimiento de redes de políticas que materialicen la gobernanza.

⁹⁸ La Ley de Modernización del Estado y Participación Ciudadana, promulgada en 1993, da cuenta de esta limitada participación de la ciudadanía.

La noción de red “constituye una respuesta, siquiera parcial, a estas cuestiones al proponer un esquema de interpretación de las relaciones Estado-Sociedad que subraya el carácter horizontal y no jerárquico de estas relaciones, el carácter relativamente informal de los intercambios entre los actores de la red, la inexistencia de una organización cerrada que autorice los intercambios con la periferia y la combinación de recursos técnicos (vinculados a la experiencia de los actores) y recursos políticos (relacionados con la posición de los actores en el sistema político⁹⁹).

Börzel (1998) trata a la red de políticas (policy network) como una forma específica de gobernanza. Según esta visión, las redes de políticas como concepto genérico, se aplican a todo tipo de relaciones entre actores públicos y privados. Por el contrario, la gobernanza sin una red, designa una forma específica de interacción público-privada basada en la coordinación no jerárquica y diferenciada de la jerarquía y del mercado como formas particulares de provisión de servicios¹⁰⁰.

El concepto de red de políticas como forma específica de gobernanza, se ha aplicado al estudio de políticas sectoriales en varios países. En el Ecuador esta no ha sido una excepción, por lo que para profundizar y mejorar la articulación territorial e intersectorial, se construyen y ejecutan agendas sectoriales, utilizando redes como herramienta analítica de las relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, que refleje “acuerdos” precisos entre sectores y subsectores, y determinen los roles de actores públicos y privados, las relaciones formales e informales que se establecen entre ellos y el presupuesto o financiamiento que permita ejecutar y concluir las citadas agendas.

4.3 Control a través del Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del GPR

Los temas vinculados con el control de las actividades públicas y concretamente con el control de las acciones y resultados que se persiguen a través del Gobierno por Resultados, deben precisar varios elementos relacionados con este tema.

El control es la comprobación, inspección, fiscalización o intervención¹⁰¹ que un revisor realiza para establecer la veracidad de la información generada o entregada por un sujeto de control.

Este concepto determina varios elementos como son, en primer lugar los actores que son el revisor y el sujeto de control. En ambos casos estos actores, a nivel público, deben tener la competencia legal para realizar sus actividades, y las mismas deben ser fruto de la planificación previa que sobre el tema o problema a controlar hubiere sido determinada. Ello implica que no es posible controlar aquello que no se ha planificado.

Un segundo elemento es la periodicidad o momento, con la que se realiza el control, asociada con quién es el responsable de dicha acción de control, que llamaremos respectivamente monitoreo, seguimiento y evaluación.

⁹⁹ RUANO, José. La Gobernanza Como Forma de Acción Pública y Como Concepto Analítico. Op. Cit.

¹⁰⁰ Börzel, T.: “Organizing Babilón. On the different conceptions of policy networks”, Revista Public, Administration, vol. 76, summer 1998

¹⁰¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Vigésima Tercera Edición.

Si bien el concepto de monitoreo no consta en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, por ser de origen anglosajón¹⁰², se ha convertido en un vocablo de uso común en el medio administrativo, informático y de proyectos y significa la observación directa y continua de la forma en que se desarrollan uno o más parámetros para detectar en forma inmediata diferencias o desvíos respecto a lo planificado; el seguimiento en cambio es la acción y efecto de ir en busca de alguien o algo, proseguir o continuar lo empezado¹⁰³; y, la evaluación es la acción y efecto de estimar, apreciar, calcular el valor de algo¹⁰⁴. Esta estimación puede ser de propósito o esperada, cuando se evalúa la razón de ser del proyecto o actividad, o de fin o impacto, cuando valora los efectos que produjo el proyecto o actividad analizada.

Un tercer elemento del control lo constituyen los indicadores, que son formas de mostrar o significar algo con indicios y señales¹⁰⁵. Los indicadores sirven para “medir” la magnitud, el alcance y la calidad de las actividades, productos, proyectos o acciones cuyo estado de avance deseamos conocer.

Para que un indicador esté correctamente definido, debe contener seis variables, que son: (1) cantidad, (2) calidad, (3) tiempo, (4) costo, (5) grupo objetivo o beneficiario y (6) ubicación geográfica.

Figura 11
Variables que definen un indicador



Fuente: BID, Metodología de proyectos

¹⁰² *Monitoring: to check or watch continuously.* Tomado de: www.dictionary.com

¹⁰³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Vigésima Tercera Edición.

¹⁰⁴ Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Vigésima Tercera Edición.

¹⁰⁵ Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Vigésima Tercera Edición.

Ejemplos de indicadores son los siguientes:

- Respecto a un proyecto de infraestructura educativa: “6 (1) escuelas unidocentes rurales (2), construidas en 4 meses (3), a un costo de USD 12,500.00 (4), para los niños en edad escolar (5), de la comunidad de Guantoló Bajo, Cantón Latacunga, Provincia del Cotopaxi (6)”.
- Sobre un proyecto de mejoramiento en salud: “12 (1) Subcentros de Salud, remodelados y equipados (2), durante el periodo enero diciembre del 2010 (3), a un costo individual de USD 2,000.00 (4), para la Dirección Provincial de Salud (5) del Guayas (6)”.

Como se puede observar, un indicador definido bajo estas seis variables facilita la comprensión de lo que se debe alcanzar y mejora el proceso de control.

Un cuarto elemento del control, muchas veces desconocido o al menos desapercibido, es la determinación de los medios de verificación o documentos, acciones, mediciones y toda forma tangible que sirva para demostrar que las actividades o resultados han sido cumplidas y que los indicadores, a partir de dichos medios de verificación pueden ser nuevamente reproducidos.

El siguiente cuadro trata de establecer una forma realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación del GPR.

Figura 12
Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Acciones y Resultados



La comprensión de cómo se deben definir a los actores, plazos y verificación de cumplimiento, determina la calidad y facilidad para evaluar acciones y resultados en el ámbito del control.

El control es trascendente en el Gobierno por Resultados, porque permite conocer el cómo, la periodicidad, los actores y las formas de verificar que las acciones y resultados han sido positivas o negativas, o si los avances han sido los adecuados, o si existen brechas para alcanzarlos, la magnitud de las mismas y permite además evaluar o posicionar a varios actores o instituciones en orden ascendente o descendente, en función de los resultados alcanzados y su nivel de gobernanza.

Así visto el Gobierno por Resultados a su vez es trascendente para el control, ya que es su brazo ejecutor y principal agente de transformación organizacional porque mide el desempeño humano y el uso de los recursos empleados por la sociedad y el sector público en particular, para crear el bienestar y condiciones de vida dignas para todas y todos los ecuatorianos.