

# Presentación

*Javier Fuenzalida y Pablo A. González*

Este libro es fruto del Seminario *Desafíos de la Modernización del Estado: Miradas desde Latinoamérica y Europa*, que fue organizado por el Centro de Sistemas Públicos (CSP) de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y por el *Centre d'Etudes et de Recherche Amérique Latine Europe (CERALE)*. Esta jornada académica tuvo lugar el año 2015 en Santiago de Chile. Cabe precisar, sin embargo, que este libro es mucho más que una colección de las ponencias presentadas en dicha conferencia. Más bien, constituye una selección y edición de estudios empíricos y reflexiones teóricas en torno a temas emergentes en la gestión pública latinoamericana. Esto permite avanzar hacia la adopción de nuevos paradigmas, que se alejan de la dualidad tradicional representada por el modelo burocrático y el *New Public Management* (Nueva Gestión Pública). La evidencia que se presenta en este texto deja de manifiesto, precisamente, la insuficiencia de estos modelos administrativos tradicionales y la necesidad de considerar otros para explicar fenómenos relativos a la gestión y a las políticas públicas en el Estado, como la Nueva Gobernanza Pública, la innovación al interior del sector público o la gestión de riesgos.

El primer capítulo discute sobre la reforma y la modernización del Estado, asunto abordado extensivamente en la disciplina de la gestión y las políticas públicas. Lo interesante es que en este artículo el tema se analiza desde un ángulo completamente distinto a los enfoques convencionales: el tiempo. Jean Michel Saussouís y Cédric Lefeuvre reflexionan sobre la relevancia del tiempo y cómo la temporalidad, asociada a la administración y a la política, son incompatibles. Los autores analizan un proyecto de modernización fallido del sector público francés: la unificación de las nóminas fiscales de las distintas reparticiones públicas mediante un sistema informático. Se trata de una iniciativa de proporciones, si se considera que dichas nóminas tienen al menos 3 millones de registros y que los pagos que se realizan con esta información, entre salarios y pensiones, constituyen más del 75% del presupuesto fiscal de Francia. Por su condición de proyecto, este caso tiene un tiempo definido, un comienzo y un final; y también plazos asociados. El capítulo muestra la interacción y coordinación entre distintos actores durante el desarrollo del proyecto y caracteriza el infortunio en el que termina, luego de muchas dificultades,

más de dos años de retraso y pérdidas de 400 millones de euros para el Estado galo. Para explicar este fracaso, los autores mencionan tres elementos. Primero, señalan que fue prácticamente imposible sistematizar y simplificar la compleja burocracia de los procedimientos de pago para los trabajadores del sector público (existían no menos de mil normas distintas). Esta complejidad —más artificiosa que fundada en las complicaciones propias de los procesos en cuestión— y la resistencia de los funcionarios a reducirla, se explican por los altos incentivos de estos últimos para resguardar la información de sus salarios y así evitar los riesgos políticos de su difusión pública. Segundo, debido a lo anterior, los funcionarios “jugaron a tomarse un tiempo” y demoraron tanto como pudieron el desarrollo normal del proyecto, lo que produjo su desestabilización y grandes retrasos en su ejecución. Tercero, no hubo un “dueño de proyecto”. Se sucedieron al menos tres encargados, quienes no tenían incentivos laborales suficientes para que sus motivaciones estuvieran puestas al servicio del éxito del proyecto. El artículo concluye que: el tiempo y los plazos acotados a un modelo organizativo de proyecto son incompatibles con la “perenidad” del modelo burocrático.

El segundo capítulo del libro aborda la gestión de riesgos de catástrofes o desastres, un tema relativamente poco atendido por las políticas de modernización del Estado en Latinoamérica. Con este propósito, Jorge Walter, Marina Calamari, Adrián Darmohraj y Diego Pando reconstituyen y analizan el caso de la discoteca de la *República de Cromañón*, de la ciudad de Buenos Aires. En el año 2004, un incendio en dicho establecimiento provocó 194 muertos y más de 1.400 heridos, sin considerar las estimaciones de pérdidas materiales. Se trata, sin duda, de una de las mayores tragedias no naturales de Argentina. Los autores construyen el caso a partir del análisis de informes de investigación judiciales y de auditoría, el régimen normativo vigente a la fecha y artículos periodísticos, entre otras fuentes. Como resultado de esta investigación, se devela la existencia previa de considerables deficiencias en la capacidad institucional de regulación y control de la gestión privada de riesgos de seguridad y catástrofes. Los hallazgos se agrupan en torno a tres dimensiones indisociables. La primera es el régimen regulatorio, caracterizado por su carácter prescriptivo y el poco respeto que se tenía del mismo por los entes regulados. Un segundo aspecto corresponde a las capacidades organizacionales de los entes públicos de regulación y control, para dar cumplimiento a las normas. Dichas capacidades se encontraban deterioradas por una marcada inestabilidad de las estructuras administrativas, las autoridades y las funciones y atribuciones de los organismos en cuestión, así como también por la corrupción y la escasez de personal

competente. Finalmente, una tercera dimensión la constituye la red de actores de la política pública de regulación y control de riesgos de seguridad y catástrofes, específicamente aquellas agencias de primera línea, como la Defensoría del Pueblo y la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, la Policía y los Bomberos, entre otras. Mientras la gestión de las dos primeras fue obstaculizada por sus funcionarios políticos, las dos últimas evidenciaron considerables fallas de coordinación en la ejecución de sus funciones. Por otro lado, entre los empresarios regulados eran habituales prácticas ilegales, como la reapertura de establecimientos clausurados.

El tercer capítulo trata sobre gestión del desempeño, particularmente sobre los factores que inciden en el diseño y la implementación efectiva de estos sistemas. La gestión del desempeño ha emergido con fuerza desde hace aproximadamente 20 años en la literatura sobre gestión pública. Desde ese entonces, se la ha promovido intensivamente por organismos internacionales y por aquellos países desarrollados que han abrazado los postulados de la Nueva Gestión Pública. Aunque con cierto rezago, este movimiento ha permeado las iniciativas de modernización estatal latinoamericanas. Utilizando como caso el *Plan de Reforma de la Gestión Pública (ChileGestiona)*, Javier Fuenzalida, Carlos Castro y José Inostroza analizaron los aspectos que la literatura ha señalado como críticos para el diseño y la implementación efectivos de sistemas de gestión del desempeño. Para el levantamiento y el análisis del caso, se realizaron *focus groups* y entrevistas semiestructuradas, y se revisaron, tanto documentos internos como bases de datos. Como resultado, los autores señalan que ChileGestiona fue sin duda una experiencia valiosa para el desarrollo de los sistemas de gestión del desempeño en su país, especialmente porque logró un mayor compromiso de autoridades políticas (subsecretarios) en la gestión administrativa de sus servicios públicos. Sin embargo, el Plan no logró establecerse debidamente y fue terminado el año 2014. Entre los problemas identificados durante el diseño e implementación de ChileGestiona, destaca el predominio de desincentivos en la clase política para interesarse y adquirir mayor responsabilidad por los sistemas de gestión del desempeño; el riesgo latente de adopción simbólica, pues estos sistemas son percibidos, en general, como una carga administrativa más por parte de funcionarios y directivos públicos; y la escasa relevancia que se confiere a su integración armoniosa con otro tipo de sistemas de gestión del Estado. Finalmente, a partir de estos y otros hallazgos, el capítulo ofrece una serie de reflexiones y recomendaciones en la materia.

El capítulo cuarto constituye una reflexión sobre la gestión de personas en el sector público, específicamente sobre los desafíos actuales en la profesionalización

del servicio civil. Según Joaquim Fontes, Fernando López y Mariana Lima, existe, en general, una respuesta insuficiente por parte de los estados a la complejidad de los problemas contemporáneos de la ciudadanía, como también a los contextos institucionales actuales de producción de bienes y servicios públicos. Cerrar estas brechas, por cierto, supone un cambio en los paradigmas que rigen las estructuras administrativas del Estado y también en el rol, las competencias y la formación de sus servidores públicos. Según los autores, dichos paradigmas todavía están muy influidos por el modelo burocrático tradicional de administración pública y primordialmente por el *New Public Management* (Nueva Gestión Pública). Estas corrientes, a su vez, han incidido en estructuras organizacionales verticales y en competencias profesionales con orientación hacia resultados y la búsqueda de la eficiencia en la gestión. Fontes, López y Lima señalan la necesidad de abrazar nuevos paradigmas de gestión pública, como el de Nueva Gobernanza Pública. Este modelo administrativo busca el fortalecimiento de la relación del Estado con la sociedad, la formación de redes interinstitucionales —incluyendo organismos del sector privado y del tercer sector— y la promoción de contratos tácitos de colaboración. Todo esto, supone que en el sector público se redefine la relación de los funcionarios con la ciudadanía, se flexibilice la gestión, las jerarquías y los niveles de formalidad, y se evolucione hacia sistemas de gestión del desempeño menos centrados en el control de gestión de procedimientos formales y más enfocados en resolver las necesidades de la sociedad.

Los últimos tres capítulos, en cierto sentido, son una respuesta a la necesidad de cambios de paradigma planteada en el cuarto. En el quinto capítulo del libro, Diego Pando y Cintia Maldonado profundizan sobre la adopción efectiva de Tecnologías de Información (TI) al interior del Estado y los desafíos político-institucionales y organizativos que esto involucra. Para eso analizan el caso de la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina, especialmente el proceso de cambio que fue necesario para introducir las TI al interior de la organización y los factores críticos para que esto ocurriera. En efecto, entre otros cambios tecnológicos, la Dirección pasó de filas de atención para sus usuarios a turnos web (para trámites presenciales) y ventanilla única digital (para trámites remotos), implementó el expediente digital, y profesionalizó el sistema de control migratorio mediante el uso de herramientas biométricas y la firma digital en los principales aeropuertos de Argentina. Como resultado, los autores señalan que la modernización tecnológica en la Dirección Nacional de Migraciones se explica en gran medida por un liderazgo político del más alto nivel ejecutivo, una estrategia de mejoras incrementales, el énfasis

en la gestión de las personas, una asignación presupuestaria acorde a la complejidad de las iniciativas y un área de tecnología alineada con los objetivos del organismo.

Aunque el sexto capítulo también aborda el uso de las TI en el Estado, en este caso, se incorpora al análisis la comunicación. Bianor Scelza y Guilherme Garcia estudian el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para fomentar la participación política de la ciudadanía. Los autores analizan tres plataformas digitales impulsadas en Brasil que persiguen este propósito: *Repolítica*, *VotenaWeb* y *Nossas Cidades*. En la primera se trata de una enciclopedia abierta y colaborativa sobre las autoridades políticas brasileñas, a través de la cual es posible tener información sobre sus partidos, posturas, temas prioritarios y sus acciones en el ejercicio de sus diferentes cargos. *VotenaWeb* es un portal de participación cívica que dispone de información completa sobre proyectos de ley en tramitación en el Congreso Nacional. Esta información es integrada y sintetizada en formatos más apropiados para los usuarios, quienes pueden registrarse y votar simbólicamente —aprobar o rechazar *online*— una medida. *Nossas Cidades* es una red de colaboración y movilización ciudadana para la generación de soluciones urbanas más sustentables, inclusivas y que mejoren la calidad de vida de todas las personas. La plataforma permite la elaboración y fiscalización de proyectos de ley relativos al desarrollo urbano de ciudades. Además, los autores profundizan el estudio de estas tres iniciativas digitales mediante el desarrollo y análisis de entrevistas con sus formuladores y ejecutores. Los resultados confirman múltiples ventajas del uso de las TIC en la participación política de la ciudadanía. Entre ellas, el acercamiento de las decisiones políticas a los individuos mediante un aumento significativo en el acceso y la calidad de la información, y también por la oportunidad que estos instrumentos brindan para la deliberación y colaboración popular. Entre otros hallazgos derivados del estudio de estos portales, se encuentra el incremento que estos producirían en la apertura y transparencia del Estado hacia la ciudadanía, el uso de estrategias específicas para promover la participación de las personas en ellos— como la descentralización y el uso de redes digitales ya existentes— y que uno de sus principales desafíos es el aumento de su relevancia e incidencia, especialmente fuera de periodos electorales.

Finalmente, a partir de una revisión bibliográfica comprehensiva, Freddy Mariñez discute la innovación en el proceso de elaboración de políticas públicas. El capítulo siete comienza discutiendo la influencia de la digitalización en las distintas etapas del ciclo de políticas públicas, particularmente cómo la Web 2.0 puede ser utilizada en ellas. Tras este marco analítico, el autor introduce y caracteriza el

concepto de innovación pública y luego propone que innovar en lo público implica trascender lo gubernamental e ir más allá de la noción tradicional de innovación pública: cambios efectivos en procesos organizacionales mediante la cocreación y colaboración de funcionarios. En efecto, una nueva forma de concebir la innovación pública supone la participación de quienes trabajan en el sector público, pero también del sector privado y de la ciudadanía. Además, los procesos cocreativos y colaborativos debieran contribuir a la generación de valor público y estar soportados en Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Finalmente, el autor aborda cómo las TIC, y fundamentalmente la Web 2.0, pueden llegar a ser verdaderas catalizadoras de la innovación pública al facilitar la colaboración y cocreación entre los funcionarios, los ciudadanos y las empresas. La Web 2.0 permite transitar desde una organización pública cerrada y burocrática a una abierta y flexible; construir una red de valores; intercambiar experiencias, conocimientos y *expertise* entre distintos actores; y fortalecer nuevos modos de interacción social. El trabajo concluye planteando preguntas y reflexiones sobre estas materias.

## Agradecimientos

Este libro tiene su origen en el Seminario *Desafíos de la Modernización del Estado: Miradas desde Latinoamérica y Europa*, que fue organizado por el Centro de Sistemas Públicos (CSP) de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y por el *Centre d'Etudes et de Recherche Amérique Latine Europe* (CERALE). Esta jornada académica contó con el financiamiento del Banco Santander y con el apoyo de la Embajada de Francia en Chile. Asimismo, tanto el Seminario como la posterior publicación de este libro no hubieran sido posibles sin el impulso y el liderazgo de la Dra. Florence Pinot, Profesora Asociada de la *École Supérieure de Commerce de Paris* (ESCP) y Directora del CERALE.

Finalmente, el apoyo del equipo del CSP fue vital para la publicación de este libro. Agradecemos especialmente a su Director Ejecutivo Carlos Castro, por su confianza en este proyecto; y también a Andrés Fernández, Constanze Kerber, Rodrigo Berner, Tomás Soto, Pablo Galaz y Francisca Torre, por su colaboración en las distintas fases del proceso de edición.