

Jorge Marshall Rivera

El documento que nos presentan Víctor Dumas, Mariano Lafuente y Salvador Parrado ofrece una documentación del trabajo de la Unidad de Gestión del Cumplimiento en la SEGPRES, incluyendo un análisis de sus principales aportes y desafíos, e identificando lecciones que puedan ayudar a procesos similares en otros países.

## I. Perspectiva

Considerando que el fortalecimiento del Centro de Gobierno es un avance en la construcción de un mejor Estado, debemos situar el análisis de esta experiencia en la perspectiva de lo que Jim Collins llamó el “efecto de *flywheel*” (rueda de molino) como una forma de ilustrar cómo ocurre el cambio en las organizaciones.

Esta rueda puede llegar a tener 30 metros de diámetro, 3 metros de espesor y un peso de 25 toneladas y representa a la organización que, en este caso, es el Estado. El trabajo de los miembros de la organización consiste en que ésta gire lo más rápido posible, porque la fuerza que impulsa es el producto de su masa por la velocidad, que es lo que va a generar resultados superiores a través del tiempo.

Inicialmente la rueda está detenida, por lo que se requiere un enorme esfuerzo para ponerla en movimiento. Al comienzo avanzará unos centímetros y así, paso a paso, se consigue que el molino de toda una vuelta. Si se sigue empujando, la rueda empieza a moverse un poco más rápido y completará una segunda, tercera y cuarta rotación. Cada giro es más rápido, porque la fuerza de la inercia juega su favor y no se requiere empujar con más fuerza para que se vaya acelerando.

De acuerdo a Jim Collins, este es el efecto de la rueda de molino (“*flywheel effect*”) que caracteriza a las organizaciones que pasaron de buenas a excelentes. En ninguna de estas organizaciones se identifica un programa de gran cambio, en todas se encuentran personas dispuestas a ponerle el hombro para girar la rueda en forma gradual, de manera coherente, revisando la evidencia que las acciones tienen sentido y generan resultados.

Las intervenciones y los programas puntuales de cambio no tienen el efecto buscado, porque no aprovechan el impulso inercial que el efecto de la rueda de molino aporta. Estas organizaciones quieren lograr un cambio, pero carecen de la disciplina paciente que produce el efecto de la rueda de molino. En sustitución ponen en marcha programas de gran fanfarria, con la esperanza de “contar con los seguidores”. Empiezan a hacer reformas, para marcar un cambio de dirección, pero se dan cuenta que no logran generar un impulso sostenido. Tras la frustración viene otro líder

que repite la historia: un nuevo programa que carece de impulso. Al final, este camino sólo drena el espíritu de la organización.

Con esta perspectiva de continuidad debemos analizar la creación de la Unidad de Gestión del Cumplimiento (UGC), como un paso más, que sigue a muchos que se dieron antes y que será seguido por otros que vendrán después. Hay diversos precedentes de esta labor en el ámbito de decisión política del Gobierno, aunque en esta oportunidad se trata de un esfuerzo más sistemático que -en la medida que avance hacia consolidarse- puede llegar a ser un aporte muy significativo para la gestión de las políticas públicas. Nuestra función es indicar las oportunidades para mantener el impulso, considerando que la Unidad de Gestión del Cumplimiento debe consolidar su función para apoyar todo su potencial en la modernización del Estado.

## II. Comentarios específicos

En el mundo actual, con toda la información y conocimiento disponible, cada vez es más claro que los desafíos mayores están en la ejecución de las políticas y de las reformas, más que en el diseño. Por esta razón, el diseño debe estar hecho para facilitar la ejecución, aportando fundamentos, estrategias de comunicación, alianza con los actores claves y evaluación de lo ya realizado.

### 1. Planificando para la ejecución

La planificación enfocada en la ejecución en un **proceso dinámico**, porque la efectividad de las acciones depende del contexto en el que se apliquen (ambiente político y social, territorio, características del grupo objetivo). En el documento existe un sesgo hacia ver la planificación como un hecho estático. En él se considera que planifica la estrategia del programa de gobierno, entendida como una función técnica y no política. Se trata de la correcta planificación estratégica dentro del gobierno y se señala que esta función cobra particular importancia en la primera etapa del mismo.

La planificación para la ejecución en el sector público debe tener varios **horizontes**: un período anual (corto plazo), el período presidencial (intermedio) y un horizonte de mediano plazo (12 años). Estos horizontes refuerzan el sentido y la coherencia de las decisiones, apoyando la ejecución.

La planificación orientada a la ejecución es un **proceso colaborativo** que utiliza toda la información que existe en cada institución, la evidencia internacional y las mejores prácticas, y lo hace con transparencia. En el documento se muestra a la Unidad de Gestión del Cumplimiento (UGC) volcada a la opinión de expertos: “La planificación estratégica de las prioridades presidenciales fue subcontratada al sector privado”, “La UGC financió la asesoría de expertos internacionales que aportaran en la definición de la estrategia y a las iniciativas que la conforman, pero reconociendo que su rol era sólo el de acompañar el proceso, velar porque este sea accionable y tratar de aportar experiencia comparada y buenas prácticas”.

Creo que la ausencia de un espacio para la evaluación y el aprendizaje es el que lleva a la tercerización de la estrategia. La consecuencia es que la estrategia que acompaña a las políticas públicas debe generar una **agenda compartida**, con sólidos fundamentos.

Un ejemplo de este enfoque es la elaboración de los **Planes Regionales**: cada Intendente seleccionaba cuatro de los siete ejes centrales de gobierno y los adaptaba a nivel regional. A estos cuatro ejes se les sumaban dos o tres ejes adicionales específicos de la región. Luego se llega a un acuerdo entre Intendente, Seremis y la UGC para presentar el plan al Presidente, quien aprueba el plan.

## 2. El objeto de coordinación

El Centro de Gobierno opera en la interface entre la política y la estructura administrativa del gobierno, entre la decisión y la ejecución. La coordinación que realiza la UGC está centrada en la toma de decisiones, más que en la ejecución. Esta distinción es muy importante para la efectividad de la coordinación dentro del Gobierno.

La coordinación de la toma de decisiones se realiza en reuniones en las que participan las autoridades que deciden. En el documento se analizan las instancias de la coordinación:

- Comités interministeriales,
- Reuniones bilaterales (estilo presidencial)
- Unidad de Regiones y la preparación de Planes Regionales para adaptar el Plan de Gobierno constituyeron esfuerzos importantes
- Interacciones vinculadas con la coordinación son realizadas por asesores y en ausencia de protocolos establecidos, lo que no ayuda para su institucionalización a futuro

Se trata de una coordinación enfocada a la decisión, más que a la ejecución. Esta última requiere de un ambiente y una cultura dentro del sector público, que involucra a otros actores, incluso privados (como los ejemplos de Vespucio Oriente y Costanera Sur). Es decir, lo importante es crear un ambiente de coordinación, más que ejercer de coordinador en un ambiente de fragmentación.

El principal instrumento para la coordinación enfocada en la ejecución es la visión común que se logra generar en la fase de la formulación de la estrategia. En ausencia de esta visión común quedan las metas. En estas condiciones, la coordinación tiene un alto costo: mucha reunión y poco juego de memoria en base a una visión común.

Otro aspecto fundamental para la coordinación transversal en el sector público es el diagnóstico que le da sustento técnico a la acción y, al mismo tiempo, genera una perspectiva de largo plazo. Este hecho se insinúa en el documento cuando se señala que “más que una coordinación horizontal de la actividad gubernamental parece producirse una alineación de las organizaciones individuales con la agenda presidencial”.

En el documento se postula que el contrapeso del proceso de toma de decisiones se apoya en los expertos externos y no en el uso sistemático de la evidencia interna que existe en la organización. Las reuniones claves son sólo con personas de “confianza” política.

### 3. Los actores de la coordinación

Los actores que participan en el proceso de coordinación están estrechamente ligados al sentido que la coordinación tiene dentro del Gobierno.

Sin embargo, en relación con los actores hay un tema adicional que se refiere a la relación entre los actores que participan en el Centro de Gobierno. En el documento se identifica a tres actores en esta función: la Asesoría Presidencial; Hacienda y SEGPRES. El análisis se realiza en términos de protagonismo relativo de cada uno de ellos, más que de la necesaria complementación de las funciones que cada uno de ellos cumple: “SEGPRES tuvo un papel más **preponderante**” ... “Ha permitido alejarse de una visión más fiscalista o presupuestaria de la planificación estratégica a una con mayor coherencia estratégica con el programa de gobierno” ... “El fortalecimiento de la DCI parece haber intentado equilibrar o casi sustituir el poder de planificación estratégica antes liderado centralmente desde el Segundo Piso” ... “Una coordinación ‘política’ ha complementado el uso del presupuesto como único instrumento de coordinación existente en el pasado y ha permitido una mayor transversalidad que la coordinación ‘económica’, muchas veces enfocada en el nivel de ejecución presupuestaria y que había presentado una mayor asimetría de información con respecto a los objetivos de negocio de las instituciones”.

Cuando la coordinación está orientada a la ejecución es importante la participación de diferentes perspectivas, más que de actores. Funciones a considerar: participación, diálogo social, formulación ex-ante de las políticas, evaluación, aprendizaje. La coordinación se refiere a la coherencia de todo el ciclo de la **políticas**: la gestión global de este ciclo debe ser coordinado por las unidades de coordinación del CDG, que considere los ministerios políticos y de Hacienda. El perfeccionamiento de la gestión de las políticas públicas cubre diferentes fases del ciclo de las políticas públicas:

- Definición de objetivos en base a un diagnóstico compartido
- Mejor despliegue de la estrategia (diseño ex-ante de las políticas) en base a la evidencia
- Coordinación y alineamiento de los actores (colaboración, confianza)
- Diseño presupuestario y gestión de los recursos
- Seguimiento y monitoreo: desde la perspectiva presupuestaria al seguimiento de los productos (con mecanismos de rendición de cuentas)
- Evaluación de resultados (con mecanismos de rendición de cuentas)
- Aprendizaje y mejora
- Reflejo de una “politización” del proceso de decisiones
- Enfoque de “actores” en la coordinación versus el enfoque de la calidad de los “procesos”
- Unidad de Regiones: gran valor agregado (en particular por los parlamentarios) ¿? Ámbito en el que podría profundizarse.
- ¿Es posible institucionalizar la coordinación? Énfasis en los procesos más que en los actores. La profesionalización del Servicio Civil aporta a la coordinación, pero se ha producido un estancamiento. “Ninguno de los entes coordinadores o de las instancias de coordinación se basan exclusivamente en funcionarios permanentes, como ocurre en algunos países de la OCDE”.

Desde esta perspectiva, el Servicio Civil y sus profesionales es un actor importante. Un tema en el que el país tiene un déficit importante, porque, de hecho, operamos de una forma diferente a lo señalado en el marco jurídico. El Centro de Gobierno genera redes, promueve acuerdos, negocia, facilita el camino.

#### **4. Hacia un sistema único de seguimiento e información**

Probablemente el aspecto más relevante de la UGC es el sistema de seguimiento e información. Es muy positivo en sí mismo y en términos comparados.

Toda coordinación y gestión de la estrategia requieren de un sistema integrado de información. En este contexto, uno de los aportes más destacados de la UGC es su función de seguimiento permanente y sistemático: presión por mantener el foco en los compromisos y en el logro de resultados en los aspectos prioritarios, con una visión de bosque más que de árbol; aunque con altos costos de monitoreo.

En el corto plazo, se percibe la existencia de una cierta “inflación de monitoreo” con la superposición o solapamiento de diversas unidades en busca de información de los ministerios/agencias prestadores de servicios. Existe la percepción de un alto costo por las varias solicitudes de información: Asesoría Presidencial, el PMG y los Compromisos de Gestión llevados por la DIPRES, así como los indicadores de Chile Gestiona del Ministerio de Hacienda y la información para la evaluación de los programas sociales liderado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), entre otros.

El sistema de seguimiento enfrenta diversas dificultades, entre ellos, la cantidad de objetivos estratégicos (40) y de compromisos presidenciales (el número total de compromisos pasó de 317, en 2010, a 621, en 2012) y la dificultad de cuantificar resultados. Este es un proceso en que existe aprendizaje, prueba y error.

En este escenario, el trabajo nos acerca a un sistema único de información de monitoreo en el sector público. Se debe incorporar al MDS, de modo que evite la “inflación de monitoreo”.

#### **5. De la rendición de cuentas a un Gobierno abierto**

La rendición de cuentas se refiere a “responder por los resultados alcanzados”, los que son liderados por los ministerios, pero debe ocurrir en un contexto de diálogo y debate en la sociedad. En ausencia de este contexto, la rendición de cuentas deja de producir los efectos esperados.

Los aspectos formales de la rendición de cuentas han funcionado. Sin embargo, las rendiciones de cuentas no han analizado los “malos” resultados y por qué éstos no se alcanzaron o no fueron “buenos”. Los casos analizados no presentaron la posibilidad de debate; la mayoría de los indicadores se refieren a insumos y procesos, y a una pequeña cantidad a resultados.

Los instrumentos formales de la rendición de cuentas son:

- Informes de cumplimiento
- Avance en términos de transparencia
- Dificultad en una apropiada rendición de cuentas a la ciudadanía
- Discursos del 21 de mayo
- Cuentas ministeriales

La rendición de cuentas, sin embargo, está vinculada a la comunicación del gobierno, lo que significa que la sociedad entiende la estrategia. Para esto es necesario una cuenta pública más sustantiva. Cabe preguntarse: ¿De qué hablan los ministros? ¿Con qué horizonte de tiempo? La evaluación en este plano es crítica.

El Centro de Gobierno debe tener la información y el análisis de las prioridades estratégicas para la sociedad. Estas se deben someter a un escrutinio público, a través de un debate informado de la situación social, política y económica.

Sobre la rendición de cuentas, en tanto, se necesita lograr un ambiente de diálogo entre el Gobierno y la sociedad. La comunicación es en ambas direcciones.

#### **6. Evaluación y aprendizaje: eslabón ausente**

Estas funciones están ausentes de la labor del Centro de Gobierno y son fundamentales para el logro de los objetivos. Evaluación, seguimiento y formulación de la estrategia están interconectadas y se refuerzan mutuamente. La UGC no ha medido el impacto o la eficacia de las acciones gubernamentales.

### **III. Hacia un Estado integrador**

Vivimos la sociedad de las redes, en que los actores están interconectados. Cada acción tiene efectos múltiples en diferentes ámbitos. Sin embargo, nuestro Estado está cada vez más fragmentado. Cada autoridad sólo quiere ocuparse del ámbito estrecho que le concierne, con poca visión de bien común.

Es la hora de la integración.

El proceso de la modernización del Estado tuvo una primera fase de consolidación institucional, donde el énfasis estaba puesto en los procesos, los procedimientos, los sistemas de control, así como la administración de los recursos financieros y humanos.

En la década de los 80 se inicia un movimiento que busca poner la mirada en los resultados, la llamada Nueva Gestión Pública que hasta aquí ha inspirado todas las iniciativas de modernización del Estado desde fines de los 90.

En la actualidad vivimos una nueva tendencia que lo que busca es generar una experiencia de valor a los ciudadanos, el llamado valor público. La sociedad quiere mejores resultados, pero

también aspira a un nuevo trato, a ser escuchada, participar. Las metas deben estar en función de las expectativas de la sociedad.

La nueva generación de la modernización del Estado busca integrar eficiencia y efectividad, generar modernización. Esto requiere más trabajo conjunto de las instituciones del Estado, movilidad horizontal y colaboración.

En síntesis, podemos ilustrar este cambio a través del siguiente esquema

<b>Actual sistema de gestión (New Public Management)</b>	<b>Nuevo sistema integrador</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca impacto: crear confianza en la sociedad (más que resultados, proceso, intenciones)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfatiza el seguimiento (reporte) de resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfatiza la evaluación comprensiva de los impactos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Presidente como protagonista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El funcionario de la atención como actor clave</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La estrategia se determina desde arriba</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La estrategia se decide desde arriba luego de un proceso que involucra a todos los niveles de la ejecución</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades independientes que tienen funciones específicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno integrado</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfocado en la decisión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfocado en la ejecución</li> </ul>