ACERCA DE LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y ALGUNAS DE SUS ACEPCIONES CONTEMPORÁNEAS[1]

IN REGARD TO THE PUBLIC MANAGEMENT ASSESSMENT AND SOME OF ITS CONTEMPORARY MEANINGS

Giovanny Francisco Niño Contreras[2]

Recepción: Julio 29/2011 - **Aceptación:** Octubre 2/2011

Resumen
La necesidad de la evaluación de la gestión pública exige un conocimiento de los procesos institucionales del Estado de cara auna administración de calidad en el servicio público. Es a partir de un diagnóstico de los problemas que se presentan en las agendas públicas, una de las manerasde transformar las prácticas de la administración pública. En este sentido, el presente artículo provee información para la comprensión de la función de la evaluación en el desempeño estatal, como herramienta para su modernización y desarrollo. Se presenta un sistemático estado contemporáneo sobre la función pública del manejo gubernamental, sus transformaciones recientes y cómo puede aprovecharse mejor las herramientas de la evaluación, a partir de la pedagogía cultural del oficio estatal, como una actividad que procura la óptima gestión poblacional.

Palabras clave
Gestión pública, evaluación administrativa, modernización del Estado, innovación de la dinámica institucional.

Abstract
The need for Public Management assessment demands knowledge on the institutional State processes facing a quality management for public service. It is based on the diagnosis of the problems arose in public agendas, one of the good ways to change public administration practices. Thus, the following paper provides information for the comprehension of the function and assessment of governmental performance as a tool for modernization and development. A systematic contemporary state on public function and governmental management, and its recent transformations are shown in the paper as well as how to better exploit the tools for assessment, departing from the cultural pedagogy of the governmental job as an activity towards optimum populational management.

Key words
Public Management, Administrative Assessment, State Modernization, Institutional Dynamics modernization

1 Este artículo es resultado del proyecto de investigación en "gestión institucional". Universidad La Gran Colombia. Grupo de investigación en Teoría del Derecho y Derecho Constitucional.

2 Magíster en Derecho, Magíster en Relaciones Internacionales, estudios de Doctorado en Derecho. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigador Universidad la Gran Colombia adscrito al grupo de investigación Derecho Constitucional, reforma de la administración de Justicia y Bloques de constitucionalidad. Universidad La Gran Colombia. giovanny.nino@ugc.edu.co. Colombia. Colombia.

Introducción

La experiencia del Estado moderno puede ser catalogada como el empeño de las diversas sociedades por encontrar la fórmula del buen gobierno. En estos intentos por organizar la vida en común, se han generado distintas tipologías de gestión gubernamental cuyos órdenes de sentido se han movido por factores religiosos, elementos tradicionales como la cultura, por el carisma del líder o por una red de instituciones que se fundamentan en sistemas legales en los que ya no interesa tanto elprotocolo ideológico de los sistemas políticos, sino el desempeño eficaz de la gestión administrativa. En esta medidala administración pública se ha visto obligada a asumir los desafíos y riesgos del diseño de una ciencia interdisciplinaria para el fomento y evaluación de la gestión pública en la cual un conjunto de conocimientos técnicos, científicos y humanistas convergen, para que las tareas de las distintas instancias de gobierno sean coherentes con las necesidades y demandas sociales, entre otras, como la garantía de derechos de primera y segunda generación.

Las pilastras intelectuales y los aportes contemporáneos en torno a la evaluación de la Gestión Pública que se presentan en este artículo, se derivan de la producción académica del Centro Latinoamericano para la Administración CLAD, de la última década, y sobre el laboratorio de ideas y experiencias que se han desarrollado en América Latina sobre este tópico. De esta manera, se ha provisto de una serie de propuestas validadas por distintos autores de acuerdo a los estudios de casos respectivos, para desarrollar un esquema que nos permita ubicar algunas herramientas conceptuales sobre este campo de trabajo; así como para avanzar en la evaluación de la gestión pública, sus transformaciones recientes y finalmente, los procesos de innovación que inciden en la intervención del Estado en el plano administrativo.

Materiales y métodos

Conceptualización general acerca de la gestión pública

¿Qué se entiende por gestión pública?, en primer lugar, hay varias definiciones y estudiosos de esta temática. Para conjurar esta complejidad de significados sobre el ejercicio administrativo del Estado, se cotejan unas interpretaciones selectivas, que dan luces para no descuidar el universo del ámbito organizacional del sector público.

Para empezar, vale señalar que habitualmente el Estado funciona a través de un conjunto de actores (Pando, 2005:23)[1], es decir, todos aquellos que sirven de formuladores, ejecutores y evaluadores de la acción institucional; esta última surge de procesos democráticos, de un conjunto de demandas de relevancia social, ante las cuales se adoptan decisiones que van desde el silencio administrativo hasta la implementación efectiva de políticas públicas. Por lo tanto, el ejercicio del Estado

deviene en una práctica que se caracteriza por su no uniformidad, así como por altos rangos de flexibilidad y autonomía organizacional (Ospina, 2001:89-122)[2]. En otras palabras, muchas veces lo que se formula en las audiencias administrativas y políticas puede que no se ejecute de una manera previsible. La planeación vendría a ser un elemento central entre los ámbitos de entrada y salida de las decisiones públicas. Lo que caracteriza la dinámica institucional ante la opinión pública, no es únicamente su fundamento normativo o constitucional, de cierta manera, la legitimación no depende de quien gobierne o cómo gobierne, sino de la evidencia constante de prestaciones materiales ante mandatos de la ciudadanía de manera concreta (Nevado, 2006:19)[3].

La gestión pública se da como resultado de una red de relaciones interadministrativas que atraviesan múltiples instancias estatales, dentro de las cuales se van redefiniendo las decisiones políticas dentro de un marco de recursos limitados y disponibles (Martínez, 2006:21)[4],pero como en cualquier relación social donde se dirimen intereses en conflicto, la gestión pública principalmente se ve obligada a asumir propósitos como la lucha contra la pobreza, a través deprincipios generales como la descentralización, la integración social y la erradicación de las carencias sociales (Castillo, 2007:73-90)[5]. El posicionamiento de este discurso como fórmula para acabar cualquier disputa política en la administración de lo público se ha convertido en una práctica común que en ocasiones esconde las finalidades específicas del ejercicio público. Sin embargo, no es solo el discurso del desarrollo, también,el de la democracia, la prosperidad, la equidad, todo mediante el compuesto de la participación directa de la ciudadanía (Olvera, 2007:12)[6]. Así mismo, algunos autores argumentan que la gestión pública sirve para consolidar la democracia local (Inostroza, 2006:17)[7], pero la acción estatal puede favorecer que se discrimine de forma privilegiada decisiones que se imparten desde lo central sin ningún tipo de mediación que bloquee el ejercicio operativo de la administración.

Ahora bien, interpretar las complejas relaciones sociales en el ámbito de la decisión estatal llevan a determinar que lo que se realiza dentro del Estado es gestión pública, y lo que queda por fuera es gerencia privada (Metón, N. y Draghi, M., 2006:11)[8]. Aquí se debe tener un cuidado y matizar lo que ocurre en los procesos administrativos.Lo que da origen a que no se pueda sustentar la existencia de una esfera privada y otra esfera pública, las dos se entrecruzan, dependiendo de las finalidades que persigan las organizaciones, y cada una tendrá más o menos influencia en las decisiones colectivas. La gestión pública no es única y exclusivamente del ámbito de las decisiones estatales, aunque expresamenteconsiguen tener esa particularidad. El Estado, como cualquier otra instancia de relaciones sociales se mueve en un marco de correlación de fuerzas y de recursos, tanto lingüísticos como materiales.

De esta manera, Luciano Tomassini nos brinda luces sobre la simultaneidad de estos procesos (2006:19)[9]. Debido a que la gestión pública no es solamente la ejecución desde la esfera organizacional del Estado, es principalmente un escenario político, lo cual indica que no existe un solo direccionamiento del manejo de los recursos públicos. Por un lado, la política se plantea como el pulso entre distintos adversarios por aplicar su razón,fundamento que se sostiene con los tributos del consenso y del interés general para garantizar su plena legitimidad; y por otro lado, en una esfera técnica en la cual se ampara de información, fórmulas matemáticas y postulados económicos; su cometido argumentativo. Finalmente, nos dice Tomassini, la gestión pública es un ámbito operativo o administrativo,esto quiere decir que se fundamenta en procesos previamente establecidos, de acuerdo a competencias y roles de funciones jerárquicas.

Para una mayor claridad sobre el nivel conceptual de la gestión pública, se ofrece una descripción adicional acerca de sus contenidos institucionales, de las dimensiones del capital social en un marco organizacional, del peso de la aplicación democrática en su implementación, y finalmente, cómo volver una gestión técnica bajo las restricciones que impone un Estado de Derecho con sus marcos legales.

Contenidos de la gestión pública

Ricardo Uvalle (2002:22)[10] indica que el primer pilar de la gestión pública es servir de medio para el desenvolvimiento de las políticas públicas, desde su formulación, pasando por la ejecución y la evaluación de resultados. Adicionalmente, debe generar valor agregado a las operaciones administrativas, ya que se sustenta en la suma de las potencialidades de cada actor que interviene en el proceso público. Asimismo, propende por un óptimo uso de los recursos disponibles, para el ejercicio de una estable administración que normalmente está supeditada a múltiples restricciones materiales y humanas. Lo anterior se sintetizaría en el adecuado funcionamiento de la administración pública, que no solamente remite a la consecución de resultados del gobierno, sino ante todo, a una pedagogía ética del comportamiento de los servidores de la gestión estatal en función de principios y virtudes cívicas. La potencia del ejercicio estatal vendría a ser una amalgama entre capacidad técnica de la burocracia, y proyección humanista del servicio público, como puente de comunicación efectiva entre la sociedad y los órdenes de gobierno.

Para Koldo Echebarría (2001:11)[11] el capital social es la forma en que se organizan los grupos humanos para perseguir determinados objetivos de interés común. Lo trascendente de este concepto es su uso como una categoría auxiliar que se encuentra al interior de la propia administración pública. Es decir, el capital social no solo se hace visible en la sociedad, sino que desde las propias agencias del Estado se encuentran formas organizativas informales que funcionan al margen de los conductos regulares. Se puede afirmar, que es allí, en las redes de amigos sin

los límites de las líneas jerárquicas, donde se puede agilizar los procesos administrativos, que de otra manera caerían en los espirales del trámite infinito y desgastante de los manuales reglamentarios. El capital social rompería estas barreras burocráticas, al garantizar un trabajo no planeado entre lo formal de las competencias del funcionario y las reglas de coordinación que se establecen en la cooperación y la amistad de colegas que persiguen el interés colectivo.

En otro sentido, según lo plantea José R. Castelazo (2002:8)[12], la administración pública no es un ámbito desconectado de la realidad social. Debido a que su propia existencia se regula por la necesidad de responder a las demandas sociales. La gestión pública no es una técnica al servicio del fortalecimiento y modernización del Estado. Es antetodo el medio para adecuar un puente de comunicación entre las exigencias de respuesta por parte de la ciudadanía hacia un Estado que se legitima si actúa con base a los mandatos y prioridades que emergen de los distintos consensos sociales.

Omar Guerrero dice que la gestión pública puede desencadenar motivaciones y ejercicios sociales de ingobernabilidad (1995:67-88)[13], llegando incluso a una respuesta externa de violencia y desencanto de la ciudadanía con las instituciones de gobierno. Cuando impera la corrupción, el clientelismo, y los conflictos de intereses entre funcionarios que se apropian de lo público como parte de la herencia familiar a nivel generacional, da pie para que se desencadenen percepciones de irritación y manifestaciones de hecho contra la entidad. Lo que conduce a generalizaciones de las prácticas institucionales como mecanismos para delinquir de una manera sofisticada, gracias ala impunidad que se maneja dentro de las culturas corporativas de las organizaciones del Estado.

Por otro lado, como nos indica Pedro T. Nevado (2006:19)[14], la gestión pública no es la incursión del management o gerencia privada en temáticas estatales. Si se redujera a esa concepción, no se respaldaría el carácter vinculante de garantizar derechos, sino solamente prestar una serie de servicios, con determinados estándares de calidad y con el menor costo posible. Pero, realmente la preocupación del Estado no se encamina por factores económicos del proceso administrativo. Si el valor social de la intervención pública hace imprescindible déficits fiscales para una correcta atención de los problemas sociales, la gestión pública debe traducirse en incrementar la autonomía y creatividad del ejercicio administrativo, para que la misión social constitucional, no sea un mero ejercicio retórico de fines loables pero carentes de sentido en la práctica. Puede suceder que la gestión pública desde una óptica reducida, cumpla estrictamente sus cometidos reglamentarios, pero pase por alto las necesidades de relevancia social. En breves palabras, el trabajo institucional termina por desplazar la solución concreta a problemáticas sociales.

La gestión pública contemporánea se sintetiza en tres dimensiones interdependientes: en primer lugar, consolidar la democracia; de forma simultánea, lograr el desarrollo económico y social; y finalmente, atacar la desigualdad social (Olvera, 2007:12)[15]. Estos fundamentos sobre los cuales se sustenta la acción administrativa, se vincula con nuevos procesos, valores y pautas para el desempeño del sector público, defendiendo la participación como insumo que produce resultados significativos y asegura el éxito y la efectividad; además de reclamar mayor capacidad para el análisis estratégico, comunicaciones activas, horizontalidad y potenciación de las capacidades organizacionales. La dinámica estatal debe favorecer una expresión social en donde el ente público garantice su autonomía relativa y la relación entre economía y democracia se consolide en sus tres baluartes: la democracia como extensión de ciudadanía, al igual que la democracia como sinónimo de la diversidad, que se apoya bajo reglas claras y vinculantes. Al plantearse esta nueva relación con el ciudadano, el cual patrocina una serie de posibilidades de formación para que el ciudadano asuma y adopte un nuevo rol de ciudadano-cliente o usuario con derechos mejor especificados y efectivamente respetados, capaz de decidir racionalmente; el ciudadano se convierte así en vigilante de la gestión pública acompañado de figuras de la sociedad, como los comités, consejos, etc. Paralelamente, se define el perfil del administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la rendición de cuentas y a la competencia no sólo en el momento de la presentación de términos de convocatoria y procesos de licitación.

Toda gestión pública es esencialmente un ejercicio de ordenar asuntos de interés local, es decir, que la administración es coherente con la satisfacción de las demandas a escala próxima al ciudadano (Inostroza, 2006:17)[16]. La implementación institucional se ejerce bajo la fórmula de la gerencia pública y la gerencia social, en la planeación estratégica del manejo de las organizaciones productivas y de servicios localizada en el territorio municipal. Es decir, amalgama los esfuerzos realizados con la idea de la gerencia social y la gerencia pública. La primera más dirigida a funcionar en los gobiernos y espacios subnacionales para avanzar en los diseños e implementación de los programas de lucha contra la pobreza, el desempleo y la visión de largo plazo de construir sociedades equitativas, y la segunda orientada a dar eficacia al ejercicio de los presupuestos de los gobiernos locales y construir desde las localidades sociedades más equitativas, esto constituye una forma de plantear la necesidad del cambio organizacional e institucional propio de los municipios o gobiernos locales. Las funciones sociales de la gerencia pública, son varias y complejas: educación, salud, seguridad, calidad de vida, protección del medio ambiente, etc.

Cierto es que la gestión pública se encuentra actualmente sometida a múltiples desafíos que se imponen a la acción institucional (Metón, 2006:11)[17]. El primero es la confrontación que tiene que ver con la racionalidad de la acción, entendida como

la relación de medios y fines. La dinámica de la acción pública podría definirse como realista, en la medida que fija objetivos en relación a situaciones dadas, pero interviene en relación a estas situaciones para modificar o transformarlas, para ello debe generar reglas. El segundo desafío, se expresa con los principios reguladores o éticos de la acción, en otras palabras la guía de conducta con arreglo a valores. La ética pública debe ser un pilar de conducta para lograr la acumulación de poder expresado por su legitimidad, para dotar a la comunidad de un mayor valor público. El tercer desafío tiene que ver con una cuestión de perspectivas. Lo público está dotado de una perspectiva amplia, global y de largo plazo. El cuarto desafío de interés en la gestión pública, se desprende del orden funcional; si lo público tiende a ser un elemento estabilizador y contenedor del sistema, también debe someterse a innovar, como un elemento dinámico del sistema político.

Debemos comprender que la gestión pública es un ejercicio permanente de trabajo institucional de orden estratégico (Tomassini, 2006:19)[18]. Porque su arquitectura se deriva del influjo de las respectivas políticas públicas. Las políticas públicas constituyen el canal a través del cual los gobiernos canalizan los aportes que los ciudadanos y dan a conocer las reglas dentro de las cuales deben actuar los diversos agentes económicos o sociales. De esta manera, los resultados de tales políticas constituyen los bienes públicos que se esperan del Estado. Las políticas públicas son un curso de acción estable, planteado por el Estado o el gobierno, con el fin de atender un área relevante de problemas o demandas considerados como de interés público, y en cuya formulación, en las actuales sociedades, suelen participar actores de la sociedad civil o agentes del sector privado. Dentro de este contexto, la gestión pública siempre se refiere, en forma más o menos directa o indirecta, a la implementación de una política, sin perjuicio de que en la práctica los bienes públicos para cuya producción ésta fue diseñada, se canalicen a través de los diversos servicios o programas públicos por medio de los cuales se expresa la acción del Estado.

Se puede afirmar, que los productos de lo servicios y de los programas gubernamentales siempre obedecen a la ejecución de determinada política. La gestión de los bienes públicos generados por las políticas gubernamentales adoptan una forma objetiva, representada por los servicios que entregan los gobiernos, y una forma subjetiva, consistente en la manera en que el público, o la ciudadanía, percibe tanto los servicios mencionados como la forma en que ha mejorado su calidad de vida como consecuencia de ellos. Este acercamiento se deriva frecuentemente de la capacidad del gobierno para comunicar a la ciudadanía el contenido de sus diversas políticas y de la cercanía al público que poseen los agentes que gestionan los servicios respectivos.
Hay que decir también que los problemas recurrentes que se presentan en la gestión, y al cual deben dar luces las administraciones tienen que ver con dificultades de orden comunicativo entre los niveles políticos del Estado y las responsabilidades

profesionales de la administración; es decir el clásico problema entre política y administración (Firme, 1997:21)[19]. Paralelamente, es frecuente que la burocracia estatal no tenga voz ni desde los estamentos superiores políticos, ni desde los órganos de comunicación social, ni desde cualquier otro que le adjudique un rol social. Se suma a ello una falta de espacios organizacionales en donde se reflexione, estudie e investigue, con la misión específica de diseñar, regular y desarrollar los diferentes elementos que hacen viable los sistemas de gestión pública. Esto muestra la muy recurrente brecha entre la sociedad civil y el Estado, que no encuentra los puntos de contacto y encuentro que hagan posible la fluidez de diálogo entre ellos. A su vez, la gestión pública funciona mejor con la presencia proactiva de las unidades organizacionales en función de un mejor desempeño del trabajo administrativo:

> Esas actividades de gestión se pueden clasificar en tres tipos: esporádicas, intermitentes y sistémicas. Se entiende por actividades esporádicas, todas aquellas dirigidas a resolver un problema extraordinario superable mediante pocas acciones o procedimientos, regularmente ejecutables por una sola persona; ejemplos de esto podrían ser las comisiones que le otorga un jefe a un subordinado para resolver problemas específicos, responsabilidades resolutivas que se toman gobernantes o políticos de cualquier nivel, etcétera. Las actividades intermitentes, intentan resolver situaciones problemáticas similares o iguales en muchos casos, siguiéndose un mismo camino, patrón, trámite, método o procedimiento, pero que no requieren de algún herramental teórico-conceptual explicativo, ni siquiera de tareas de análisis; son más bien mecánicas aunque pudieran ser muy especializadas. Finalmente, las actividades sistémicas, aparecen en la gestión con el objeto de ser proactivas, creativas y multidisciplinariamente a estimular, de manera permanente, redes coherentes y funcionales de colaboración que construyan y reconstruyan autónomamente los procedimientos de la acción, conceptos, teorías, técnicas de uso y hasta una nueva cultura que permita gradualmente llegar a una nueva forma de vida. Su acción es permanente, continua e íntimamente ligada a los ciudadanos" (Morales, 2006:20). [20]

Evaluación de la gestión pública

Monitorear la acción administrativa tiene que ver con una serie de mecanismos de lectura de los distintos procesos que se suscitan en la cotidianidad del Estado. Particularmente se anota en este artículo, que no solamente se fijan los respectivos controles internos a la gestión o la implementación de sistemas de calidad de las prácticas administrativas, sino que se trasciende esta perspectiva, en el sentido de que se logra un mejor rendimiento de la evaluación pública con controles tanto internos como externos, que garantizan objetividad en función de los cometidos sociales del Estado.

¿Por qué es importante que la gestión pública se someta a examen permanente? Una de las razones es la tendencia a que los procesos administrativos se conviertan en pautas de conducta previsibles y reacias a cualquier tipo de innovación. Es frecuente que la acción institucional opere pero no satisfaga las expectativas de la ciudadanía. Y, por lo tanto, se deslegitima la razón de ser del Estado, que es servir de facilitador de la vida en comunidad. Por tanto, la gestión pública es una de las puntas de lanza de los recientes procesos de modernización y desarrollo de las instituciones del Estado.

> Una actividad operativa ejecutada por el Estado necesariamente debe ser medida por estándares e indicadores, dentro de un plano que permita indagar si se están cumpliendo las políticas macro, si la organización está respondiendo adecuadamente a su entorno inmediato, y si el desempeño de cada funcionario esta armonizado dentro de una misión de largo plazo de la misma entidad (Ospina, 2001:89-122)[21].

De lo contrario, la evaluación de la gestión pública, aparece como la situación del estudiante que es promovido anualmente sin dominar las mínimas competencias de su disciplina. Se podría afirmar que sin evaluación no existe gestión pública,y con más razón teniendo en cuenta que habitualmente no se ha alimentado en las entidades públicas la generación de una cultura de la información, que permita una mayor formación del funcionario que lo estimule a tomar decisiones e iniciativas con conocimiento de causa, y de manera sistémica con el resto de unidades administrativas de la institución estatal. El mayor riesgo que se corre, es ante la ausencia de canales de comunicación, y por lo tanto, el no contar con puentes de coordinación intraorganizacional; que la evaluación del desempeño de la gestión pública lleve a un conflicto de intereses de los distintos grupos al interior de la entidad, y a no alcanzar los objetivos que como institución deben armonizarse colectivamente.

Con esto en mente, es importante señalar que para el caso de Colombia no existe una política pública que regule la gestión pública. En otras palabras no existe el ICONTEC para medir el desempeño de la gestión pública. Aunque no sobra recordar que las unidades de gestión de calidad de la administración pública, vienen adoptando manuales para nivelar los procesos organizativos con indicadores de gestión. Sin embargo,una reexaminación cabal a una entidad pública, puede adolecer de objetividad si se enfrenta con grupos de interés y de presión en su interior, y por el arraigo de redes políticas en las instancias de toma de decisiones en los cargos directivos. En otras palabras, siguiendo la tesis de Diego Pablo Pando (2005:23)[22], la evaluación de la gestión pública puede reducirse actualmente a un conjunto de reglas, que en gran medida son dispersas por la multiplicidad de actores con capacidad de injerencia en las respectivas unidades administrativas. Sería

conveniente ante la complejidad de las instancias estatales, tener un mínimo de parámetros, con pleno conocimiento de las instituciones de control y un permanente seguimiento de organizaciones independientes y de grupos ciudadanos interesados en el cumplimiento de los cometidos públicos del Estado.

Entonces ¿qué hacer para que la evaluación no se convierta en un discurso florido de buenas intenciones, y se institucionalice como un programa serio del Estado? La respuesta no es tan sencilla, como bien lo señala Paz de La Maza Villalobos (2001:14)[23]. La agenda pública se mueve en torno a lo que parece prioritario para la gran mayoría de la ciudadanía. La evaluación de la gestión pública, es un buen tema de conversación en las campañas políticas o ante las audiencias de la opinión pública pero para el gran público de individuos, que están sometidos por realidades que los confrontan en su economía, seguridad o bienestar social, los indicadores de gestión para evaluar al Estado, tal vez no les signifique mayor atención. Sin dudas, una práctica administrativa regida por los principios de moralidad, eficiencia, transparencia y logro de resultados, es un factor casi indispensable para una mejor sociedad. Pero como puede parecer un tema no vendible en las encuestas de opinión, queda relegado a un segundo plano, ya no como política pública, sino como un instrumento discrecional de los administradores de la gestión pública de turno.

En consecuencia, lo que se traduce como evaluación de la gestión pública es simplemente un empeño por lograr la calidad del trabajo de la administración estatal (Nevado, 2006:19)[24]. Ante la ola de las privatizaciones en América Latina, se encuentra siempre el argumento de que el Estado es un andamiaje oneroso, tan pesado y grande como un elefante blanco, que solamente causa bloqueo en la realidad social y que genera pérdidas considerables en recursos que bien podrían servir para tareas urgentes de atención a población en situaciones vulnerables. O bien, es un Estado que impide el dinamismo económico por poner piedras en la ruedas de los negocios, al ser un competidor con mayores márgenes de dominio o monopolio, pero siempre con unos costos altísimo que no se compensan con los productos sociales que el Estado provee. Es allí donde surge la controversia entre administración pública como sinónimo de ineficacia y desgaste de recursos, y la gerencia privada como esquema de la eficiencia y logro de resultados. El problema se suscita, cuando esta herramienta, en su forma neutral es capturada por grupos de interés que asfixian y ocasionan perjuicios irreparables al buen desempeño administrativo de los insumos públicos, y de manera complementaria a la ausencia de idoneidad profesional de los actores participantes en la implementación de las tareas de realización de los programas. Es conveniente entonces indagar sobre cuál sería el sistema de evaluación por resultados de la práctica administrativa (Martínez, 2006:21)[25].

En lo que respecta al andamiaje institucional que permite fortalecer los procesos de gestión estatal tiene como carta de navegación un trabajo mancomunado de todas las dependencias de la organización del Estado. En otras palabras, si el personal no se integra a las metas políticas, al uso adecuado de los recursos públicos y a su manejo eficiente en búsqueda de metas comunes, no puede garantizarse un manual de procedimientos y competencias. Pero sin lugar a dudas, se debe materializar los contenidos de la gestión en un sistema de planeación y seguimiento de las funciones gubernamentales de tal manera que se pueda integrar con el resto de entidades estatales, puesto que, no siempre, existen programas aislados sino que son transversales a nivel interinstitucional. De esta manera, se configuraría una serie de indicadores y variables comunes que visibilicen el cumplimiento de las respectivas metas estatales.Bajo esos parámetros se convierte en una herramienta de mucha utilidad agendas complementarias en los distintos niveles de la administración. Las ruedas sueltas dejan de perfilarse como metas excluyentes de sólo una entidad. El impacto de resultados con el esquema de redes entre las respectivas entidades estatales, facilita un mayor impacto en la realidad que se quiere modificar.

Así se puede concluir, que el sistema de evaluación de la gestión pública es verificar su impacto y la satisfacción de resultados frente a las demandas sociales (Álvarez, 2003:9)[26]. No existe otro camino para descubrir cuál ha sido el recorrido de una decisión estatal que se hace operativa en la administración, que el de confirmar si se optimizaron los procesos institucionales para dar una respuesta oportuna y coherente a los problemas de relevancia social. Pero no se debe subestimar que en toda actividad institucional pueden presentarse hechos fortuitos, que técnicamente se les ha denominado externalidades. Las cuales pueden ser negativas. Si en la implementación de una decisión pública, por ejemplo, si se acarrean costos innecesarios que incrementan los desequilibrios presupuestales, fallas en la comunicación que colapsan en la coordinación entre dependencias, duplicación de tareas por ambigüedad en las funciones o, simplemente una respuesta desfasada que vuelve innecesario un producto de la gestión pública por su descontextualización a nivel de la satisfacción de las demandas sociales.

Los controles internos y las auditorías externas a la gestión pública

Se debe indicar que el proceso administrativo no es una dinámica autónoma de las entidades estatales. Pueden ampliarse los mecanismos de control y seguimiento desde instancias marginadas del ejercicio administrativo. Lográndose unos criterios de objetividad y mayor autonomía en el balance final de los avances institucionales. Se aconseja controles administrativos a nivel de interventorías, investigaciones específicas por parte de expertos y fiscalización o control social del manejo técnico y financiero, en coherencia con insumos y resultados o impacto real de la gerencia pública.

Del mismo modo, se debe contar con la idoneidad de estructuras internas que sirvan de mecanismos de prevención a un desenlace errático entre políticas y acción administrativa. Para ello se debe contar con una adecuada coordinación entre los órganos externos y un sistema de control interno descentralizado y ágil, que se fundamente en establecer un órgano permanente, al más alto nivel, con independencia funcional, de amplia cobertura de asesoría a la alta dirección gubernamental en el desarrollo de su gestión.

Algunos recursos indispensables de la función de control interno en el ámbito del gobierno central son, entonces, las políticas de auditoría y de control establecidas por el Ejecutivo; las cuales tienen como propósito fundamental actuar como funciones evaluadoras preventivas, en el contexto de un sistema proactivo, destinado a la verificación permanente del adecuado desempeño de la gestión pública global.

Las modalidades en que se manifiesta el control externo hacia la actividad gubernamental son múltiples. Van desde el control social, al control político realizado. Un sistema político es estable bajo el atento examen de la ciudadanía, quien tiene derecho a conocer los actos de la administración pública a fin de vigilar que éstos sirvan efectivamente a los intereses colectivos, enmarcándose en el estricto cumplimento de las leyes. En consecuencia, el gobierno debe propiciar toda acción orientada al logro de dichos propósitos.

El papel del líder o ejecutor en la práctica del servicio estatal

Los cambios que acontecen en la esfera administrativa del Estado obedecen esencialmente a factores derivados de la interdependencia que se desarrollan entre las distintas entidades y a un manejo del administrador estatal en un contexto de racionalidades en conflicto, desafíos temporales de la acción del Estado que están sometidos a la incertidumbre en sus resultados. Por ello se traduce, este apartado en las precisiones de la gestión como un campo de acción estratégico, afianzado casi siempre por el papel de determinados líderes o conductores en el ejercicio del gobierno.

La formulación de la gestión pública es esencialmente un trabajo de liderazgos fuertes (Ospina, 2006:93-122)[27],convirtiéndose éstosen una modalidad de creación de significado para la acción, en el contexto en el cual un grupo quiere mover una agenda, íntimamente relacionada con el proceso más amplio de reorganización de las relaciones sociales originada en el cuestionamiento del Estado como actor protagónico, en la solución de los problemas colectivos que afectan la calidad de vida de los ciudadanos. El liderazgo se manifiesta como la capacidad de un grupo para producir resultados, a partir de los procesos de creación de significado, en los cuales el grupo participa, cuando sus miembros enfrentan los desafíos para avanzar una agenda. Por ello, en la gestión pública el liderazgo, incluso el de tipo más

individual, es realmente una construcción social que el grupo desarrolla colectivamente en su esfuerzo por avanzar en una agenda común.

Conclusiones

La dinámica estatal como actividad administrativa del sector público, depende de cambios, ajustes, modificaciones, y transformaciones para cumplir con los fines establecidos por el interés público (Sánchez, 2007:18)[28]. Los requerimientos permanentes y constantes de las demandas de los ciudadanos, significan adecuaciones al entorno externo en el que se desenvuelve el aparato gubernamental y por supuesto, al continuo perfeccionamiento en la prestación de los servicios públicos. La innovación administrativa es el medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones de la administración pública.[3]

En esta perspectiva, se acentúa la incorporación de formas organizacionales y métodos gerenciales en las estructuras gubernamentales a fin de otorgar sentido de dirección a los gobiernos y potenciar el manejo de los entornos, para lo cual se introducen en la administración pública formatos de organización postburocrática y métodos de dirección estratégica, administración de calidad, reingeniería de procesos y gestión de conocimiento, entre otros.

La innovación de la gestión pública es un proceso administrativo pero de manera destacada un proceso político, por lo que se requiere de un cambio de visión de gobierno jerárquico a un gobierno red, es decir, un gobierno que tienda puentes de comunicación de manera horizontal y vertical, tanto a los actores políticos reconocidos como a los informales (ONG'S, organizaciones de voluntarios), que resultan determinantes en el éxito de las innovaciones.

La innovación administrativa requiere de una vigorosa gestión política para su implementación. La innovación se instrumentaliza a escala local y descentralizada (Klenner, 2005:10)[29]. En un marco donde se indague el desarrollo local como proceso de reflexión, iniciativas, propuestas y acción, sobre las capacidades y competencias que genera, las formas de asignar sus recursos, las viabilidades de inversión y reinversión y, lógicamente, los actores, redes y roles sociales, institucionales y económicos. Como todo estudio científico sobre el desempeño del Estado, la gestión debe proyectarse de una manera comparada (Pliscoff, C. y Monje, P. 2003:13)[30]con las siguientes directrices: la gestión de políticas, la gestión de recursos y la gestión de programas.

---

3 La Administración Pública contemporánea como disciplina y campo de estudio ha tenido tres grandes paradigmas: 1) las políticas públicas (policy); 2) la gestión pública (publicmanagement); y 3) la gobernanza (governance).

Desde esta perspectiva, la gestión institucional del Estado es un trabajo de acción coordinada (Moro y Repetto, 2005:25)[31].Por otro lado, el saber administrativo para una óptima gestión pública se puede traducir en la siguiente metodología: identificación, documentación, sistematización y difusión de las experiencias que han probado ser adecuadas y/o exitosas para enfrentar determinados problemas en los distintos ámbitos de los subsistemas de la gestión pública, a partir de la planificación estratégica, el control de gestión, la presupuestación, los recursos humanos, la calidad de servicio, las compras gubernamentales, y el gobierno electrónico. Este diálogo metodológico se ha convertido en un mecanismo bastante utilizado por los gobiernos (Armijo, 2005:10)[32]. Los objetivos que en general se buscan a través de estas prácticas tienen que ver entre otros, con el apoyo de los esfuerzos dirigidos desde la autoridad central para el mejoramiento de la gestión de las instituciones públicas, entre los cuales la búsqueda de la eficiencia juega un papel fundamental. El establecer un ambiente de competitividad e incentivos dentro del sector público, a través de visibilización de los resultados, comparación y estímulos al buen desempeño[4] . Y, finalmente, con el fomento de la asociatividad para enfrentar las distintas problemáticas de gestión a nivel de campos específicos: compras gubernamentales, planificación estratégica, evaluación del desempeño.

Para finalizar este artículo. ¿Por qué no funcionan unasorganizaciones estatales, aún contando con un blindaje normativo, disponibilidad de recursos, y personal idóneo en las funciones misionales? La respuesta se reduce al ambiente o cultura institucional.Lo cual tiene que ver con los elementos culturales de los actores en sus hábitos, creencias, valores, símbolos y tradiciones que definen la interacción social de manera formal e informal, en otras palabras, la influencia de las formas culturales de las organizaciones como respuesta al cambio y a las influencias del entorno, que determinan la naturaleza rutinaria e impersonal que ayuda al individuo a percibir y traducir las características del medio ambiente, en que se insertan las decisiones administrativas

Por tanto, la gestión pública al ser más coherente con los mecanismos de evaluación, comprende una tarea esencialmente pedagógica, es decir se precisa de una estrategia específica de la gestión pública para el cambio cultural al interior de la organización gubernamental (Salvador, 2005:17)[33]. La cual se orienta primordialmente a la eficiencia del desempeño laboral de los actores incorporando técnicas para transformar la

4 *Conocido en la literatura como la práctica del benchmarking, que es esencialmente la búsqueda de las buenas prácticas; es el instrumento mediante el cual se localiza y recopila información acerca de las organizaciones que mejor realizan un proceso de trabajo determinado. Para un proceso exitoso de comparación, se requiere una identificación acertada de cuáles son las organizaciones líderes en cada uno los procesos de trabajo o áreas que se quiere estudiar, es decir, cuales son las organizaciones poseedoras de las buenas prácticas en esa área en particular.*

cultura laboral, y técnicas para transformar los aspectos de tipo funcional y operativo. Es preciso que la priorización al cambio institucional aplique medidas culturales de adaptación al entorno y paralelamente realice acciones para la construcción de nuevos valores, símbolos y significados, nuevas rutinas y actitudes para encaminar a la institución hacia su modernización y fortalecimiento. Las instituciones son viables, en cuanto la gestión pública sirva de brújula para el control del riesgo en un mundo globalizado, y la inserción de nuevas prácticas culturales en la cotidianidad administrativa, afines a proyectos humanistas del ejercicio del poder administrativo, entendido este como servicio público esencial que busca la felicidad de las poblaciones y la protección de la vida en su diversidad humana y ambiental.

Referencias bibliográficas

(1) Pando, D. (2005). Capacidad estatal para la gestión de la regulación: un enfoque conceptual. (pp. 23) Victoria: Universidad de San Andrés.

(2) Ospina, S. (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. (19), 89-122.

(3) Nevado, P. (2006). Calidad de las administraciones y cumplimiento del principio de legalidad. (pp. 19) Salamanca: Universidad de Salamanca. Facultad de Derecho.

(4) Martínez Vilchis, J. (2006). El Sistema de Evaluación por Resultados en la dimensión de los gobiernos regionales. (pp. 21) México: Universidad Autónoma del Estado de México.

(5) Castillo, R. (2007). Análisis sociopolítico de la gestión pública en el marco de la reforma del Estado y de la interculturalidad. Revista del CLAD Reforma y Democracia. (38), 73-90.

(6) Olvera, J. (2007). Transformaciones en el proceso democratizador: de la gestión pública hacia la gestión estratégica. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México. (pp.12).

(7) Inostroza, L. (2006). Análisis organizacional para la gestión y planeación del desarrollo local. (pp.17). México: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.

(8) Metón, N. y Draghi, M. (2006). Los desafíos actuales de la gestión política. Buenos Aires: Instituto Nacional de Capacitación Política. (pp.11).

(9) Tomassini, L. (2006). Hacia una gestión pública de carácter estratégico. Proyecto Sistema Regional de Información sobre Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina y el Caribe. (pp.19). Santiago: FLACSO.

(10) Uvalle, R. (2002). Los fundamentos institucionales de la gestión pública. (pp.22). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

(11) Echebarría, K. (2001). Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. (pp.11). Washington: BID.

(12) Castelazo, J. (2002) El valor democrático de la gestión pública. Revista EXAMEN. (pp.8). México: Partido Revolucionario Institucional.

(13) Guerrero, O. (Ene. 1995). Ingobernabilidad: disfunción y quebranto estructural. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. (3), 67-88.

(14) Ídem.

(15) Ídem.

(16) Ídem.

(17) Ídem.

(18) Ídem.

(19) Firme, R. (1997). La administración pública en el siglo XXI: desafíos y perspectivas. (pp.21). Montevideo: Oficina Nacional del Servicio Civil.

(20) Morales, M. (2006). Gestión gubernamental, participación y cabildeo en el quehacer profesional del poder público. (pp.20). Hermosillo: Universidad de Sonora.

(21) Ídem.

(22) Ídem.

(23) De la Maza, P. (2001). Sistema de control de la gestión local que garantice una real satisfacción de las demandas ciudadanas. (pp.14). Talcahuano: Universidad de Concepción.

(24) Ídem.

(25) Martínez, J. (2006). El Sistema de Evaluación por Resultados en la dimensión de los gobiernos regionales. (pp.21). México: Universidad Autónoma del Estado de México.

(26) Álvarez, C. (2003). Modelo para evaluar el impacto de la gestión pública: una demanda cada vez más urgente. (pp.9). Concepción: Universidad de Concepción.

(27) Ospina, S. (Jun. 2006). Gobernanza y liderazgos para el cambio social. Un protagonista invisible en la gobernanza en Estados Unidos: el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la creación de liderazgos para el cambio social. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. (35), 93-122.

(28) Sánchez, J. (2007). La innovación como herramienta de la gestión pública y la gobernanza: una propuesta teórica. (pp.18). México: Universidad Autónoma del Estado de México.

(29) Klenner, A. (2005). Gestión local: la apuesta por la democracia descentralizada y el humanismo social. Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas. (pp.10). Santiago: Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

(30) Pliscoff, C. y Monje, P. (2003). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. Instituto de Asuntos Públicos. Departamento de Gobierno y Gestión Pública. (pp.13). Santiago: Universidad de Chile.

(31) Moro, J. y Repetto, F. (2005). La política como restricción y como oportunidad: alcances y ámbitos de coordinación de la política social. (pp.25). Guatemala: BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

(32) Armijo, M. (2005). Metodologías para el desarrollo de un sistema de buenas prácticas de gestión pública. (pp.10). Programa de Gobierno y Asuntos Públicos. Santiago: FLACSO.

(33) Salvador, M. (2005). Cultura de la institución y nueva gestión pública. Departamento de Economía. (pp.17). México: Universidad Autónoma Metropolitana.