

Nueva gestión pública, paradigma contemporáneo para la administración gubernamental

Los resultados de la gestión pública, en términos de eficiencia presupuestaria y eficacia, en cuanto a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios de las instituciones públicas, pasa por la idoneidad en la designación de sus directores, de la conformación de sus órganos y de su compromiso de gestionar las instituciones.

Francisco Sorto Rivas
Economista y docente investigador de la Facultad de Maestrías de la UTEC

El reciente cambio de gobierno constituye un hecho relevante, en términos de la forma de hacer política pública y concebir la relación que existe entre gobernantes y gobernados, lo cual invita a reflexionar, desde la academia, sobre los modelos dominantes de administración de la cosa pública, de la función positiva del Estado en la sociedad, del control cruzado del ejercicio democrático del poder y acerca del manejo transparente de los recursos colectivos.

Hasta hace poco tiempo, al menos en muchos de nuestros países latinoamericanos, se consideraba

“solapadamente” que las funciones del Estado eran más que todo de carácter administrativo y no de regulador de las imperfecciones del mercado, controlador de las externalidades económicas del sistema, compensador de las condiciones de inequidad observadas en la distribución del ingreso y la riqueza en la sociedad, aunque se aceptaba, a regañadientes, que tenía alguna responsabilidad con la promoción del desarrollo y el bien común. Debido a esta visión conservadora férreamente defendida por el establishment, la exigencia pública sobre la gestión de sus gobernantes era relativamente modesta, debido

en parte por el incipiente grado de conciencia que había acerca de los derechos políticos de los ciudadanos, por un lado; mientras que por el otro, por los métodos brutales de control social con que se enfrentaban la diversas expresiones de descontento civil, las cuales eran señaladas automáticamente como intentos desestabilizadores que debían ser sofocados sin ningún tipo de consideración.

Si bien es cierto que en El Salvador el ejercicio del monopolio de la violencia por parte del Estado registró cambios positivos a partir de la firma de los Acuerdos de Paz y del advenimiento de gobiernos

democráticamente electos, no se puede negar que el aparato público continuó funcionando con todas las deficiencias propias de sociedades con esquemas de participación poco desarrollados y donde los encargados de la gestión pública no se preocupaban mucho por la rendición de cuentas ante la ciudadanía en general, y de los usuarios directos de los servicios prestados desde las instituciones gubernamentales, en particular.

Esta forma de gobernar se ha venido transformando, en las últimas décadas, en diversas latitudes del continente y como resultado de un estudio profundo de diversos aspectos relacionados con la administración pública, acerca de la gobernabilidad. Por ejemplo, la legitimidad, la creación de valor público, la planificación estratégica, la administración responsable de

las instituciones del Estado, la preocupación por la ciudadanía política y social, la ampliación de los espacios públicos para la inclusión ciudadana en la definición de políticas, entre otras. Se cuenta con una basta producción de informes sobre la administración pública en nuestra región, y aunque muchos de ellos comparten la preocupación por problemas comunes, no son parte de una sola escuela de pensamiento, aunque sí son coincidentes con una nueva visión sobre la gestión institucional, la cual desafía los enfoques tradicionales de la administración burocrática y trasciende el desarrollo posterior de enfoques sobre eficiencia, eficacia, economía y calidad, promovidos por organismos como el Banco Mundial, el FMI, CEPAL o el BID.

Consideramos por lo tanto, desde la academia, que existen

“ No se puede negar que el aparato público continuó funcionando con todas las deficiencias propias de sociedades con esquemas de participación poco desarrollados y donde los encargados de la gestión pública no se preocupaban mucho por la rendición de cuentas ante la ciudadanía en general. ”





condiciones favorables para revisar, a profundidad, los viejos paradigmas sobre la administración pública, la rendición de cuentas, la contraloría social, la ciudadanía política y la legitimidad de un gobierno democráticamente electo. Es más, no solo lo consideramos conveniente, sino como una obligación, ya que dos de los ejes centrales del trabajo de cualquier centro de estudios superiores, consisten en la investigación y en la proyección social, los cuales complementan su misión de formación educativa.

Nueva gestión pública (NGP)

Debemos comenzar diciendo, entonces, que este enfoque supone una ruptura con la forma de administrar la cosa pública observada en nuestro entorno, a pesar de las diferentes iniciativas impulsadas, hasta la fecha, por mejorar el desempeño del gobierno

y convertir a los directores de instituciones en verdaderos gestores (gerentes), inspirados por el bien común, el control cruzado y la representación ciudadana dentro de nuestro régimen político.

Basta observar el funcionamiento de algunas de nuestras instituciones para percatarnos del bajo compromiso que tienen sus órganos de gobierno en crear valor público para la ciudadanía, dada la preocupación percibida a través de sus procesos y productos entregables a la sociedad, en general y a sus usuarios, en particular, que no responden a sus necesidades y aspiraciones. Pareciera que fueron diseñados deliberadamente para desalentar a los usuarios de acceder a los servicios públicos que están obligados a entregarles. Si comparamos los servicios públicos con los privados, veremos que estos últimos son producto de procesos estandarizados, pensados

y diseñados en función de la satisfacción del cliente. Mientras que en las instituciones públicas, el desgano, los procesos mal definidos y el desinterés por la satisfacción de los usuarios, se convierten en características ontológicas de este tipo de instituciones y que tienden a estigmatizar, generalmente, al funcionario público.

“ En el gobierno, los accionistas son los ciudadanos y los contribuyentes son los que con sus aportes sufragan el funcionamiento de las instituciones públicas. ”

En esto consiste, en gran medida, el desarrollo conceptual de la NGP: en el interés de redimir el sentido teleológico de la burocracia, resaltando su calidad de medio para la administración efectiva de las políticas públicas, según sean las competencias que le han sido confiadas por el órgano ejecutivo. Esto significa que la NGP pretende revolucionar la administración pública, reenfocando sus esfuerzos al cumplimiento eficiente de los objetivos que justificaron la creación de las instituciones gubernamentales, procurando satisfacer, a la vez, las expectativas de los usuarios, de tal manera que éstos evalúen bien la gestión de sus titulares y legitimen la existencia misma de las referidas instituciones por considerarlas necesarias para operativizar políticas y satisfacer necesidades colectivas. Hasta ahora, lo observado en varias instituciones se conoce, en el argot de los negocios, como conflictos de interés entre principal-agencia, donde los administradores de una empresa terminan gestionando los recursos aportados por los dueños, en función de sus propios intereses y no procurando maximizar el valor de la empresa y las ganancias de los accionistas.

En el gobierno, los accionistas son los ciudadanos y los contribuyentes son los que con sus aportes sufragán el funcionamiento de las instituciones públicas. Los encargados de la dirección de estas hacen las veces de directores y gerentes de empresas privadas, de tal manera que las instituciones deberían administrarse para acrecentar la riqueza de los ciudadanos y mejorar sus condiciones de vida. A esto se le llama, en la NGP, creación de valor público.

Aspecto central de la NGP para reflexión

Son múltiples las categorías que podrían agruparse bajo el concepto de nueva gestión pública: pasando por las políticas de comunicación interna y externa de las instituciones públicas, la calificación del recurso humano y su gestión en general, la adopción de prácticas de planeación estratégica, la rendición de cuentas, la transparencia, la alineación presupuestaria con la misión institucional, la meritocracia, los planes de carrera, el diseño de procesos y entregables según las necesidades de los destinatarios de las políticas gestionadas a través de las instituciones gubernamentales, etc. Sin embargo, un elemento esencial para romper el círculo vicioso del pobre desempeño de la gestión pública consiste en convertir a los directores de las instituciones públicas en verdaderos gerentes que administran recursos colectivos para alcanzar el logro de ciertos objetivos y cuyo desempeño debería ser evaluado, regularmente,

para determinar su idoneidad para el puesto y tomar, así, las medidas pertinentes, a nivel ejecutivo, para garantizar un buen desempeño público global.

Son estas competencias gerenciales las que permiten asignar, eficientemente, los recursos presupuestarios a disposición de las organizaciones, destinándolos hacia aquellas actividades con mayor rentabilidad social y donde el impacto positivo sobre las condiciones de vida de los usuarios resulte duradero. El uso de los recursos institucionales, entonces, debe distribuirse entre las alternativas existentes, las cuales deben evaluarse, como sucede en el sector privado, donde el propósito del gobierno corporativo es incrementar o preservar el valor de la organización. Se trata de maximizar el valor de la empresa.

En el caso del gobierno, esto no debería ser distinto, dado que la inmaculada ejecución presupuestaria, per se, no constituye



entorno



ninguna garantía de mejora en la riqueza social, ni de la mejora en el nivel de vida de la población. El gasto de ingresos públicos que no se traduce en beneficios sociales

“ Son estas competencias gerenciales las que permiten asignar, eficientemente, los recursos presupuestarios a disposición de las organizaciones. ”

representa, para todos los efectos prácticos, una destrucción de riqueza nacional, ya que el Estado habría distraído recursos de actividades productivas ejecutadas por el sector privado (impuestos) para despilfarrarlos posteriormente.

La disposición para asumir el compromiso de manejar racionalmente los recursos colectivos sería una de las virtudes deseadas en los gerentes públicos, ya que el dinero que se malgasta en actividades improductivas reduce en esa misma proporción la disponibilidad de fondos para atender servicios meritorios como la salud pública, la educación pública, la conservación de la infraestructura económica y social del colectivo imaginario, la seguridad ciudadana,

etc. Los encargados de la gestión de las instituciones públicas deberían contar, entonces, con competencias administrativas demostradas para gestionar recursos presupuestarios escasos entre múltiples necesidades sociales. Sobre todo si tomamos en cuenta que muchos salvadoreños carecen de ingresos suficientes para satisfacer algunas de sus necesidades básicas, dependiendo para ello únicamente del gasto público. Es por eso que los encargados de la administración pública deben ser más probos, inclusive, que los gerentes privados, ya que los recursos colectivos captados como tributos deben retornar a la población en general en forma de servicios y, particularmente, para los menos afortunados.

Evaluación social de proyectos

Una de las características esenciales que deberían tener los funcionarios públicos es la idoneidad para el cargo, de tal manera que las decisiones que tomen al asignar recursos colectivos generen el mayor valor público posible para la población en general. Esto nos permite afirmar que la única manera de lograrlo consiste en obtener rendimientos sociales por la ejecución de proyectos públicos, por encima de los recursos invertidos.

La inversión productiva de dichos recursos, desde una perspectiva social, incide sustancialmente sobre los resultados de la gestión de todo gobierno. Haciendo un parangón con el sector privado, se puede decir que cuando los recursos de las organizaciones se invierten apropiadamente, el valor de las empresas crece. El caso contrario es que cuando las decisiones de inversión son desafortunadas se destruye parte del valor de las organizaciones. Si los recursos públicos generan

rentabilidad social, la comunidad se beneficia; caso contrario, frente a las decisiones de inversión irracionales, desde el punto de vista social, se puede terminar destruyendo parte de la riqueza de la nación.

Para garantizar que los proyectos públicos contribuyan al desarrollo económico del país se necesita



restaurar el sistema de inversión pública que se diseñó hace algunos años, a fin de seleccionar los proyectos institucionales con VAN social positivo. Con ese banco de proyectos institucionales factibles, se pueden hacer priorizaciones que faciliten la asignación eficiente de los recursos públicos, así como una mejor gestión de financiamiento ante la falta de recursos suficientes para implementarlos. La disponibilidad de proyectos factibles constituye un elemento central para la formulación del presupuesto de capital para cualquier organización. Esto no debería ser una excepción para el gobierno. Al hablar de presupuesto de capital nos referimos a la priorización de proyectos, según montos de inversión y tasas de retorno social, así como a la identificación de fuentes para su financiamiento y la programación de desembolsos en el tiempo.

Este sistema de inversión pública debería operar estrechamente con el Ministerio de Hacienda, dado que constituiría un insumo fundamental para la elaboración y ejecución del presupuesto. Sin embargo, la responsabilidad de evaluar o de definir los criterios para hacerlo no debería corresponder al Ministerio de Hacienda. Podría habilitarse una oficina especializada en evaluación de proyectos y desarrollo de metodologías que permitieran formular y evaluar proyectos públicos y sociales. Esta oficina debería determinar, además, los precios de cuenta necesarios para cuantificar los beneficios y costos sociales relacionados con dichos proyectos, así como la tasa social de descuento para valorar los beneficios sociales esperados al ejecutarlos.

Conclusiones

Se ha pretendido enfatizar la necesidad de promover de una verdadera gerencia pública para las instituciones de gobierno, a partir de aportes teóricos pertinentes y la experiencia empírica disponible, a fin de garantizar un uso eficiente de los recursos presupuestarios y, además, eficaz para alcanzar objetivos de política.

A parte de la idoneidad para ocupar cargos de dirección, en cuanto a competencias administrativas, se señaló que los funcionarios deberían tener, también, una visión preclara de las misiones institucionales de las organizaciones que dirigen. Se destacó, además, la necesidad de restablecer los mecanismos de coordinación interinstitucional para ejecutar, de mejor forma, el presupuesto general de la nación y alcanzar el máximo bienestar colectivo posible, gracias a la intervención del Estado en la economía.

Finalmente, se quiso dejar constancia de la urgencia que hay de restablecer un sistema funcional de inversión pública para evaluación de la factibilidad de los proyectos sociales. Es así como, desde la academia, se ven los espacios abiertos para mejorar la gestión pública en El Salvador, no solo diseñando programas de formación para los futuros servidores públicos, como ya lo hace la universidad, sino que además, a partir de la investigación y proyección social, para acompañar al gobierno en cualquier proceso de mejora que emprenda.