

TAPP 9 de enero

Discusión Plenaria

Programación gubernamental

Los ministerios y servicios públicos habitualmente hacen planificación estratégica, pero la hacen desde el “ombligo”. Esto es, desde su propia entidad: ellos generan su misión, ellos generan sus valores, ellos generan sus metas, etc. Es más, muchos de los jefes de servicio toman la planificación estratégica como una instancia consultiva, toman las conclusiones que más se asimilan a lo ellos piensan y sacan su propio plan estratégico, el que muchas veces es desconocido para el ministro respectivo. Por otra parte, rara vez esos planes estratégicos tienen algo que ver con la discusión presupuestaria que se realiza con la DIPRES. En este sentido, sería recomendable partir el próximo gobierno con una planificación estratégica Top – Down que inicie desde el centro de gobierno (Presidenta, ministros subsecretarios, intendentes, principales asesores, etc.), bien trabajada, ojalá con talleres en los que se definan metas, tareas y responsabilidades, y de ahí baje a los niveles siguientes. Que los subsecretarios se encarguen de informar e indicar a los jefes de servicio cuál es su rol dentro del plan estratégico y los jefes de servicio organicen, articulen coordinen a sus unidades, etc. Obviamente con la SEGPRES y DIPRES conociendo y monitoreando este plan estratégico general.

Por otra parte, en la discusión sobre centro de gobierno, el Ministerio del Interior se ve minimizado a veces respecto de la SEGPRES y la DIPRES. En circunstancias que esta cartera tiene a cargo la coordinación los intendentes y gobernadores, la seguridad pública, la inversión regional, es la cabeza el gabinete y la vicepresidencia de la República, es decir, tiene un rol mucho más importante que el que se podría considerar a primera vista.

Rol de los subsecretarios

Un tema complejo tiene que ver con el rol de los subsecretarios. Actualmente no está claro cuál es el rol efectivo que deben cumplir los subsecretarios y por ello, el tema queda abierto a los estilos y las capacidades de gestión de cada subsecretario en particular. Sin duda que los subsecretarios tienen un gran rol que cumplir en materia de coordinación de los servicios dependientes, pero actualmente están muy lejos de cumplirlo, el nivel de comunicación y de conocimiento de lo que hacen los servicios es bajísimo, en la mayoría de los ministerios. Muchos subsecretarios “compiten” con el ministro en la medida de que tienen gabinete propio, tienen agendas paralelas, tienen opiniones distintas, etc.

Por otra parte, se han diseñado instrumentos basados en el supuesto que existe una relación entre el subsecretario y los servicios públicos y que esa relación funciona bien. Por ejemplo la alta dirección pública y los convenios de desempeño asociados al incentivo remuneracional, se basan en ese supuesto, lo que representa un riesgo importante que debe ser revisado.

Finalmente, a veces el poder relativo de ciertas instituciones, en términos de tamaño y presupuesto, hace que sea más conveniente relacionarse directamente con la institución, debilitando el rol de los subsecretarios e incluso de los propios ministros. Ejemplos de esto a varios

en el sector público, Corfo versus Ministerio de Economía, Indap versus Ministerio de Agricultura, etc.

Centro de Gobierno

Un tema muy antiguo, es la tensión permanente entre lo político y lo técnico, con una predominancia de lo técnico en ámbito del deber ser: cómo se debe evaluar, como de debe implementar, como se debe gestionar, etc. aunque en la práctica, la mayor parte de los incentivos están puestos más en lado de lo político, por el poco tiempo que hay disponible, por la demanda constante de resultados por parte de la ciudadanía, por las elecciones, etc. Es válido poner el centro de gobierno como el espacio en que se resuelve esa tensión, pero el equilibrio entre lo político y lo técnico o el énfasis que se da a uno u otro aspecto, tiene que ver más con la propia presidencia, tiene que ver en definitiva con el “arte de gobernar”.

Por otra parte, es muy importante para una adecuada gestión pública separar lo que es estratégico de lo que es normal o inercial. Tanto en los niveles de diseño como de ejecución, y especialmente en el último tiempo, para los funcionarios y directivos ha sido muy difícil hacer esta distinción. Una parte importante de la tarea que debe cumplir el centro de gobierno es relevar lo estratégico y hacer que los directivos y funcionarios lo puedan incorporar en su trabajo habitual. Un ejemplo de esta falencia es la gran cantidad de indicadores agregados que se utilizan y que no dan cuenta de ninguna de las prioridades de gobierno. A través de los instructivos, de la comunicación, de las reuniones de coordinación, del establecimiento de ciertos “ritos”, como juntar a las autoridades a revisar un listado de prioridades, se deben transmitir claramente las prioridades de gobierno, y debe ser así desde la partida del nuevo gobierno, dado que los plazos para implementar esas prioridades son cortos.

Monitoreo

Respecto del uso de la información de monitoreo y evaluación, es cierto que hay más información de la que se utiliza - aunque eso también ha variado en el tiempo, hay momentos en que se ha utilizado más y otros en que se ha utilizado menos - pero también es necesario aclarar cuál es el uso que tiene cada tipo de información que se genera. Es decir, más allá de que se necesite racionalizar los instrumentos, una vez que estos sean racionalizados, los actores involucrados y los usuarios de la información deben tener claro para que sirve cada instrumento. Cada uno de ellos es distinto, tiene distinta metodología y distintos objetivos (transparencia, gestión, uso de los recursos, etc.), por lo tanto es importante que los involucrados entiendan esas diferencias, de lo contrario se mete todo en el mismo cajón. Para tener una crítica constructiva es necesario conocer los distintos instrumentos, sus objetivos, sus alcances y, por consiguiente, el uso que se le puede dar.

Por otra parte, para que la información de monitoreo sea vista, por parte de las instituciones, como una oportunidad y no como una amenaza, es necesario que esta información, además de ser útil para el nivel central, sea útil también para la gestión de las propias instituciones.

Control Normativo

La tendencia de los últimos años de la Contraloría a opinar sobre mérito de las iniciativas, excediendo el marco de sus atribuciones, tiene que ver con la falta de conocimiento de la gestión pública de los actuales jefes de servicio. Un hito sintomático es que el Gobierno de Piñera partió con un taller de capacitación que realizó la Contraloría a todos los jefes de servicio. Desde ahí parte un tipo relación en que todo se consulta a Contraloría antes de hacerse. Si hubiera un conocimiento adecuado de las normas públicas al interior de los servicios, esto definitivamente no ocurriría. Para evitar esta consulta permanente a la Contraloría, debería haber alguna instancia, tal vez en el centro de gobierno, a la que las instituciones pudieran recurrir para resolver las dudas que tienen que ver con la implementación de las políticas públicas, con grandes licitaciones, con grandes contrataciones, etc. Ahí aquí un espacio, un vacío, del que debiera hacerse cargo alguna instancia dentro del ejecutivo.

Descentralización

En un contexto de recursos escasos, los recursos provenientes del FNDR pueden ser utilizados para complementar y apoyar los planes del gobierno central. En general hay todo un tema y un desafío para la gestión de los intendentes, respecto a cómo la descentralización conversa con los planes estratégicos del nivel central, y eso visto desde el nivel central, desde el gobierno central, no desde las regiones.

Por otra parte, es necesario considerar la dificultad para coordinar a nivel del territorio, a instituciones sectoriales que no están pensadas o diseñadas para trabajar territorialmente. Eso muchas veces ha llevado a la creación de estructuras paralelas que surgen a partir de la inoperancia de la coordinación, como ha ocurrido con algunos programas en la SUBDERE, que son programas que planifican y coordinan pero que también construyen caminos, ejecutan obras básicas, pone agua, etc. Son programas que funcionan porque planifican y no tienen que esperar que las instituciones sectoriales se pongan de acuerdo entre ellas para partir con la intervención territorial. El rol de las instituciones sectoriales se reduce, en muchos de estos casos, a rol de unidades técnicas, lo que genera roces con la SUBDERE.

Participación Ciudadana

Sobre participación ciudadana se discute mucho, pero aún no está claro cómo se concreta o se pone en práctica. Las organizaciones sociales están cada vez más dispersas y cada vez más anárquicas. Cambió la forma tradicional en que se expresaban estas organizaciones y cada vez son más parecidas redes sociales que funcionan a través de Facebook o twitter. Queda pendiente una reflexión importante respecto de cómo hacer participación ciudadana en el siglo 21, un contexto en que los partidos políticos ya no canalizan la opinión pública, las organizaciones más tradicionales como las juntas de vecinos tienen menos adhesión de la gente y los ciudadanos se expresan poco pero cuando se expresan lo hacen a través de la protesta masiva, la agrupación espontánea, sin líderes, sin institucionalidad. Sin nada que le de consistencia. El punto aquí es,

cómo se construye una institucionalidad democrática que garantice una participación ciudadana estable que considere a las “mayorías silenciosas” y no solamente “a los que más gritan”.

Además, habitualmente temas como la legitimidad, la participación, la comunicación, la construcción de relato, etc. se miran desde la perspectiva instrumental. En general se visualiza que la legitimidad o la participación, junto con otros elementos, contribuyen a un objetivo superior. No obstante, la participación ciudadana debiera ser considerada como un eje estructurante, como un tema transversal que acompaña la totalidad del ciclo de la política pública.

Alta Dirección Pública

Es importante rescatar la combinación entre mérito y confianza política que se da en el nombramiento de las autoridades y jefes de servicio, el mérito es fundamental para conseguir la legitimidad de las decisiones políticas, para que se perciban como decisiones fundamentadas y no como decisiones arbitrarias. En ese sentido se debe rescatar y fortalecer el rol del sistema de alta dirección pública.