Resolución de Secretaría de Gestión Pública

N° 004-2019-PCM-SGP

Lima, 21 FEB 2019

CONSIDERANDO:

Que, la Ley N° 27658 - Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, declara al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano;

Que, el Decreto Legislativo N° 1446 - Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece que el proceso de modernización de la gestión del Estado se sustenta fundamentalmente en las siguientes acciones: (i) mejorar la calidad de la prestación de bienes y servicios, (ii) concertación con la participación de la sociedad civil y las fuerzas políticas, (iii) descentralización y la gradual transferencia de funciones, (iv) mayor eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos, (v) revalorización de la Carrera Pública, (vi) institucionalización de la evaluación de la gestión por resultados, (vii) regulación de las relaciones intersectoriales; y, (viii) promover y mejorar la calidad en las regulaciones en el ámbito de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros;

Que, conforme al artículo 46 de la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso; asimismo, se dispone que el Poder Ejecutivo ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, siendo responsable de su reglamentación y operación;

Que, el artículo 47 de la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, dispone que los entes rectores de los sistemas administrativos tienen las siguientes competencias o funciones: (i) programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión del proceso, (ii) expedir las normas reglamentarias que regulan el Sistema, (iii) mantener actualizada y sistematizada la normatividad del Sistema, (iv) emitir opinión vinculante sobre la materia del Sistema, (v) capacitar y difundir la normatividad del Sistema en la Administración Pública, (vi) llevar registros y producir información relevante de manera actualizada y oportuna, (vii) supervisar y dar seguimiento a la aplicación de la normatividad de los procesos técnicos de los Sistemas, (viii) promover el perfeccionamiento y simplificación permanente de los procesos técnicos del Sistema Administrativo; y, (ix) las demás que señalen las leyes correspondientes;

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA V°B°

Que, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, establece que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública se diferencia de los demás sistemas administrativos en que no regula un proceso específico de soporte de la gestión; sino que se trata de un sistema que impulsa reformas en todos los ámbitos de la gestión pública, aplicables a todas las entidades y niveles de gobierno. Asimismo, señala que el ente rector de la modernización debe, entre otros aspectos, ser una institución promotora de la cultura de servicio a la ciudadanía y de procesos de innovación de gestión en las entidades, líder en la generación de conocimiento y normatividad en la materia, articuladora de capacidades e información para la modernización de la gestión, así como gestora y facilitadora de las reformas legislativas e institucionales necesarias para implementar la Gestión por Resultados en todos los niveles de gobierno;

Que, el numeral 4.1 del artículo 4 del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, dispone que la modernización de la gestión pública consiste en la selección y utilización de todos aquellos medios orientados a la creación de valor público en una determinada actividad o servicio a cargo de las entidades públicas;

Que, asimismo, conforme al artículo 21 del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, la función normativa del ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública comprende la facultad de emitir resoluciones de Secretaría de Gestión Pública a través de las cuales se aprueban, entre otros, lineamientos que contienen orientaciones generales sobre algún ámbito del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública;

Que, en el marco normativo que regula la materia de modernización, y siendo la modernización un proceso permanente que busca mejorar el funcionamiento de la administración pública para responder mejor a las necesidades de las personas; la Secretaría de Gestión Pública, en su calidad de órgano rector del Sistema de Modernización de la administración pública, ha elaborado los Lineamentos "Principios de actuación para la modernización de la gestión pública", los cuales constituyen orientaciones sobre el enfoque de modernización, los principales problemas que se busca resolver, la necesidad de emprender cambios en materia de modernización y los principios que se plantean;

De conformidad con la Ley N° 27658 - Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 123-2018-PCM; y, el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM y modificatoria;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Aprobación

Apruébese los Lineamientos N° 001-2019-SGP "Principios de actuación para la modernización de la gestión pública", que como Anexo forman parte integrante de la presente resolución.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA V°B°

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

Los Lineamientos aprobados por la presente resolución son de aplicación obligatoria para toda entidad pública que forma parte de la administración pública,

incluyendo aquellas que ejercen potestades administrativas, y que por tanto su accionar se encuentra sujeto a normas de derecho público.

Artículo 3.- Publicación

Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano. Asimismo, la presente resolución y los Lineamientos se publican en el Portal del Estado Peruano (www.peru.gob.pe) y en el Portal Institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros (www.pcm.gob.pe), el mismo día de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

MAYEN UGARTE VÁSQUEZ SOLIS
Secretaria de Gestión Pública
Presidencia del Consejo de Ministros

LINEAMIENTOS N° 001-2019-SGP

"PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA"

I. OBJETIVO GENERAL

Establecer lineamientos que orienten a las entidades públicas hacia una gestión basada en la creación de valor público, que utilice los mejores mecanismos y herramientas de gestión para asegurar que los resultados obtenidos respondan de manera valiosa, pertinente, eficaz y eficiente a las necesidades y expectativas de las personas y la sociedad.

II. ALCANCE

Toda entidad pública que forma parte de la Administración Pública, incluyendo aquellas que ejercen potestades administrativas y, por tanto, su accionar se encuentra sujeto a normas de derecho público.

III. BASE LEGAL

III.1. Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

III.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

III.3. Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

III.4. Decreto Legislativo N° 1446, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

III.5. Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema de Modernización de la gestión pública.

III.6. Decreto Supremo N° 022-17-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

IV. LINEAMIENTOS GENERALES

IV.1. LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

La modernización de la gestión pública consiste en hacer que el Estado realice cambios y mejore su gestión para generar bienestar en la sociedad. Esto implica la adopción de mecanismos, herramientas y técnicas para mejorar su gestión y, principalmente, para mejorar los resultados que entregan a las personas y a la sociedad por medio de sus intervenciones (por ejemplo, en la calidad de bienes y servicios y en la calidad de sus regulaciones). En ese sentido, la modernización de la gestión pública se entiende como un proceso de transformación constante a fin de mejorar lo que hacen las entidades públicas y, de esa manera, generar valor público.

IV.2. CAMBIOS EN LOS PARADIGMAS DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El modelo tradicional del Estado denominado "burocrático-weberiano" fue concebido como una "máquina" y estuvo orientado a controlar la corrupción y el uso arbitrario del poder (PNUD, 2015). Este modelo utilizó normas, procedimientos y estándares para delimitar la actuación de las entidades públicas en sus intervenciones, en la gestión interna y, en las relaciones con el mercado, la sociedad civil y las personas (Siedentopf, 1982). Al desarrollarse en un contexto donde el Estado tenía el rol de emitir y aplicar regulaciones, requería mantener la neutralidad mediante una administración predecible, continua y gobernada por reglas (Osborne y Gaebler, 1994; Rhodes, 2014). Por ello, este modelo se fundamentó en un control centralizado de la toma

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA V°B°

de decisiones, en estructuras organizacionales jerárquicas y en la reducción de la discrecionalidad de la actuación de las entidades públicas.

Además, el modelo burocrático del Estado concebía a las personas como "administrados" y, a las entidades públicas, como organizaciones amparadas en el uso del poder del Estado ("ius imperium") para establecer normas y organizarse, imponer sanciones, crear o restringir derechos u obligaciones, entre otros, primando los valores de eficiencia e imparcialidad (Bryson, 2014; PNUD, 2015). Como consecuencia de este modelo, en muchos casos, se redujo el margen para la innovación y se limitó el accionar de los servidores civiles al cumplimiento de lo legalmente asignado, ocasionando que estos miraran a las entidades desde el lugar que ocupaban en sus oficinas o direcciones, sin observar que forman parte de un todo como Estado.

Posteriormente, con la diversificación de las actividades del Estado, las entidades públicas también asumieron el rol de proveedores de bienes y servicios; por lo que se hizo necesario adoptar un modelo gerencial que incremente la productividad, eficacia y eficiencia, empleando mecanismos y herramientas de gestión del sector privado (Numberg y Ellis, 1995). Estos cambios generaron beneficios para la gestión, pero han hecho que se conciba al Estado, principalmente, como proveedor de bienes y servicios, dejando de lado su rol regulador. Ello ha llevado a que, en algunas ocasiones, se desnaturalice el rol de las entidades públicas (Mintzberg, 1996; Minogue y Polidano, 1998; PNUD, 2015).

Otra de las críticas al modelo gerencial es que, al concentrarse en la mejora del desempeño de las entidades públicas, se fragmentó la colaboración y articulación entre entidades. Así, el énfasis en crear incentivos y propiciar la competencia generó que las entidades públicas enfoquen su mirada a mejorar su gestión interna y no desarrollen esquemas de colaboración entre ellas para incrementar el valor producido. Además de ello, al instalar la lógica de mercado en la administración pública se limitó la relación entre el Estado y las personas a una relación de tipo Estado – usuario, con lo cual se perdió el énfasis en valores como el pluralismo, la democracia, transparencia, entre otros (Bryson, 2014).

A partir de dicha crítica, surge el enfoque de la nueva gobernanza, el cual concibe la relación Estado- personas como un vínculo colaborativo, sustentado sobre la base de los valores de la eficacia y eficiencia, pero sobre todo, en los valores de la democracia. En este enfoque, las personas asumen un rol más activo como parte de la solución de los problemas públicos y la co-creación de políticas públicas. El énfasis se realiza, entonces, en la creación de valor público, a través de intervenciones que aborden los problemas públicos de manera efectiva y útil para las personas (Bryson, 2014; PNUD, 2015).

Como puede desprenderse de los cambios producidos en los paradigmas de modernización, es relevante que las entidades públicas y los servidores civiles comprendan que el propósito de su actuación es crear valor público.

IV.3. CONTEXTO DE ACTUACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Muchas veces se suele pensar que las empresas y las entidades públicas se asemejan porque ambas cuentan con objetivos, tienen que manejar recursos, dirigir y ser dirigidas por personas, trabajar mediante procesos, estar sujetas a rendición de cuentas, a la transparencia y a la evaluación de su quehacer. Dadas sus similitudes, se cree que sería posible homologar sus métodos de funcionamiento, organización y control (Subirats, 2005, p. 19). No obstante, pese a que cuentan con aspectos comunes, existen particularidades que se tienen que tomar en cuenta para entender el contexto de actuación de las entidades públicas. Entre ellas se pueden mencionar dos: (i) su condición monopólica y (ii) la existencia de múltiples y difusos dueños.

En primer lugar, el Estado es una entidad monopólica por definición. Entre las actividades exclusivas a través de las cuales el Estado ejerce su poder se encuentran la potestad de usar el

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
V°B°

poder público ("ius imperium") para definir las políticas públicas y las leyes del país, imponer justicia, mantener el orden, defender el país, representarlo en el exterior, recaudar impuestos, regular las actividades económicas y fiscalizar el cumplimiento de las leyes. Dichas actividades son monopólicas porque no podrían ser ejercidas por nadie más que el Estado, siendo actividades exclusivas (Bresser Pereira, 1998, p. 528)[1].

La condición monopólica de las entidades públicas dificulta la generación de incentivos para aumentar su productividad. En el caso del sector privado, las condiciones para mejorar la productividad y aumentar el valor, se originan por los mercados. A través del sistema de precios, los mercados asignan eficientemente los recursos; los precios y la demanda racionalizan la producción de bienes y servicios privados; y, los consumidores que pueden y quieren pagar el precio exigido, obtienen el bien o el servicio. En este caso, la generación de valor se mide en términos de rentabilidad; por tanto, un privado -naturalmente- presta atención a la productividad y al valor creado porque, de lo contrario, sale del mercado.

En cambio, en la administración pública no existe un dueño del capital encargado de controlar, fiscalizar y exigir resultados para hacer rentable la inversión. Esto hace que no se tenga el incentivo natural que tiene el mercado para mejorar la productividad y generar valor; pues las entidades públicas no van a salir del mercado por ser menos productivas o por no crear valor. Más aún, si se considera que, en el sector público hay ausencia de precios, se producen bienes o servicios que tienen la característica de asegurar el ejercicio de derechos y, por ende, no son optativos. Además, en el caso de los bienes públicos, no se puede dividir el consumo de lo que se produce, lo que hace más difícil medir la generación de valor. Por tanto, desde la propia administración pública se tienen que crear incentivos que permitan mejorar los niveles de productividad y la producción de valor en las entidades públicas.

Un segundo aspecto que diferencia a las entidades públicas de las empresas del sector privado tiene que ver con la existencia de múltiples y difusos dueños, lo cual lleva a procesos de creación de valor más complejos. En el caso del sector privado, las empresas tienen una racionalidad orientada a la maximización de beneficios económicos, lo cual hace que la rentabilidad sea determinada por su desempeño. En el caso del sector público, las entidades están orientadas hacia una racionalidad que depende de los objetivos del Estado, los cuales se orientan hacia la búsqueda de la equidad y del bienestar de la sociedad. Ello ocasiona que las entidades públicas sirvan a diversos intereses y "clientes", enmarcando su labor en un entramado de gran complejidad, con múltiples de actores, muchas veces con intereses contrapuestos. Por tanto, las entidades públicas no se orientan de manera inequívoca hacia una búsqueda de resultados basada en la obtención de beneficios (Subirats, 2005, p. 20).

La presencia de múltiples y difusos dueños en las entidades públicas, también lleva a procesos de asignación de recursos más complejos. Mientras que en el sector privado, los recursos dependen de las utilidades que obtengan las empresas; en el sector público, el presupuesto depende del acceso al poder, en la medida en que es el proceso político -y no el mercado- el que funciona como mecanismo de asignación de recursos. De ese modo, el proceso político asigna los recursos de dos maneras: (i) determinando el total de los recursos para la realización de los fines del Estado y (ii) tomando decisiones sobre la porción del presupuesto público disponible para los distintos bienes y servicios públicos. Entonces corresponde al proceso político, que canaliza y representa los intereses de los distintos grupos sociales, resolver la tensión entre demandas que compiten entre sí y que, en ocasiones, se contraponen claramente (Echevarría y Mendoza, 1999, p. 21).

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
V°B°

[1] Además de esas actividades, también se reconocen actividades vinculadas a la formulación de políticas en las áreas económica y social, así como realizar transferencias hacia la educación, la salud, la previsión social, entre otros, las cuales constituyen actividades que, si bien no son estrictamente monopólicas o exclusivas del Estado, están orientadas a garantizar derechos humanos fundamentales para las personas (Bresser Pereira, 1998).

Por todo lo mencionado, entender la naturaleza y especificidad de las entidades públicas respecto de las privadas, es fundamental para diseñar e implementar esfuerzos de modernización en el Estado. Los problemas y desafíos que se presentan en el sector público requieren de un tratamiento específico y diferenciado; por lo que las soluciones no se pueden importar automáticamente del sector privado, sin que haya una adaptación previa al contexto. Por ello, las entidades públicas deben partir por considerar que sus propuestas de mejora sean adecuadas para su contexto y que, de ese modo, permitan orientar las intervenciones públicas hacia la creación de valor público.

En dicho contexto de actuación, la Secretaría de Gestión Pública tiene como objetivo generar condiciones para que las entidades públicas se modernicen. Para ello, orienta su actuación a: (i) establecer estándares mínimos de obligatorio cumplimiento, a través de herramientas e instrumentos y, (ii) ejercer puntos de control administrativo, a través de opiniones técnicas vinculantes para asegurar la razonabilidad de las decisiones de las entidades públicas. Para ello, se toma en consideración la diversidad de organizaciones y encargos, tratando de regular para la mayor cantidad de entidades, pero reconociendo que existen variaciones importantes. Estas variaciones se dan, tanto por el lado de entidades con alta sofisticación organizacional, a las que no se les debe restringir la posibilidad de innovar; como otras de muy baja capacidad o recursos, en cuyo caso no se puede sobrerregular con demandas imposibles de cumplir.

Gráfico 1.- El Rol de la Secretaría de Gestión Pública

Elaboración propia

En este sentido, la Secretaría de Gestión Pública busca crear condiciones que incentiven a las entidades públicas a modernizarse, cumpliendo un rol similar al papel que representa la competencia en el mercado para las entidades privadas. Para ello son útiles, por ejemplo, herramientas que evidencien la posición relativa de las entidades públicas, para fomentar competencia entre ellas, tales como los índices de desempeño, rankings de servicios, entre otros. El valor principal de estas herramientas consiste en que producen incentivos en el sector político para motivar y apoyar las mejoras en las entidades públicas, puesto que los resultados de estas les reditúa políticamente (Moore, 1995). Además, dota a las personas de variables objetivas para valorar la acción del Estado.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
V°B°

Una vez que se producen las condiciones que generan incentivos para modernizarse, las entidades públicas necesitan aplicar herramientas e instrumentos para hacerlo. Así, el papel de la Secretaría de Gestión Pública también incluye la elaboración de mecanismos de ayuda para la concreción de los cambios (ej. normativas, protocolos, guías, manuales, u otros que constituyen estándares mínimos de obligatorio cumplimiento).

Como se mencionó anteriormente, la diversidad de capacidades de las entidades públicas debe ser tomada en cuenta para establecer tratamientos diferenciados cuando sea necesario, puesto que el fin último del sistema de modernización es facilitar la existencia de entidades productivas, pertinentes y éticas que logren resultados para las necesidades de las personas.

IV.4. EL ENFOQUE: UNA GESTIÓN PÚBLICA ORIENTADA A LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO

El valor público se crea cuando las intervenciones del Estado resuelven problemas de interés público, potencian oportunidades para las actuales y futuras generaciones o contribuyen a las aspiraciones de país que queremos alcanzar. Asimismo, las entidades crean valor público para las personas y la sociedad con su propia gestión; es decir, con la definición de la estrategia, su operación y la entrega de productos (bienes, servicios y regulaciones).

En ese sentido, centrarse en la creación de valor público brinda a la gestión un enfoque estratégico que coloca como centro a las necesidades y expectativas de las personas y de la sociedad y, que prioriza los resultados generados, manteniendo la confianza y legitimidad (Moore, 1995; Sotelo, 2012).

Gráfico 2.- Cadena de Valor Público

Elaborado por la Secretaría de Gestión Pública (SGP), sobre la base de la Política Nacional de Modernización de la gestión pública (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM).

Es decir, la esencia de una gestión pública moderna se fundamenta en la generación de valor público. Para ello, las entidades públicas deben seleccionar y utilizar los mejores mecanismos y herramientas de gestión para asegurar que los resultados generados respondan de manera valiosa, pertinente, eficaz y eficiente a las necesidades y expectativas de las personas y la sociedad. En ese sentido, importan tanto los resultados como la gestión interna y los productos, ya que la interrelación entre estos produce valor en sí misma.

En ese marco, la Modernización se sustenta en los siguientes principios de actuación que todos los servidores civiles se comprometen a cumplir con el fin de acercarse y recuperar la confianza de las personas:

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
V°B°

1. Diseñar e implementar políticas públicas cuyos resultados generen valor.
2. Medir los resultados de las intervenciones.
3. Pensar de manera sistémica los problemas.
4. Responder mejor a las personas.
5. Contar con bienes y servicios de calidad.
6. Emitir regulaciones de calidad.
7. Mejorar la productividad de las entidades públicas.
8. Diseñar estructuras organizacionales interconectadas, ágiles y adaptables.

De esta manera, la modernización busca reducir los problemas a los que se enfrentan hoy las entidades públicas para asegurar que lo que se hace esté dirigido a satisfacer las necesidades de las personas y a generar bienestar a la sociedad. Estos lineamientos están dirigidos a todas las entidades del Estado Peruano; sean pequeñas o grandes en cuanto a número de personal, cuenten con un presupuesto extenso o uno reducido, sean de alcance local, regional o nacional, sean prestadoras de bienes o servicios, reguladoras o formuladores de políticas; para que desde su particularidad y, en el marco de sus competencias, emprendan la modernización de la gestión pública.

V. LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS

V.1. Diseñar e implementar políticas públicas cuyos resultados generen valor.

Diseñar e implementar políticas públicas cuyos resultados generen valor permitirá contar con intervenciones públicas que aporten respuestas efectivas y útiles a las necesidades de las personas. Para ello, se busca que las entidades públicas conozcan las características, expectativas y preferencias de las personas; identifiquen adecuadamente el problema público y a quiénes les afecta, se tracen objetivos de política pública claros, analicen cuidadosamente diversas alternativas de solución, y seleccionen aquella solución que sea la más óptima y viable para conseguir el objetivo planteado.

Las políticas públicas son el resultado de un conjunto de decisiones que buscan solucionar un problema público y se expresan en diseños que sustentan la acción pública, los cuales permiten integrar y dar coherencia a la intervención del Estado al servicio de las personas (Oficina del Gabinete de Reino Unido, 1999; Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública en el Perú, 2013). Para materializar la acción pública, el Estado dispone de diversos instrumentos, denominados instrumentos de política pública, que constituyen un conjunto de intervenciones través de los cuales las entidades públicas ejercen su poder, a fin de garantizar o producir un cambio en la sociedad (Vedung, 1998; Waissbluth, 2002):

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
V°B°

Cuadro 1.- Instrumentos de política pública del Estado

Elaborado por la Secretaría de Gestión Pública (SGP), sobre la base de Waissbluth (2002)[2]

Entre los principales instrumentos de política pública, se pueden identificar los incentivos o "zanahorias", castigos o "garrotes" y las acciones comunicacionales o "sermones". La selección de cada instrumento dependerá de las estrategias políticas o administrativas que se adopten, dependiendo del objetivo que se desea alcanzar en términos de efectividad, eficiencia, legitimidad, entre otros. Cada instrumento de política pública genera ventajas y desventajas frente al objetivo que se desea alcanzar. Por ello, durante el diseño se debe analizar los posibles efectos producidos por cada instrumento en las personas y en la sociedad, y las características del contexto, a fin de asegurar que los beneficios a producir superen los costos asociados a su implementación (Waissbluth, 2002).

A pesar de esta diversidad de intervenciones públicas, se suele pensar que los problemas públicos se resuelven rápidamente a través de normas, sin conocer las necesidades y expectativas de las personas, sin observar o analizar a profundidad las causas que originan el problema ni a examinar las alternativas de solución que sean más efectivas para alcanzar un objetivo, y finalmente estén destinadas a generar valor para las personas. Por ello, para garantizar políticas públicas cuyos resultados generen valor, se requiere:

- Conocer las características, necesidades, intereses, expectativas y preferencias de las personas a quienes se dirige la intervención, a fin de contar con mayor claridad sobre el problema público que se intenta resolver o la oportunidad que se busca potenciar.
- Identificar el problema público y a quiénes les afecta, entender por qué existe, cuáles son sus causas, qué tan significativo es, y cuál es la magnitud del problema; observar si existe algún modo similar en que el Estado haya intervenido antes, y evaluar la razón por la cual es necesaria su intervención.
- Fijar un objetivo claro, preciso, medible y alcanzable para resolver el problema. Ello implica, además, examinar si cuentan con las competencias, capacidades y recursos necesarios para solucionar el problema y si se requiere la articulación con otras entidades públicas.
- Trazar diversas alternativas de solución; es decir, decidir sobre qué zanahorias, garrotes y sermones aplicar (esto es definir la política pública), escogiendo la alternativa que garantice que los beneficios esperados para la sociedad sean mayores a los costos asociados a la implementación de la política pública.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA V°B°

[2]Además de las intervenciones públicas señaladas en el Cuadro 2, se debe tomar en cuenta que el rol del Estado también se orienta a garantizar derechos sociales y económicos para las personas, tales como las prestaciones de salud, pensiones, educación, seguridad, entre otros, siendo que la condición de derecho universal no es excluyente de la condición de servicio del Estado.

Como se señaló anteriormente, en el caso del sector público, es el proceso político el que determina la producción y asignación de recursos para un grupo de demandas que, muchas veces, entran en conflicto o compiten entre sí, y que no se pueden dividir. La oferta que motiva a satisfacer estas necesidades no sigue una lógica de retorno sobre el capital económico, sino que persigue un fin considerado como "propósito socialmente deseado". Este usualmente encuentra tensiones entre actores políticos, organizaciones de la sociedad civil, gremios, grupos de personas, entre otros (Echebarría y Mendoza, 1999).

Entonces, una adecuada política pública debe procurar un equilibrio entre la política y la técnica. Es decir, debe ser políticamente viable y técnicamente correcta. Por un lado, el apoyo político es necesario desde la decisión hasta la implementación; por cuanto se identifican y priorizan los problemas públicos desde la perspectiva de las necesidades de las personas, se moviliza apoyo de los grupos de interés y se negocia con ellos. Por otro lado, técnica puesto que la selección de la alternativa de solución se sustenta en evidencia (Moore, 1995; Waissbluth, 2002; BID, 2016). Con ello, se busca evitar los problemas centrales en la elaboración de políticas públicas, los cuales ocurren cuando existe una desarticulación entre la definición del problema y los instrumentos elegidos o cuando la alternativa elegida ayuda marginalmente a la reducción del problema público.

Así, para corregir estos problemas, se necesita hacer uso de evidencia, es decir, contar con investigaciones o estudios que ayuden a determinar y respaldar las relaciones entre el problema y sus causas subyacentes (Oficina del Gabinete de Reino Unido, 1999). Una práctica de utilidad es recurrir a evidencia internacional para examinar las formas en la que otros países han resuelto exitosamente problemas públicos similares a los que se enfrentan para aprender de la experiencia de otros y de sus aciertos y errores. Para ello, la evidencia debe ser contextualizada, es decir, tomar en cuenta las condiciones previas en las que se desarrollaron estas experiencias de modo tal que pueda justificarse su replicabilidad. La importancia de hacer uso de la evidencia contextualizada es que permite simplificar y facilitar el mapeo de alternativas de solución.

En síntesis, la modernización implica que los formuladores de políticas públicas conozcan a quiénes se dirige la intervención, cuáles son sus expectativas e intereses, cuál es la magnitud de los problemas públicos que se intenta resolver y sus causas subyacentes, haciendo uso de la evidencia nacional e internacional. Esto requiere observar más allá de lo que siempre se hace, cuestionar viejos patrones o formas de hacer las cosas, plantear nuevas ideas y realizar pilotos de ensayo – error que promuevan la innovación y puedan escalar si se prueba que funcionan.

V.2. Medir los resultados de las intervenciones.

Contar con información fiable sobre los resultados de las intervenciones públicas permitirá a las entidades comunicar y rendir cuentas a la sociedad sobre el uso de los recursos; así como conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos. Para ello, se busca que las entidades públicas evalúen si el bien o servicio que proveen satisface las necesidades y expectativas de las personas o si la regulación vigente emitida contribuye a alcanzar las aspiraciones de la sociedad.

Muchas veces las entidades públicas se fijan metas orientadas a medir solo recursos (¿cuánto presupuesto se gasta?, ¿cuántas personas se tiene a cargo?, etc.) o reportar las actividades que se hacen (¿cuántas capacitaciones se han realizado?, ¿cuántas normas se han emitido?, ¿cuántas supervisiones se han efectuado?, etc.). Si bien ello resulta de utilidad para medir el grado de avance de las actividades ejecutadas o la cantidad de insumos empleados para producir un bien, resulta insuficiente para conocer de qué manera la entidad está generando valor público con su actuación. En este punto, la medición de los resultados pasa a ser fundamental.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
V°B°

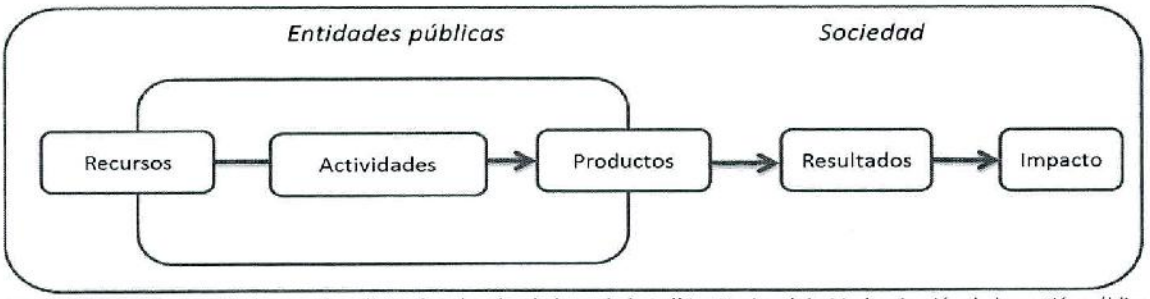
La importancia de la medición de resultados se hace más relevante dadas las particularidades que, como se señaló anteriormente, caracterizan el contexto de actuación de las entidades públicas. Las entidades públicas no cuentan con la "última línea del balance" que tienen las empresas para medir los beneficios o pérdidas de su gestión. Dado que la existencia de las entidades públicas ocurre por un mandato legal que las faculta a producir un conjunto de bienes, servicios o regulaciones, estas se enfrentan a dificultades para precisar e identificar claramente qué es lo que debe producirse y bajo qué parámetros se medirá el desempeño de su actuación (Bonnefoy y Armijo, 2005, p. 16).

Ello se vincula con que, a diferencia del sector privado, en el sector público no existe un consumidor colectivo con preferencias definidas bajo unanimidad, sino más bien, diversas expectativas e intereses respecto a las condiciones sociales a generar por parte de las intervenciones públicas, constituyéndose en el principal problema para la definición de valor público. En ese sentido, las entidades públicas deben responder, no solo a las personas en su rol como clientes o beneficiarios directos de sus intervenciones, sino también a la comunidad en su conjunto, y a las personas (Moore, 1995, p. 73).

Asimismo, el problema central de la medición del valor público está vinculado, tanto a las diferentes y difusas preferencias a las cuales deben responder las entidades públicas, como al hecho de que las intervenciones públicas se encuentran en una cadena causal larga e incierta. No hay mucha precisión respecto de la relación causal entre los outputs públicos (p. e. recoger basura de las calles) y el resultado (outcome) socialmente deseado (p. e. reducción de la contaminación ambiental y riesgo de contraer enfermedades). En ese sentido, dado que los recursos con los que cuentan las entidades públicas son escasos, lo que les corresponde es demostrar al colectivo de la sociedad que el valor que se genera con su intervención es superior a los costos asociados a su producción (Moore, 1995, p. 75). Una forma de demostrarlo es a través de la medición de los resultados.

Las entidades públicas deben saber que sus intervenciones no generarán valor público si es que no miden lo que hacen para la sociedad. Así, si bien cada una de las entidades debe medir lo que les corresponde en la cadena de valor del Estado, también deben considerar que, independientemente del lugar en el que se encuentren en la cadena de valor, siempre deben mirar los resultados e impacto hacia los cuales se orienta su actuación; es decir, su propósito:

Cuadro 2.- Cadena de Valor Público de las entidades públicas



Elaborado por la Secretaría de Gestión Pública (SGP), sobre la base de la Política Nacional de Modernización de la gestión pública (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM).

Migrar hacia una lógica de resultados debe partir por visualizar el impacto que se busca lograr en la sociedad y, sobre la base de ello, realizar un proceso de modelamiento de todos aquellos procesos, técnicas, procedimientos, intervenciones e insumos que permitirán concretarlo. Además, así como se requiere mirar de atrás hacia adelante para identificar los procesos que permitirán concretar los resultados e impactos proyectados, también se requiere medir aquellos resultados que se vayan teniendo en el curso de las intervenciones (evaluación concurrente), y aquellos que se hayan obtenido al finalizar la intervención (evaluación ex post). Estas prácticas permiten ajustar o corregir los desaciertos y facilitan el aprendizaje organizacional, la gestión del conocimiento al interior de la organización y la capitalización de buenas prácticas de gestión o de lecciones aprendidas (Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, 2013, p. 46).

En dicho marco, un modo de obtener información concreta y objetiva respecto del cumplimiento de los objetivos planteados de una entidad pública es recurriendo al uso de indicadores[3], los cuales permiten obtener información concreta y objetiva respecto del cumplimiento de los objetivos planteados. Para emplear los indicadores, se deben tener ciertas consideraciones (Waissbluth, 2002, p. 14), tales como: no sobredimensionar su uso; evitar medir lo fácil y rápidamente medible, en lugar de lo importante; no forzar toda medición en términos cuantitativos, ya que algunos aspectos sólo pueden tener una evaluación cualitativa; difundirlos entre los servidores civiles para convertirlos en un verdadero instrumento de gestión; emplearlos para comparar nuestra entidad pública con otras entidades y para evaluar nuestros avances en el tiempo y, en lo posible, contar con una línea de base para evaluar los efectos de las intervenciones públicas en el tiempo.

Otro aspecto a tomar en cuenta es que los procesos de cambio que aspiran a mantenerse en el tiempo deben ser graduales. Así, empezar a medir resultados en aquellas entidades públicas que no han hecho uso de indicadores para tomar decisiones, requiere de planificación, sensibilización y persuasión y, a veces, hasta de obligación. Migrar hacia una lógica de resultados necesita considerar si la implementación de esta medida será obligatoria o voluntaria, ligada o no a incentivos, orientada a individuos u órganos dentro de la entidad, y si será usada como una incorporación tecnocrática o desde una decisión política.

En síntesis, si se ha discutido que modernizar significa hacer que las cosas funcionen mejor, la modernización requiere usar indicadores que midan los resultados para mejorar. Se necesita convertir esos indicadores en el cimiento de una gestión pública orientada a la generación de valor público. Ello permitirá que el Estado pueda modernizarse y administrarse basándose en

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
V°B°

[3] Según la Guía para el planeamiento institucional de CEPLAN (Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 33-2017-CEPLAN/PCD), un indicador es una medida que permite apreciar el nivel del logro de un objetivo estratégico institucional, acción estratégica institucional o actividad operativa para facilitar su seguimiento.

controlar los resultados y no solo el cumplimiento de los procesos o el uso de los recursos. Asimismo, ayudará a que las entidades públicas cuenten con objetivos claros, una agenda definida y metas verificables para comparar el desempeño de los servidores civiles y entidades públicas. Se debe buscar la transformación de las entidades públicas que únicamente miran el cumplimiento de las reglas hacia entidades públicas orientadas a los resultados, que es lo que valora la sociedad. De esta manera, medir y difundir los resultados que producen las intervenciones públicas sobre la sociedad es fundamental en el proceso de modernización (Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, 2013).

V.3. Pensar de manera sistémica los problemas

Adoptar una mirada sistémica para el abordaje de un problema público permitirá entender a profundidad cada una de sus variables e interrelaciones. Asimismo, facilitará la incorporación de esquemas articulados de intervención, basados en la colaboración interinstitucional entre entidades públicas. Para ello, se busca que las entidades públicas no miren los problemas por silos o por compartimentos estancos, sino comprehendiendo todas sus aristas para brindar soluciones adecuadas.

Muchas veces, el funcionamiento de las entidades públicas se desarrolla bajo una lógica mecanicista, que limita a los servidores civiles a abordar los problemas a resolver solo desde la responsabilidad asignada, sin observar que forman parte de toda una entidad pública encargada de elaborar e implementar políticas públicas en beneficio de la sociedad (Waissbluth, 2002). Se olvida que el propósito de las entidades públicas es resolver los problemas públicos y que, para ello, se necesita solucionar problemas que obstaculizan la gestión de las entidades públicas.

Los problemas pueden ser entendidos como las brechas entre una realidad experimentada por un individuo o un grupo de personas y un valor o deseo sobre cómo debería ser. Estos problemas se convierten en "problemas públicos" cuando las situaciones negativas o desfavorables que aquejan a un grupo de personas o a la sociedad requieren ser atendidas o remediadas por el Estado. Hoy en día, el Estado debe enfrentar "problemas públicos" que son complejos y multicausales, los cuales necesitan manejarse bajo una mirada sistémica (Unidad de Modernización y Gobierno Digital y Laboratorio de Gobierno de Chile, 2014).

Por ello, para encontrar una solución a un problema público, se necesita desarrollar la capacidad para entender todos sus elementos y comprender cómo se interrelacionan entre sí. Así, se debe reemplazar el pensamiento "mecanicista" por un pensamiento "sistémico", de modo que se mire la totalidad de las causas, en lugar de centrar la atención solo en algunas de ellas. Esto significa cambiar la forma en la que se abordan los "problemas públicos" bajo influencia de alguna disciplina, especialidad o desde un mismo sector, fortaleciendo la adopción de intervenciones articuladas y multisectoriales, a través de esquemas de colaboración interinstitucional.

Cuadro 3.- Pensamiento mecanicista vs pensamiento sistémico

Pensamiento mecanicista	Pensamiento sistémico
• Aísla: se concentra sólo en las partes del todo. • Se basa en la precisión de los detalles.	• Relaciona: se enfoca en las relaciones entre las partes. • Se basa en la percepción global. • Ve relaciones de causalidad en forma de red.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA V°B°

• Ve relaciones de causalidad de manera lineal. • Utiliza un análisis disciplinar.	• Utiliza un análisis multidisciplinar.

Elaborado por la Secretaría de Gestión Pública (SGP), sobre la base de: Gilli (2007), PriceWaterhouseCoopers (2007, 2012), Laboratorio de Gobierno de Chile (2014) y Oficina de Administración y Presupuesto de Estados Unidos, 2016).

Por otro lado, a un nivel intraorganizacional, las entidades públicas también se encuentran con problemas, los cuales constituyen situaciones que obstaculizan la gestión interna hacia el logro de resultados e impactan en la calidad de las intervenciones del Estado (Waissbluth, 2002). Estos problemas organizacionales requieren ser abordados bajo una mirada sistémica que permita entender qué es lo que funciona y lo que no. Normalmente, se suele pensar directamente en las soluciones sin comprender a profundidad el conjunto y la conexión entre las partes que originan el problema (Gilli, 2007). Una solución recurrente suele ser cambiar la estructura orgánica de una entidad, sin considerar otras soluciones como insertar protocolos para estandarizar el trabajo, ajustar los perfiles de puesto para elevar la productividad, desarrollar habilidades blandas entre los directivos públicos para fomentar la cooperación de los equipos, entre otros.

Una manera efectiva para mirar de forma sistémica los problemas organizacionales es analizando cinco procesos básicos: i) la interrelación de los procesos en la producción de valor público, ii) la toma de decisiones, iii) el aprendizaje y control de las tareas, iv) la generación de compromiso institucional entre los servidores civiles, y v) la resolución de conflictos entre sus miembros. Cuando estos cinco procesos coexisten virtuosamente aumentan de manera sostenida la productividad de las entidades; por el contrario, la ausencia o el mal funcionamiento de alguno de ellos afectará su productividad (Waissbluth, 2002, 17).

En síntesis, se debe recordar que el propósito de las entidades públicas es elaborar e implementar políticas públicas dirigidas a resolver o remediar "problemas públicos". Dado que los problemas públicos son complejos y multicausales, se necesita desarrollar un pensamiento sistémico, a fin de tener una mirada holística de sus variables e interrelaciones. Desde allí, se puede repensar en lo que se hace y, cuando corresponda, modificar los instrumentos que forman parte de las intervenciones públicas. Además, la mirada sistémica también debe aplicarse a los "problemas organizacionales" que aquejan la gestión de las entidades públicas, prestando especial atención a los citados cinco procesos básicos.

V.4. Responder mejor a las personas

Las entidades públicas deben reconocer los distintos roles que ejercen frente a las personas, con la finalidad de responder adecuadamente a sus necesidades y demandas. Para lograrlo, deben identificar las diferentes tareas que ejecutan; así como, los diversos tipos de relaciones, valores y controles que de ellas se desprenden, a fin de contar con intervenciones que brinden respuestas oportunas, efectivas y útiles.

Dada la diversificación de las funciones del Estado, se han producido cambios en la forma de entender al Estado y su relación con las personas. Como se señaló en la sección sobre los cambios en los paradigmas de modernización, la relación Estado – personas ha pasado de entenderse como una relación Estado – administrado, primando valores como eficiencia e imparcialidad(enfoque burocrático- weberiano); posteriormente; dicha relación se asemejó a una de tipo Estado – usuario o cliente, donde se priorizan valores como la eficiencia y productividad (enfoque de la nueva gestión pública); y, actualmente, dicha relación se entiende como un vínculo colaborativo entre el Estado y las personas, donde estas participan activamente de los asuntos públicos(enfoque de la nueva gobernanza)(Bryson, 2014; PNUD, 2015).

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA V°B°

El Estado es todo lo antes descrito. Dependiendo de la tarea que aborde y el problema público que atienda, tendrá más o menos preeminencia a un enfoque u otro. Así, en algunos casos, orienta su actuación a tareas vinculadas a la recaudación de impuestos, administración de justicia, a la defensa del territorio nacional o a la emisión de regulaciones para velar por el correcto funcionamiento de los mercados; mientras que, en otros, orienta su actuación hacia la prestación de bienes y servicios. Todos estos roles determinan la manera en que las entidades públicas se relacionarán con las personas (jerárquia, expertise, intercambio e influencia), existiendo particularidades para cada una de ellas. A continuación se presentan algunos ejemplos para entender cada tipo de relación.

Cuando una entidad pública recauda impuestos, administra justicia, resguarda el orden público o emite regulaciones, su relación con las personas se sustenta en el ejercicio del poder del Estado ("ius imperium"), pues está limitando el ejercicio de la libertad (Subirats, 2005, p. 25). Este tipo de relación se presenta, por ejemplo, en entidades públicas como la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), la cual administra, aplica, fiscaliza, sanciona y recaudar los aranceles y tributos del Gobierno Nacional; los Ministerios y Organismos Reguladores, cuando supervisan, regulan, norman, fiscalizan y sancionan a efectos de garantizar el adecuado funcionamiento de los mercados; o la Policía y el Poder Judicial cuando, en uso del poder del Estado, limitan el ejercicio de los derechos de las personas.

En otros casos, cuando las entidades públicas, como parte de la función prestacional del Estado, proveen o entregan algún bien o servicio hacia las personas, se genera una relación similar a la del sector privado, en donde la calidad de lo que se recibe como prestación depende mucho del expertise del profesional que la realiza (Subirats, 2005, 27). Este tipo de relación se presenta, por ejemplo, en los Hospitales, Centros de Salud, Universidades y Escuelas Públicas que dependen de los Ministerios de Salud y Educación, y de los Gobiernos Regionales y Locales o en los servicios de defensa jurídica(abogados de oficio).

Asimismo, cuando el Estado actúa como proveedor de servicios básicos, a través de las empresas públicas, la relación que se genera es similar al intercambio que se produce entre las empresas y los usuarios en el sector privado. Por ejemplo, algunas empresas estatales como SEDAPAL, que provee servicios de agua y desagüe o SERPOST, que provee servicios postales a la población, mantienen una relación proveedor- usuario, en donde la valoración del servicio se sustenta, entre otros criterios, en la calidad y oportunidad.

Además, debe considerarse que la capacidad de actuación del Estado también depende de mantener su legitimidad; es decir, su influencia sobre el conjunto de la sociedad (Subirats, 2005, p. 27). Así, cuando el Estado ejerce su poder para garantizar los derechos políticos de las personas, la relación que se configura con las personas es una relación entre ciudadanos y representantes políticos, donde lo que se valora es el grado en el que las autoridades políticas pueden canalizar los intereses y valores de las personas (Ibid). En esta relación, la actuación del Estado se orienta a garantizar los derechos que tienen las personas de participar en los asuntos públicos (p. e. referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades; demanda de rendición de cuentas; el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes); pero también a establecer mecanismos para recoger sus opiniones, comentarios y sugerencias (p. e. consulta previa o las audiencias públicas).

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
V°B°

Como se ha evidenciado, detrás de cada rol que ejercen las entidades públicas, se producen un conjunto de valores, que conlleva a que la relación entre el Estado y las personas sea diferente. Ello se debe tener en cuenta para establecer parámetros adecuados de medición y control que permitan enfocar la actuación de las entidades y/o sus oficinas conforme al rol que tienen y, de ese modo, evitar distorsiones en su actuación.

Por ejemplo, no es razonable imaginar que las entidades fiscalizadoras o la Policía encuentren su justificación en la satisfacción de aquellos a quienes obligan a cumplir con las normas. Así como, no se puede medir la eficacia de las tareas de regulación, inspección y sanción de la misma forma que las tareas de democracia participativa y representativa. Del mismo modo, no es igual interactuar con aquellas personas que reciben un bien (desayunos escolares), que con aquellas personas que deben cumplir con una regulación (pago de impuestos), pues cuando el Estado necesita hacer uso de su poder debe mantener neutralidad (Subirats, 2005, p. 23).

En esa misma línea, dada la diversidad de funciones que cumple el Estado, no se puede generalizar a las personas como "administrados", "usuarios" o "clientes" frente a todas las tareas que ejecutan las entidades públicas, pues ello desnaturaliza su rol y desvirtúa los valores que cada una de ellas debe perseguir. Al tener claridad sobre para qué existen las entidades públicas, qué problemas públicos se intentan resolver o cuál es el público objetivo hacia el cual orientan su actuación, los resultados que se tengan atenderán las necesidades de las personas (Subirats, 2005, p. 22).

En síntesis, la modernización debe reconocer los distintos tipos de relaciones que hay entre las entidades públicas y las personas y los valores detrás de estas relaciones para, en función de ello, adecuar el diseño de las intervenciones públicas, y brindar respuestas que generen beneficios para la sociedad en su conjunto. Así, es importante tomar como punto de partida el rol que deben cumplir las entidades públicas, examinar las formas que tienen las entidades públicas para llegar a las personas, y desde ahí mapear el papel que estas juegan en las interacciones con el Estado. Por ello, en las interacciones Estado - personas se escucha, concilia, se atiende, o inclusive en algunos casos, se impone el poder con responsabilidad.

V.5. Contar con bienes y servicios de calidad

Contar con bienes y servicios de calidad permitirá que las entidades públicas satisfagan las necesidades de las personas, resuelvan los problemas públicos y agreguen valor a las condiciones de vida de la sociedad. Para ello, se buscará que las entidades públicas comprendan la complejidad por la que atraviesan las personas para acceder y recibir bienes y servicios, entiendan las particularidades de los distintos grupos de personas para adecuar la provisión de los servicios, cuenten con canales de atención efectivos e incorporen métricas de evaluación en relación al grado de satisfacción de las personas. Así, se guiará el diseño y la entrega de los bienes y servicios desde la mirada y las necesidades de las personas.

Una tendencia de las entidades públicas es concentrarse en proveer bienes y servicios siguiendo solo su mandato legal, olvidándose de las necesidades de las personas. Se suele creer que las personas se acercan a las entidades públicas para llenar un formato o iniciar un expediente; lo cierto es que las personas se acercan a las entidades motivadas por una necesidad. La calidad de los bienes y servicios que entregan las entidades públicas se reduce cada vez que estas se distancian de las necesidades de las personas y se concentran solo en los pasos y procedimientos intermedios. Es importante entender que la necesidad de las personas no es completar una ficha, realizar un pago u obtener una cita médica, pues estos son medios para satisfacer sus necesidades.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
V°B°

Entre las principales dificultades que enfrentan las personas se identifica, por ejemplo, que no se les brinda un trato cortés cuando solicitan información, se les deriva innecesariamente a otras entidades públicas para un mismo procedimiento, se les da información poco clara sobre los requisitos a presentar, se les solicita rellenar un mismo formato varias veces, no se les mantiene

al tanto sobre la fase en la que se encuentra su trámite, entre otros (IPSOS, 2017). Para colocarse en el lugar de las personas, se necesita trazar su ruta administrativa, es decir identificar los pasos que atraviesan desde que surge la necesidad hasta satisfacerla. Se requiere, entonces, escuchar a las personas para comprender el trato del personal, el tiempo de atención y de respuesta, la complejidad de la gestión, la sencillez y accesibilidad de la información, la transparencia en las decisiones, la seguridad, accesibilidad e infraestructura, entre otros (Dirección Interministerial de la Transformación Pública de Francia, 2012).

La calidad de los bienes y servicios significa entender, también, que no existen "personas típicas", sino que las necesidades y problemas difieren entre hombres y mujeres, niveles socioeconómicos, grados educativos, contextos culturales, territorios donde habitan, condiciones físicas, entre otros (Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, 2015). Así, entender las particularidades de los distintos grupos de personas, permite adecuar la provisión, reconociendo la diversidad y promoviendo la inclusión de las personas. La adecuación en el acceso y entrega del bien o servicio debe aplicarse siguiendo criterios de razonabilidad, es decir, cuando las condiciones de la demanda se justifiquen. Por ejemplo, en lugares donde se habla mayoritariamente un idioma distinto al castellano es importante contar con servidores civiles con la capacidad de comunicarse en dicho idioma.

En esa misma línea, contar con canales de atención efectivos es base fundamental para un bien o un servicio de calidad. Los canales son un medio para que las entidades públicas entreguen bienes y servicios y, viceversa, para que las personas accedan a información (Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, 2013). Las dificultades que experimentan las personas están relacionadas con la identificación de la entidad pública responsable de entregar el bien o servicio, la disponibilidad de horarios de atención, el extenso tiempo de espera de atención, la distancia para llegar a la entidad, entre otros. Un error frecuente en el que se incurre, en este punto, es pensar que la entidad pública debe proveer siempre directamente el bien o servicio, olvidándose que se puede recurrir a intermediarios, tales como organizaciones voluntarias, empresas privadas, o bien asociarse con otras entidades públicas compartiendo locales, a efectos de brindar un bien o servicio de calidad. Por ello, la modernización impulsa la colaboración interinstitucional para llegar mejor a las personas.

Otro aspecto que se ha mencionado anteriormente es que no se puede mejorar si no se empieza a medir. Por tanto, la calidad de los bienes y servicios está sujeta a incorporar métricas de evaluación en relación al grado de satisfacción de las personas. Por ejemplo; tiempo promedio de espera para la atención, grado de satisfacción del usuario respecto al personal que lo atendió en ventanilla, porcentaje de reclamos atendidos en un plazo menor o igual a quince días calendario, entre otros. Se debe advertir, nuevamente, que la asignación de indicadores se debe dar en función del propósito u objetivos institucionales a alcanzar, de modo que no se sobredimensione la evaluación ni se le asignen excesivos recursos que podrían ser orientados a otros fines.

En síntesis, no se puede hablar de bienes y servicios de calidad sin observar las necesidades de las personas. En ese sentido, la modernización requiere que (i) se identifiquen las dificultades por las cuales atraviesan las personas al acercarse al Estado, (ii) se reconozcan las diferencias de las personas y se adecúe la provisión, cuando las condiciones de la demanda así lo justifiquen; (iii) se cuenten con canales de atención útiles para las personas y costo-efectivos para las entidades y (iv) se incorporen métricas de evaluación para medir el grado de satisfacción de las personas para con el servicio prestado.

V.6. Emitir regulaciones de calidad

Producir regulaciones de calidad que sean proporcionales, sencillas de entender, predecibles en el tiempo y necesarias permitirá mejorar la eficiencia de los mercados, generar bienestar social y optimizar el funcionamiento de la administración pública. Para ello, se busca eliminar las cargas burocráticas innecesarias en las regulaciones y analizar el impacto regulatorio en las regulaciones que emiten las entidades públicas.

Las regulaciones son un conjunto de reglas creadas por el Estado dirigidas a mejorar la eficiencia de los mercados, generar bienestar social, u optimizar el funcionamiento de la administración pública. Mediante la regulación se crean o se restringen derechos u obligaciones para incidir en un "resultado social", que no podría haberse obtenido en ausencia de la regulación. La regulación que administra el Estado, se justifica por las "fallas de mercado"[4] y por las "fallas de gobierno"[5]; también se sustenta cuando se requiere modificar ciertas circunstancias sociales como la equidad o cuando existe una amenaza inminente (Moore, 1995).

La regulación está presente en todos los ámbitos de la vida de las personas, en sus diferentes roles como ciudadanos, empresarios, miembros de organizaciones no lucrativas, e inclusive como servidores civiles. Asimismo, establece un set de reglas en el capital físico y financiero (telecomunicaciones, transporte, electricidad, construcción, registro de terrenos, saneamiento, impuestos, inversiones, propiedad intelectual, etc.), humano (educación pre escolar, educación básica, educación universitaria, educación técnica, etc.), social (relaciones laborales, administración pública, protección social, derechos familiares, sistema judicial, etc.), y natural (minerales, aire, agua, recursos forestales, etc.).

Cuando las personas se encuentran con reglas muy difíciles de entender, desproporcionadas en sus costos, cambiantes y poco predecibles en el tiempo, o inclusive innecesarias, es una señal que se están produciendo regulaciones de muy baja calidad. A pesar que la razón de ser de la regulación es producir un beneficio agregado para la sociedad en su conjunto, muchas veces se han introducido reglas sin examinar detenidamente el "problema público" que se intenta resolver, ni sopesar los efectos generados en quienes deben cumplir la regulación con los beneficios que se generarán para la sociedad en su conjunto. Por ello, la modernización apunta a contar con regulaciones de calidad, es decir, aquellas dirigidas a producir el máximo bienestar a la sociedad de manera eficaz y eficiente. Eficaz en el cumplimiento de los objetivos

---

[4] Las "fallas del mercado" suceden cuando el mercado, por sí mismo, no asigna de forma eficiente los bienes y servicios en la cantidad y calidad que requieren las personas, lo cual genera una disminución del bienes total de la población. Entre las principales fallas de mercado se encuentran las fallas de competencia, las externalidades, los bienes públicos, mercados incompletos y fallos de la información. Las fallas de competencia suceden cuando existen obstáculos para la libre concurrencia de productores en el mercado, es decir, la estructura de mercado prevalente muestra una concentración excesiva de oferentes, lo que no genera los incentivos necesarios para que estos compitan. Cuando los mercados se encuentran concentrados, es más probable que los oferentes se coluden y ofrezcan mayores precios a los que harían si realmente compitieran. Las externalidades se producen cuando un agente realiza acciones que producen efectos indirectos sobre otros agentes, y que son transmitidos por vías distintas a los mecanismos propios del sistema de mercado (precios). Los bienes públicos son aquellos que no pueden ser individualizados, su consumo no afecta o impide el consumo simultáneo por otras personas, y no se puede impedir el consumo del bien a determinados individuos. Los mercados incompletos ocurren cuando no existen agentes en el mercado suministren el bien, aun cuando el costo de suministrarlo es inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar. Los fallos de la información se reproducen cuando los consumidores tienen información incompleta o los mercados por sí solo suministran poca información (Urrunaga, 2014).

[5] Las "fallas de gobierno" ocurren cuando el Estado se convierte en uno de los obstáculos que impiden que el mercado se encuentre en equilibrio, y que los bienes y servicios se ofrezcan en calidad y cantidad suficientes. Una falla de gobierno significa que el Estado ha fallado en su tarea de regular determinado sector, lo que podría generarle excesivos costos de cumplimiento (incluyendo cargas administrativas y costos sustanciales al cumplimiento de la regulación) a las personas, reducción de la inversión, incrementos innecesarios en los precios, o simplemente la regulación no resuelve la problemática que le ha propiciado. En este caso, la entidad pública responsable optará por modificar, eliminar o sustituir la regulación vigente por otra intervención pública (Jeannot, 2000; Urrunaga, 2014).

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA V°B°

inicialmente planteados y eficiente por cuanto produce los mayores beneficios sociales al menor costo de quienes deben cumplir con la regulación.

Así, se entiende la calidad regulatoria como aquellas reglas que son proporcionales, necesarias, efectivas, coherentes con las políticas públicas y que consideran los puntos de vista de los actores involucrados (Departamento del Primer Ministro y del Gabinete de Australia, 2014; Tesoro de Nueva Zelanda, 2015). Se busca que las regulaciones se caractericen por lo siguiente (OCDE, 2016):

- Analizar la pertinencia y la relevancia de la regulación para la sociedad; y la base legal que otorga a la entidad pública las competencias para regular en la materia.
- Medir las posibles repercusiones en el corto, mediano y largo plazo de la regulación en el ámbito económico, social y ambiental.
- Sustentar que cualquier restricción impuesta a quienes deben cumplir con la regulación es proporcional a los beneficios que se esperan recibir para la sociedad.
- Brindar espacios de participación y consulta a todos los actores involucrados.
- Ejercer funciones de forma transparente y abierta entregando información apropiada sobre las decisiones tomadas en la regulación

En las entidades públicas se cree, además, que la responsabilidad en la regulación finaliza con la emisión o el acto regulatorio en una norma. En realidad, ese es sólo el inicio de la administración regulatoria, pues una vez aprobada la norma, las entidades públicas son responsables de supervisar su cumplimiento, adoptar medidas que refuercen su cumplimiento y evaluar sus efectos tanto en quienes deben cumplir con la regulación como en la sociedad en su conjunto(CONAMER, 2013; OCDE, 2016). Así, mirar la regulación como un ciclo ayuda a reflexionar sobre los costos en los que incurren quienes deben cumplir con la regulación, denominadas "cargas administrativas" y, cuando corresponda, eliminar los requisitos innecesarios o injustificados, cambiar la regulación o eliminarla si es que no produce los beneficios esperados en la sociedad. Esto incluye también las reglas que se imponen al resto de los servidores civiles relacionados a los sistemas administrativos y a su operación a través de directivas o manuales (por ej. para la obtención de viáticos, emisión de órdenes de servicios, contrataciones de personal, entrega de bienes de almacén, etc.).

Cabe señalar que siempre existirán personas afectadas que asumirán costos en el cumplimiento de las regulaciones. A pesar de ello, se debe fomentar la participación y consulta con los actores afectados para tener una mayor precisión sobre los costos generados en quienes deben cumplir con la regulación, manteniendo neutralidad en las decisiones que se toman. Además, se necesita impulsar la coordinación, especialmente en aquellos casos en donde existan otras entidades públicas vinculadas con la materia a regular, a fin de evitar conflictos entre diferentes normas y favorecer la certeza jurídica.

En síntesis, la modernización se debe fundamentar en una buena práctica regulatoria, caracterizada por analizar el impacto regulatorio, medir y optimizar cargas administrativas, cuando corresponda, comunicar y consultar con los actores o grupos de interés, coordinar con las entidades públicas vinculadas a la materia a regular y evaluar el desempeño de la regulación. Las regulaciones de calidad deben ser proporcionales a los beneficios; flexibles, de modo que brinden a los regulados un marco para la innovación y la eficiencia; precisas y predecibles en el tiempo, ofreciendo claridad a los regulados sobre sus obligaciones legales y coherentes con el marco institucional.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
V°B°

V.7. Mejorar la productividad de las entidades públicas

Mejorar la productividad en las entidades públicas permitirá optimizar la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos para alcanzar los objetivos planteados[6]. Para ello, se busca que las entidades públicas (i) lleguen a más personas usando los mismos, o menos, recursos sin afectar la calidad de lo que entregan; (ii) mejoren la calidad de lo que entregan usando los mismos, o menos, recursos y (iii) lleguen a más personas usando los mismos, o menos, recursos y aumenten la calidad de lo que entregan. Así, se debe repensar y mejorar lo que se hace, sin afectar o reducir los recursos que se invierten por las operaciones de las entidades públicas.

Uno de los mayores retos que enfrenta el Estado es cómo hacer más "cosas" con los mismos recursos, o inclusive, con menos. El desafío es todavía más grande si se considera que, en la actualidad, las personas demandan una mejor calidad de bienes y servicios públicos (BID, 2016). La productividad aborda directamente este desafío, y no solo se aplica a los trabajadores en relación a cuánto pueden producir en un tiempo determinado, sino también a las organizaciones y a los países. Cada vez que una organización aumenta la cantidad de los bienes y servicios que produce y, al mismo tiempo, mantiene o reduce los recursos que utilizó, se ha obtenido una ganancia en su productividad.

El crecimiento económico y el incremento de bienestar de la sociedad dependen, en gran medida, del aumento de productividad. Por ello, los servidores civiles necesitan impulsar la productividad en las entidades públicas, ya que el Estado es el mayor empleador y contratista, el mayor proveedor de bienes y servicios, y quien finalmente utiliza los recursos recaudados de los impuestos o se endeuda para operar.

Medir la productividad de las entidades, sin embargo, es complicado. En el sector privado, es relativamente sencillo, pues se calcula el valor del dinero producido por los productos vendidos y luego se dividen por los costos totales. En cambio, en el sector público los bienes y servicios a menudo no tienen precio y no puede dividirse su consumo (Heintzman y Marson, 2005). Además, dado que la finalidad del Estado es generar bienestar a la sociedad, cualquier medida de productividad en el sector público debe considerar, no sólo la cantidad que produce en relación a los costos que incurre, sino los resultados que producirá en la sociedad.

Pese a la dificultad de medir la productividad, los servidores civiles pueden reflexionar sobre lo que hacen y ayudar a combatir la forma inercial de hacer las cosas. Por ejemplo, entre las situaciones que se suelen presentar en el Estado se encuentran: (i) entidades públicas que cuentan con un local de atención muy amplio que solo atiende a cuatro personas al día, (ii) la inversión de recursos en mantenimiento de maquinarias que hace muchos años no se usan porque las funciones fueron transferidas a otros niveles de gobierno o (iii) el financiamiento de asistencias técnicas en desarrollo productivo en un mismo territorio y a una misma población por parte del nivel nacional, duplicando esfuerzos con los gobiernos regionales y locales.

Por ello, las entidades públicas deben ser capaces de analizar cuánto gastan en sus operaciones y validar la razonabilidad de estos gastos. Usualmente, la labor vinculada a las finanzas (es decir, a la administración y flujo del dinero) recae en la Oficina de Contabilidad y Tesorería, la cual

[6] El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, tiene bajo su ámbito, entre otros, la mejora en la productividad, la cual comprende la reducción de todos aquellos trámites, pasos, requisitos, entre otros aspectos que afecten su productividad, fomentando aquellos otros que contribuyan a su incremento o mejora, tales como la innovación, la implementación de servicios integrados y espacios compartidos, entre otros de similar naturaleza.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA V°B°

invierte gran parte de su tiempo velando por el cumplimiento de la legalidad del pago a proveedores. Por su parte, los Directivos Públicos, que son los responsables de desplegar los bienes y servicios para las personas, utilizan la mayoría de su tiempo supervisando el cumplimiento de contratos. Muy pocos o, a veces, nadie, se encarga de explorar si los gastos en los que se incurren para la operación de bienes y servicios pueden ser menores, sin afectar la calidad. Se necesita, entonces, utilizar la información financiera para tomar decisiones costo-efectivas.

Además, en el mismo orden de ideas, se alcanzará la productividad en las entidades públicas en la medida que se elija a los mejores prestadores de bienes y servicios en función de sus ventajas comparativas. Para ello, se necesita prestar especial atención al concepto de especialización, pues esta permite emplear el expertise de una persona u organización para realizar una determinada actividad, aumentando la productividad. Desde las entidades públicas corresponde evaluar quién presenta ventajas comparativas para cumplir con cada una de las funciones que involucra la provisión de bienes y servicios públicos (Oficina del Gabinete de Reino Unido, 2011).

Existen ocasiones en las que optar por el mercado es la mejor salida costo-efectiva; en contraste, las tareas de regulación corresponden siempre al Estado, por cuanto el arreglo institucional que presenta, a través de la división de poderes y la jerarquía de las normas. En el caso de las tareas de administración interna, es el sector privado el que generalmente tiene ventajas comparativas, debido a que puede actuar sin la rigidez que imponen los sistemas administrativos del sector público y; por otra parte, monitorear los resultados que obtienen, pudiéndosele retribuir en función de ello.

Asimismo, otro medio que puede ayudar a expandir la productividad de las entidades públicas es la transformación digital, la cual está cambiando las expectativas que tienen las personas respecto de su relación con el Estado y, a su vez, la forma como se opera desde las entidades públicas para responder a las personas. La transformación digital (i) permite que las personas se relacionen de manera distinta con las entidades públicas, a través de su participación en el diseño de los servicios públicos y en la provisión de soluciones más coherentes e integradas para problemas multicausales, (ii) facilita la interoperabilidad en el sector público, lo que significa que las personas no necesitan solicitar información adicional a otras entidades públicas para realizar un trámite en particular (OCDE, 2014) y (iii) cambia la forma en la que los gobiernos proveen valor público a las personas (Comisión de Servicios Estatales de Nueva Zelanda, 2012). Así, la transformación digital ayuda a que las capacidades de las entidades públicas, sus flujos de trabajo, procesos (estratégicos, operativos y de soporte), y metodologías se reorganicen en torno a las expectativas y necesidades de las personas, más que desde su propia lógica interna de funcionamiento.

Otro aspecto básico para aumentar la productividad de las entidades públicas es reforzando a los equipos que realizan compras y contrataciones, pues estos son los intermediarios entre la oferta del mercado (los proveedores) y la demanda (las áreas usuarias). Es habitual que las áreas usuarias realicen sus solicitudes de compras y contrataciones y estas se atiendan de forma independiente, perdiendo la oportunidad de "empaquetar" bienes o servicios similares y obtener precios unitarios más bajos. Así, se necesita que los órganos de administración interna adquieran un rol articulador de las necesidades de compras y contrataciones, y sean capaces de detectar duplicidades en los pedidos de las áreas usuarias.

En síntesis, mejorar la productividad de las entidades públicas es una forma de incrementar la cantidad y calidad de bienes y servicios que produce, reduciendo los costos en los que se incurre. Para generar ganancias en productividad se debe romper con la lógica inercial de hacer las cosas; es decir, se necesita (i) tomar decisiones financieras informadas, (ii) evaluar qué organizaciones

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
V°B°

son las mejores prestadoras de bienes y servicios públicos basados en sus ventajas comparativas, (iii) avanzar en la transformación digital y (iv) reforzar el rol de los equipos que realizan compras y contrataciones. Se debe entender que velar por la productividad es tarea de todos los servidores civiles, por cuanto contribuye directamente al crecimiento económico del país y al bienestar de la sociedad.

V.8. Diseñar estructuras organizacionales interconectadas, ágiles y adaptables

Contar con entidades públicas que tengan estructuras organizacionales interconectadas, ágiles y adaptables facilitará la coordinación al interior y entre entidades públicas, la puesta en marcha de soluciones adecuadas y oportunas para las personas y el ajuste mutuo para tener mayor flexibilidad frente a los cambios del entorno. Por ello, se busca que las entidades públicas emprendan procesos de cambio organizacional reflexivos que observen diversas variables hacia adentro de la entidad (los procesos, métodos y las prácticas de trabajo, así como el poder, las presiones y los valores de los servidores civiles) y hacia afuera de ella (receptores de bienes y servicios, grupos con intereses diversos, etc.).

Se suele pensar que las fallas de gestión en las entidades públicas son resultado de una inadecuada estructura organizacional. Por ello, muchos directivos públicos observan los organigramas y buscan cambiar las estructuras organizacionales y los documentos de organización y funciones. Aunque el propósito sea mejorar la gestión, modificar de forma irreflexiva las relaciones jerárquicas en una entidad pública puede provocar el caos y hacer más ineficaz e ineficiente a la entidad. Se necesita, entonces, comprender que las "cajitas" que conforman el organigrama deben ser el resultado final de un proceso denominado "diseño organizacional".

El "diseño organizacional" es un proceso reflexivo sobre qué debe hacerse, quién lo debe hacer, en qué secuencia, y con qué responsabilidades y atribuciones. En este proceso, dos elementos que facilitan o impiden la obtención de resultados son la estructura y la cultura (Mintzberg, 1984, Gilli, 2007). Ambos elementos deben ser examinados en el proceso de diseño organizacional, pues son claves para lograr la eficacia y eficiencia de las entidades. Así, antes de proponer un cambio organizacional en alguna entidad pública, los directivos públicos y aquellos involucrados en este proceso deben plantearse preguntas relacionadas a la estructura y a la cultura, tales como:

Cuadro 4.- Perspectiva de la estructura vs perspectiva de la cultura

Perspectiva de la estructura (formal)	Perspectiva de la cultura (social)
• ¿La estructura responde a la estrategia de la entidad? • ¿La estructura facilita el flujo de los procesos y la entrega de bienes y servicios de la entidad? • ¿La estructura permite un control gerencial razonable? • ¿La estructura ayuda a delimitar las tareas con claridad y medir su ejecución?	• ¿Cómo se distribuyen las relaciones de poder y de control en la estructura? • ¿Cómo coordinan los servidores civiles de los distintos niveles y unidades? • ¿Cuán enraizados están los estilos y valores de los servidores civiles en cada unidad? • ¿Cuán motivados están los servidores civiles para innovar en lo que hacen?

Elaborado por la Secretaría de Gestión Pública (SGP), sobre la base de Mintzberg (1979) y Gilli (2007)

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA V°B°

Además de lo anteriormente señalado, para fortalecer el proceso por el cual se modifican las estructuras organizacionales, también se necesita que los directivos públicos busquen un balance entre las presiones internas (manejar el poder y el conflicto, establecer metas y medir resultados, implementar mecanismos de control efectivos, etc.) y las presiones externas (manejar la incertidumbre del entorno, buscar la satisfacción de los grupos de interés, etc.) (Mintzberg, 1984).

Comúnmente se ha pensado que la mejor forma para hacer que una entidad pública cumpla con sus metas es a través del establecimiento de diversos puntos de control, creando excesivos niveles organizacionales. Así, varias entidades se han caracterizado por tener estructuras organizacionales frondosas, en las que las unidades dedicadas a funciones de administración interna son casi tan o más grandes que aquellas dedicadas a cumplir con la misión de la entidad.

En ese sentido, la modernización apuesta por contar con estructuras organizacionales que encuentren un equilibrio razonable entre: (i) la diferenciación de las tareas para favorecer la especialización del trabajo, (ii) la integración del trabajo para impulsar sinergias, (iii) la concentración de poder para la toma de decisiones y el traslado de acciones operativas para agilizar respuestas, (iv) la estandarización de los procesos para uniformizar la ejecución de las tareas y, (v) la flexibilidad para realizar los ajustes de acuerdo a los cambios del entorno. El grado de desarrollo de cada uno de estos aspectos, dependerá del tipo y características de la entidad pública.

Si bien no se puede sostener que exista una estructura organizacional idónea que garantice el éxito, las entidades públicas deben encontrarse en la capacidad de responder con claridad a preguntas como quién debe responder por cada tarea, quién rinde cuentas y cómo y, qué sanciones acarrean las diferentes formas de incumplimiento. Desafortunadamente, aún existe superposición de funciones, pues varias entidades son responsables del mismo tema en la misma área geográfica. Esto puede evidenciarse, principalmente, en las funciones de prestación de bienes y servicios; así por ejemplo, los Ministerios y sus programas y proyectos especiales proveen bienes y servicios que también son provistos por los gobiernos regionales y locales. Por tanto, se necesita tener la capacidad para detectar la duplicidad de funciones dentro y entre entidades públicas, a fin de optimizar el uso de recursos en el territorio o reorientar dichos recursos a resolver otros problemas públicos.

En síntesis, el "diseño organizacional" implica decisiones difíciles acerca de cómo coordinar las tareas de la entidad y motivar a las personas para que las realicen, a fin de maximizar la capacidad de una entidad pública para crear valor público. Todo cambio de estructura organizacional requiere de un proceso que examine diversas variables (i) hacia adentro de la entidad (los procesos, métodos y prácticas de trabajo; así como, el poder, las presiones y los valores de los servidores civiles) y (ii) hacia afuera de ella (receptores de bienes y servicios, grupos con intereses diversos, etc.). Se necesita, pues, de una mirada sistémica de la entidad que le otorgue interconexión, agilidad y flexibilidad.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
V°B°

VI. Fuente bibliográfica consultada

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
  (2016): Gobiernos que sirven. Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos.
  (2006): La política de las políticas públicas.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. Public administration review, 74(4), 445-456.
- Centro Global para la Excelencia del Servicio Público de PNUD (2015). De la vieja administración pública al Nuevo Servicio Público.
- Comisión de Servicios Estatales de Nueva Zelanda (2012): Programa de reforma "mejores servicios públicos".
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) (2013): Guía para evaluar el impacto de la regulación.
- Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia (2015): Guía de caracterización de ciudadanos, usuarios y grupos de interés.
- Departamento de Finanzas y Administración de Australia (2006): Proveyendo lo servicios del gobierno australiano.
- Departamento del Primer Ministro y del Gabinete (2014): Guía Australiana para la Regulación.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia
  (2010): Política Nacional de Servicio al Ciudadano.
  (2013): Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano.
- El Tesoro de Nueva Zelanda (2015): Mejor práctica regulatoria. Principios y orientaciones.
- Foro de Políticas públicas de Canadá (2016) Optimizando el Gobierno, un Libro Blanco sobre la Modernización del Sector Público
- Oficina del Gabinete: (1999): Libro Blanco "Modernizando el Gobierno".
  (2010): El modelo funcional: "Un modelo para un Gobierno más eficiente y efectivo".
  (2011): Libro Blanco "Servicios Públicos Abiertos"
- Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos (2016): Mejorando las funciones administrativas del Gobierno a través de los servicios compartidos.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
  (2005): Modernizando el gobierno. El camino hacia adelante.
  (2012): Recomendación del Consejo sobre Política Regulatoria y Gobernanza.
  (2014): Recomendación del Consejo sobre las Estrategias de Gobierno Digital de los Gobiernos
- Pereira, L. C. B. (1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. Desarrollo económico, 517-550.
- PriceWaterHouseCoopers (PwC) (2007): El camino hacia la provisión de servicios públicos.
- Secretaría de la Función Pública de México (2012): Modelo de Cultura Organizacional de Gobierno Centrado en el Ciudadano.
- Dirección Interministerial de la Transformación Pública

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

(2012) Modernización del Gobierno "servicios públicos más simples, eficientes y equitativos".
(2012) Mapeando la ruta del usuario.

- Subirats, J. (2005). ¿ Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?. Responsabilización y evaluación de la gestión pública; CLAD; Agencia Española de Cooperación Internacional; Ministerio de Administraciones Públicas; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas; 2005; pp. 47-58.
- Unidad de Modernización y Gobierno Digital de Chile (2014) Agenda de Modernización del Estado.
- Waissbluth, M. (2002). La reforma del estado en América Latina. Una guía abreviada para exploradores de la Jungla. Universidad de Chile e IGT. Programa Latinoamericanos de Gestión Pública. Chile.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
V°B°