



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**GERENCIA SOCIAL Y CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO: APLICADO A LA
EMPRESA NACIONAL DE MINERÍA**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

CRISTIAN ALONSO ROJAS OLIVARES

**PROFESORA GUÍA:
SARA ARANCIBIA CARVAJAL**

**MIEMBROS DE LA COMSISIÓN:
RICARDO VENEGAS CABELLO
VIVIEN VILLAGRÁN ACUÑA**

SANTIAGO DE CHILE

2018

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO
DE: Magister en Gestión y Políticas Públicas.
POR: Cristian Alonso Rojas Olivares.
FECHA: 20/03/2018
PROFESOR GUÍA: Sara Arancibia Carvajal

GERENCIA SOCIAL Y CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO: APLICADO A LA EMPRESA NACIONAL DE MINERÍA

El valor público, como fin último de la gerencia social, resulta indiscutible del punto de vista del desarrollo de la sociedad, en consecuencia, generar una medición del mismo implicaría mejorar la orientación y gestión que realizan los directores y gerentes públicos en sus actividades diarias. En este sentido se cuestionan los actuales enfoques que conciben al Estado sólo como un ente regulador, olvidando así sus otras funciones.

El enfoque de valor público permite al Estado legitimar sus acciones ante la ciudadanía, contribuyendo, de esta forma, a un desarrollo de políticas que no sólo son eficientes sino también eficaces. Bajo este enfoque es que los directivos públicos pueden utilizar recursos para generar intervenciones considerando la complejidad, dado que provienen no de mandatos directos de la ciudadanía, sino que a través de preferencias refinadas que emergen de un proceso deliberativo y colectivo, lo cual puede dificultar la creación de valor.

En virtud de lo anterior, es que se desarrollaron dos modelos multicriterios de tipo AHP, el primer modelo mide el nivel de creación de valor público a través de sus elementos constituyentes que son el valor del servicio, valor de los resultados y el valor de la confianza, cuyos ponderadores fueron 28,8%, 31,2% y 40,0% respectivamente. Por otro lado, se generó un segundo modelo que mide el nivel de gestión de valor público, basado en las áreas de acción del mismo, las cuales son la gestión institucional, gestión del valor, gestión organizacional y gestión de la confianza, cuyos ponderadores finales fueron 20,2%, 29,6%, 22,2% y 28,0% respectivamente.

Las dos dimensiones analizadas permiten medir, para una misma intervención, potenciales brechas entre el nivel de gestión de valor público que está ejecutando y el nivel de creación que efectivamente ha generado; además contribuyen a visibilizar nuevas perspectivas para la evaluación de intervenciones.

Si bien estos modelos fueron desarrollados en forma genérica, poseen particularidades para ser aplicados a los instrumentos de fomento de la Empresa Nacional de Minería. Asimismo, la finalidad última será el servir de orientación para la toma de decisiones de los directivos públicos con el objeto de crear valor público a través de sus acciones.

DEDICATORIA

Dedico el esfuerzo de este trabajo a mi madre.

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer a mi familia, en especial a mi madre, por todo su apoyo incondicional desde siempre y también por darme las esperanzas que todo esto era posible. También deseo mencionar a mi Tía Adriana, por sus consejos y cariño; y a mis hermanos Esteban y Francisco, por estar siempre ahí.

También quiero agradecer a Diana, mi compañera y amiga que me ha dado el ánimo en las buenas y en las malas, alegrándome con sus pequeños gestos de amor cuyo valor tanto aprecio. Aprovecho de agradecer a sus padres, que me acogieron como uno más en su familia y me han ayudado cada vez que lo he necesitado.

Agradezco enormemente a la Profesora Sara, cuya pasión por la docencia se superpone a cualquier dificultad que pudiera haber en clases, entregando más que conocimiento, confianza en que todo es posible de aprender si existe esfuerzo y ganas de hacerlo.

Quiero agradecer especialmente a Ricardo, colega y gran mentor cuyas enseñanzas me han permitido adquirir experiencia profesional que va más allá de lo técnico, agradezco también su gran generosidad al abrirme un espacio y albergarme todo este tiempo.

Deseo agradecer también a mis profesores, entre ellos a Vivien, por su apoyo en esta investigación como también por sus clases magistrales de gestión pública que me permitieron entender la complejidad y también la satisfacción que resulta al trabajar en el sector público. Agradezco también a todos los otros profesores del Programa, así como sus funcionarios que día a día engrandecen la institución que representan.

Ahora bien, no puedo no mencionar a quienes durante estos dos años me acompañaron e hicieron muchísimo más grata mi estadía. Ellos son Felipe, Silvia, Daniela, Valentina, Kary, Elisa y Stephi. Sin ellos mi paso por el MGPP no habría sido el mismo.

Finalmente agradezco a todos y cada uno de los que de alguna forma apoyaron este proceso, especialmente a los expertos de este estudio, cuya colaboración fue la que permitió estar escribiendo estas palabras.

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO 1	INTRODUCCIÓN.....	1
1.1	PROBLEMATIZACIÓN	1
1.2	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	3
1.3	OBJETIVOS.....	3
1.3.1	<i>Objetivo General</i>	3
1.3.2	<i>Objetivo Específico</i>	3
CAPÍTULO 2	ANTECEDENTES Y PROBLEMÁTICA	4
2.1	CASO ESTUDIO APLICADO A LA MINERÍA.....	4
2.1.1	<i>Breve historia de Chile como país minero</i>	4
2.1.2	<i>Antecedentes del mercado minero en Chile</i>	6
2.1.3	<i>Exportaciones Mineras</i>	7
2.2	NUEVO PARADIGMA PARA LA MINERÍA Y EL ROL DEL ESTADO	8
2.3	ENAMI Y LA MINERÍA DE PEQUEÑA Y MEDIANA ESCALA	13
2.3.1	<i>Historia y Rol de la ENAMI</i>	13
2.3.2	<i>Importancia de la Minería de Pequeña y Mediana Escala para la industria nacional</i>	15
2.3.3	<i>La ENAMI inserta en las reformas del Estado y paradigma del valor público: ¿Por qué se escoge a la ENAMI como caso aplicado?</i>	18
CAPÍTULO 3	MARCO CONCEPTUAL	21
3.1	LA GERENCIA SOCIAL COMO MOTOR DE DESARROLLO.....	22
3.2	DEFINICIÓN Y ALCANCES DEL VALOR PÚBLICO	24
3.3	FUENTES DEL VALOR PÚBLICO	28
3.4	GESTIÓN DEL VALOR PÚBLICO	30
3.5	FRONTERA PRÁCTICA DEL VALOR PÚBLICO: ¿QUÉ SE ENTIENDE POR UNA INTERVENCIÓN?.....	33
CAPÍTULO 4	ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN	36
4.1	JUSTIFICACIÓN DE LA METODOLOGÍA.....	36
4.2	METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN MULTICRITERIO.....	37
4.3	PROCESO DE ANÁLISIS JERÁRQUICO (AHP)	39
4.4	ETAPAS DEL PROCESO.....	41
CAPÍTULO 5	CONCEPTUALIZACIÓN DEL MODELO DE VALOR PÚBLICO.....	43
5.1	DEFINICIÓN DEL PANEL DE EXPERTOS	43
5.2	DEFINICIÓN DEL FOCO, CRITERIOS Y SUBCRITERIOS DEL MODELO.....	44

5.2.1	<i>Modelo de Componentes que crean Valor Público</i>	45
5.2.2	<i>Modelo de gestión del Valor Público</i>	59
CAPÍTULO 6	DESARROLLO DEL MODELO	73
6.1	RESULTADOS Y PONDERADORES.....	73
6.1.1	<i>Modelo de Componentes que crean Valor Público</i>	73
6.1.2	<i>Modelo de Gestión Pública</i>	79
CAPÍTULO 7	CONCLUSIONES LIMITACIONES Y RECOMENDACIONES	85
7.1	CONCLUSIONES.....	85
7.2	LIMITACIONES.....	86
7.3	RECOMENDACIONES DE APLICABILIDAD Y TRABAJOS FUTUROS	87
BIBLIOGRAFÍA	89

Índice de tablas

Tabla 1: Escala fundamental para comparaciones a pares.....	40
Tabla 2: Preguntas asociadas para el Nivel de Calidad Percibida.	49
Tabla 3: Pregunta asociada a la generación de capital social.....	53
Tabla 4: Pregunta asociada a la generación de externalidades.....	55
Tabla 5: Preguntas asociadas al acceso a la información del servicio.....	57
Tabla 6: Preguntas asociadas a la información de la gestión.....	57
Tabla 7: Preguntas asociadas a la accesibilidad a participación.....	58
Tabla 8: Preguntas asociadas al mandato legal o directo.	61
Tabla 9: Preguntas asociadas al mandato indirecto.....	61
Tabla 10: Preguntas asociadas a la generación en el desarrollo local.....	63
Tabla 11: Preguntas asociadas a la generación de valor en el usuario.....	63
Tabla 12: Preguntas asociadas a la articulación externa.	65
Tabla 13: Preguntas asociadas a la articulación interna.	66
Tabla 14: Preguntas asociadas a la capacidad de gestionar riesgos.....	67
Tabla 15: Preguntas asociadas a la legitimidad del usuario.....	68
Tabla 16: Preguntas asociadas a la legitimidad ciudadana.....	69

Índice de ilustraciones

Ilustración 1: Relación PIB Minero (%) y el Precio del cobre (cUS\$/lb).....	7
Ilustración 2: Exportaciones de Chile (MUS\$) entre 2010 y 2014.	8
Ilustración 3: Modelo de desarrollo y funcionamiento de ENAMI.....	15
Ilustración 4: Exportaciones anuales promedio 2006-2013 (millones de US\$ FOB).	16
Ilustración 5: Evolución del empleo empresa mandante, por sector productivo (número de trabajadores).	17
Ilustración 6: Desarrollo Marco Conceptual.....	21
Ilustración 7: Implicancias de la Gerencia Social.....	23
Ilustración 8: Gerencia Social, Desarrollo Social y Valor Público.	25
Ilustración 9: Triángulo estratégico del valor público.	28
Ilustración 10: Perfil de una intervención pública.....	34
Ilustración 11: Cadena de valor público.....	34
Ilustración 12: Esquema General Modelación Multicriterio.....	38
Ilustración 13: Primer Modelo de medición del valor público.....	44
Ilustración 14: Modelo que mide la creación de valor público a través de sus fuentes..	45
Ilustración 15: Modelo que mide el nivel de gestión del valor público.	60
Ilustración 16: Modelo combinado de componentes que crean Valor Público.....	73
Ilustración 17: Gráfica componentes que crean valor público	74
Ilustración 18: Modelo actores de la gestión pública de los componentes que crean Valor Público.....	75
Ilustración 19: Modelo actores sociedad civil de componentes que crean Valor Público.	77
Ilustración 20: Modelo actores ENAMI de componentes que crean Valor Público.	78
Ilustración 21: Modelo de Gestión del Valor Público.	79
Ilustración 22: Modelo combinado actores de la gestión pública para gestión del Valor Público.....	81
Ilustración 23: Modelo combinado actores de la sociedad civil para gestión del Valor Público.....	82
Ilustración 24: Modelo combinado actores de la ENAMI para gestión del Valor Público.	83

CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN

1.1 Problematicación

Según lo señalado por Mokate y Saavedra (Mokate & Saavedra, 2006b), en América Latina, la gerencia de las políticas sociales ha sido juzgada en base a tres grandes problemas: la pobreza, la desigualdad y la desconfianza. En este ámbito se menciona, además, que en el sector público generalmente se administra conforme a un mandato político sin llegar a gerenciar el mismo, evitando con ello un liderazgo efectivo o bien la generación de innovación en el mismo campo perdiendo así la oportunidad de configurar un valor agregado a través de las intervenciones públicas que se ejecutan.

En este sentido se desea relevar el enfoque de gerencia social, que tenga como objetivo el desarrollo social, lo cual se traduce en la creación de valor público. Bajo este concepto, formulado por primera vez por Moore en 1995, es que define el valor público como una definición abstracta y más ambigua que el valor privado, pero que entrega legitimidad a las acciones del Estado de parte de la ciudadanía, cuando sus intervenciones públicas son reconocidas y valoradas por esta última.

En consecuencia, se desea crear dos herramientas que sea capaces de medir el valor público de las intervenciones que el Estado realiza a través de sus instituciones en dos dimensiones: La primera considera aquellos componentes que crean valor público y una segunda que considere la gerencia social como una gestión del valor público.

En esta ocasión este instrumento se aplicará al campo de la minería que, en el caso de Chile, posee gran relevancia puesto que ha significado innumerables riquezas para el país, las cuales se explotan desde la época colonial hasta nuestros días.

Los fundamentos de estudiar este caso, en términos del concepto de valor público, guarda relación con la función del Estado, ya sea como regulador o bien productor de aquellas materias primas que se extraen, las que han resultado en una serie de procesos histórico y económicos, los cuales ha visibilizado una marca en el país tanto en la forma en que se conceptualizan, diseñan e implementan las distintas políticas sobre la materia.

Parte de las intervenciones que realiza el Estado en minería se relacionan con el fomento y desarrollo de la pequeña y mediana industria. Esta intervención la realiza el Estado a través de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) cuyo rol es fomentarla a través de diferentes instrumentos de desarrollo. Adicionalmente a estos instrumentos, existen los llamados "Poderes de Compra", los que permiten a los productores acceder a un mercado de minerales.

Ahora bien, basado en las políticas de desarrollo sostenible que lleva adelante la minería actualmente, de la mano de instituciones público-privadas, es se está considerando al Estado sólo como un ente regulador, el que debe asegurar la existencia de un mercado competitivo para el desarrollo de la industria minera; sin embargo otros enfoques, como el planteado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998), han señalado que el Estado debe ceñirse por una “Nueva Administración Pública”, en que no sólo sea eficiente sino también eficaz, esto último entendido como un creador de valor público para la sociedad.

Con esta concepción es que se generan los modelos de creación y gestión de valor público bajo una metodología multicriterio AHP, la que permite medir el valor público el cual se aplicará en ENAMI. El motivo para escoger a esta institución guarda relación con la importante labor que realiza esta empresa estatal, con un sector económico relevante para el país, ya sea en términos de riqueza generada como también en la empleabilidad que crea.

Respecto a la metodología usada, la ventaja del análisis multicriterio es que permite utilizar múltiples dimensiones incorporando la mirada de diferentes autores, objetivos y escalas generando escalas sintéticas que finalmente simplifican la toma de decisiones. Esto último justamente permite mejorar sustantivamente el proceso de la gerencia social en las intervenciones públicas.

El modelo de creación de valor público se relaciona estrechamente con el papel de la gerencia social que realiza esta institución y que, según Mokate y Saavedra (2006), tiene por objeto último crear valor público. En este sentido resulta importante cuestionar cuál es el valor público que están generando las intervenciones del Estado, en particular en esta materia, tomando como ejemplo a la ENAMI, considerando los instrumentos de fomento que posee esta última y que ayudan a la pequeña y mediana minería a desarrollarse.

No obstante, el modelo generado permitirá medir también otros tipos de intervenciones públicas permitiendo así construir un indicador que represente el nivel de creación y también de gestión del valor público que se entrega en las instituciones del Estado. Esta contribución se considera importante puesto que permite operacionalizar un concepto abstracto, señalado así por sus mismos autores, y que también escapa a los modelos de gestión tradicionales que rodean el quehacer tanto público como privado.

En el estudio pretende generar en primer lugar una base conceptual para desarrollar los modelos que midan el nivel de creación y gestión del valor público. Posteriormente se generarán los modelos iniciales que serán sometidos a juicios de parte del panel de expertos para ser ponderados por ellos mismos.

Finalmente se generará las líneas de aplicabilidad, así como las limitantes que posee el modelo, permitiendo configurar un referente para medir el nivel de creación y gestión del valor público.

1.2 Pregunta de investigación

¿Es posible medir el nivel de creación y gestión del valor público?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

Generar un instrumento que mida el nivel de creación y gestión del valor público.

1.3.2 Objetivo Específico

- Conceptualizar los criterios que definen el nivel de creación y gestión del valor público.
- Generar dos modelos multicriterio de tipo AHP, los cuales medirán el nivel de creación y gestión del valor público.
- Generar recomendaciones en cuanto a la aplicabilidad de los modelos para intervenciones públicas.

CAPÍTULO 2 ANTECEDENTES Y PROBLEMÁTICA

2.1 Caso Estudio Aplicado a la Minería

En este apartado se busca justificar el por qué se utilizará el sector de la minería nacional como objeto de estudio, aun cuando el modelo generado permitirá medir las intervenciones públicas de cualquier sector.

En este sentido se considera al sector minero y la acción que ejerce el Estado sobre el mismo mediante políticas, relevante tanto por una construcción histórico- social, como también por el desarrollo económico que se ha generado a partir de las riquezas minerales extraídas de la tierra.

En particular se realizará un pequeño desarrollo histórico como contexto, e importancia actual económica que posee la minería. Posteriormente se revisarán los elementos característicos que posee la pequeña y mediana minería nacional como población objetivo de la Empresa Nacional de Minería, de propiedad estatal. Finalmente, se definen las unidades de análisis, que son las intervenciones públicas que realiza esta empresa estatal en la población objetivo que atiende, así como los contextos en los cuales se desenvuelve. También se contextualiza la problemática en torno a cuál es el rol que debe tener el Estado en esta materia y el por qué generar un enfoque de valor público en sus acciones representa un avance en términos de producción de valor conforme a los desafíos que plantea la democracia hoy en día.

2.1.1 Breve historia de Chile como país minero

En la región que hoy comprende el territorio chileno, desde mucho antes que se consolidara la República en 1818 se extraían recursos mineros. Según Villalobos (Villalobos, Silva, Silva, & Estelle, 1998) ya en el siglo XVI existían lavaderos de oro en Marga-Marga, cercanos a Valparaíso; Quilacoya, el cual estaba situado en las inmediaciones de Concepción y otros más en La Imperial, Valdivia y Villarica. El mismo autor, clasifica a esta actividad como efímera puesto que el agotamiento de los lavaderos, sumado al desastre de Curalaba principalmente, acabo con la actividad en aquella zona por bastante tiempo.

La actividad minera por ese entonces siempre se consideró como una actividad “dispersa y discontinua” (Villalobos, Silva, Silva, & Estelle, 1998) , dado que carecía de tecnología apropiada y los centros de explotación eran más bien escasos.

Apenas terminada la emancipación y transformado Chile, en una República independiente, muchos sectores económicos fueron mermados por la inestabilidad imperante, sin embargo, como indica Villalobos, si bien la agricultura y el comercio se vieron seriamente afectados, no ocurrió lo mismo con la minería, la cual mantuvo una cierta continuidad. En aquella época se descubrieron yacimientos de Plata, los cuales dieron un impulso a la economía; mientras que el cobre “comenzó por ese entonces a acentuar su importancia al facilitarse su salida por la demanda mundial, que comenzaba discretamente” (Villalobos, Silva, Silva, & Estelle, 1998).

En la primera mitad del siglo, se generó un despliegue de las inversiones en torno a los metales del oro y la plata. La explotación de la plata se vio impulsada por el descubrimiento del yacimiento Chañarcillo, generando como consecuencia un auge que se reflejó en un crecimiento demográfico y urbanístico en el norte de Chile (Educarchile, 2010).

El elemento que generó el gran auge de Chile durante el siglo XIX y la primera parte del siglo XX fue el salitre. El gran incremento en su producción se produjo con el fin de la Guerra del Pacífico, en la cual Chile anexó territorios de Bolivia y Perú, obtenido así un control de los yacimientos. Este auge duró hasta la Primera Guerra Mundial en que Alemania logra fabricar salitre sintético, lo cual desplazó la producción chilena generando una gran crisis económica la cual se agudizó por la también crisis de 1930 (Educarchile, 2010).

A partir de entonces ha sido el cobre aquel metal que ha sustentado la industria minera nacional. A comienzos del siglo XX, los grandes yacimientos de cobre de alta ley fueron agotándose, debiendo entonces explotar otro tipo de yacimientos con leyes más bajas, los denominados pórfidos cupríferos, de los cuales se extrae cobre hasta el día de hoy, en que soportan más del 50% de la producción mundial (Maksaev, 2004).

En el año 1964, bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva se desarrolló una de las políticas públicas más importantes del siglo, la denominada “*Chilenización del cobre*”, en que el Estado compraba partes mayoritarias de las empresas mineras. Este proceso culminó en el gobierno de Salvador Allende, cuando el Estado se hizo dueño completo de las empresa mineras del país (Educarchile, 2010). Cabe mencionar que fue en este último gobierno cuando se creó la Corporación del Cobre (CODELCO).

Ya con el Retorno a la Democracia, en la década de los noventa, muchas de las antiguas empresas estatales, derivadas del rol empresarial y protagónico que tuvo el Estado en las décadas pasadas a causa de la insuficiente capacidad privada de hacer frente a los problemas de desarrollo del país, fueron privatizadas (Educarchile, 2010). De las empresas estatales que se mantuvieron como tales figuraban CODELCO y la Empresa Nacional de Minería (ENAMI), dedicándose esta última a promover el sector pequeño y mediano de la minería nacional.

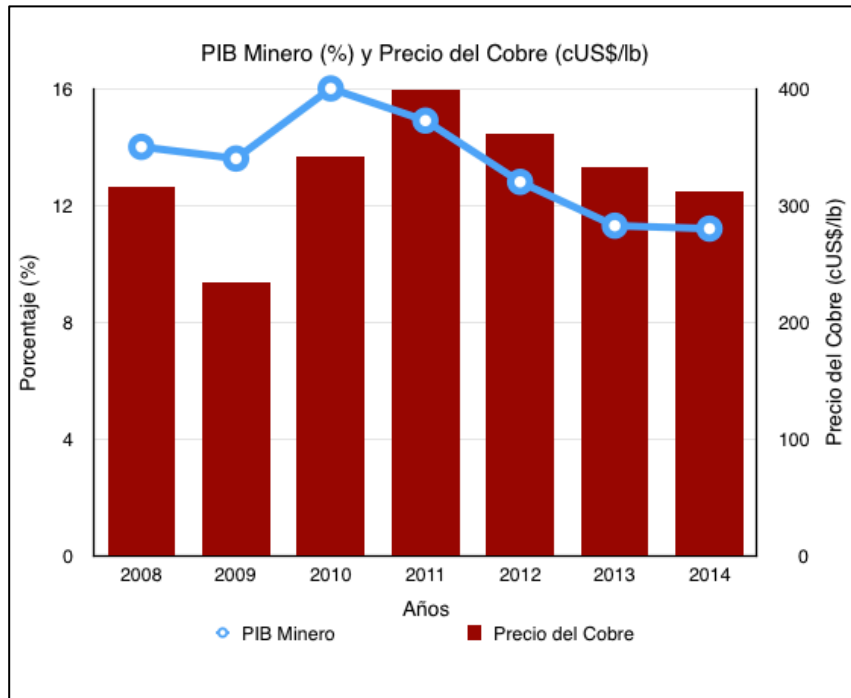
Como cierre se puede indicar que, en el caso de Chile, la minería ha estado aparejada al crecimiento económico, según Villalobos (Villalobos, Silva, Silva, & Estelle, 1998) desde “la minería de hallazgos”, para la plata, “el oro blanco” del salitre y la “minería estable” del cobre han permitido parte del desarrollo económico y social del país; no obstante, son grandes los desafíos que existen aún, tanto en términos de las relaciones se ciernen sobre sus involucrados, como también los problemas ambientales derivados de la misma operación minera, en consecuencia, es necesario reorientar la actividad haciéndose cargo de estos desafíos permitiendo así un verdadero desarrollo sostenible de la minería en Chile.

2.1.2 Antecedentes del mercado minero en Chile

Como se indicó en párrafos anteriores, existe una tradición minera en Chile que se remonta desde mucho antes de su consolidación como República, por lo demás al momento de modelar la relevancia que ha tenido la minería del cobre en la economía del país es crucial reconocer las conexiones que tiene el sector con el resto de la economía, además de los recursos que genera para el Estado (Fuentes & García, 2014).

Hoy es el cobre aquel elemento que posee la mayor relevancia desde el punto de vista económico, cuya relación se ve reflejada en las fluctuaciones que existen entre el precio del metal y el aporte porcentual que tiene la minería con respecto al PIB (Ver Figura 1)

Ilustración 1: Relación PIB Minero (%) y el Precio del cobre (cUS\$/lb)



Fuente: Banco Central, 2015.

Atendiendo el gráfico anterior, un aumento de un 1% del precio del cobre provoca un aumento acumulado del 0,16% en el PIB en 5 años (Fuentes & García, 2014). Ahora, si bien el cobre es un factor relevante en la economía minera nacional no es el único producto que se exporta.

2.1.3 Exportaciones Mineras

No cabe duda que Chile posee variadas actividades, es la minería en la que ocupa un lugar importante en términos económicos, siendo el cobre aquel elemento exportador más importante, lo cual se evidencia en el siguiente gráfico (Ver Figura 2):

Ilustración 2: Exportaciones de Chile (MUS\$) entre 2010 y 2014.



Fuente: Elaboración Propia, basado en Comisión Chilena del Cobre, 2016.

A partir del gráfico anterior, se observa que de los volúmenes de exportaciones que posee Chile, más del 55% corresponde a la minería; mientras que el resto corresponden a las exportaciones no mineras.

2.2 Nuevo paradigma para la minería y el rol del estado

En noviembre del año 2015, se presentó el Informe “Minería Chilena: del crecimiento al desarrollo” en el marco de una Agenda Estratégica de Minería que promovía la creación de una institución público privada denominada “Alianza Valor Minero¹”. Esta Agenda se generó a partir del trabajo desarrollado, en el año 2013, por el grupo “Minería y Desarrollo Sostenible: Hacia una Visión Compartida”; y la “Comisión de Minería y Competitividad” durante 2014; y el posterior encargo de la presidente de la República (Valor Minero, 2015).

¹ La Alianza Valor Minero es una institución de carácter público privado que busca representar la pluralidad de intereses que conviven en el sector, con el objetivo de generar las condiciones para transformar a la minería chilena en una plataforma para el desarrollo del país (Valor Minero, 2015, p. 4).

El fin de este grupo es generar una hoja de ruta que permita “orientar, de manera coordinada y consensuada, los esfuerzos de la minería chilena para asegurar la creación de valor para todos los actores y partes involucradas” (Valor Minero, 2015).

Según el Informe de Minería y Desarrollo Sostenible de Chile. Hacia una Visión Compartida, declaran en la visión del grupo “proponer que la industria minera en Chile se convierta en un ejemplo a nivel internacional y en un orgullo nacional, por su aporte al crecimiento económico sostenible, por su contribución a un desarrollo con mayor equidad social y solidaridad regional inter-generacional del país y de sus regiones mineras” (Banda et al., 2014).

Es así como generan, en el informe señalado, los tres principios que debiera tener la minería: virtuosa, sostenible e inclusiva. La primera está sustentada en una gestión estratégica que según Banda y otros (Banda et al., 2014) fomente la inversión en conocimiento y maximice la renta del recurso extraído enfatizando que aquella estrategia debe nacer de la institucionalidad pública y con la convergencia de diversos actores.

El segundo principio, es que la minería debe ser sostenible, que en ideas de los mismos autores debe “mitigar y compensar los impactos ambientales, sociales y culturales a lo largo de todo el ciclo de los proyectos” (Banda et al., 2014, p. 3).

Finalmente, el último principio, señalan que la minería debe ser Inclusiva, es decir, que implique la participación de los diferentes involucrados, resguardando sus derechos en la toma de decisiones, indicando además que todos los ciudadanos deben beneficiarse de las acciones que ejecute el Estado a partir de la renta que obtiene por concepto de impuestos o gravámenes a la explotación del recurso mineral.

El informe (Banda et al., 2014), se refiere en específico al rol del Estado como un actor central que sirva como promotor de una estrategia que genere aquel valor. Señalan que el Estado debe “desempeñar su rol planificador, una función reguladora y articuladora de los actores que deben implementar la estrategia”.

En particular se destaca el rol del estado como un motor de desarrollo del país (Valor Minero, 2015). Vale mencionar que la institución público-privada Valor Minero está conformado por tres grupos de actores, lo cual obedece a lo planteado en el informe “Minería Chilena: del crecimiento al desarrollo”:

- Sector público, en que está inserto el Ministerio de Minería, Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), Municipalidad de Salamanca, Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID), Empresa Nacional de Minería

(ENAMI), Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Social, Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) y el Ministerio de Medio Ambiente.

- Sector privado, el cual incluye a la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), la Asociación de Proveedores Industriales de la Minería (APRIMIN), Colbún, BHP Billiton Copper, Antofagasta Minerals PLC, Angloamerican Chile, Consejo Minero, Biominería, y la Asociación de Proveedores de la Minería (Minnovex).
- De parte del tercer sector se encuentra Wildlife Conservation Soc. – Chile, el Centro Mario Molina, el Centro de Políticas Públicas UC, el Centro de Tecnología para Minería de la Universidad de Chile, el Centro de Estudios del Cobre y la Minería (CESCO), la Academia Chilena de Ciencias, el Sindicato de CODELCO Andina, la Casa de la Paz, el Programa Alta Ley, Fundación Chile, la Federación de Trabajadores del Cobre, Fundación Democracia y Desarrollo, Instituto de Derechos Humanos (INDH) y el Centro de Modelamiento Matemático de la Universidad de Chile.

En general resulta bastante alentador que exista este enfoque virtuoso, sostenible e inclusivo de la minería puesto que refleja que la industria minera no debe ser sólo un sector que genere un crecimiento económico sino que debe ir más allá, concibiendo un verdadero desarrollo económico (CEPAL, 2012).

Según Hernández y Antero (Ramírez Hernández & Antero Arango, 2014) el sistema económico neoclásico, se caracterizaba por una indiscriminada explotación de los recursos, lo cual se encontraba fundamentado en una “idealización matemática, más que desde la realidad socio-física de la producción, ya que no tiene en cuenta el entorno”, en consecuencia, un cambio en la visión de cómo se está llevando la minería es fundamental para alinear la industria con las orientaciones de sostenibilidad actuales.

El Informe “Minería y Desarrollo Sostenible: Hacia una visión compartida”, también destaca que, si bien existe un avance de la minería hacia la situación propuesta en la visión señalada, existen dificultades en torno a otros paradigmas que no fomentan la integración de los actores, derivando así en ausencias de convergencia en torno a un propósito común. En particular este criterio se observa en los paradigmas que tradicionalmente ha tomado la minería como el “incrementar la producción lo más posible, en época de precios altos” y también “en ciclos bajos tienden a minimizar costos”, afecta “los espacios de colaboración con otros actores de la cadena de valor” (Banda et al., 2014).

Se hace un énfasis especial también a los conflictos que existen actualmente en la minería, en términos de los efectos que produce la actividad en las comunidades locales,

lo cual deriva en un “escenario altamente complejo para el efectivo concurso colaborativo entre todos los actores concernidos por la industria minera” (Banda et al., 2014).

En lo que se refiere a las tareas pendientes del Estado, el informe de Banda (2014) destaca que debiese existir una política orientada específicamente a regular y generar los incentivos concretos, lo cual permita aumentar la productividad; por otro lado hace énfasis en una de las justificaciones que requieren la intervención del Estado para contrarrestar efectos de fallas del mercado tales como externalidades ambientales, sociales y culturales de la actividad; además hace hincapié en que se debe contribuir mediante la calidad en la educación y la capacitación; también evitando un excesivo intervencionismo estatal y el inmovilismo y prescindencia por parte del Estado.

El papel que juega el Estado, según el planteamiento señalado anteriormente, obedece a lo establecido en la racionalidad que representa la Nueva Gestión Pública (NGP), que como lo plantea Osborne y Gaebler (1992), citado en Chica, (2011) en que el Estado reemplaza las regulaciones por formas de incentivos aplicando principios del sector privado en el sector público; además debe contribuir a que el mercado regule los aspectos centrales de la sociedad y se limite a “inyectar competitividad en todo lo que realice” (2011).

Como lo indica Chica (2011), la NGP desarrolla propuestas valorativas que determina la configuración de las organizaciones hacia argumentos como: Estar en contra de la burocracia; defender el mercado como mecanismo óptimo para distribuir los beneficios; que el mérito y el ser dueños de sí mismos son los mejores jueces sociales; el hecho de que las reglas y procedimientos formales limitan el ser dueños de sí mismos; y que el ciudadano es el que mejor conoce lo que desea. Justamente esta es la visión que propone del Estado este nuevo paradigma de la minería, reduciéndolo así a un ente que regule y fomente en parte el desarrollo de un mercado más competitivo.

En particular este enfoque de administración pública surge como una “preocupación genuina por los resultados y el uso de los recursos” (Oyarce, 2010); además que esto último, bien hecho, permitirá legitimar las acciones públicas. Sin embargo, como plantea Oyarce, el enfoque de la Nueva Gestión Pública trae aparejado “el proceso de tecnocratización gubernamental”, que implica legitimar las acciones por fundamentos técnicos en vez de una legitimidad política, como lo era tradicionalmente, “vaciando el fundamento del núcleo estratégico del Estado” (Oyarce, 2010, pp. 23-24).

Según el Informe del CLAD: “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” (1998), hace énfasis en la necesidad de generar una nueva estrategia del Estado, diferente a las usuales, puesto que la “eficiencia a cualquier costo” y la “identificación pura y simple de la administración pública con la administración de empresas” no permite generar un vínculo de la efectividad, a través de la eficiencia, puesto que la optimización de los

recursos públicos sin ofrecer buenos servicios o sin resolver los problemas sociales es incompatible con los valores que estamos defendiendo.

A raíz de los planteamientos anteriores es que la NGP, según Oyarce (2010), se gestó una variante que complementa la mirada gerencial de la administración pública modificando el foco en una generación de valor público, la cual fue desarrollada por Mark Moore a partir de 1995. Asimismo, esta nueva visión, en los sistemas democráticos en los cuales se está inserto se define que para los gerentes públicos es la “creación de valor para la sociedad y no sólo el logro de productividad en sus organizaciones” el fin principal, en consecuencia, no se debe sólo lograr objetivos a un mínimo costo, sino que aquel logro debe sea valorado por quienes percibirán los beneficios, es decir, las personas.

Es así como se plantea que el rol del Estado, en este nuevo paradigma, debiera ir más allá de un mero regulador o asegurador de mantener una competitividad en el mercado de la minería, sino más bien entregar valor público mediante sus acciones y políticas, lo cual va orientado en los desafíos que el CLAD señaló (1998).

En virtud de los párrafos anteriores, se concluye que la NGP no es capaz de abordar con plenitud los desafíos que plantea el ámbito público hoy en día, puesto que su enfoque gerencial no contempla el proceso político y la conformación propia que posee el Estado, en consecuencia, resulta viable una nueva mirada que sea capaz de velar por la efectividad de las políticas, en un sentido democrático y bajo un proceso deliberativo que contemple a la ciudadanía como parte del proceso de creación de valor. En este sentido y al vincularlo a la ENAMI, es que se plantea la necesidad de reformular el enfoque de políticas hacia la creación de valor público, el cual contempla generar valor para la sociedad y no solamente hacer eficiente a las organizaciones.

En este particular estudio se hace referencia a la necesidad que plantea la institucionalidad pública nacional de contar con un modelo de valor público en términos de corresponder a los desafíos planteados por el CLAD, así como el enfoque de valor agregado que es determinante al momento de converger las preferencias individuales, transformadas mediante procesos políticos en una preferencia colectiva y refinada mediante las intervenciones públicas que ejerce un directivo del sector público.

2.3 ENAMI y la Minería de Pequeña y Mediana Escala

2.3.1 Historia y Rol de la ENAMI

La Empresa Nacional de Minería (ENAMI) fue creada en el año 1960 en virtud del DFL N° 153, el cual fusionó la Caja de Crédito y Fomento Minero (CACREMI) y la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF).

Es una Empresa del Estado de Chile, con personalidad jurídica propia y que se rige por el reglamento mencionado con anterioridad. Es una institución con autonomía legal vinculándose con el Gobierno mediante el Ministerio de Minería.

El Art. 2° del citado DFL indica que el objetivo de esta empresa es fomentar la explotación y beneficio de toda clase de minerales existentes en el país, producirlos, concentrarlos, fundirlos, refinarlos e industrializarlos, comerciar con ellos o con artículos o mercaderías destinados a la industria minera, como igualmente, realizar actividades relacionadas con la minería y prestar servicios a favor de dicha industria.

El rol de la ENAMI se puede resumir, de acuerdo a lo que indica su Plan Estratégico 2015-2018 y que se encuentra también alineado con una hoja de ruta para el año 2025, como una organización que busca “crear condiciones efectivas para el desarrollo sustentable de la pequeña y mediana minería en Chile, de manera de contribuir al mejoramiento de la competitividad de estas empresas mineras y asegurar para el país, la extracción de la riqueza minera que es económicamente viable a pequeña y mediana escala” (Empresa Nacional de Minería, 2014, p. 4). Esta noción acerca de la labor que posee ENAMI, se resume en que debe fomentar aquella parte de la industria minera que no posee los recursos financieros, y muchas veces económicos, para explotar yacimientos mineros que no son rentables, la mayoría de las veces a gran escala, permitiendo entonces crear un nicho económico y de desarrollo para el país.

Así mismo, la ENAMI tiene como objetivo fomentar la explotación y también el beneficio de toda clase de minerales existentes en el país; además debe producirlos, concentrarlos fundirlos, refinarlos y comercializarlos en los mercados internacionales.

Como parte de la estrategia de la ENAMI, a continuación se señala su misión y su visión (Empresa Nacional de Minería, 2014):

Misión

ENAMI es la empresa del Estado de Chile que ejerce un rol único en el país en la promoción, implementación y aplicación de instrumentos de fomento, en la gestión de propiedad minera, en el desarrollo de alianzas y asociaciones con terceros, que permite mejorar las condiciones para el desarrollo de la pequeña y mediana minería.

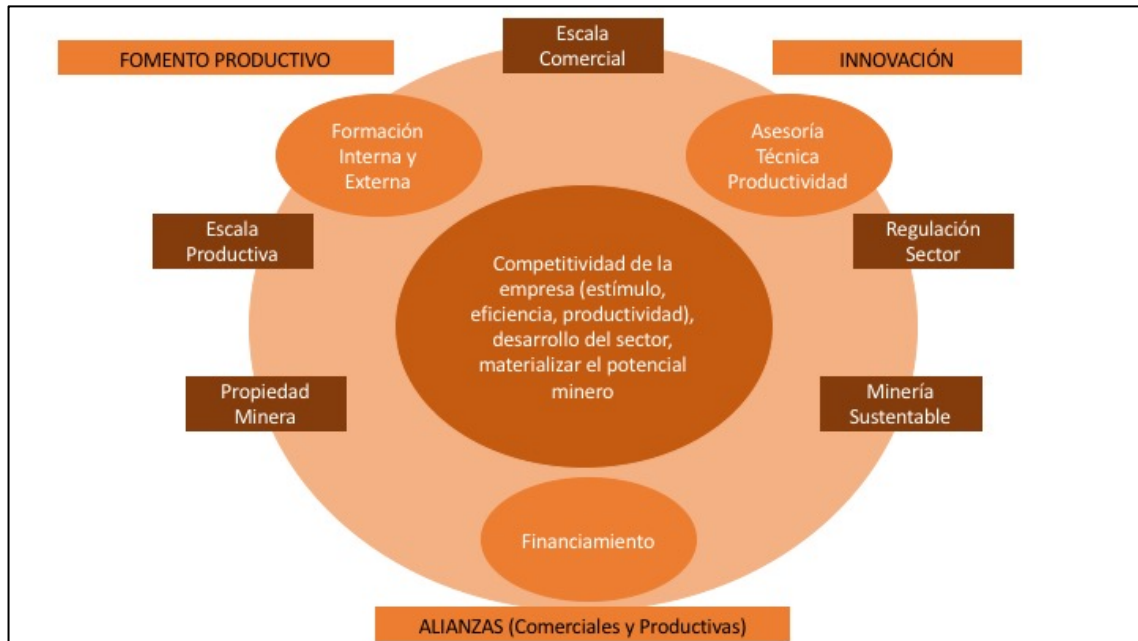
ENAMI es un referente nacional y regional, que contribuye al mejoramiento de la competitividad de empresas que no pueden lograrlo por sí mismas, aportando al desarrollo de las economías nacionales (Empresa Nacional de Minería, 2014).

Visión

ENAMI es el gestor de las políticas públicas del Estado de Chile para el fomento y desarrollo de la pequeña y mediana minería, cuyo protagonismo se reflejará en el impulso al crecimiento y la competitividad de manera sustentable.

Para lograr lo anterior, ENAMI desplegará en su negocio todo el conocimiento del mercado minero, con flexibilidad e innovación, potenciando y estimulando la actividad y los negocios mineros de todo tipo de minerales y productos mineros en el país, dando acceso al mercado internacional, generando y entregando condiciones financieras y comerciales atractivas a la pequeña y mediana minería y desarrollando sus propios procesos y operaciones de manera rentable, eficiente, segura, con responsabilidad social empresarial en armonía con el medio ambiente (Empresa Nacional de Minería, 2014). El modelo de negocio de la ENAMI se resume en la siguiente figura:

Ilustración 3: Modelo de desarrollo y funcionamiento de ENAMI.



Fuente: Elaboración Propia basado en ENAMI, 2015

2.3.2 Importancia de la Minería de Pequeña y Mediana Escala para la industria nacional

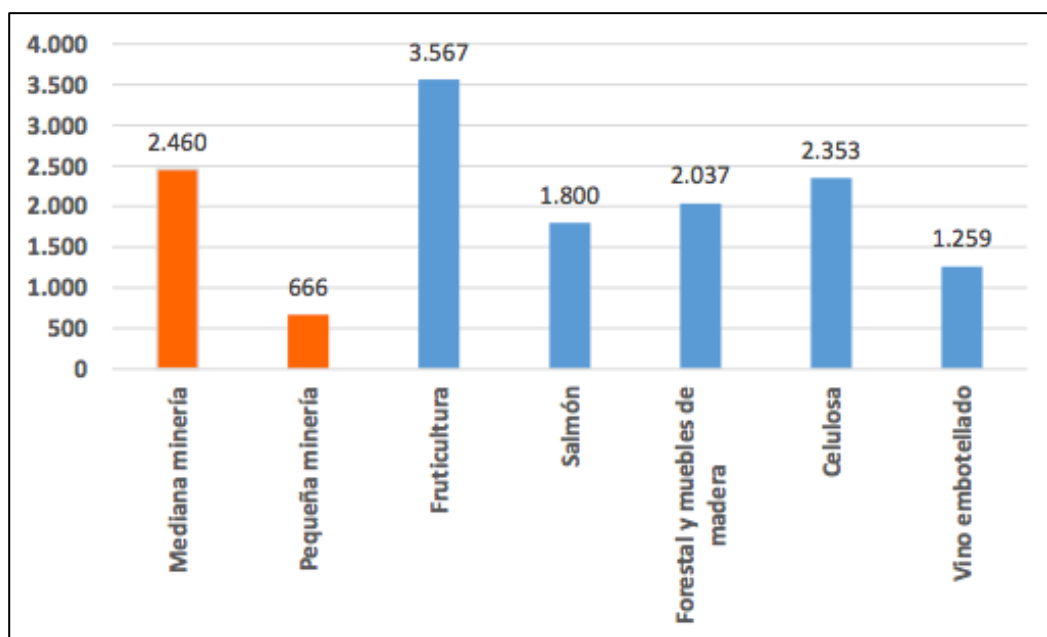
En un plano general, resulta importante definir el por qué se debe fomentar el desarrollo de las empresas de pequeña y mediana escala. En el caso de las MIPES (Micro y pequeñas empresas), según un estudio de la Organización Internacional del Trabajo y la OIT (Organización Internacional del Trabajo & Servicio de Cooperación Técnica, 2010) se estableció que la productividad y competitividad de las MIPES son clave en el desarrollo económico local y la promoción del empleo en los territorios.

Ahora, considerando también a la Mediana Empresa, según un Estudio de la CEPAL (Alarcón & Stumpo, 2001), las PYME (Pequeña y Mediana Empresa), son un componente valioso de la economía, puesto que aportan cerca del 50% del empleo minero en el país, el cual según el mismo estudio aumentó participativamente en la década de los noventa con los gobiernos democráticos.

En particular para la minería y en comparación con otras empresas de pequeña y mediana escala, según un estudio realizado por el Ministerio de Economía de Chile (Arellano & Carrasco, 2014), las microempresas y pequeñas empresas que declaran mayores ventas son del sector minero (744 UF/Año y 8.508 UF/Año respectivamente, mientras que en el sector de medianas empresas aquellas dedicadas al rubro de la minería (Explotación de minas y canteras) queda relegada al quinto lugar con 47.877 UF/Año.

Con respecto a las exportaciones que realiza Chile, la minería representa poco más del 60%, siendo además el sector de la mediana minería relevante al ser comparado con otros sectores de la economía nacional.

Ilustración 4: Exportaciones anuales promedio 2006-2013 (millones de US\$ FOB).



Fuente: SONAMI, 2014.

En el período anterior se observa que el sector de la Mediana y Pequeña Minería sólo es sobrepasada por el rubro frutícola, evidenciando así la importancia económica que existe del sector minero mediano en la economía nacional; sin embargo según Arellano y Carrasco (2014) existen brechas en cuanto a las ventas entre las grandes y el resto de empresas de Chile, destacando con un segundo lugar, en términos de magnitud, el rubro primario de la minería con un 36.1%². Esto viene a reflejar la concentración que se produce entre la Gran Minería y la Minería de Pequeña y Mediana Escala.

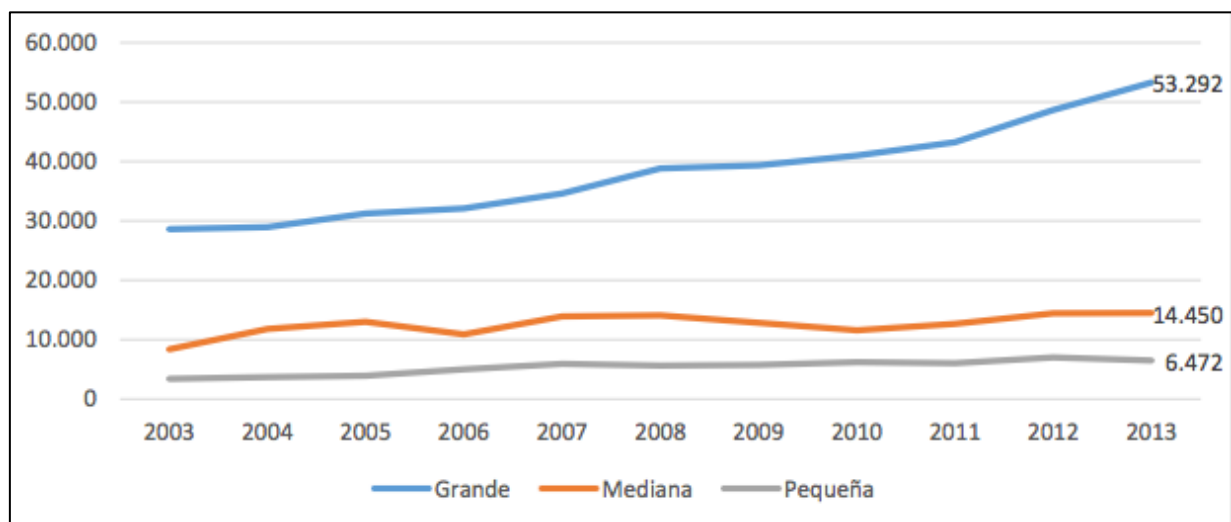
Observando el panorama en términos comparativos, según SONAMI (Hernández, 2015), la participación de la producción de cobre de la mediana y pequeña minería en países mineros en comparación con Chile es muy diferente: En Chile, la mediana minería y pequeña minería tiene una participación del 5,5%, mientras que en Perú es del 16%, en Canadá alcanza el 58% y Australia llega a un 37%. En relación al número de empresas

² Coeficiente entre ventas empresas grandes/ventas empresas de menor tamaño).

de la mediana minería de Chile y el resto del mundo, del total de empresas mineras del país, sólo el 46,4% corresponde a empresas de la mediana minería; en Perú esa cifra llega al 77%, mientras que en Canadá y Australia se alcanza el 89% y 77% respectivamente.

Según SONAMI (Sociedad Nacional de Minería de Chile, 2014), en conjunto la mediana y pequeña minería alcanzan una participación del empleo por sector productivo del 29% (Ver Ilustración 5).

Ilustración 5: Evolución del empleo empresa mandante, por sector productivo (número de trabajadores).



Fuente: SONAMI, 2014.

En el gráfico anterior se observa que el empleo en la mediana y pequeña minería se ha mantenido relativamente constante, mientras que en la gran minería presentó un sostenido incremento derivando entonces en un aumento en la brecha que existe entre los sectores.

Hasta ahora se puede concluir que la pequeña y mediana empresa es importante para el país y que, en particular, si bien es importante en términos económicos para el sector empresarial mediano y pequeño nacional, resulta atomizado al ser comparado en su mismo rubro con la gran minería que existe, en relación a otros países de reconocida trayectoria en la minería.

2.3.3 La ENAMI inserta en las reformas del Estado y paradigma del valor público: ¿Por qué se escoge a la ENAMI como caso aplicado?

Al ser la ENAMI una empresa estatal, en consecuencia, vinculada al gobierno, posee entonces un rol que va más allá de generar utilidades, sus directivos públicos tienen la misión de generar un valor para la sociedad y no tan sólo para la Empresa en sí misma.

Moore (1998) plantea que los directores públicos disponen de un conjunto de recursos, los cuales le ha confiado la autoridad política a partir de un mandato proveniente de la ciudadanía. A partir de aquello los directivos deben generar el máximo valor posible a partir de estos recursos.

Como indica además, Moore: “ existe un *trade off* entre el cumplimiento cabal del mandato en términos de eficiencia y eficacia, así como que los mismos directivos tengan una habilidad y capacidad distintiva de mejorar los procesos mediante la innovación cuyo fin último sea agregar valor a su trabajo” (1998. citado por Conejero, 2014). Este *trade off* viene dado en parte porque de la ciudadanía existe cierto recelo de las actividades de sus directivos públicos puesto que piensan que se velará más por un interés personal que colectivo, asimismo el funcionario se ajusta a la normativa y el mandato en tanto ocurren distintos mandatos políticos para no alterar la concepción de valor que debiese entregar la institución.

Lo mencionado anteriormente hace que el trabajo de un directivo público, a diferencia de un directivo privado, sea más complejo en términos tanto de su rendición de cuentas, como también de la maniobrabilidad que posea en cuanto a su capacidad de innovación en su área (Moore, 1998).

En particular resulta imposible y un poco injusto comparar instituciones de carácter privado y público bajo la misma regla, en consecuencia, la tarea de un directivo privado puede medirse en términos de la rentabilidad de la empresa o bien la utilidad que generó, señalado en los estados financieros del año anterior, entre otros instrumentos; sin embargo para un directivo público su desempeño es difícil de medir en tanto que su logro no es posible de cuantificar muchas veces en términos económicos o mercantiles, en consecuencia, se deben elaborar herramientas menos específicas pero más significativas que permitan medir su aporte a la sociedad (Waissbluth, 2008).

Moore señala que se necesita una imaginación generadora de valor que permita canalizar en forma virtuosa el mandato público, así como las acciones del directivo público en virtud de una construcción de valor, en consecuencia, un directivo público con un potencial innovador y a la vez ético que trabaje dentro de los principios y valores de la organización, así como los mandatos para lo cual fue escogido podrá transmitir y generar valor público en las funciones que ejerza.

García (Reátegui, 2015), realiza un análisis de tipo deductivo que permite internalizar en forma ordenada y sistémica el concepto de valor público comenzando por definir “valor”, el cual según la Real Academia de la Lengua Española se refiere al grado de utilidad o aptitud de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite.

En términos de valor para la sociedad o valor público tiene una aproximación en el sentido de destrabar aquello que las personas consideran valioso; no obstante, con la definición anterior no se deja clara la diferencia que se produce al considerar a las personas en términos de preferencias individuales o bien a la preferencia como un interés colectivo alcanzando por medio de procesos democráticos y de consenso social.

Es así como se espera, según este estudio, que la ENAMI no sólo se gestione con un enfoque gerencial y de administrador basado en la NPG; sino que debe ir más allá permitiendo entregar valor público a sus usuarios y con ello fomentar el desarrollo minero generando un aporte sustantivo a la sociedad.

2.3.3.1 Intervenciones Públicas de la ENAMI, Unidad de Análisis

Como indica Pérez de Arce (Pérez de Arce, 2016), el Poder de Compra y los Instrumentos de fomento se vinculan 6 de los objetivos estratégicos del Plan Estratégico de ENAMI 2015-2018, lo cual implica potenciar el ámbito y alcance de ENAMI.

En términos de fomento se gestionan instrumentos de fomento que la compañía proporciona a los pequeños productores con padrones vigentes en la zona; además se apoya el desarrollo de la minería no metálica y metálica con programas de estudios distritales, análisis de mercado y asesorías técnicas en propiedad minera, métodos de explotación y planes de cierre. Los instrumentos de fomento de la ENAMI se detallan a continuación (Empresa Nacional de Minería, 2011):

- Apoyo a la Producción Segura: Este instrumento tiene por objetivo apoyar la ejecución de proyectos que contribuyan a mejorar estándares de seguridad, calidad de vida y medio ambiente en faenas productivas de la pequeña minería, como también asesorar en el cumplimiento de la normativa legal vigente aplicable al desarrollo de la actividad minera.
- Programa Desarrollo de Capacidades Competitivas: Es un instrumento que apoya a los pequeños y medianos mineros a incorporar y a desarrollar capacidades técnicas y de gestión empresarial. Se realiza mediante un fomento a la innovación, transferencia tecnológica y capacitación técnica.

- Reconocimiento de Recursos y/o Reservas y Planificación Minera: Es un instrumento de fomento que permite disminuir el riesgo del negocio minero y tiene como objetivo otorgar financiamiento para apoyar el desarrollo de un proyecto o negocio minero, el cual debe ser viable desde el punto de vista técnico y económico.
- Asistencia Técnica: Se utiliza para apoyar el desarrollo de la pequeña minería, a través de una consultoría o asesoría especializada vinculada al proyecto, con el fin de facilitar la ejecución de los mismos y/o mejorar su productividad.
- Programa de Estudios Distritales: Es un programa que tiene como fin contar con información geológica básica de los distritos mineros, determinando modelos metalogénicos que permitan la exploración de yacimientos no reconocidos, para luego planificar acciones de reconocimiento y desarrollo.

El objetivo de estudiar estos instrumentos de fomento es que, de acuerdo a la cadena de valor público (Hernández, 2015), es el producto de la intervención pública que realiza la ENAMI en su área de acción, el cual será evaluado tanto en el nivel de creación como de gestión del valor público que poseen.

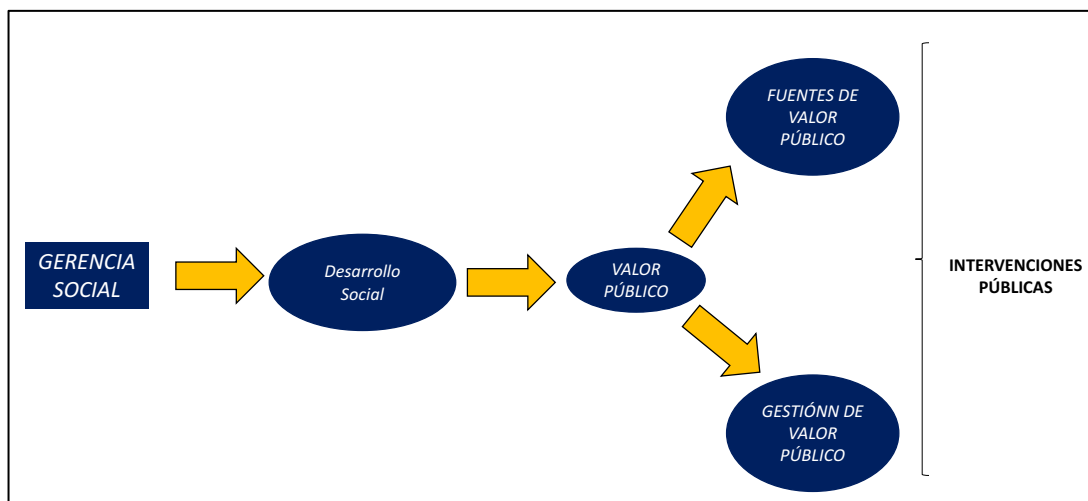
CAPÍTULO 3 MARCO CONCEPTUAL

Este estudio versa sobre la creación y la gestión del valor público, así como la estrategia que deben tener los organismos públicos para generarlo a través de sus intervenciones ya sean en la entrega de un servicio o bien un producto. Para definir aquel marco de acción, resulta indispensable delinear una frontera conceptual y también práctica sobre el valor público, permitiendo así generar un modelo que sea capaz de abordarlo y también operacionalizarlo.

En primer lugar, se definen los ámbitos que relacionan la gerencia social con la creación de valor público. Así mismo se define el alcance del concepto de valor público abordado a través de sus múltiples definiciones y enfoques sentando las bases de los modelos a construir. Posteriormente se señalan los aspectos conceptuales que servirán para construir el primer modelo a partir de las fuentes del valor público, y el segundo modelo el cual considera la gestión del valor público.

Finalmente se definen las alternativas o unidades de análisis de ambos modelos en términos conceptuales bajo el marco de valor público.

Ilustración 6: Desarrollo de la Gerencia Social.



Fuente: Elaboración Propia, 2017.

La razón de dividir la medición del valor público en términos de fuentes o creación y en gestión del mismo (Ver Ilustración 6), se fundamenta en que el primer modelo tiene por objetivo medir el nivel de creación de valor público de una cierta intervención a través del valor generado en diferentes ámbitos, mientras que el segundo modelo medirá el nivel de gestión de valor público, del punto de vista de las áreas de acción que tiene una organización para generarlo.

Esta diferencia permitirá observar el valor público construido de una misma intervención desde dos miradas diferentes, permitiendo así detectar diferencias entre el valor que se cree generar y lo que efectivamente se genera a través de una intervención pública.

3.1 La gerencia social como motor de desarrollo

Refiriéndose al concepto de gerencia social desarrollado por Mokate (Mokate & Saavedra, 2006b), en que la define primera como aquella que permite “asegurar que las políticas y programas sociales respondan de manera valiosa, pertinente, eficaz y eficiente a problemas importantes de la ciudadanía, promoviendo así el logro del desarrollo social de manera equitativa y sostenible”. Este último concepto cobra importancia puesto que es la gerencia social aquella que tiene como principio el buscar un valor público.

Se entiende, entonces, que los directivos públicos realizan una gerencia social que tiene como objetivo generar valor público. La gerencia explora aspecto de qué y cómo hacer para enfrentar desafíos y aspectos vinculados al desarrollo social, entendido este último como “el proceso dinámico y multidimensional que conduce al mejoramiento sostenible del bienestar de los individuos, las familias, comunidades y sociedades en un contexto de justicia y equidad” (Mokate & Saavedra, 2006b, p. 2).

Mokate señala que el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) relaciona la gerencia social a tres aspectos del ámbito público: El desarrollo social, la gerencia pública y la política pública. El desarrollo social se centra en el análisis de los procesos recursos y fenómenos que facilitan e impiden el logro de los objetivos, en términos de lo que desea la sociedad; la gerencia pública se relaciona con una manera de coordinar eficaz y eficientemente los sistemas complejos (Waissbluth, 2008), con el fin de lograr el objetivo de la intervención pública y finalmente la política pública es la que permite una comprensión y argumentos sobre los procesos de agenda, proposición y consenso que conducen a la formulación de las intervenciones públicas (Mokate & Saavedra, 2006b, pp. 4–5).

En virtud de lo anterior, corresponde indicar que los gestores de políticas públicas en la ENAMI o cualquier otra institución serán también gestores sociales, interrelacionando su función de gestor público, hacia un desarrollo social deseable por la sociedad y mediante los mecanismos y canales que ofrecen las políticas públicas.

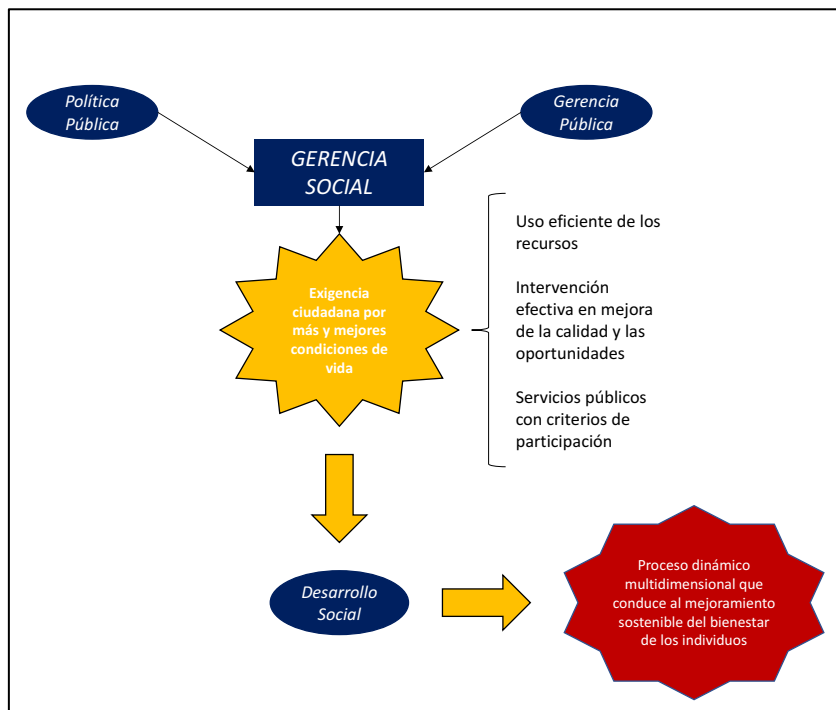
Como se indicó con anterioridad, la gerencia social tendrá como eje generar valor público, y para lograrlo debe generar una estrategia, que en términos de Moore (1998), permita ir más allá de lo que su mandato le indica.

El marco conceptual a utilizar se basará en responder tres preguntas (Mokate & Saavedra, 2006b):

- ¿Para qué? Y ¿Por qué hacemos lo que hacemos?
- ¿A quiénes van dirigidas nuestras intervenciones? ¿Quiénes son nuestro público objetivo?
- ¿Cómo estructuramos un conjunto de acciones que nos permitan dar soluciones pertinentes a los problemas que enfrenta la política social?

A continuación, se define el marco de acción en que la gerencia social se desarrolla:

Ilustración 7: Implicancias de la Gerencia Social.



Fuente: Elaboración Propia, basado en Mokate y Saavedra, 2006.

Señalando a Mokate & Saavedra (2006) la política pública genera una “reflexión proposicional” acerca de las soluciones a un problema público planteado. Los modelos y enfoques que de ella emanan permiten caracterizar y entender la dinámica en que se desarrollan las políticas, generando un entendimiento de los actores, sus relaciones, interdependencias y aspectos institucionales.

En términos simples la política pública permite a la gerencia social una “comprensión y unos argumentos sobre los procesos de agenda, proposición y consenso que conducen

a la formulación de las políticas, las características de diversas alternativas de intervenciones a favor del desarrollo, las bondades y limitaciones de cada una y los procesos de movilización de apoyo” (Mokate & Saavedra, 2006a, p. 5).

A su vez la gerencia pública involucra al quehacer cotidiano de los gerentes como actores fundamentales en el desempeño adecuado de las funciones ejecutivas de las organizaciones públicas (Lynn, 1996, c.p. Mokate & Saavedra, 2006). Se hace énfasis en las funciones de los gerentes con una responsabilidad asociada a la creación de valor público. Mokate y Saavedra (2006) señalan también que los gerentes públicos combinan un papel de administrador, junto con un papel de líder, articulador, motivador y concertador. De esta gerencia pública se deriva un énfasis en el rol de los gestores, quienes articulan y coordinan los procesos que buscan soluciones a las necesidades sociales (Mokate & Saavedra, 2006a, p. 6).

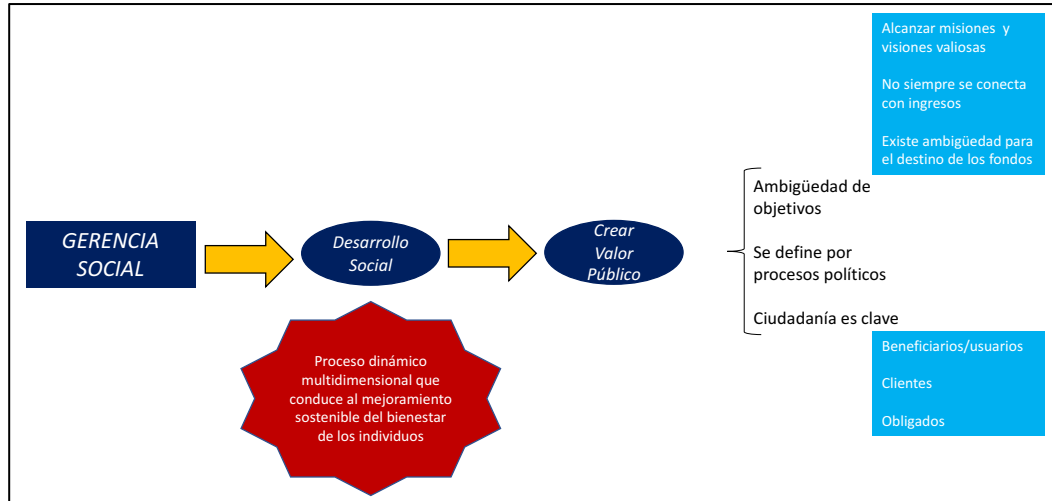
La gerencia social, al nutrirse de estas dos dimensiones, se presenta como un “proceso gerencial en un sentido más amplio, que reconoce el íntimo entrelazamiento de la construcción de las políticas y su ejecución” (Mokate & Saavedra, 2006a, p. 6). Se señala también que el ejercicio de la gerencia social no se circunscribe solamente a los directores que ostentan un mandato formal, sino que a toda la organización.

La gerencia social busca generar desarrollo social, el cual se entiende como “el acto o proceso de pasar de un estado latente a otro, de plena potencia o realización”, en virtud de los objetivos de desarrollo que tenga la sociedad, bajo un marco de equidad y en democracia. Cabe destacar que la gerencia social está inmersa en un ámbito tanto temporal como espacial, permitiendo así el desarrollo de cada sociedad en las áreas que requieran y necesiten (Mokate & Saavedra, 2006a, p. 6).

3.2 Definición y alcances del valor público

El desarrollo social (Ver Ilustración 8) tiene por objetivo o bien se materializa a través de la creación de valor público, el cual es definido inicialmente como un concepto abstracto, distinto del valor privado generado por una empresa, no medible solamente a través de enfoques de beneficio-costos y que es la sociedad quien en última instancia define lo que es valioso (Blaug, 2006, c.p. Reátegui, 2015).

Ilustración 8: Gerencia Social, Desarrollo Social y Valor Público.



Fuente: Elaboración Propia, basado en Mokate & Saavedra, 2006.

El concepto de valor público se puede definir a partir de distintos enfoques (Moore, 1998): En primer lugar, hace referencia al valor público como aquel que se define a partir de las aspiraciones colectivas de la ciudadanía expresada en un mandato político con propósitos públicos. Estas aspiraciones permiten establecer una “presunción del valor público”. En particular Moore (1998, p. 101) señala “consecuentemente, deberíamos evaluar los esfuerzos del directivo público no en términos del mercado económico de consumidores individuales, sino del mercado político de decisiones colectivas generadas a través de instituciones de representación democrática”.

Otro enfoque para definir lo que se entiende por valor público, es a partir del valor que obtienen los beneficiarios, derivado de las políticas gestionadas y ejecutadas por los directivos públicos. Finalmente, un tercer enfoque, basado plenamente en la gestión privada, indica que es posible “estimar el valor de la organización midiendo la satisfacción de sus clientes”.

El concepto definido anteriormente, sumado un contexto que permita insertarlo en los actuales gobiernos latinoamericanos, genera una base de principios para la gestión de los directivos públicos. Cabe indicar además que de acuerdo al informe “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” (CLAD, 1998), el modelo gerencial, de corte privado, que ha incidido en distintas administraciones públicas, debe considerar “el contexto político democrático en el cual se inserta el sector público”. Lo anterior nos dice que el primer enfoque mencionado parece tener una mayor validez, en términos democráticos; sin embargo, para la ciudadanía puede no resultar tan claro al momento de saber si sus mandatarios están efectivamente creando valor a partir de las preferencias colectivas y no, de las preferencias individuales que benefician sólo a unos pocos en detrimento de la gran mayoría.

Otros autores como Kelly (2002) plantean que el valor público se refiere al valor creado por el Estado mediante “servicios, leyes regulaciones y otras acciones”; además que el valor se define por las preferencias ciudadanos que se ven reflejadas mediante procesos electorarios democráticos. Además, Kelly señala que “las preferencias públicas constituyen el corazón del valor público. En una democracia, sólo el público puede determinar lo que es verdaderamente de valor para él”.

El valor público, como lo indican varios autores como Moore, Mokate o Kelly, es difícil de medir, o al menos, resulta ser más ambiguo que en el sector privado. Esto dificulta no sólo su concepción, sino también el cómo se percibe la acción pública en términos de cuán valiosa para la ciudadanía.

Moore (1998) señala un aspecto importante del valor público que es su dinamismo y complejidad en el tiempo, los directivos públicos deben cuestionarse todo el tiempo el valor de sus actividades públicas, a su vez esto ayuda a tener una mayor creatividad e “imaginación gerencial”. Esto guarda relación con que los enfoques del valor público mencionados anteriormente no son necesariamente coherentes entre sí, en consecuencia, de parte de los directivos públicos se debe además realizar una reflexión acerca de cuán valiosa es la labor que realizan y a quién está destinada tal labor para así efectivamente generar un valor público para la sociedad.

El problema se suscita entonces a saber cómo se genera valor público. Moore (1998) señala que las actividades de las organizaciones públicas continuamente utilizan recursos públicos. Estas organizaciones, mediante procesos y operaciones, producen efectos reales en la sociedad, ya sean intencionados o no. Los directivos deben dar cuenta de ese valor, y la legitimidad de su tarea quedará mermada en caso que no sean capaces de rendir cuenta de aquella tarea frente a la ciudadanía.

El concepto, en este estudio, se ceñirá a la teoría de la democracia, la cual recoge Mokate (Mokate & Saavedra, 2006b), que explicita una propuesta de creación de valor público, basado en mandatos, los cuales se expresan por medio de la misión y visión de la organización. Lo anterior se vincula directamente con lo que Moore (1998) denomina estrategia organizativa, en el sentido que ésta es la que ha permitido al sector privado, observar las oportunidades que se tienen, tanto interna como externamente, y que pueden ayudar a posicionar a las empresas en un mejor lugar, considerando el entorno complejo y dinámico en que se encuentran. Moore también señala que es aquella estrategia que, eventualmente, ayudaría a los directivos públicos lidiar con los mandatos ambiguos y vulnerables al cambio; no obstante, para ello también señala que se necesita que la organización sea flexible y adaptable a los diferentes escenarios que se generan en el tiempo, en contraste con el rígido mandato que se estipula.

Moore indica que un desarrollo de una estrategia en una organización pública, el directivo debe alinear coherentemente una declaración de la misión o propósito general, las

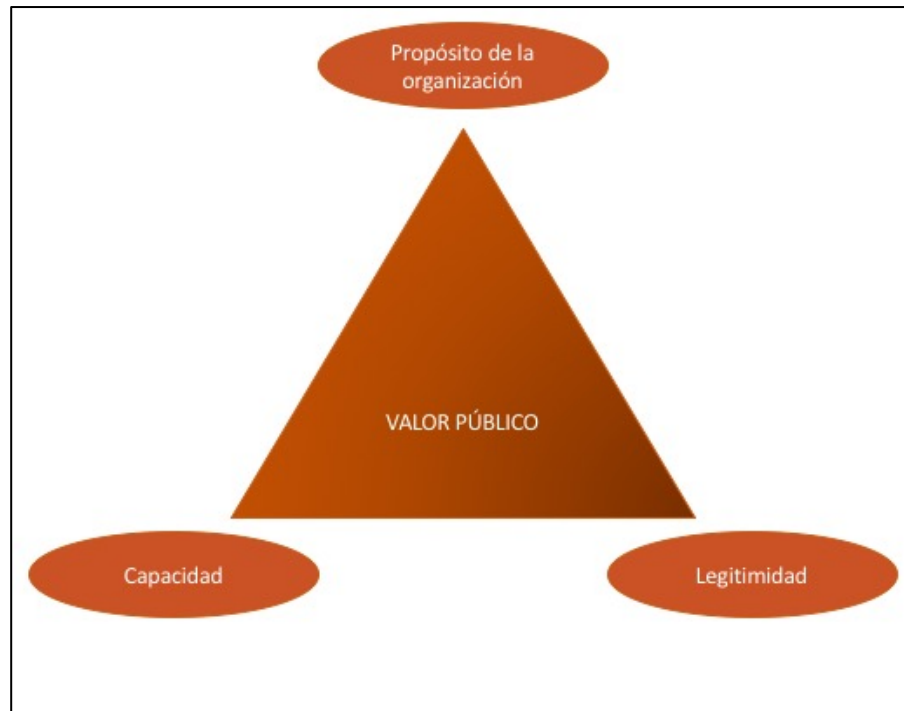
fuentes de apoyo y legitimidad, con el fin de satisfacer el compromiso de la sociedad y finalmente una explicación que señale la forma en que dicha tarea o compromiso se llevará a cabo para cumplir con el propósito establecido (Moore, 1998, pp. 115–116).

Alinear los tres elementos mencionados con anterioridad requiere que “la estrategia sea valiosa en términos sustantivos, es decir, que la organización genera valor para los supervisores, los clientes y los beneficiarios a un coste bajo en términos monetarios y de autoridad” (Moore, 1998, p. 116); además esta estrategia debe ser “legítima y políticamente sostenible”, esto último en términos de lo señalado por Mokate (2006, p. 10) en referencia a que los recursos que se les entrega a los directivos públicos son limitados o escasos frente a las exigencias ciudadanas, entregándose además mediante procesos políticos que son los que finalmente determinan su destino, en consecuencia, los directivos públicos rendir cuentas acerca del uso de los recursos para legitimar su uso y destino.

Un tercer punto, señalado por Moore (1998), para alinear los elementos establecidos en una estrategia para el sector público, guarda relación con que la organización debe ser “operativa y administrativamente viable”, es decir, que la organización pueda realizar las actividades requeridas para cumplir con el objetivo planteado.

Es así como el valor público puede nacer de este “triángulo estratégico”, estableciendo un punto en común de estos tres elementos mencionados (Ver figura 8).

Ilustración 9: Triángulo estratégico del valor público.



Fuente: Elaboración Propia, basado en Moore, 1998.

3.3 Fuentes del Valor Público

Los directivos públicos deben generar una propuesta valiosa en si misma “a partir de fuentes que van más allá de los límites de su experiencia administrativa” (Moore, 1998), considerando además que los directivos estarán constantemente interactuando con la esfera política; no obstante debe mirar más allá del mandato establecido permitiendo así sortear las ambigüedades de la política a través del diálogo y un mayor entendimiento.

Por otro lado, se debe generar un continuo conocimiento de las capacidades organizacionales internas que posee, y también de elementos externos que pueden ayudar a mejorar los procesos internos que se tengan, así como generar una sinergia entre su institución y el entorno dinámico y complejo en que está inserto.

Moore precisa aún más este concepto en año 2005, al considerar que el un objeto se transformar en valioso públicamente cuando “se trata de condiciones pública focalizadas en algún bienestar material y con un grado de consentimiento y acuerdo colectivo, con una opinión construida de alguna comunidad política” (Moore, 2005, c.p. Reátegui). En este caso nuevamente se toma el acuerdo colectivo, es decir, las preferencias colectivas

de la ciudadanía como forma de alcanzar un fin valioso para la sociedad, vinculándose directamente con la teoría de la democracia.

En virtud de los párrafos anteriores, es posible concebir el valor público como algo dinámico en el tiempo y también complejo en cuanto a su alcance; sin embargo, Moore y otros han permitido generar una frontera conceptual que, en términos aproximados, permitirá operacionalizarlo. Para esto, se debe definir cada una de las fuentes del valor público definido por Moore.

Reategui (2015) señala las tres fuentes de valor público: En primer lugar existe un valor creado por los servicios, en una “lógica similar a los beneficios derivados del consumo de aquellos comprados en el sector privado”. Reategui considera importante la satisfacción de los usuarios de las intervenciones públicas. Asimismo, considera que los ciudadanos, aquellos que no son directamente usuarios de aquellas intervenciones, también realizan un juicio acerca de los costos y beneficio generado. Esta fuente del valor público se relaciona más con el enfoque derivado del sector privado, en términos de medir la satisfacción de los usuarios; sin embargo, como se indicó anteriormente, la concepción de la iniciativa pública será generada a partir de las preferencias colectivas mediadas por un proceso electoral de carácter democrático.

Otra fuente del valor público, es aquel valor que es creado a partir de los resultados o impactos. Reategui (2015) hace diferencia entre lo que se entiende por resultados e impactos, puesto que considera a estos últimos como “el valor más esperado por la sociedad respecto de su gobierno”, mientras que los resultados los considera más limitados de las metas a las que se desea aspirar. Asimismo, recalca que determinar el impacto de ciertas medidas es una tarea compleja.

Una última fuente del valor público, es aquella que genera confianza y legitimidad. Es esta última fuente la que permite una mayor relación entre la ciudadanía y el Estado, que según Reategui (2015), se determina por tres posiciones generales: Los niveles generales de confianza en las instituciones, la efectividad con que se manejan los recursos y se proveen servicios y la forma en que los políticos y los directivos conducen a las instituciones e intervenciones.

Estas tres fuentes, mencionadas con anterioridad, es lo que, según Reategui (2005), los ciudadanos otorgan valor a las actividades del Estado. Estos tres elementos servirán de base puesto que, al ser la fuente del valor público o creadores del mismo, es posible definirlo como criterios principales para el modelo buscado por este estudio que mida el nivel de creación del valor público.

3.4 Gestión del Valor Público

En primer lugar, se deberá crear una estrategia que genere valor público, esta estrategia comienza con la definición, de parte del gerente o directivo, de una propuesta de valor público. Según Mokate (2006), los componentes principales de esta definición están determinados por el mandato, que es definido a partir de los mandatarios escogidos democráticamente en la sociedad y son representantes de las preferencias colectivas de la misma; la misión y visión de la organización cuya impronta puede estar dada por el mismo directivo y fundamentado en el mandato entregado.

Sobre lo anterior (Brynson, 1995, c.p. Mokate & Saavedra) señala la existencia de mandatos formales e informales. Los primeros están representados por los requerimientos o leyes establecidas, mientras los segundos son aquellos que recaen en las expectativas que tienen actores claves, tales como el gobierno o grupos de la sociedad civil.

Para que la gestión pública, incida en la gestión social, y con ello se genere valor público, los mandatos deben ser “revisados y reinterpretados para que sirvan como plataforma para definir la misión y visión que permita instrumentar la propuesta de valor público” (Mokate & Saavedra, 2006b, p. 20).

En este punto, se está instrumentalizando el valor público para crear un elemento sustantivo del mismo; no obstante, antes de continuar con aquello, se debe mencionar que Moore (1995) señala que un aspecto importante de esta creación a partir del mandato, viene dada por la *imaginación gerencial* que tenga el directivo público, en particular con el conocimiento que se tenga de las aspiraciones ciudadanas y del mismo gobierno.

En este sentido, se debe definir el público objetivo de la intervención, en consecuencia, se definirá que “los ciudadanos pueden tener interés en el bienestar de la población así no obtengan ningún beneficio directo o indirecto del producto o servicio que entrega cierto programa social” (Mokate & Saavedra, 2006b), en consecuencia, existe una multiplicidad de actores que intervienen en la iniciativa pública. En concordancia con lo mencionado anteriormente, se utilizará la caracterización definida por Mokate (2006) para definir a la ciudadanía objeto de la intervención pública.

Las organizaciones del ámbito público deben interactuar con cuatro tipos de individuos, cuyos roles son diferentes en relación a la intervención (Mokate & Saavedra, 2006b):

- Ciudadano: La ciudadanía, como se mencionó, es la encargada de transmitir sus preferencias, bajo un contexto democrático, a sus mandatarios que deberán expresar el valor público que desean para la sociedad. Mokate define a la ciudadanía como una “colectividad”, que tiene tanto aspiraciones individuales como colectivas acerca de su deseo para la sociedad. Estas aspiraciones colectivas son el resultado de deliberaciones e interacciones políticas (2006, p. 12).
- Cliente: El cliente es aquel que paga directamente por un bien o servicio, y muestra preferencia por el mismo, dado su precio. Lo anterior se encuentra bajo una lógica privada que transforma a los ciudadanos en clientes; no obstante, los productos y servicios del ámbito público producen tanto valor para la ciudadanía como para los clientes, en que cada uno recibe un valor diferente. El cliente recibirá un valor privado, mientras la ciudadanía recibirá un valor público (Mokate & Saavedra, 2006b). En este aspecto se reconoce al cliente como parte de la ciudadanía y, por ende, como parte interesada en el bienestar de la sociedad en su conjunto.
- Beneficiario/Usuario: Los beneficiarios son aquellos que reciben el fruto de la intervención pública directamente. Mokate señala que al igual que los clientes, los beneficiarios o usuarios reciben un valor privado al aprovechar el servicio.
- Obligados: Los obligados son aquellos que están sometidos a las obligaciones coercitivas que impone el Estado. Mokate señala que, aunque existe un proceso coercitivo detrás, ello no implica necesariamente que no se genere valor.

Cabe señalar que el grupo de la ciudadanía contiene a los otros tres grupos, es decir, que un usuario, cliente u obligado siempre jugará un rol ciudadano simultáneamente. Mokate indica que esta “tipología de relaciones entre la organización y el público, existe distinción primaria entre quienes reciben valor público de la organización gubernamental (ciudadanos) y quienes se ven afectados en su valor privado (clientes, beneficiarios y obligados)” (Mokate & Saavedra, 2006b, p. 13).

En virtud de esta tipología planteada por Mokate, es posible definir que el directivo público debe gestionar servicios pertinentes y de calidad para beneficiarios, clientes y obligados y, simultáneamente, debe entregar información, respuesta, rendición de cuentas y trato a todos con respecto correspondiente a su carácter de ciudadano (Mokate & Saavedra, 2006b, p. 13), en consecuencia, el actor central de una política pública no es un actor único, sino que son “un conjunto de actores” que deben ser atendidos.

Una vez definido el propósito, de forma coherente al mandato y con los actores claves se debe centrar en aspectos fundamentales para la gestión pública, como son las fuentes de legitimidad, el apoyo político y la capacidad organizacional para su implementación. A continuación, se señalan las áreas de la gestión que cubren los aspectos centrales de valor público y permitirán operacionalizarlo, en este caso, para la labor que realiza la ENAMI:

- **Gestión Programática:** Guarda relación con cumplir la misión y visión organizacional, no sólo el mandato, y con ello “crear valor público a través de un conjunto de políticas, programas y proyectos pertinentes” (Mokate & Saavedra, 2006b, pp. 24–25). La pertenencia de los programas se consigue mediante la construcción e implementación de los mismos en forma participativa con los interesados, por otro lado, el trabajo participativo de los beneficiarios, no sólo garantiza la creación de valor, sino que genera una mayor cohesión ciudadana y también el fortalecimiento del sistema democrático. La “gestión programática nace de la interfaz entre la organización y los usuarios, clientes y ciudadanos al ser el punto de entrega del servicio o bien de la organización”.
- **Gestión Política:** La gestión política permite la autorización de agentes, tanto para obtener recursos y apoyo o legitimidad para diseñar e implementar la misión de la organización. Según Mokate (2006) consiste en acciones que movilizan el apoyo de actores cuya participación y/o autorización es necesaria para lograr la misión y los objetivos.

En términos prácticas la gestión política propone iniciativas para consultar, escuchar, proponer, deliberar, movilizar, comunicar y promover con comunidades, ciudadanos, contribuyentes, autoridades políticas o gubernamentales, legisladores, organizaciones de la sociedad civil, gremios, movimientos sociales, ONGs, medios de comunicación, empresas privadas y la ciudadanía en general. También se vinculan con el entorno autorizante, en específico, gestión burocrática de quienes supervisan a la organización. Una vez hecho lo anterior, se espera conseguir autoridad y recursos para la intervención pública.

- **Gestión Organizacional:** Esta gestión se relaciona con la organización, en términos de sus capacidades distintivas (Moore, 1998), que permita cumplir con los objetivos que la intervención pública plantea. La capacidad organizacional, según Mokate (2006), es un eje central de la gerencia social, puesto que es la misma organización quienes implementan los procesos, desarrollo y entrega de políticas, programas y proyectos sociales.

La gestión estratégica dividirá entonces sus áreas de gestión en tres aspectos: programático, político y organizacional, lo cual además requiere conocer tanto el entorno político, económico, social e institucional (Mokate & Saavedra, 2006). Finalmente, Mokate

indica que este modelo conceptual de operacionalizar el valor público consiste en generar una propuesta “expresada a partir de un mandato y ampliado a través del enunciado de la misión y visión y que las responsabilidades de los que ejercen la gerencia social requieren de trabajo en las tres áreas complementarias” (2006, pp. 25-16)

A partir de los tres ejes que sustentan la gerencia social, mencionada por Mokate y Saavedra (2006) y que a su vez permiten gestionar la creación valor público, es que este estudio se sustentará, considerando como aspectos centrales de medición y a la vez estratégicos para realizar el modelo multicriterio de la gestión del valor público, el cual será explicado metodológicamente más adelante.

3.5 Frontera práctica del valor público: ¿Qué se entiende por una intervención?

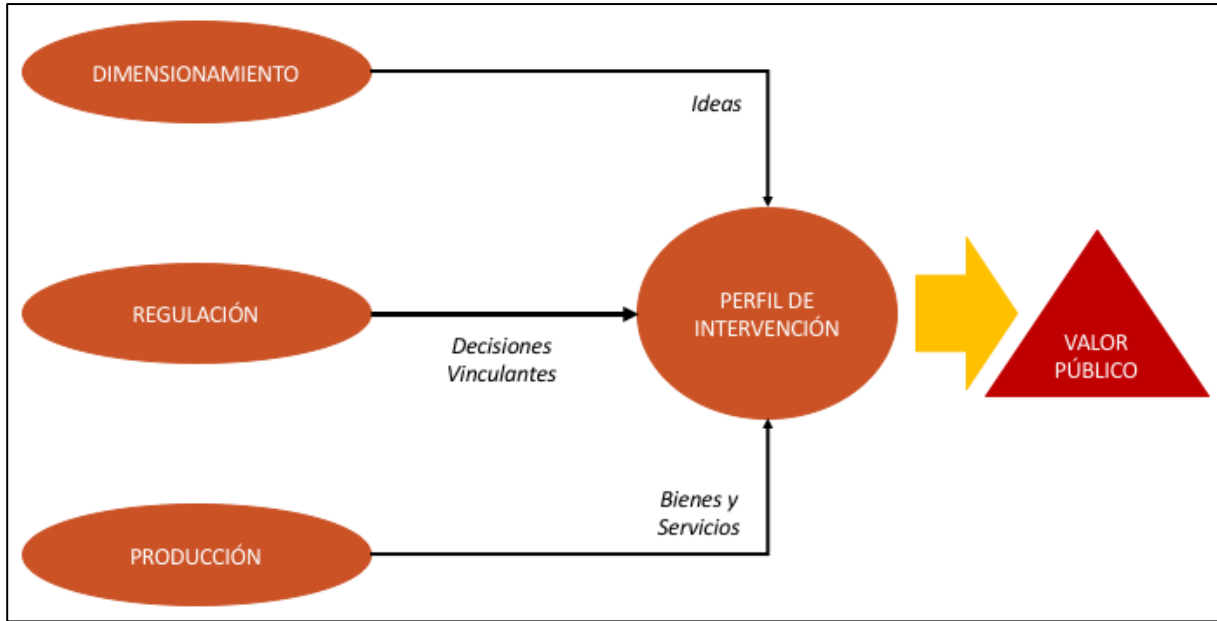
Hasta el momento se ha definido el enfoque a usar en este estudio para el valor público, en el entendido que representará a las preferencias colectivas de la ciudadanía. Ahora bien, respecto a cómo operacionalizar este concepto, se tomará como base lo expuesto por Moore (1998) en relación a la evaluación de programas y el análisis coste-efectividad.

Esto tiene como fin medir tanto la prestación de servicios, los impactos reales y sociales, y el mantenimiento de la confianza y legitimidad de la organización (Reategui, 2015). Sobre lo anterior Hernández (2015) propone un modelo a partir de una cadena de valor público, en que considera que el perfil de la intervención pública se delinea en tres ejes centrales: el direccionamiento, la regulación y finalmente la producción de bienes y servicios.

Hernández (2015) señala que el Estado es visto, en forma clásica, como un “regulador del comportamiento de la población”. Los comportamientos se expresan tanto en lo que las personas deben y no deben hacer, por ejemplo, las intervenciones públicas buscan que las personas se comporten de cierta forma que sin la intervención no sería posible. Por otro lado, el Estado también produce, no sólo en una visión neoclásica de bienes y servicios sino elementos que son valorados por la sociedad, como educación, salud entre otros (2015). Un último eje, señalado por Hernández, que delinea la intervención pública del Estado es la direccionalidad que entrega, entrega una orientación respecto al actuar de los otros dos ejes, con ello se genera un contexto y también una visión de lo que se espera lograr. Moore (1998) hace referencia a esto última en términos de captar las preferencias colectivas de la sociedad y construir una misión y visión de la organización.

A partir de los tres ejes anteriores, combinándolos, el Estado puede generar valor público caracterizado por el siguiente esquema:

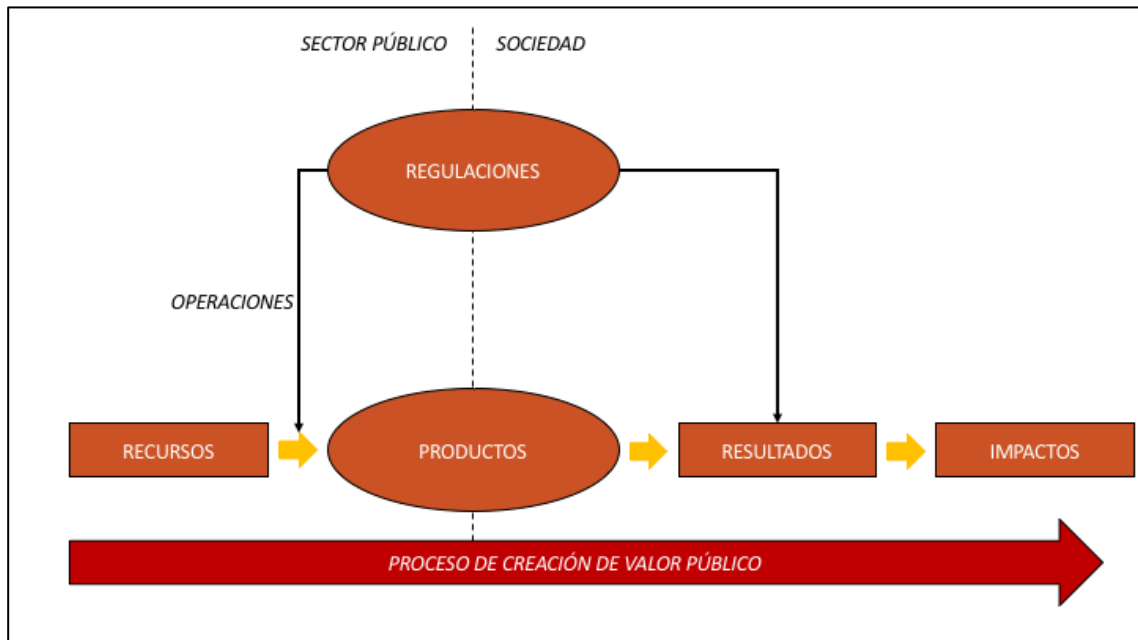
Ilustración 10: Perfil de una intervención pública.



Fuente: Elaboración propia, basado en Hernández, 2015.

El perfil de las intervenciones públicas, según Hernández (2015), es la articulación de los tres ejes mencionados anteriormente, lo cual puede desembocar en la creación de valor público. Los procesos, resultados e impactos estarán contenidos en este perfil de intervención pública (Ver Ilustración 10).

Ilustración 11: Cadena de valor público.



Fuente: Elaboración propia, basado en Hernández, 2015.

Esta cadena de valor (Ilustración 11) parte con el primer proceso que permite transformar los recursos en productos para generar un valor público. Los recursos y el proceso de operaciones necesarios para su transformación son parte del ámbito del sector público, los cuales llegan a los usuarios finales mediante resultados y finalmente los impactos generados de esa forma (Hernandez, 2015).

Mediante esta cadena de valor, es posible sistematizar la creación de valor público, lo cual Mokate y Saavedra (2006) interpreta como parte de la gestión programática de una organización que se dedica a generar valor público. Este modelo considera las áreas estratégicas de Moore (1998) del valor sustantivo de la intervención pública y la capacidad operativa de la organización; no obstante, se encontrará también en forma implícita la legitimidad tanto de la ciudadanía y del entorno autorizante que en conjunto implicará un modelo de creación de valor público.

Considerando el objetivo de este estudio, esta sección permitirá definir conceptualmente cuál es la unidad de análisis, también como aquella que será medida a través de los modelos y de los cuales se obtendrá un resultado que será entendido como el nivel de creación y también de gestión del valor público.

CAPÍTULO 4 ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los modelos multicriterio aparecen como un intento de abordar la toma de decisiones en un contexto de distintos objetivos en conflicto en un entorno incierto (Aznar & Guijarro, 2012, p. 19). A su vez Chica (2006) propone que los modelos multicriterio permiten abarcar la realidad de las organizaciones puesto que considera en forma explícita criterios múltiples.

El proceso de la toma de decisiones está definido por elementos como los decisores (expertos) que son personas del ámbito de acción que deben tomar decisiones basados en múltiples objetivos. La acción que éstos ejercen se encuentra inmersa en un proceso dinámico y sujeto a múltiples variables que hace necesario un cierto orden que les permita responder eficiente y eficazmente al mandato que poseen. Estos decisores, basados en su juicio experto, determinarán aquellos criterios que más relevancia tiene para ellos en torno a una decisión.

4.1 Justificación de la metodología

El estudio es de carácter exploratorio en términos de operacionalizar el concepto de valor público para la toma de decisiones, considerando para ello los tres ejes estratégicos planteados por Moore (1998) y que luego son desarrollados por Reategui (2015) a través de las fuentes del valor público y que también son aplicados desde el punto de vista de la gerencia social por Mokate y Saavedra (2006).

Ahora bien, el por qué no se toman los métodos tradicionales de evaluación del valor público, el cual toma en cuenta los resultados e impactos señalados en la cadena de valor (Hernández, 2015) guarda relación con lo indicado por Arancibia y Contreras (Arancibia & Contreras, 2016), en que la evaluación tradicional de proyectos y, en general, de iniciativas públicas, consiste en una medición costo-beneficio, en virtud del criterio económico. Moore plantea también que una forma de medir el valor público es mediante evaluación costo-beneficio; sin embargo, existe un problema de aquella medición es que define el valor de una iniciativa a partir de las preferencias de los individuos sin referencia al proceso de decisión colectiva (1998, p. 69).

Como se mencionó anteriormente, el valor público requiere de componentes de múltiples dimensiones, derivado en que el mismo uso de recursos públicos necesita “una evaluación multidimensional, incorporando la mirada de distintos actores, objetivos y variables, que incluso podrían estar en diferentes escalas de medida” (Arancibia & Contreras, 2016).

Como indica Mokate y Saavedra (2006), los ingresos alcanzados por una iniciativa pública no dependen de la “mera venta de productos y servicios, sino de la capacidad de persuadir al público, a representantes electos por el público o a otras fuentes de recursos sobre el hecho de que la misión social que persiguen es valiosa y prioritaria”. Esta concepción mencionada, establece que la ambigüedad de conseguir valor público radica intrínsecamente en la multiplicidad de actores que intervienen.

Por otra parte, existen múltiples metas y objetivos que dificultan la medición del valor que producen las organizaciones públicas. A raíz de esta problemática es que Arancibia y Contreras proponen el uso de las metodologías multicriterio, en específico la metodología del Proceso Analítico Jerárquico (Analytic Hierarchy Process: AHP), como una forma de “combinar distintas dimensiones, objetivos, actores y escalas que se hallan en un proceso de toma de decisiones, sin sacrificar la calidad, confiabilidad y consenso en los resultados” (Arancibia & Contreras, 2016).

La aplicabilidad de esta metodología en Chile es bastante variada, siendo uno de sus usos en el ámbito de los proyectos de inversión pública en Chile (Pacheco & Contreras, 2008).

4.2 Metodología de Evaluación Multicriterio

Como se indicó en el apartado anterior, la evaluación multicriterio permite sortear las limitantes que posee la evaluación costo-beneficio tradicional en términos de abordar la complejidad del ámbito público en que, según Pacheco y Contreras (2008, p. 16), algunos ejecutivos públicos consideran que, con el análisis costo-beneficio, se “busca frustrar el proceso de discusión, la participación ciudadana, la democracia y la toma de decisiones políticas que tendrá lugar alrededor de potenciales programas y proyectos públicos”. Cabe destacar que la evaluación social ha servido para, bajo un enfoque de eficiencia y en que los mercados son observables, destinar los recursos públicos a iniciativas que agreguen valor a la sociedad; sin embargo, existen efectos intangibles no cuantificados o valorizados que podrían ser más importantes.

Los métodos multicriterios se fundamentan en un proceso de toma de decisiones que requiere la aplicación de métodos de comparación. Este proceso de decisión, que implica comparar diferentes criterios, hace necesario separar el problema en diferentes elementos que lo componen. Al separar dichos elementos, es posible compararlos entre sí mediante mediciones que permitan aplicar diferentes criterios de comparación para determinar preferencias y relaciones de orden entre ellos (Pacheco & Contreras, 2008).

Ilustración 12: Esquema General Modelación Multicriterio.



Fuente: Elaboración Propia, basado en Arancibia y Contreras, 2006.

A partir de la figura anterior, se definen los tres componentes descritos:

- **Elementos:** Estos están compuestos por los objetivos, criterios, actores, juicios de valor, conocimiento, experiencia, intuición y alternativas. Cada uno de estos elementos se mide en escalas distintas, por lo cual es necesario generar una unidad de medida abstracta y común que sea válida para todos ellos, de esa forma serán comparables.
- **Proceso:** El proceso se vincula con la jerarquización y la priorización. La jerarquización se refiere a una relación de orden entre las diferentes alternativas, en virtud de las comparaciones hechas. Por otro lado, la priorización, indica que debe existir una razón de proporcionalidad, en términos de la cantidad de veces que una alternativa es mejor a otra.
- **Resultado:** Corresponde a la decisión, en término de alternativas, tomada en virtud de los criterios comparados anteriormente.

La complejidad de la metodología multicriterio supone determinar una valoración para cada criterio o elemento del problema principal. En el cómo sintetizar la información y el reconocimiento que existen múltiples variables que son difícilmente cuantificables en

medidas tradicionales, tales como los aspectos ambientales, políticos y sociales entre otros (Pacheco & Contreras, 2008).

En resumen, las técnicas de decisión multicriterio definen una optimización de varias funciones objetivo en forma simultánea, con un único agente decisor, formulándose como sigue (Arancibia, Contreras, Mella, Torres, & Villablanca, 2005,p. 12):

$$\max F(x); x \in \mathcal{X}$$

donde:

x : Es el vector (x_1, x_2, \dots, x_n) de las variables de decisión. El problema de decisión es el de asignar a los mejores.

\mathcal{X} : Es la denominada región factible del problema (conjunto de posibles valores que pueden tomar las variables).

$F(x)$: Es el vector $(f_1(x), f_2(x)), \dots, f_n(x)$ de las p funciones objetivo que recogen los criterios u objetivos simultáneos del problema.

En el caso particular de este estudio, se considera que la función foco a optimizar sería el valor público, en términos de evaluarlo. A su vez, el valor público dependería de un vector de funciones objetivos que recogen los criterios o elementos más importantes que lo constituyen y que, en general, son criterios abstractos y no medibles en términos económicos. A continuación, se señala el tipo de metodología multicriterio a utilizar, que se ajusta al tipo de estudio que se realizará.

4.3 Proceso de Análisis Jerárquico (AHP)

Dentro de las variadas técnicas de decisión multicriterio que existen, el Proceso de Análisis Jerárquicos (AHP), involucra todos los aspectos de la toma de decisiones a través de una estructura jerárquica, utilizando una escala de prioridades basa en la preferencia de un elemento sobre otro, de este modo combina la multiplicidad de escalas correspondientes a diferentes criterios, sintetiza los juicios emitidos y entrega un ranking u ordenamiento de las alternativas de acuerdo a los pesos obtenidos (Arancibia et al., 2005a, pp. 13–14).

La metodología multicriterio AHP se fundamenta en tres principios:

Principio de construcción de jerarquías: Este principio permite la descomposición del problema en elementos constituyentes, los cuales se ordenan jerárquicamente. Esta jerarquía se construye en virtud de la importancia relativa de los elementos de cada nivel. Esta jerarquía tiene como objetivo conducir los elementos hacia un objetivo deseado, en este caso el valor público.

Principio de establecimiento de prioridades: El segundo principio define una escala de prioridades entre los diferentes elementos constituyentes. Esta escala se establece como “una forma de independizarse de las diferentes escalas que existen entre sus componentes” (Arancibia, Contreras, Mella, Torres, & Villablanca, 2005b, p. 14).

Principio de consistencia lógica: Este último principio señala que deben existir relaciones de transitividad y proporcionalidad entre las prioridades establecidas sobre los elementos constituyentes de un problema.

La metodología multicriterio aplica una escala de comparación de pares que permite establecer los pesos relativos entre los mismos. Esta escala es una recomendación para operativizar el método:

Tabla 1: Escala fundamental para comparaciones a pares.

Intensidad	Definición	Explicación
1	Igual	Dos actividades contribuyen de igual forma al cumplimiento del objetivo
3	Moderada	La experiencia y el juicio favorecen levemente a una actividad sobre la otra
5	Fuerte	La experiencia y el juicio favorecen fuertemente una actividad sobre la otra
7	Muy fuerte o demostrada	Una actividad es mucho más favorecida que la otra; su predominancia se demostró en la práctica
9	Extrema	La evidencia que favorece una actividad sobre la otra, es absoluta y totalmente clara

2,4,6,8	Para transar entre los valores anteriores	Cuando se necesita un compromiso de las partes, entre valores adyacentes
Recíprocos	Si la actividad "i" se le ha asignado uno de los números distintos de cero mencionados cuando se compara con la actividad "j", entonces "j" tiene el valor recíproco cuando se la compara con i ($a_{ij}=1/a_{ji}$)	Hipótesis del método

Fuente: Elaboración propia, basado en Saaty, 1997.

La metodología multicriterio AHP permite la integración de aspectos de índole cualitativo y cuantitativo en un "proceso único de decisión" (Arancibia et al., 2005a).

4.4 Etapas del Proceso

La metodología AHP requiere de una serie de pasos, los cuales se detallan a continuación (Arancibia et al., 2005a, p. 17):

- **Definición del problema:** En esta etapa debe quedar claramente definido el objetivo general del proceso de decisión junto con los actores involucrados en él. Además, se debe entregar una descripción del ambiente en que se desarrollará el estudio, sus características socio-económicas, ambientales, culturales, etc. dependiendo de los parámetros afectados por los proyectos en cuestión.
- **Definición de actores:** Los participantes involucrados en el proceso de decisión, deben ser cuidadosamente seleccionados, ya que de estos depende la representatividad del resultado del modelo.
- **Estructurar el problema de decisión en un modelo de jerarquía (Jerarquizar):** En esta etapa se debe construir una estructura jerárquica que involucre todos los aspectos de interés, para la jerarquización de las alternativas.
- **Selección de las alternativas factibles:** Dentro de todas las posibilidades de proyectos alternativos se seleccionan aquellos que son factibles de realizar bajo un punto de vista de análisis general, donde se consideran criterios tales como la factibilidad técnica o económica.
- **Construcción del modelo jerárquico:** Se estructura el problema planteado en una jerarquía de criterios y alternativas. Para esto es necesario definir en una primera instancia los criterios estratégicos que participan en la decisión (Políticos, económicos, sociales, medioambientales, etc.). Por lo general estos criterios son a nivel macro y representan los objetivos perseguidos por el proyecto. Una vez hecho esto, se procede a desglosar cada uno de los criterios definidos en la etapa anterior hasta llegar a un nivel de especificación que permita un fácil análisis y la comparación de las alternativas.

- **Ingreso de los juicios:** En base a la información obtenida o a la percepción de los actores del proceso se ingresan los juicios para cada par de elementos. Se comienza del primer nivel, dónde se encuentran los criterios estratégicos, se compara su importancia relativa con respecto del logro del objetivo general, luego se desciende en los niveles jerárquicos, siempre realizando comparaciones de a pares referidos al nivel inmediatamente superior, hasta llegar al último nivel donde se encuentran las alternativas, las que son evaluadas en base a criterios técnicos más fáciles de tratar.
- **Síntesis de los resultados:** Como se explicó en los párrafos anteriores, por medio de comparaciones entre pares de elementos con respecto a su nivel inmediatamente superior y, gracias a la propiedad de transitividad entre los elementos, es posible establecer un ranking de prioridades para las diferentes alternativas, ranking que, dependiendo de la problemática, enfrentada representa la decisión a adoptar.
- **Validación de la decisión:** Para otorgar mayor confiabilidad a la decisión se debe establecer el rango de variación del peso relativo de los criterios estratégicos que soporta la decisión sin cambiar de alternativa propuesta, para esto se realiza un análisis de sensibilidad dónde se analizan diversos escenarios posibles, determinando los puntos de corte para el peso de cada uno de los criterios.
- Cabe destacar que todo este proceso debe estar muy bien documentado, cada una de las etapas debe contar con la información suficiente para su desarrollo y justificación.

CAPÍTULO 5 CONCEPTUALIZACIÓN DEL MODELO DE VALOR PÚBLICO

5.1 Definición del panel de expertos

Respecto al panel de expertos, es necesario tener en cuenta ciertas consideraciones que permitan soslayar complejidades de esta investigación. En primer lugar, existe una complejidad propia del concepto de valor público el cual, en términos de fundamento, está circunscrito a expertos en gestión pública cuyos conocimientos se basan en aspectos tanto teóricos como empíricos. En este sentido se releva a la importancia de personalidades del sector público y también en redes de asunto que entregan su visión más empírica acerca de los componentes y alcances que tiene el valor público.

De este grupo de personas también se considera importante un segundo elemento de complejidad el cual guarda relación con el concepto de valor público el cual no se puede generar a partir de directores solamente, sino que requiere una participación de múltiples actores que encarnen las distintas miradas del quehacer público. En este sentido se considera para el panel no sólo a Gerentes de la Empresa Nacional de Minería, sino miembros directivos de organismos de la sociedad civil organizada como el Instituto de Ingenieros en Minas, la Sociedad Nacional de Minería, el Centro de Estudios para la Minería y el Cobre y el Departamento de Ingeniería en Minas de una universidad chilena.

La diversidad de miradas permite superar la complejidad conceptual que representa abordar el valor público desde una metodología de expertos. A continuación, se señala el panel de expertos propuesto para esta investigación:

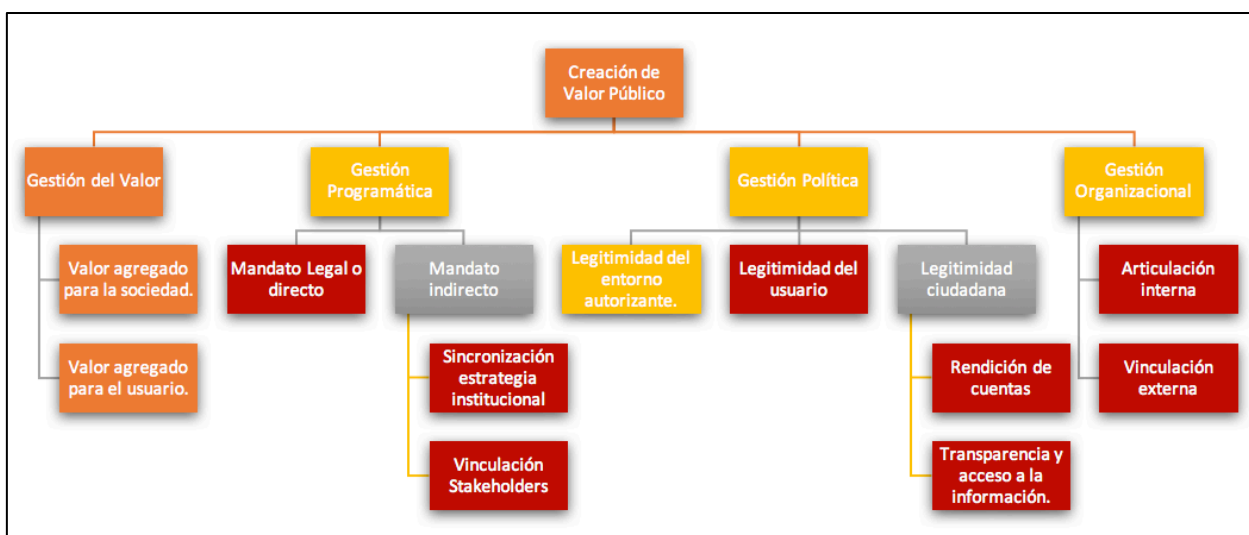
- Experto 1: Académico y experto del área de la administración pública y directivo de entidades de gobierno.
- Experto 2: Directivo de la Empresa Nacional de Minería
- Experto 3: Académico y experto del área de la administración pública.
- Experto 4: Directivo de organización de la sociedad civil vinculada a minería.
- Experto 5: Directivo de la Empresa Nacional de Minería y Directivo de organizaciones vinculadas a la minería a través de la sociedad civil.

- Experto 6: Académico y experto del área de la administración pública y directivo de entidades de gobierno.
- Experto 7: Representante académico de la sociedad civil relacionado a la minería y miembro del directorio de organización gubernamental fiscalizadora de ENAMI.
- Experto 8: Directivo de organización de la sociedad civil vinculada a minería,

5.2 Definición del foco, criterios y subcriterios del modelo

En primer lugar, se define un primer modelo el cual sirve de base y como modelo mental para hacer frente a los juicios que señalen los expertos requeridos.

Ilustración 13: Primer Modelo de medición del valor público.



Fuente: Elaboración Propia, basado en Mokate y Saavedra, 2016.

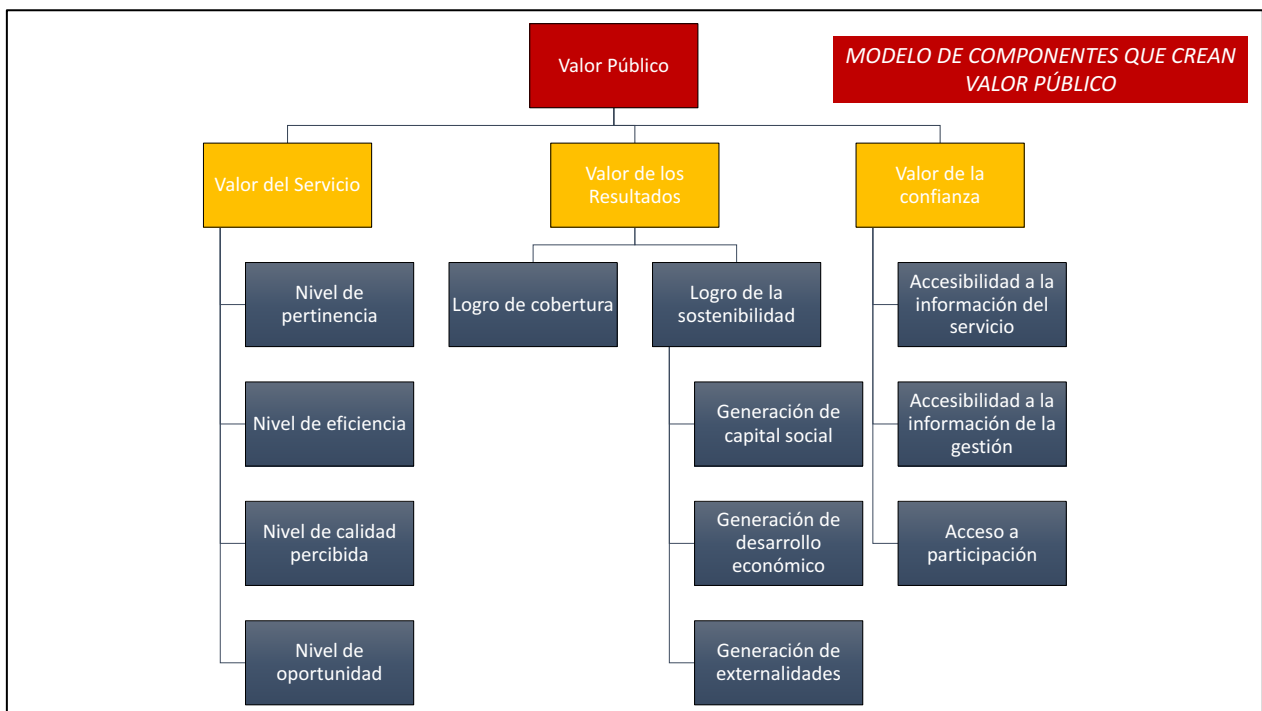
A partir de este primer modelo, que en términos concretos mide el nivel de gestión del valor público, se fueron agregando elementos que no se tenían contemplados y que permitieron robustecer la calidad del mismo. En particular se definió que existía la oportunidad de crear dos modelos, uno que midiese el nivel de gestión y otro que midiese el nivel de creación de valor público, permitiendo así generar contrastes y diferencias en las percepciones que se tiene del valor público. A su vez se fueron agregando aspectos que no habían sido considerados en un comienzo, los cuales se señalan a continuación:

Legitimidad en el entorno autorizante
 Propiedades emergentes y gestión de riesgos
 Aspectos de participación en la formulación de políticas
 Sustentabilidad
 Sostenibilidad
 Capital Social
 Externalidades
 Oportunidad
 Pertinencia

Una vez establecido que la mejor idea para representar el valor público era separar los elementos de gestión y creación, se generaron entonces los siguientes modelos que recogían los planteamientos de los expertos entrevistados:

5.2.1 Modelo de Componentes que crean Valor Público

Ilustración 14: Modelo que mide la creación de valor público a través de sus fuentes.



Fuente: Elaboración Propia, 2017.

Este modelo se basa en las fuentes del valor público definidas por Reategui (2015), los cuales se fundamentan en el valor entregado por tres elementos: Servicio, Resultados y Confianza.

Respecto a los indicadores, tal y como indica la metodología multicriterio, deben ser transformados a una escala que va de 0 a 1, lo cual permite su integración al modelo. Lo anterior permite obtener un índice sintético para cada dimensión analizada.

Estos tres elementos representan las fuentes del valor público, las cuáles serán definidas y conceptualizadas a continuación:

5.2.1.1 Glosario e indicadores del Modelo de Componentes que crean Valor Público

Valor Público: El foco hace referencia a lo planteado por Reategui (2015) en que se define “el valor público como aquello que el público valora”, en específico se refiere al valor que los ciudadanos obtienen de las intervenciones públicas que se realizan, lo cual puede ser medido en tres dimensiones: El valor creado por el servicio o producto, el valor creado por los resultados y el valor creado por la confianza.

Valor del Servicio: Este criterio principal se basa en la lógica de la satisfacción del usuario, lo cual se puede medir tanto en términos de la pertinencia de la intervención, la eficiencia en el uso de los recursos públicos, el nivel de calidad percibida y lo oportuno que sea el servicio o producto para atender las necesidades que le dieron origen.

Nivel de Pertinencia: Este subcriterio del valor del servicio mide cuán pertinente es la intervención para el usuario objetivo del mismo, es decir, si la intervención responde a los mandatos o bien a las necesidades que dieron origen a la generación de la misma.

El indicador, sin transformar, de este subcriterio estará determinado por la cantidad de postulantes a recibir el beneficio de la intervención por sobre el total de la población objetivo que atiende el organismo y presenta las condiciones para postular.

$$I_p = \frac{\text{Total de postulantes año actual } i}{\text{Total Público Objetivo año actual } i}$$

En el caso de ENAMI, el total de público objetivo corresponderá a los pequeños y medianos mineros que se encuentran empadronados por la institución, mientras que el total de postulantes serán todos aquellos mineros que han solicitado el instrumento de fomento.

Este valor anterior se transformará a una escala que va de 0 a 1, a través de una función de transformación definida por partes, como se muestra a continuación:

$$f_{Pertenencia} = \begin{cases} 1 & \text{si } I_p \geq 0,5 \\ I_p & \text{si } I_p < 0,5 \end{cases}$$

Donde:

$f_{Pertenencia}$ = Indicador del nivel de pertenencia transformado.

I_p : Indicador de pertenencia sin transformar

Finalmente $f_{Pertenencia}$ será el valor que tomará el indicador del Nivel de Pertenencia para el subcriterio homónimo.

Nivel de eficiencia: La eficiencia, como subcriterio del valor del servicio, se medirá en términos del buen uso de los recursos públicos, tanto en aspectos de ejecución presupuestaria como su eficiente asignación. En el caso particular de los instrumentos de fomento de ENAMI, éstos se asignan por un puntaje que prioriza aquellos proyectos de mejor calidad o rentabilidad. Bajo este marco, el indicador de eficiencia, sin transformar, está definido por la siguiente relación:

$$I_{e1} = \frac{\text{Puntaje Mínimo de los proyectos adjudicados}}{\text{Puntaje Mínimo de los proyectos adjudicados en los últimos 3 años}}$$

Este indicador captura el buen uso de los recursos públicos asignando según la calidad que acrediten los proyectos que son presentados. Para verificar esta información se recurrirá a los registros de la Gerencia de Fomento de ENAMI.

Al igual que el subcriterio anterior, este indicador debe transformarse a una escala de 0 a 1 a través de una función, la cual es definida a continuación:

$$f_{Eficiencia\ 1} = \begin{cases} 1 & \text{si } I_{e1} \geq 1 \\ I_{e1} & \text{si } I_{e1} < 1 \end{cases}$$

Donde:

$f_{Eficiencia\ 1}$ = Indicador 1 del nivel de pertenencia.

$Ie1$: Indicador de pertenencia sin transformar

Otro elemento estará relacionado a la eficiencia en la ejecución presupuestaria, cuyo indicador sin transformar se define como:

$$Ie2 = \frac{\text{Presupuesto Ejecutado en la intervención en el año actual } i}{\text{Presupuesto Planificado en la intervención en el año actual } i}$$

La función de transformación de este indicador estará determinada por:

$$f_{Eficiencia\ 2} = \begin{cases} 1 & \text{si } Ie2 \geq 1 \\ Ie2 & \text{si } Ie2 < 1 \end{cases}$$

Donde:

$f_{Eficiencia\ 2}$ = Indicador 2 del nivel de eficiencia.

$Ie2$: Indicador de eficiencia sin transformar.

El medio de verificación de este indicador serán los registros de presupuestos públicos del Ministerio de Hacienda, memorias y reportes de ENAMI.

El indicador de eficiencia global quedará definido por la siguiente función:

$$I_{eficiencia} = \sum_{i=1}^2 w_i * f_{Eficiencia\ i}$$

Donde:

w_i = Ponderador i establecido por los expertos. ($w_1 = 0,4$ y $w_2 = 0,6$)

$f_{Eficiencia\ i}$ = Función de transformación del nivel de eficiencia i .

A partir de este indicador se puede determinar el nivel de eficiencia que se tendrá respecto a los instrumentos de fomento de ENAMI.

Nivel de calidad percibida: Este subcriterio, del valor del servicio, tiene por objeto medir el nivel de calidad que los usuarios perciben acerca de la intervención pública. Lo que se busca medir, en términos prácticos, guarda relación con la calidad percibida respecto a lo que se ofrece; también respecto a la respuesta que da a las necesidades del usuario y finalmente la calidad en la atención recibida.

El indicador estará definido por un cuestionario que será respondido por un usuario en particular. Posteriormente se generará un promedio de las respuestas de cada usuario encuestado para obtener así un indicador global del nivel de calidad percibida.

Tabla 2: Preguntas asociadas para el Nivel de Calidad Percibida.

Pregunta	Preguntas	Si = 1 o No = 0
P1.i	¿Responde la calidad del instrumento en cuanto a lo que ofreció?	
P2.i	¿Responde el instrumento a la necesidad de la empresa o persona que lo solicita?	
P3.i	¿Cumple las expectativas la atención en la oficina del servicio público?	

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

La variable “i”, representa al encuestado i-ésimo.

Como se indicó, cada pregunta será promediada entre todos los usuarios de la intervención encuestados, resultando así un valor representativo que se expresa a continuación:

$$\bar{P}_j = \frac{\sum_{i=1}^n P_{j,i}}{n}$$

Donde:

\bar{P}_j : Promedio aritmético de las respuestas a la pregunta j-ésima, en que j va de 1 hasta 3.

n : Cantidad de encuestados.

$P_{j,i}$: Respuesta de la pregunta j -ésima para el encuestado i -ésimo.

Finalmente, el indicador de calidad percibida estará definido por:

$$I_{\text{calidad Percibida}} = \sum_{i=1}^3 w_i * \bar{P}_i$$

Donde:

w_i = Ponderador i -ésimo establecido por los expertos. ($w_1 = 0,35$, $w_2 = 0,4$ y $w_3 = 0,25$)

\bar{P}_i = Promedio Aritmético de la pregunta i -ésima.

El medio de verificación, de este indicador, será de índole subjetiva y dependerá íntegramente de los usuarios encuestados, los cuales deberán cumplir los principios de un muestreo aleatorio.

Nivel de oportunidad: En este subcriterio del valor de servicio, se releva la importancia de contar con intervenciones oportunas que permitan subsanar o cubrir la necesidad para la que fueron diseñadas. Este subcriterio se medirá a través de dos indicadores.

El primer indicador será el tiempo que demoran en ser entregados los beneficios respecto al tiempo estimado indicado o planificado por la institución, el cual se señala a continuación:

$$I_{o1} = \frac{\text{Tiempo de entrega real medido en días}}{\text{Tiempo de entrega planificado medido en días}}$$

Este indicador será transformado a una escala de 0 hasta 1, mediante una función por partes, la cual se define a continuación:

$$f_{\text{Oportunidad } 1} = \begin{cases} 1 & \text{si } I_{o1} \leq 1 \\ \frac{a}{x} & \text{si } 1 < I_{o1} < 2 \\ 0 & \text{si } I_{o1} \geq 2 \end{cases}$$

Donde:

$f_{Oportunidad\ 1}$ = Indicador 1 de nivel de oportunidad.

x = Tiempo en días, de entrega real.

a = Tiempo en días, de entrega planificado.

Otro indicador de medición del nivel de oportunidad, guarda relación con el tiempo de respuesta real a la postulación respecto al tiempo de respuesta planificado.

$$Io2 = \frac{\text{Tiempo de respuesta real}}{\text{Tiempo de respuesta planificado}}$$

Al igual que en indicadores anteriores, este indicador estará transformado mediante una función lineal por partes, definida por:

$$f_{Oportunidad\ 2} = \begin{cases} 1 & \text{si } Io2 \leq 1 \\ \frac{a}{x} & \text{si } 1 < Io2 < 2 \\ 0 & \text{si } Io2 \geq 2 \end{cases}$$

Donde:

$f_{Oportunidad\ 2}$ = Indicador 2 de nivel de oportunidad.

x = Tiempo en días, de respuesta real.

a = Tiempo en días, de respuesta planificado.

Posteriormente el indicador global que mide el nivel de oportunidad, estará definido por:

$$I_{Oportunidad} = \sum_{i=1}^2 w_i * f_{Oportunidad\ i}$$

Donde:

$I_{Oportunidad}$ = Indicador de oportunidad.

w_i = Ponderador i-ésimo establecido por los expertos. ($w_1 = 0,4$ y $w_2 = 0,6$)

$f_{Oportunidad\ i}$ = Función de transformación del nivel de oportunidad i.

Los medios de verificación de estos indicadores estarán sujetos a información proporcionada por la institución a cargo, en este caso particular ENAMI, cuyos registros muestran los plazos de duración del concurso para adjudicarse el respectivo instrumento de fomento.

Valor de los Resultados: Este segundo criterio principal mide los resultados de la intervención pública, tanto en términos de los logros en cobertura de la población objetivo, así como un logro en la sostenibilidad de la misma. Esta última está entendida como un desarrollo económico y social, implicando una medición acerca de la creación de capital social, generación de desarrollo económico y también las externalidades.

Logro en cobertura: Este subcriterio del valor de los resultados mide el cumplimiento de la intervención en términos de atender a la población objetivo especificada en el diseño de la intervención. La cobertura se medirá en virtud del cumplimiento de las metas establecidas en la Glosa Presupuestaria para el año en curso.

$$Ic = \frac{\text{Proyectos asignados para el año actual } i}{\text{Meta de Proyectos para el año actual } i}$$

Este indicador será transformado mediante la siguiente función:

$$f_{\text{Cobertura}} = \begin{cases} 1 & \text{si } Ic \geq 1 \\ Ic & \text{si } Ic < 1 \end{cases}$$

Donde:

$f_{\text{Cobertura}}$ = Indicador del logro en cobertura.

Ic : Indicador del logro en cobertura sin transformar.

Finalmente, el indicador global de cobertura estará representado directamente por la función de transformación $f_{\text{Cobertura}}$.

Logro de sostenibilidad: Este subcriterio del valor de los resultados mide el nivel de logro en términos de generar un desarrollo integral de la sociedad, medido en términos del capital social, cultivando así valores colectivos de una sociedad moderna; además considera un desarrollo económico que permita la sostenibilidad en la calidad de vida del usuario y finalmente medir la generación de externalidades.

Generación de capital social: Este es un subcriterio del Logro de sostenibilidad, el cual se vincula a un desarrollo antropocéntrico centrado en la dimensión social, es decir, la generación de vínculo entre la ciudadanía, así como la formación de grupos y entornos sociales con un objetivo y fundamentos comunes que los orienten hacia un estado de bienestar mayor basado en la interrelación de sus miembros.

El criterio para medir este indicador quedará definido por:

$$Ics = \frac{N^{\circ} \text{ usuarios que están agrupados en organizaciones sociales}}{N^{\circ} \text{ usuarios totales}}$$

A través de este proxy, se busca monitorear las potenciales implicancias que tiene la intervención pública sobre los usuarios permitiendo la generación de capital social. El número de usuarios que se encuentran agrupados en organizaciones sociales se medirá a través de una encuesta de una pregunta, la que será realizada a una muestra representativa:

Tabla 3: Pregunta asociada a la generación de capital social.

Pregunta	Preguntas	Si = 1 o No = 0
P1.i	¿Participa dentro de una organización social vinculada a la actividad minera desde que posee el instrumento de fomento?	

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

Donde i representa al encuestado. Posteriormente a través de una suma se obtendrá la cantidad de usuarios que participan en organizaciones sociales respecto al total de usuarios. Cabe destacar que este indicador no necesariamente representará el impacto en el capital social de la ciudadanía; no obstante, permite aproximar el nivel de organización a través de conformación de grupos de interés que exista.

Finalmente, el indicador de generación de capital social estará determinado por la variable Ics. El indicador se transforma en una función que va de 0 a 1 mediante la siguiente definición:

$$f_{\text{Capital Social}} = \begin{cases} 1 & \text{si } Ics = 1 \\ Ics & \text{si } Ics < 1 \end{cases}$$

Donde:

$f_{Capital\ Social}$ = Indicador de generación de capital social.

Ics : Indicador de capital social sin transformar.

Generación de desarrollo económico: Al igual que el capital social, este subcriterio del logro en sostenibilidad se vincula a la contribución que realiza la intervención para modificar los aspectos económicos de la vida del usuario. Dado que no es posible contar con información tan precisa acerca del ingreso monetario del usuario, se utilizará un proxy a través de la producción que los usuarios de la intervención entregan a los diferentes Poderes de Compra de la ENAMI, en consecuencia, esta información se puede obtener de los propios registros de la empresa estatal. El indicador se define a continuación:

$$Ide\ i = \frac{\text{Producción del usuario } i \text{ de la intervención año actual } j}{\text{Producción del usuario } i \text{ de la intervención año anterior } j - 1}$$

Donde “i” representa al usuario i-ésimo de la intervención. Este indicador se transforma mediante la siguiente función por partes, que se define a continuación:

$$f_{deconómico\ i} = \begin{cases} 1 & \text{si } Ide\ i \geq 1 \\ Ide\ i & \text{si } Ide\ i < 1 \end{cases}$$

Donde:

$f_{deconómico\ i}$ = Indicador de generación de desarrollo económico del usuario i-ésimo.

$Ide\ i$: Indicador de desarrollo económico sin transformar del usuario i-ésimo.

Posteriormente para determinar un indicador global se procede a calcular un promedio aritmético del resultado obtenido de los registros, como se muestra a continuación:

$$\overline{f_{deconómico}} = \frac{\sum_{i=1}^n f_{deconómico\ i}}{n}$$

Donde:

$\overline{f_{deconómico}}$ = Promedio aritmético de los registros de cada usuario de la intervención.

n = Cantidad de usuarios registrados.

$f_{deconómico\ i}$ = Indicador de generación de desarrollo económico del usuario i-ésimo.

Finalmente, el indicador global de generación de desarrollo económico será igual al promedio aritmético de los registros de cada usuario de la intervención $\overline{f_{deconómico}}$.

Generación de externalidades: Las externalidades, que son parte del logro en sostenibilidad, se vinculan directamente a la existencia de efectos que generará la intervención pública y no están internalizados en el costo que se paga por la misma, en consecuencia, se deben considerar a modo de cuantificar su efecto en la ciudadanía, así como el entorno.

Para medir la generación de externalidades se recurrirá a un cuestionario de tres preguntas para cada usuario o ejecutor encuestado.

Tabla 4: Pregunta asociada a la generación de externalidades.

Número	Preguntas Externalidades Positivas	Si = 1 o No = 0
P1.i	¿Genera la intervención impactos positivos en el ecosistema?	
P2.i	¿Genera la intervención impactos positivos en los aspectos sociales del área de influencia?	
P3.i	¿Se generan impactos económicos positivos indirectos adicionales como consecuencia de la ejecución de la intervención?	

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

Cada pregunta será promediada entre todos los encuestados, que serán tanto usuarios como también ejecutores de la política, resultando así un valor representativo, que se expresa a continuación:

$$\bar{P}_j = \frac{\sum_{i=1}^n P_{j,i}}{n}$$

Donde:

\bar{P}_j : Promedio aritmético de las respuestas a la pregunta j, en que j va de 1 hasta 3.

n : Cantidad de encuestados.

$P_{j,i}$: Respuesta de la pregunta j para el encuestado i .

Finalmente, el indicador de generación de externalidades estará definido por:

$$I_{\text{externalidades}} = \sum_{i=1}^3 w_i * \bar{P}_i$$

Donde:

w_i = Ponderador i -ésimo establecido por los expertos. ($w_1 = 0,25$, $w_2 = 0,4$ y $w_3 = 0,35$)

\bar{P}_i = Promedio Aritmético de la pregunta i -ésimo.

El medio de verificación serán las encuestas de percepción de los usuarios y ejecutores de la política.

Valor de la Confianza: Esta es la tercera fuente mencionada por Reategui (2015). Siendo la más importante en cuanto a la medición de la relación entre la ciudadanía y el Estado. En este sentido se miden los niveles de confianza y legitimidad que existen respecto al acceso de la información pública de la intervención, también mide el nivel de acceso a la gestión de recursos e intervenciones que realiza la institución y también el nivel de participación que tiene la ciudadanía tanto en el diseño, formulación y evaluación de las intervenciones.

Acceso a la información del servicio: Este subcriterio del valor de la confianza, mide el nivel de accesibilidad que posee la ciudadanía para optar a recibir el beneficio de la intervención que se encuentra a su disposición. En esta dimensión se mide la disponibilidad de información general del beneficio, así como también información más específica tales como las bases de postulación y finalmente si existe una transparencia en el proceso de selección.

El indicador a utilizar será un cuestionario que se muestra a continuación.

Tabla 5: Preguntas asociadas al acceso a la información del servicio.

Número	Preguntas	Si = 1 o No = 0
P1	¿Está la información general del instrumento de fomento disponible en la página web u oficina de la institución?	
P2	¿Es posible acceder a las bases de postulación al instrumento a través de la página web u oficina?	
P3	¿Existe una transparencia del proceso de selección?	

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

El medio de verificación de este cuestionario será la información disponible en la oficina y página web de la institución, en este caso la ENAMI. Respecto al indicador, éste se definirá como:

$$I_{\text{Acceso Información Servicio}} = \sum_{i=1}^3 w_i * P_i$$

Donde:

$I_{\text{Acceso Información Servicio}}$ = Indicador de acceso a la información del servicio.

w_i = Ponderador i-ésimo definido por los expertos. ($w_1 = 0,6$, $w_2 = 0,35$ y $w_3 = 0,15$)

P_i : Pregunta i-ésima del cuestionario.

Acceso a la información de la gestión: En este subcriterio del valor de la confianza, se releva la importancia de contar con canales de acceso a información que permitan medir el nivel de gestión y buen uso de los recursos públicos que son utilizados para financiar las intervenciones; también se considera la existencia de auditorías de parte de los organismos competentes. Finalmente, se considera también la existencia de cuentas públicas de parte de la institución ejecutora de la intervención.

Tabla 6: Preguntas asociadas a la información de la gestión.

Número	Preguntas	Si = 1 o No = 0
P1	¿Se encuentra disponible en la página web institucional, o a disposición del público, un	

	reporte o memoria que señale los aspectos de gestión de la intervención?	
P2	¿Existen evaluaciones públicas de organismos externos respecto de la intervención?	
P3	¿Existe rendición de cuentas pública de parte de la institución ejecutora de la intervención?	

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

El medio de verificación de este cuestionario será la información disponible en la oficina y página web de la institución, en este caso la ENAMI; además se considerarán las bases de datos de los organismos. Respecto al indicador, éste se definirá como:

$$I_{\text{Acceso Información Gestión}} = \sum_{i=1}^3 w_i * P_i$$

Donde:

$I_{\text{Acceso Información Gestión}}$ = Indicador de acceso a la información de la gestión.

w_i = Ponderador i-ésimo definido por los expertos. ($w_1 = 0,15$, $w_2 = 0,6$ y $w_3 = 0,25$)

P_i : Pregunta i-ésimo del cuestionario.

Accesibilidad a participación: Este subcriterio del valor de la confianza, mide la disponibilidad de canales de información que permita a la ciudadanía plantear sus descargos, sugerencias y opiniones en general, en cuanto a la gestión y también respecto al diseño de las intervenciones que se realizan.

Tabla 7: Preguntas asociadas a la accesibilidad a participación.

Número	Preguntas	Si = 1 o No = 0
P1	¿Existen canales formales para evaluar los informes, memorias o reportes de la intervención de parte de la ciudadanía?	
P2	¿Existen encuestas de retroalimentación de los usuarios respecto al servicio público brindado?	

P3	¿Existen canales vinculantes que permitan a la ciudadanía participar en el diseño o implementación de la intervención?	
----	--	--

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

El medio de verificación será la información entregada por la misma institución a través de documentos formales y también su página web. Respecto al indicador, este estará definido como:

$$I_{\text{Acceso a Participación}} = \sum_{i=1}^3 w_i * P_i$$

Donde:

$I_{\text{Acceso a Participación}}$ = Indicador de acceso a participación.

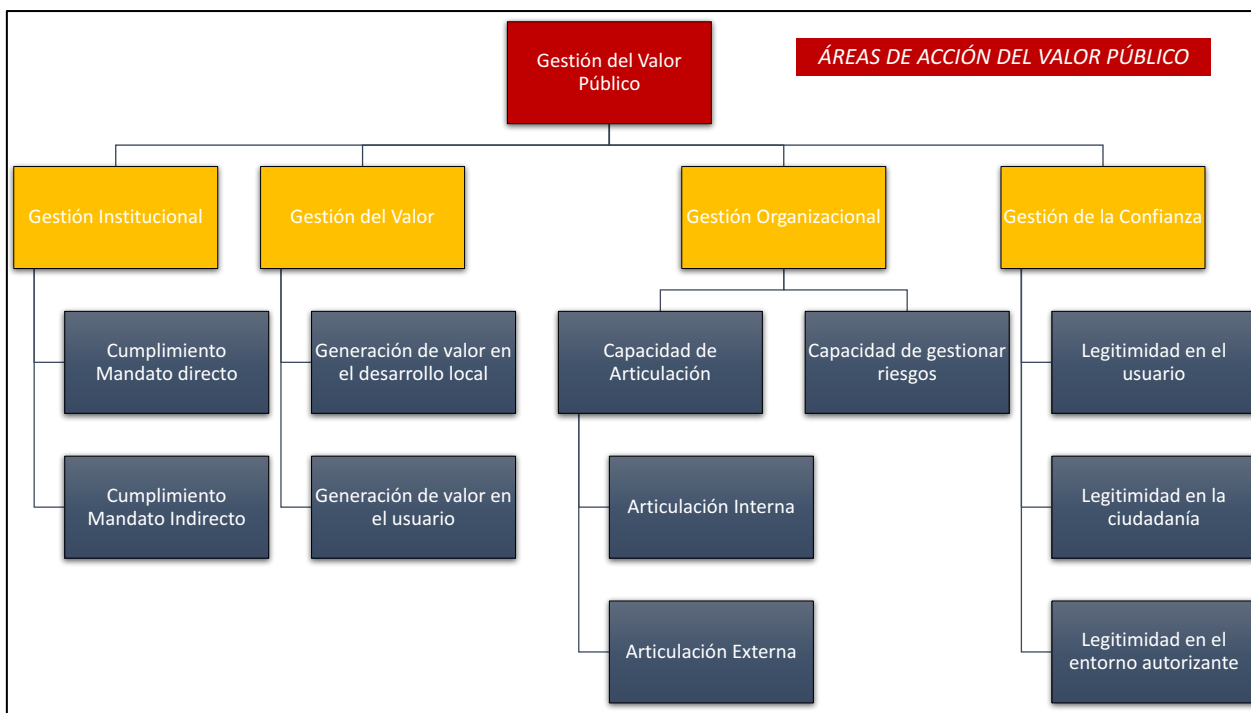
w_i = Ponderador i-ésimo definido por los expertos. ($w_1 = 0,6$, $w_2 = 0,25$ y $w_3 = 0,15$)

P_i : Pregunta i-ésima del cuestionario.

5.2.2 Modelo de gestión del Valor Público

Este modelo se generó a partir de lo planteado por Mokate y Saavedra (2006) el cual busca medir, a un nivel gerencial, los elementos que el directivo público debe gestionar para conseguir la creación de valor público.

Ilustración 15: Modelo que mide el nivel de gestión del valor público.



Fuente: Elaboración Propia, 2017.

5.2.2.1 Glosario e indicadores del Modelo de Componentes que crean Valor Público

Gestión del Valor Público: Este criterio hace referencia a lo señalado por Mokate y Saavedra (2006) respecto a que el valor público se genera a partir de la gestión de tres elementos: La gestión programática, la gestión política y la gestión organizacional; no obstante, se agregó un cuarto tipo de gestión en que el directivo público debe ser capaz de evaluar el valor que está creando. Estas cuatro dimensiones permiten gestionar la creación de valor público.

Gestión Institucional: Este es uno de los criterios principales que definen la gestión del valor público. En específico se refiere al cumplimiento de la misión y visión organizacional, no sólo en términos del mandato legal o directo, sino también del mandato indirecto que imprime el mismo director y la institución mediante una agenda estratégica o políticas propias.

Mandato Legal o Directo: Este subcriterio de la gestión institucional, analiza el mandato político que dio origen a las funciones que desempeña la institución. A partir de ello se evalúa si los instrumentos o intervención son pertinentes a los principios rectores que definen el alcance de acción.

Tabla 8: Preguntas asociadas al mandato legal o directo.

Número	Preguntas	Si = 1 o No = 0
P1	¿Está la intervención señalada en el mandato formal (leyes, decretos, etc.) de la organización?	
P2	¿Está la intervención desarrollada conceptualmente en los documentos internos de la organización?	
P3	¿Están señaladas explícitamente las metas de cobertura de la intervención?	

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

El medio de verificación serán los decretos o leyes que dan origen y poder a la institución, así como los reglamentos y protocolos internos de funcionamiento. El indicador del mandato directo estará definido por:

$$I_{Mandato\ Directo} = \sum_{i=1}^3 w_i * P_i$$

Donde:

$I_{Mandato\ Directo}$ = Indicador del mandato directo.

w_i = Ponderador i-ésimo definido por los expertos. ($w_1 = 0,4$, $w_2 = 0,25$ y $w_3 = 0,35$)

P_i : Pregunta i-ésimo del cuestionario.

Mandato Indirecto: Este subcriterio de la gestión institucional, se refiere al mandato que no está relacionado directamente al mandato político, sino a lo que el directivo público o la institución imprimen a su labor. En este sentido se evalúa la pertinencia de las políticas con la agenda programática que posee la institución y también si los programas fueron generados en conjunto con los Stakeholders involucrados en el proceso.

Tabla 9: Preguntas asociadas al mandato indirecto.

Número	Preguntas	Si = 1 o No = 0
--------	-----------	-----------------

P1	¿Está señalada la intervención en el mandato informal de la organización (agenda estratégica de la dirección)?	
P2	¿Se han realizado cambios o mejoras a la intervención durante la actual administración?	
P3	¿Se han hecho cambios en el diseño o implementación de los instrumentos a partir de sugerencias u opiniones de interesados externos a la organización?	

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

A partir de estas preguntas anteriormente señaladas, se define el indicador a continuación:

$$I_{Mandato\ Indirecto} = \sum_{i=1}^3 w_i * P_i$$

Donde:

$I_{Mandato\ Indirecto}$ = Indicador del mandato indirecto.

w_i = Ponderador i-ésimo definido por los expertos. ($w_1 = 0,4$, $w_2 = 0,25$ y $w_3 = 0,35$)

P_i : Pregunta i-ésima del cuestionario.

El medio de verificación será los documentos internos de la organización, en este caso la ENAMI.

Gestión del Valor: Señala al quehacer del directivo público para gestionar que efectivamente la intervención o política esté creando valor, tanto en el desarrollo local de la población objetivo o bien individualmente en el usuario.

Generación en el desarrollo local: Este subcriterio de la gestión del valor, se refiere a las acciones que evidencian la creación de valor para el territorio o área de influencia en la cual está siendo ejecutada la intervención.

Tabla 10: Preguntas asociadas a la generación en el desarrollo local.

Número	Preguntas	Si = 1 o No = 0
P1	¿Existen estudios que midan el impacto ambiental de la intervención?	
P2	¿Existen estudios que midan el impacto social de la intervención?	
P3	¿Se han realizado estudios de percepción de la intervención en el área de influencia?	

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

$$I_{\text{Generación Desarrollo Local}} = \sum_{i=1}^3 w_i * P_i$$

Donde:

$I_{\text{Generación Desarrollo Local}}$ = Indicador de la generación de desarrollo local.

w_i = Ponderador i-ésimo definido por los expertos. ($w_1 = 0,25$, $w_2 = 0,4$ y $w_3 = 0,35$)

P_i : Pregunta i-ésima del cuestionario.

El medio de verificación será los documentos internos de la organización, en este caso la ENAMI.

Generación de valor en el usuario: Se releva los factores de medición que permiten establecer si la política o intervención está causando efectos en la población objetivo o bien el usuario de la misma.

Tabla 11: Preguntas asociadas a la generación de valor en el usuario.

Número	Preguntas	Si = 1 o No = 0
P1	¿Se realizaron estudios acerca del impacto de la intervención en el usuario?	
P2	¿Existen encuestas que midan la percepción del usuario acerca del valor generado en la intervención antes y después de su ejecución?	

P3	¿Existen estudios acerca de la pertinencia de las necesidades que dieron origen a la intervención?	
----	--	--

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

De acuerdo a las preguntas anteriores, es posible definir el indicador que medirá la generación de valor en el usuario:

$$I_{\text{Generación valor en el usuario}} = \sum_{i=1}^3 w_i * P_i$$

Donde:

$I_{\text{Generación valor en el usuario}}$ = Indicador de la generación de desarrollo local.

w_i = Ponderador i-ésimo definido por los expertos. ($w_1 = 0,6$, $w_2 = 0,15$ y $w_3 = 0,25$)

P_i : Pregunta i-ésima del cuestionario.

El medio de verificación será los documentos internos de la organización, en este caso la ENAMI.

Gestión Organizacional: Este criterio principal asociado a la gestión del valor público, se relaciona directamente con la planificación operativa de la organización. Esto permite monitorear y evaluar los aspectos internos relacionados con la capacidad que posee la organización para llevar a cabo el mandato entregado. En este aspecto se evalúan la capacidad de articulación interna que posea la organización, la vinculación externa que tenga respecto a otros organismos interdependientes de las labores que realiza y la capacidad de esta misma organización para gestionar los riesgos con el fin de mitigar sus efectos, así como también sus ocurrencias.

Capacidad de Articulación: Este subcriterio de la gestión organizacional, busca medir cuán capaz es la institución ejecutora o diseñadora de la intervención para articularse tanto en forma interna como externa para generar valor público.

Articulación Externa: Este subcriterio de la capacidad de articulación, mide la capacidad de la organización para vincularse con el entorno, ya sean otras instituciones o bien con los usuarios y la sociedad civil.

Tabla 12: Preguntas asociadas a la articulación externa.

Número	Preguntas	Si = 1 o No = 0
P1	¿Existen convenios de colaboración con otras instituciones públicas que impacten en el diseño, implementación o resultado de la implementación?	
P2	¿Existen convenios con parte de la sociedad civil organizada para mejorar los aspectos de la intervención?	
P3	¿Existe una definición del mapa de involucrados que permita conocer el alcance que posee la intervención?	

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

A partir del cuadro anterior, es posible generar el indicador que mida la articulación externa de la organización:

$$I_{\text{Articulación externa}} = \sum_{i=1}^3 w_i * P_i$$

Donde:

$I_{\text{Articulación externa}}$ = Indicador de la articulación externa.

w_i = Ponderador i-ésimo definido por los expertos. ($w_1 = 0,4$, $w_2 = 0,25$ y $w_3 = 0,35$)

P_i : Pregunta i-ésima del cuestionario.

El medio de verificación será los documentos internos de la organización, en este caso la ENAMI.

Articulación Interna: Este subcriterio de la capacidad de articulación, mide la capacidad que posee la organización para llevar a cabo el mandato, en términos de generar una comunicación eficiente y eficaz entre los departamentos interdependientes de una misma política o programa. Considera la definición de los roles al interior de la organización, el flujo de información entre los diferentes departamentos o divisiones involucradas y la capacidad para evaluarse entre pares respecto a la gestión que realizan.

Tabla 13: Preguntas asociadas a la articulación interna.

Número	Preguntas	Si = 1 o No = 0
P1	¿Están definidos explícitamente los involucrados internos de la intervención?	
P2	¿Existe intercambio de información entre los departamentos respecto a la gestión o ejecución de la intervención?	
P3	¿Existe retroalimentación de los distintos incumbentes en la organización respecto a la gestión de sus pares?	

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

A partir del cuestionario anterior, se construye el indicador que mida la capacidad de articulación interna:

$$I_{\text{Articulación interna}} = \sum_{i=1}^3 w_i * P_i$$

Donde:

$I_{\text{Articulación interna}}$ = Indicador de la articulación interna.

w_i = Ponderador i-ésimo definido por los expertos. ($w_1 = 0,4$, $w_2 = 0,25$ y $w_3 = 0,35$)

P_i : Pregunta i-ésima del cuestionario.

El medio de verificación será los documentos internos de la organización, en este caso la ENAMI.

Capacidad de gestionar riesgos: Este subcriterio de la gestión organizacional, busca medir la capacidad que posee la organización para mitigar los efectos o bien prevenir la ocurrencia de fenómenos que pongan en riesgo el cumplimiento del propósito de la intervención.

Tabla 14: Preguntas asociadas a la capacidad de gestionar riesgos.

Número	Preguntas	Si = 1 o No = 0
P1	¿Existen estudios que midan los potenciales riesgos de la intervención?	
P2	¿Existen protocolos para mitigar los impactos de los riesgos de la intervención?	
P3	¿Existen protocolos para disminuir la probabilidad de riesgos en la intervención?	

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

El criterio construido a partir de las preguntas anteriores, se define a continuación:

$$I_{\text{Capacidad de gestionar riesgos}} = \sum_{i=1}^3 w_i * P_i$$

Donde:

$I_{\text{Capacidad de gestionar riesgos}}$ = Indicador de la articulación interna.

w_i = Ponderador i-ésimo definido por los expertos. ($w_1 = 0,4$, $w_2 = 0,25$ y $w_3 = 0,35$)

P_i : Pregunta i-ésima del cuestionario.

El medio de verificación será los documentos internos de la organización, en este caso la ENAMI.

Gestión de la Confianza: Este criterio principal asociado a la gestión del valor público, hace referencia a la autorización de los diferentes agentes intervinientes en la formulación y análisis de la política o intervención pública. En primer lugar, se considera al usuario, como el destinatario del programa o instrumento quien legitima esta acción en virtud de una necesidad que presenta a la institución del Estado como formuladora o ejecutora. También se considera a la ciudadanía, no representada necesariamente en el usuario, sino como la fuente de legitimidad que entrega el uso de recursos públicos, de parte de la organización, y cómo se deben ejecutar los diferentes mecanismos de probidad en torno a los mismos. Se considera además el entorno autorizante como aquel que entrega conforme la autorización para el uso de recursos públicos en una determinada intervención.

Legitimidad del Usuario: Este es un subcriterio asociado a la gestión de la confianza, el cual hace referencia a la relevancia que le entrega el usuario del programa o intervención a la institución responsable, para que ellos sean los diseñadores o ejecutores de los mismos, considerando los aspectos de una construcción social y cómo la institución está enfocada en aquella población objetivo.

Tabla 15: Preguntas asociadas a la legitimidad del usuario.

Número	Preguntas	Si = 1 o No = 0
P1.i	¿Considera valioso el diseño de las políticas de fomento para la pequeña y mediana minería de ENAMI?	
P2.i	¿Considera valiosa la ejecución de estas mismas políticas de parte de ENAMI?	
P3.i	¿Cree que debiera ser otra la institución responsable de estas políticas?	

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

Donde i representa al usuario o ejecutor i-ésimo.

Cada pregunta será promediada entre todos los usuarios de la intervención encuestados, resultando así un valor representativo que se expresa a continuación:

$$\bar{P}_j = \frac{\sum_{i=1}^n P_{j,i}}{n}$$

Donde:

\bar{P}_j : Promedio aritmético de las respuestas a la pregunta j-ésima, en que j va de 1 hasta 3.

n: Cantidad de encuestados.

$P_{j,i}$: Respuesta de la pregunta j-ésima para el encuestado i-ésimo.

Finalmente, el indicador de la legitimidad del usuario estará definido por:

$$I_{Legitimidad\ del\ usuario} = \sum_{i=1}^3 w_i * \bar{P}_i$$

Donde:

w_i = Ponderador i-ésimo establecido por los expertos. ($w_1 = 0,6$, $w_2 = 0,35$ y $w_3 = 0,15$)

\bar{P}_i = Promedio Aritmético de la pregunta i-ésima.

Las respuestas serán obtenidas de la percepción de los encuestados, que son tanto usuarios como ejecutores de la política. En este sentido vale la pena rescatar que debe ser una muestra aleatoria para dar representatividad al valor del indicador obtenido.

Legitimidad Ciudadana: Este subcriterio de la gestión de la confianza se relaciona con la importancia o contrapeso que realiza la sociedad, en un contexto de democracia exigente, en la cual solicita a sus mandatarios que fiscalicen el buen uso de los bienes públicos, en términos de los recursos que son utilizados y la forma en que se rinden cuentas y nivel de transparencia que hay al respecto. Para ello se establecerá un cuestionario que será respondido por la ciudadanía o representantes de la misma a través de la sociedad civil organizada.

Tabla 16: Preguntas asociadas a la legitimidad ciudadana.

Número	Preguntas	Si = 1 o No = 0
P1.i	¿Considera que los recursos que se gastan en la ENAMI para el instrumento de fomento son bien utilizados?	
P2.i	¿Considera que existe un buen nivel de transparencia de la gestión de los recursos para el instrumento de fomento de ENAMI?	
P3.i	¿Cree necesaria una auditoría o fiscalización sobre la gestión del instrumento de fomento en particular?	

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

Al igual que el criterio anterior, cada pregunta será promediada entre los encuestados, resultando así un valor representativo que se expresa a continuación:

$$\bar{P}_j = \frac{\sum_{i=1}^n P_{j,i}}{n}$$

Donde:

\bar{P}_j : Promedio aritmético de las respuestas a la pregunta j-ésima, en que j va de 1 hasta 3.

n: Cantidad de encuestados.

$P_{j,i}$: Respuesta de la pregunta j-ésima para el encuestado i-ésimo.

Finalmente, el indicador de la legitimidad ciudadana estará definido por:

$$I_{Legitimidad\ ciudadana} = \sum_{i=1}^3 w_i * \bar{P}_i$$

Donde:

w_i = Ponderador i-ésimo establecido por los expertos. ($w_1 = 0,6$, $w_2 = 0,35$ y $w_3 = 0,15$)

\bar{P}_i = Promedio Aritmético de la pregunta i-ésima.

Las respuestas serán obtenidas de la percepción de los encuestados, para los cuales se considerará una muestra aleatoria.

Legitimidad Entorno Autorizante: La legitimidad del entorno autorizante se centra en cómo el directivo público gestiona la autorización en el uso de recursos en una intervención específica, mediante mecanismos de comunicación del cumplimiento de objetivos o bien legitimando su actuar frente a sus autoridades directas.

Para medir este indicador, se generará un proxy que vinculará las metas establecidas anualmente para la intervención pública. Se aplicará el criterio que en caso de mantenerse o existir un aumento en la meta planificada se entenderá que la intervención sigue siendo legítima y existen recursos públicos para su uso. Por el contrario, en caso que la meta de cobertura disminuya, entonces no existe una total legitimidad de la eficacia y eficiencia de la intervención para cumplir con los objetivos propuestos de parte del entorno autorizante.

$$I_{ea1} = \frac{\text{Meta de cobertura para el año actual } i}{\text{Meta de cobertura para el año } i - 1}$$

Este indicador será transformado mediante la siguiente función:

$$f_{\text{entorno autorizante } 1} = \begin{cases} 1 & \text{si } I_{ea} \geq 1 \\ 0 & \text{si } I_{ea} < 1 \end{cases}$$

Donde:

$f_{\text{entorno autorizante } 1}$ = Indicador del logro en cobertura.

I_{ea} : Indicador de la legitimidad del entorno autorizante sin transformar.

El medio de verificación son las Glosas presupuestarias de los años definidos por los subíndices.

Otro indicador guarda relación con las investigaciones por irregularidades llevadas a cabo por los organismos correspondientes de fiscalizar a la institución pública. El medio verificador de estos serán los registros de entidades como COCHILCO y la Contraloría General de la República.

Este indicador estará representado por una función lineal por partes, definida por:

$$f_{\text{entorno autorizante } 2} = \begin{cases} 1 & \text{si } a = 0 \\ 0 & \text{si } a > 1 \end{cases}$$

Donde:

$f_{\text{entorno autorizante } 2}$ = Indicador 2 de la Legitimidad Entorno Autorizante.

a : Investigaciones realizadas sobre el instrumento.

Finalmente, el indicador final de la legitimidad del entorno autorizante estará determinado por la siguiente fórmula:

$$I_{\text{Legitimidad ciudadana}} = \sum_{i=1}^3 w_i * f_{\text{entorno autorizante } i}$$

Donde:

w_i = Ponderador i-ésimo establecido por los expertos. ($w_1 = 0,7$ y $w_2 = 0,3$)

$f_{\text{entorno autorizante } i}$ = Función de transformación del indicador de legitimidad del entorno autorizante i -ésimo.

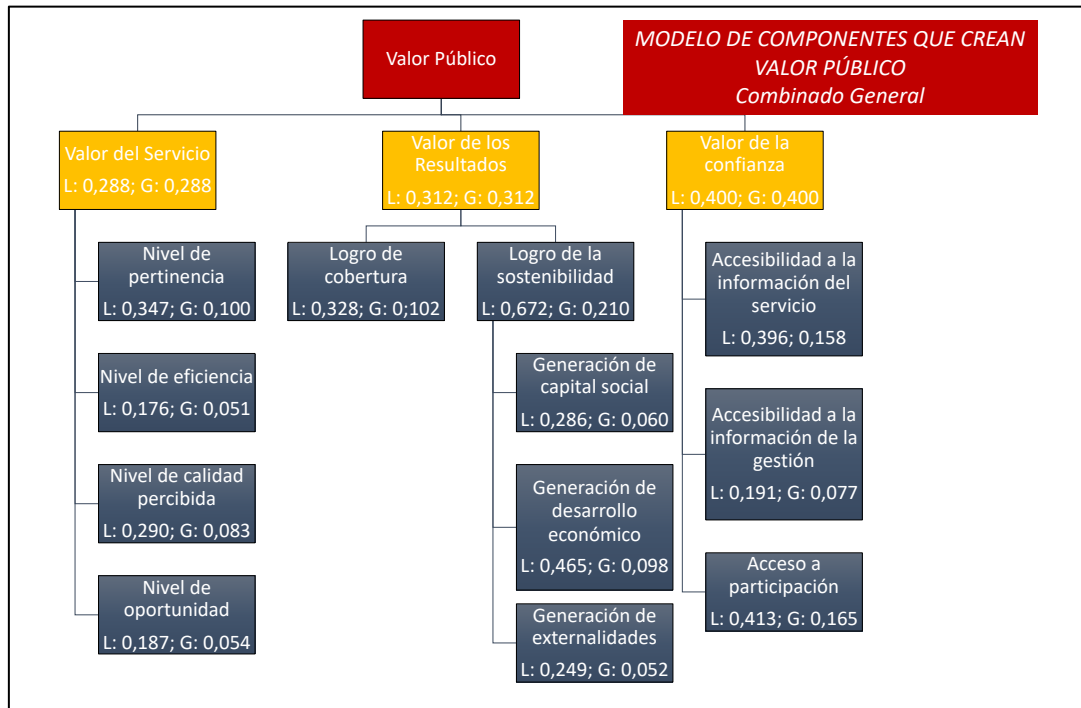
CAPÍTULO 6 DESARROLLO DEL MODELO

6.1 Resultados y Ponderadores

6.1.1 Modelo de Componentes que crean Valor Público

A partir de las entrevistas realizadas al panel de expertos, se pudo determinar los ponderadores para este primer modelo, que busca medir el nivel de creación de Valor Público a través de los componentes que lo constituyen.

Ilustración 16: Modelo combinado de componentes que crean Valor Público.



Fuente: Elaboración Propia, 2018

De la ilustración anterior se desprende que, del combinado general de expertos, aquel criterio que más incidencia tiene en la creación de valor público es el Valor de la Confianza que se establece como un pilar en las relaciones entre la ciudadanía y las instituciones públicas. En particular se releva como consecuencia que, si bien la intervención pública que provee una institución, puede generar un valor en el servicio que, así como también en los resultados, es en la confianza donde la ciudadanía espera un mayor esfuerzo de sus mandatarios, puesto que permitiría a través de ello lograr un mayor valor público.

Este modelo presenta un nivel de inconsistencia global del 0,39%. Ahora bien, al analizar los subcriterios de cada criterio principal, se observa que, en el Valor del Servicio, es la pertinencia de la intervención, es decir, si atiende efectivamente a la necesidad para la cual fue creada, lo más importante. En orden de importancia, es seguido por el nivel de calidad percibida que, como indica Moore (1998), se relaciona con una lógica similar al

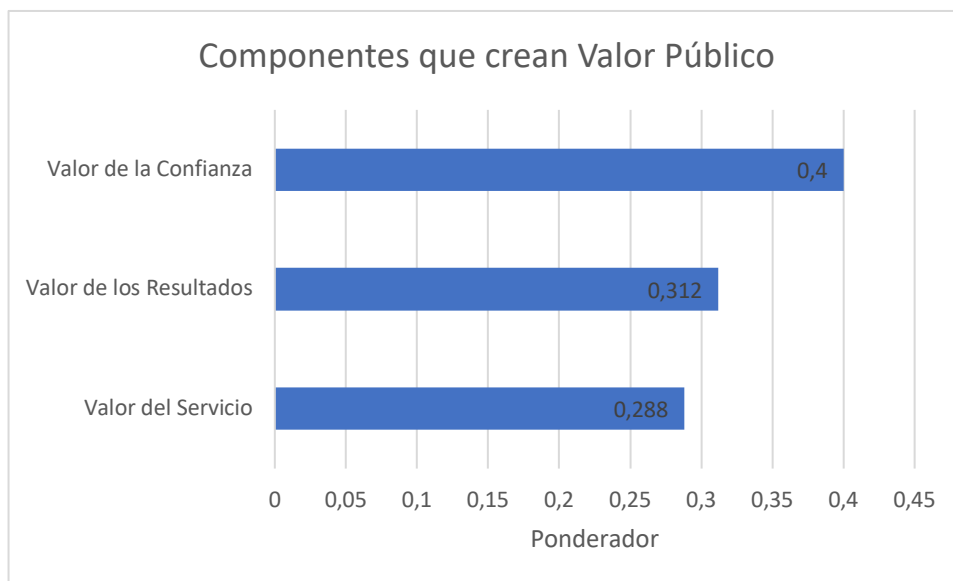
sector privado. En tercer lugar, en cuanto a importancia, se encuentra el nivel de oportunidad, relacionándose con el tiempo de espera y atención que tiene el usuario. Finalmente se encuentra el nivel de eficiencia, el cual se vincula al buen uso de los recursos públicos para diseñar e implementar la intervención pública.

Respecto al Valor de los Resultados, se desprende que tiene una mayor incidencia el logro de la sostenibilidad que el logro de la cobertura. El primero se relaciona a un desarrollo integral de la sociedad en términos del capital social que se crea a partir de una intervención pública, el desarrollo económico y las externalidades positivas consecuentes del mismo. Respecto a la cobertura, se encuentra relacionada al logro en atender a la población objetivo para la cual fue diseñada la intervención.

Respecto al logro en sostenibilidad, se considera más importante generar un desarrollo económico, mientras que en segundo lugar está la generación de capital social y la generación externalidades en un tercero.

En relación al Valor de la Confianza, el combinado general del panel de expertos señaló que considera más importante el acceso a la participación, es decir, el generar una intervención pública a partir de una coproducción de los involucrados, considerando así las variadas visiones que puedan existir de un problema social. En segundo lugar, se señala el acceso a la información del servicio, el que permite a los usuarios optar a percibir de los beneficios que entrega la intervención, siendo entonces de público conocimiento sus requisitos. Luego, en tercer lugar, queda la accesibilidad a la información de la gestión la cual se vincula directamente a los procesos de rendición de cuentas de la institución a cargo de la intervención.

Ilustración 17: Gráfica componentes que crean valor público

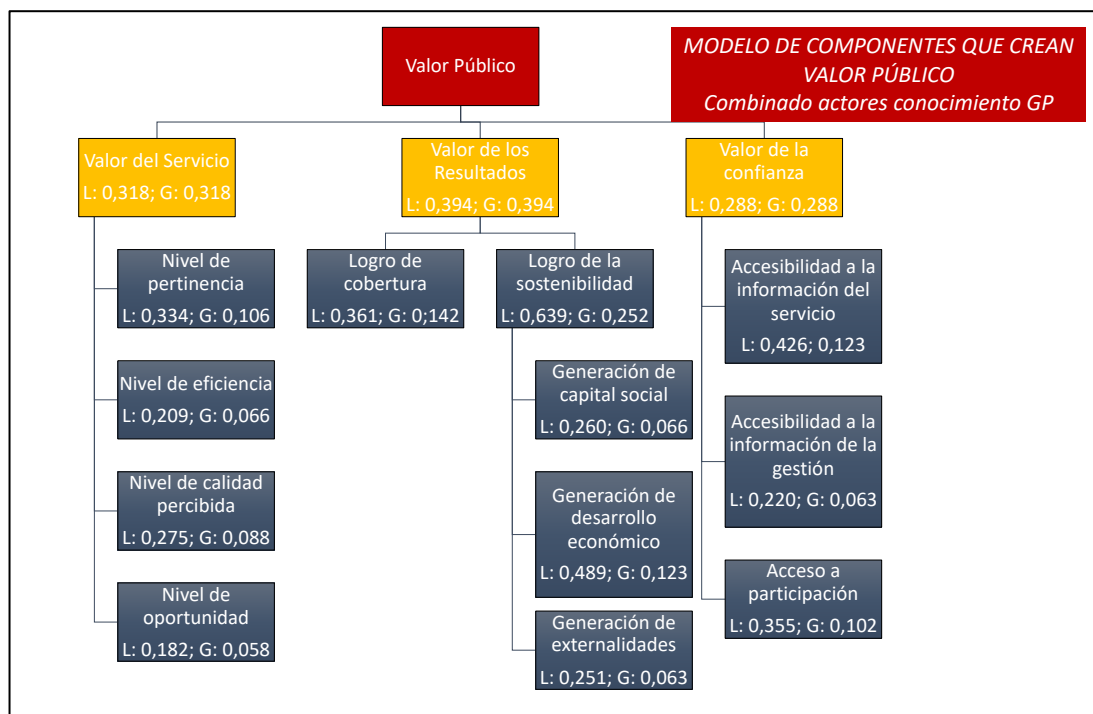


Fuente: Elaboración Propia, 2017.

En la gráfica anterior se puede observar la importancia relativa que se le entregó a la confianza de parte del panel de expertos y que permite concluir que en una intervención pública es este elemento aquel que más valor público puede entregar; no obstante, esto no implica que no sean relevantes las otras dos dimensiones, las cuales también alcanzan valores relativos importantes.

Como se indicó en capítulos anteriores, el panel de experto es bastante diverso. En él es posible diferenciar tres grupos. En primer lugar, se diferencia a un grupo del panel que está constituido por académicos y gestores expertos en administración pública, en consecuencia, poseen un conocimiento tanto de la teoría y práctica. El modelo de criterios ponderados, a partir de este grupo, posee un nivel de inconsistencia de 0,69%.

Ilustración 18: Modelo actores de la gestión pública de los componentes que crean Valor Público.



Fuente: Elaboración Propia, 2018.

En la gráfica anterior se observa que los expertos, del ámbito académico de la gestión pública, poseen una apreciación más equilibrada de los tres criterios principales que definen los componentes que crean valor público. En este sentido ellos señalan que el Valor de los Resultados es más importante, quedando en segundo lugar el Valor del Servicio y en tercero el Valor de la Confianza.

En términos de los resultados, Reategui (2015) señala puede llegar a ser el valor más esperando por la sociedad; no obstante, como se indica en el modelo que contiene el combinado general de expertos, este criterio queda en segundo lugar por detrás del Valor de la Confianza.

En el criterio general del Valor del Servicio, aquel subcriterio de mayor importancia resultó ser el nivel de pertinencia que tenga la intervención pública; en segundo lugar, se encuentra el nivel de calidad percibida, luego el nivel de eficiencia y finalmente el nivel de oportunidad.

Respecto al valor de los resultados, al igual que el modelo combinado general, los expertos de este subgrupo tienen una mayor correspondencia por el logro de la sostenibilidad por sobre el logro de cobertura. En el primero consideran que la generación de desarrollo económico antecede, en términos de importancia, a la generación de capital social y luego a las externalidades.

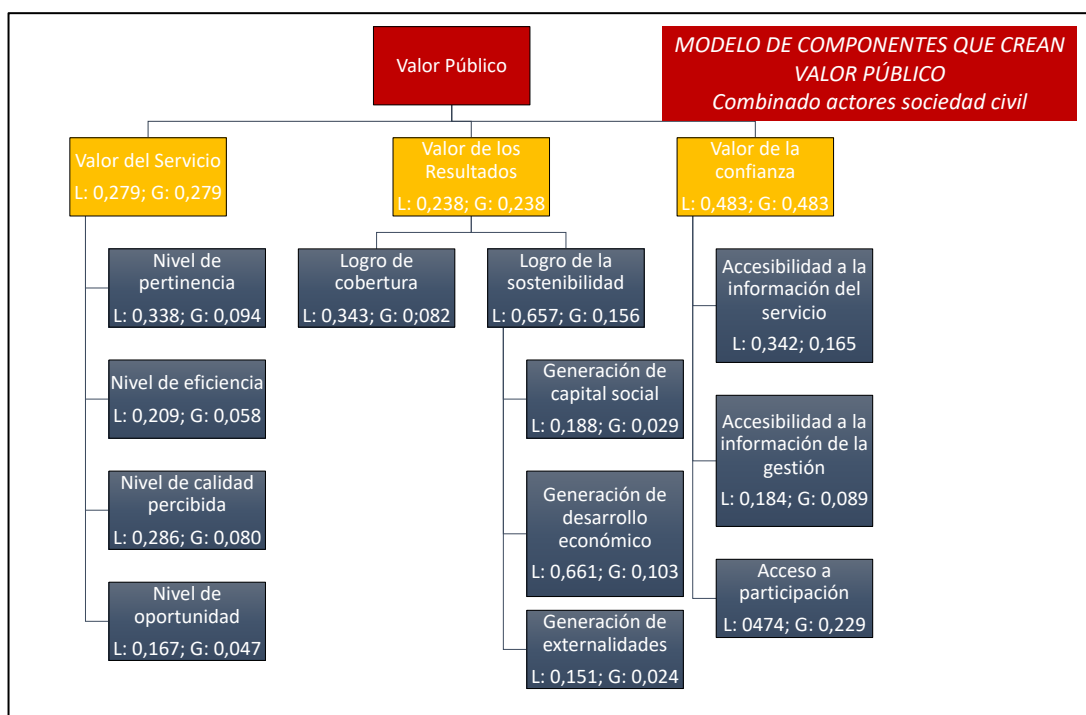
Finalmente, en el valor de la confianza, consideran que la accesibilidad a la información del servicio es más importante que el acceso a la participación, y éste su la vez es más importante que la accesibilidad información de la gestión.

Otro de los análisis de este modelo se realizó para el grupo compuesto por actores de la sociedad civil. En él destacó el Valor de la Confianza, alcanzando un valor de 0,483 de un máximo de 1. Posteriormente, en orden de importancia, viene el Valor del Servicio y en último lugar el Valor de los Resultados.

En este subgrupo que contiene a actores de la sociedad civil, resulta similar la importancia que se le dio al Valor de la Confianza en el combinado general; no obstante, hay diferencia entre el Valor del Servicio y el Valor de los Resultados que cambian en orden. En este sentido se releva nuevamente la importancia de contar con una relación de confianza entre el mandante y mandatario, lo que generará también legitimidad en las acciones de este último.

Respecto al nivel de inconsistencia que se posee en las percepciones de los actores de la sociedad civil es bajo, alcanzando un valor de 1,60%.

Ilustración 19: Modelo actores sociedad civil de componentes que crean Valor Público.



Fuente: Elaboración Propia, 2018.

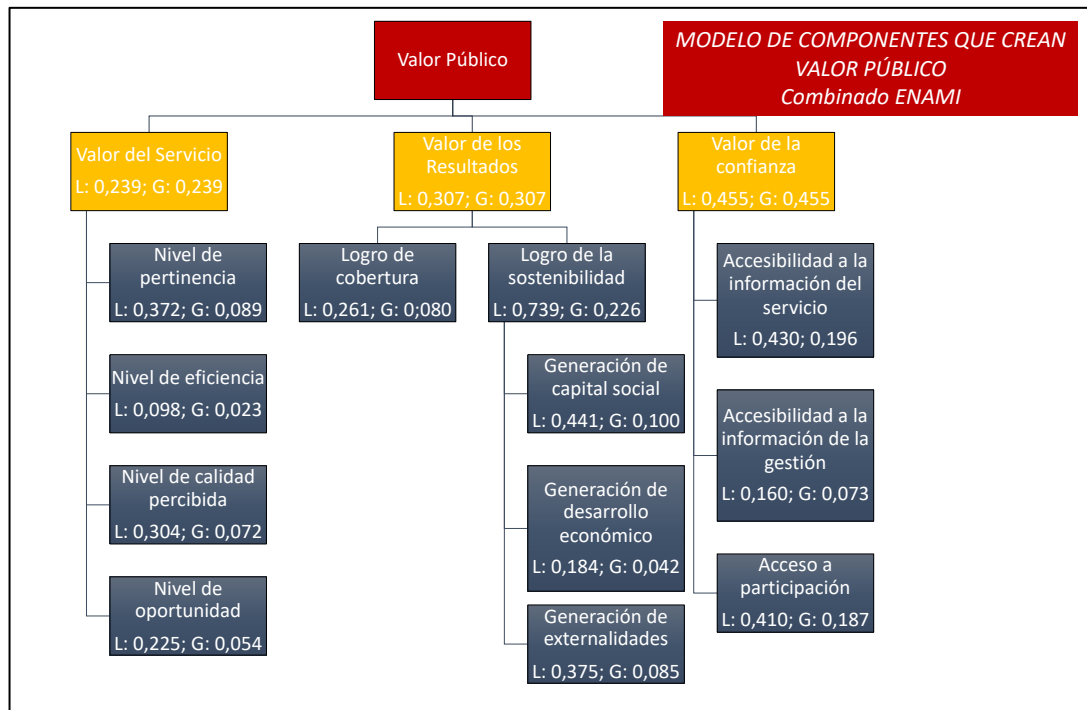
En relación al Valor del Servicio, los actores de la sociedad civil consideran en mayor importancia el nivel de pertinencia, en segundo el nivel de la calidad percibida, en tercero el nivel de eficiencia y, en cuarto lugar, el nivel de oportunidad. Dado este orden, se puede señalar que, a la sociedad civil, le interesa que la intervención pública esté alineada con la necesidad que dio origen a la problemática que se desea solucionar; asimismo se interesa en que la calidad de ésta, como segunda derivada, sea alta.

Respecto al Valor de los Resultados, la sociedad civil estima que el logro de la sostenibilidad es mucho más importante que el logro de la cobertura. En relación al logro de la sostenibilidad considera mucho más importante a la generación de un desarrollo económico que la generación de capital social y las externalidades positivas que pudiera generar en el entorno.

Finalmente, del punto de vista del Valor de la Confianza, la sociedad civil considera muy importante el participar íntegramente del diseño e implementación de las intervenciones públicas, en este caso de las que realiza la Empresa Nacional de Minería, mientras que la accesibilidad para optar a recibir el beneficio de la intervención está en segundo lugar, quedando en un tercer orden la rendición de cuentas.

Una tercera mirada del modelo se generó a partir de las percepciones de actores pertenecientes a la Empresa Nacional de Minería (Ver Ilustración 20), en que destaca en importancia al Valor de la Confianza, luego el Valor de los Resultados y finalmente el Valor del Servicio. Respecto a la inconsistencia global de este modelo, ésta alcanza un valor de 6,02%.

Ilustración 20: Modelo actores ENAMI de componentes que crean Valor Público.



Fuente: Elaboración Propia, 2018.

En cuanto al Valor del Servicio, desde la ENAMI consideran más importante el nivel de pertinencia de la intervención, mientras que en segundo lugar queda la calidad percibida, muy similar a lo ponderado por la sociedad civil. En tercer lugar, está el nivel de oportunidad y en último el nivel de eficiencia.

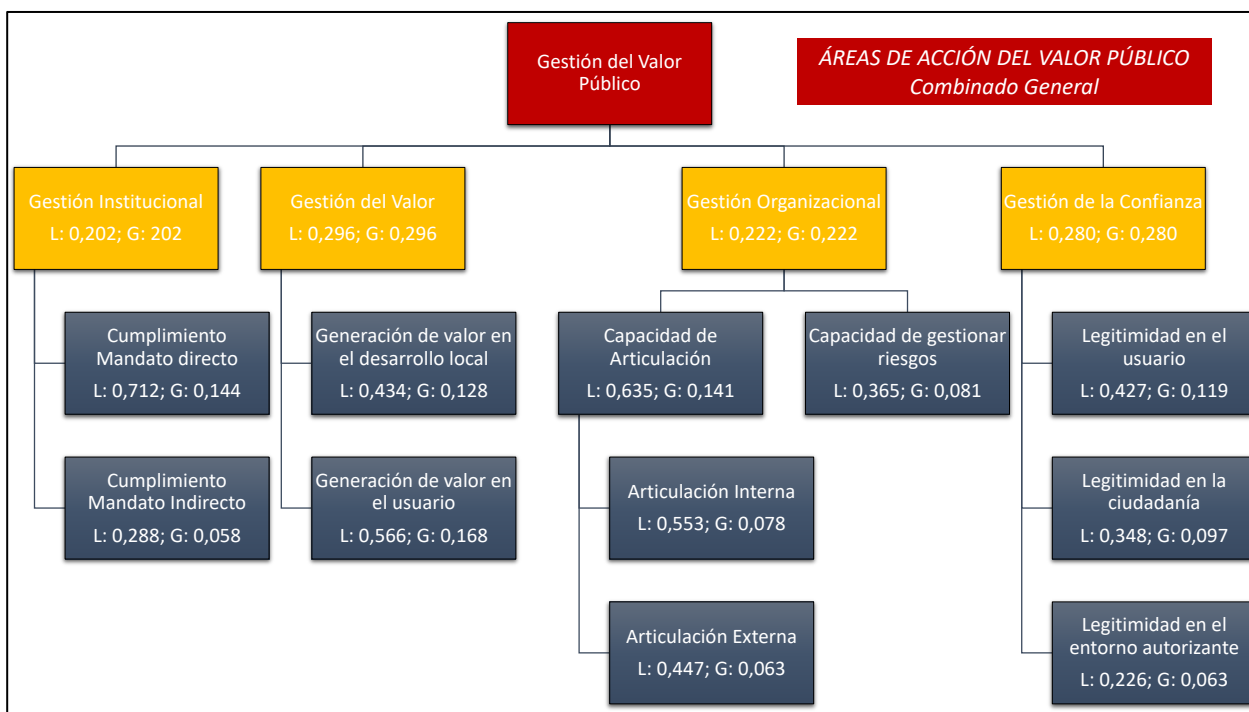
En relación el Valor de los Resultados, los actores de la ENAMI consideran muy importante el logro de la sostenibilidad por sobre el logro de la cobertura. En el primero consideran muy importante la generación de capital social, por sobre el desarrollo económico y la generación de externalidades.

Finalmente, respecto al Valor de la Confianza, se releva el acceso a la información del servicio junto con el acceso a la participación como muy importantes, del punto de vista de ENAMI, mientras que en tercer lugar y con una ponderación bastante menor queda la accesibilidad a la información de la gestión.

6.1.2 Modelo de Gestión Pública

Respecto al segundo modelo generado, el cual mide el nivel de gestión del valor público que tendrán los directivos o gerentes públicos a cargo de la intervención, se releva la importancia de las 4 gestiones identificadas tanto en la teoría de la gestión pública como en las apreciaciones de los expertos, en consecuencia, a través de la misma metodología que se utilizó en el modelo anterior, se determinaron los siguientes ponderadores:

Ilustración 21: Modelo de Gestión del Valor Público.



Fuente: Elaboración Propia, 2018.

De este primer modelo se desprende que existe cierto equilibrio entre los cuatro criterios que definen el nivel de gestión del valor público, el cual posee un nivel de inconsistencia del 3,9%. En primer lugar, se considera importante la Gestión del Valor que se está generando a través de la intervención luego, en el segundo lugar en importancia, la Gestión de la Confianza, lo que se relaciona estrechamente con la legitimidad que se genera en los distintos grupos de interés. En tercer lugar, se encuentra la Gestión Organizacional, derivando en el nivel de articulación y gestión de los riesgos que posee la organización a cargo de la intervención. Finalmente, en cuarto lugar, se encuentra la Gestión Institucional, que se vincula al mandato político que hay detrás de la intervención pública.

Respecto al criterio de la Gestión Institucional, se observa que se considera mucho más importante el mandato directo, es decir, aquel que proviene de la preferencia colectiva, y se materializa a través de una preferencia refinada que se traduce en lineamientos

sustantivos para llevar a cabo la intervención. En segundo se encuentra el cumplimiento del mandato indirecto, vinculado a la impronta que cada directivo público le impone a la institución que dirige a través de una agenda estratégica.

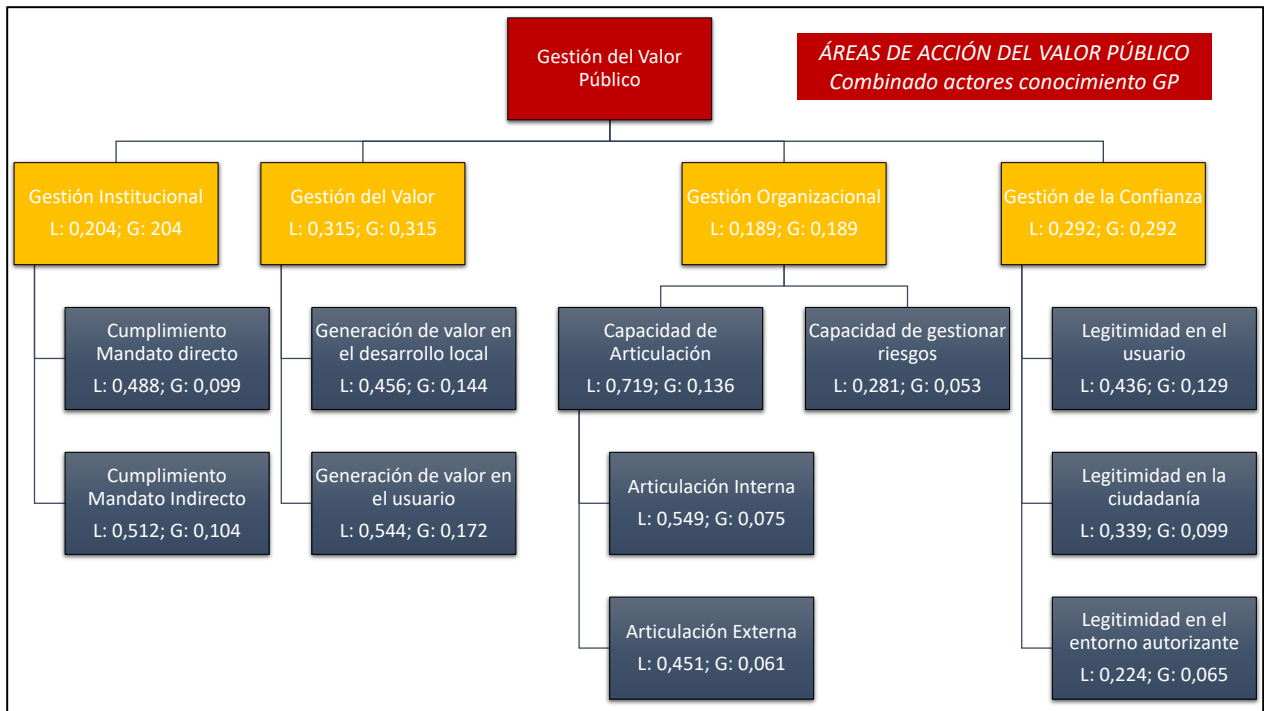
Ahora bien, respecto a la Gestión del Valor, se considera levemente más importante verificar la generación de valor en el usuario antes que la generación de valor en el desarrollo local. Esto implica que resulta casi igualmente importante verificar que se ha creado valor en el grupo focalizado de la intervención como el área de influencia de la misma.

Continuando con la Gestión Organizacional, se considera a la capacidad de la organización para articularse tanto interna como externamente más importante que su capacidad para gestionar los riesgos que pueden ocurrir durante el diseño o implementación de la intervención.

En términos de la Gestión de la Confianza, se considera más relevante generar una legitimidad en el usuario, objeto de la intervención, antes que en la ciudadanía o el entorno autorizante.

Al igual que en el modelo anterior, se generaron modelos ponderados por grupos de actores que representan distintas visiones del valor público. En primer lugar, se generó el modelo que representa a los actores con conocimiento teórico y práctico de la gestión pública. Este modelo presenta una inconsistencia global de 2,46%.

Ilustración 22: Modelo combinado actores de la gestión pública para gestión del Valor Público.



Fuente: Elaboración Propia, 2018.

En este modelo se observa que los actores vinculados a la teoría y práctica de la gestión pública, dan una mayor importancia a la Gestión del Valor, mientras que en segundo lugar relevan la Gestión de la Confianza, luego en tercer lugar queda la Gestión Institucional y en último la Gestión Organizacional.

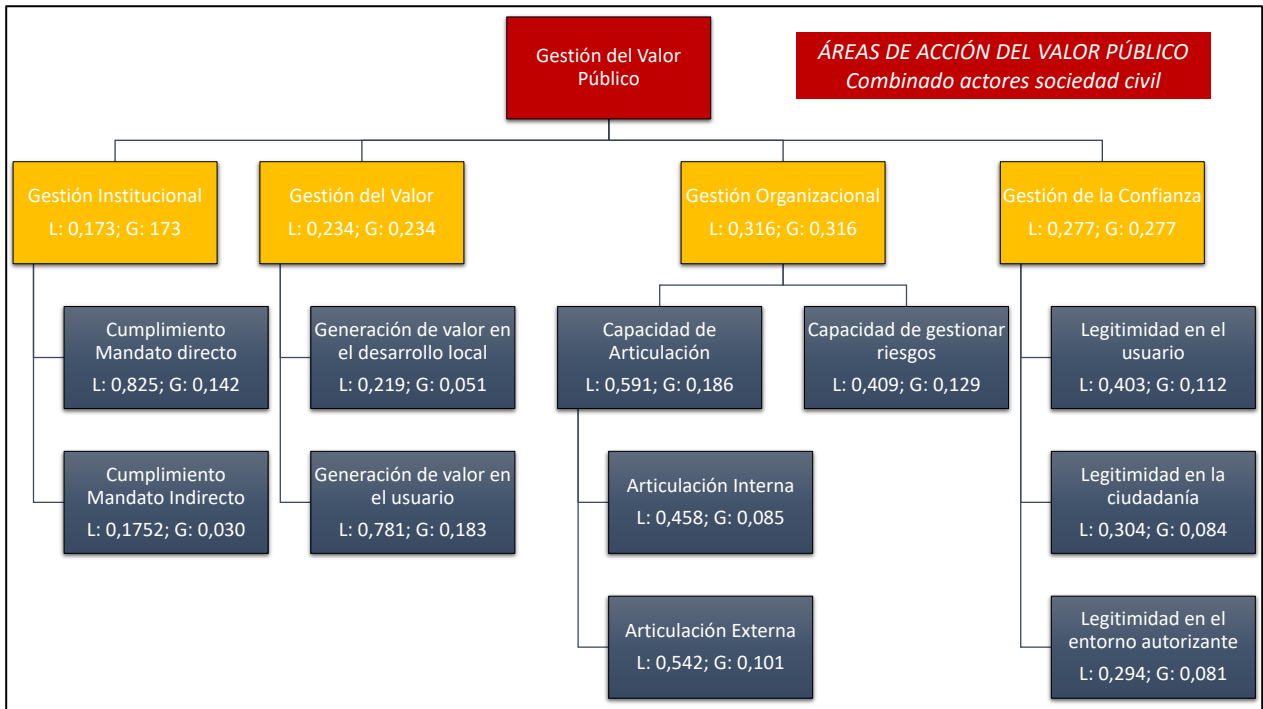
En la Gestión Institucional, consideran un poco más importante el cumplimiento del mandato indirecto que el mandato directo, mientras que en la Gestión del Valor es levemente más relevante, en importancia relativa, la generación de valor en el usuario que en el desarrollo local.

Respecto a la Gestión Organizacional, resulta muy importante la Capacidad de Articulación, en que resultan muy similares la relevancia de la articulación interna y externa.

En cuanto a la Gestión de la Confianza, se considera más importante obtener legitimidad en el usuario, seguido de la legitimidad en la ciudadanía y finalmente la legitimidad en el entorno autorizante.

Un segundo modelo de análisis se generó a partir de los juicios entregados por actores de la sociedad civil. Este modelo tiene una inconsistencia en los juicios del 4,93%.

Ilustración 23: Modelo combinado actores de la sociedad civil para gestión del Valor Público.



Fuente: Elaboración Propia, 2017.

Los actores de la sociedad civil consideraron que el criterio que más incide en la gestión del valor público es la Gestión Organizacional, es decir, la forma en que el directivo público puede gestionar internamente su institución para lograr valor público a través de la intervención. Esta gestión, como indica Mokate y Saavedra (2006), se produce cuando la organización está comprometida con la propuesta de valor público y que cuenta con la capacidad institucional adecuada para hacer frente al alcance que posee.

Respecto a este criterio, la percepción de este grupo considera en similar importancia a la capacidad de articularse como la capacidad para gestionar los riesgos.

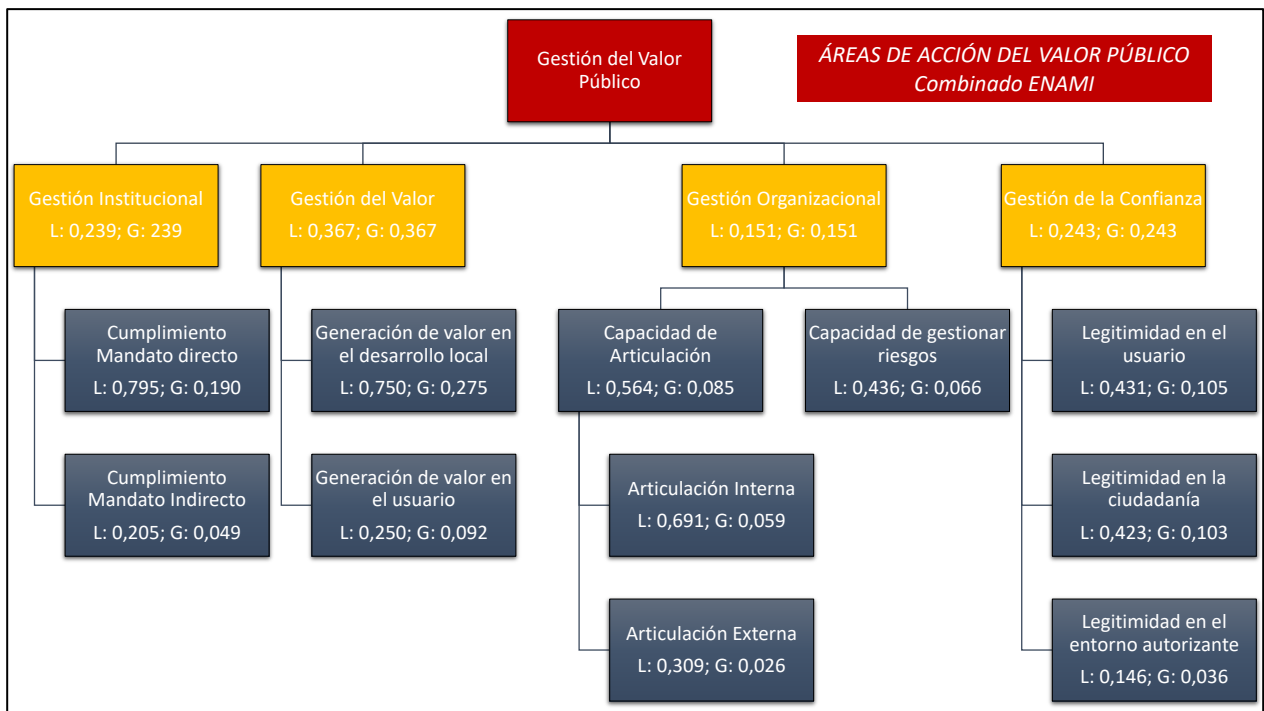
En el segundo lugar de importancia, está la Gestión de la Confianza, vinculado a generar legitimidad y apoyo para llevar a cabo la intervención. En este sentido la sociedad civil considera más importante contar con el apoyo del usuario por sobre la legitimidad ciudadana y la del entorno autorizante.

En tercer lugar, se encuentra la Gestión del Valor, cuya importancia se desarrolla en la verificación del valor que se dice crear a través de la intervención. En este sentido consideran mucho más importante a la generación de valor en el usuario que en el entorno.

Finalmente, en orden de importancia, está la Gestión Institucional, en que este grupo le da una mayor importancia al mandato político directo por sobre el indirecto. Esto puede reflejar que a la sociedad civil está consciente del proceso que lleva a crear el mandato directo, el cual proviene de la transformación de las preferencias individuales de la ciudadanía, en preferencias colectivas que derivan en la creación de normas, decretos o leyes configurando así las áreas de acción de un directivo público.

Un último modelo creado, a partir de los actores pertenecientes a la ENAMI, es posible analizar. Este modelo tiene una inconsistencia del 4,26%.

Ilustración 24: Modelo combinado actores de la ENAMI para gestión del Valor Público.



Fuente: Elaboración Propia, 2018.

De este modelo se observa que los actores pertenecientes a ENAMI creen que para gestionar la creación de valor público resulta más importante la Gestión del Valor. En este criterio se observa además que resulta más relevante la generación de valor en el desarrollo local que en el usuario.

En segundo lugar, en importancia se encuentra la Gestión de la Confianza, destacando la búsqueda de legitimidad en el usuario y la legitimidad en la ciudadanía por sobre la legitimidad en el entorno autorizante.

Similar a la Gestión de la Confianza en términos de percepción, pero con menor ponderación, se encuentra la Gestión Institucional, en que se considera muy importante el cumplimiento del mandato directo por sobre el mandato indirecto.

En último lugar de importancia está la Gestión Organizacional, considerando en ella levemente la capacidad de articulación por sobre la capacidad para gestionar los riesgos.

CAPÍTULO 7 CONCLUSIONES LIMITACIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 Conclusiones

Respecto al objetivo planteado en este estudio, se señala lo siguiente:

1. Se generó una conceptualización del valor público a través de dos líneas de estudio, una está representada por los componentes que los constituyen, señalados por Reategui (2015) y una segunda línea que recoge los planteamientos de la gerencia social, expuestos por Mokate y Saavedra (2006). Ambas líneas están diseñadas para lograr generar valor público; no obstante, la primera permite medir directamente la creación de valor público a través de las tres dimensiones que lo constituyen, mientras que la segunda línea de estudio tiene por objetivo señalar las áreas de acción que tienen los directivos o gerentes públicos para garantizar la creación de valor público a través de la gestión.
2. Al analizar una misma intervención a través de los dos modelos permitirá medir por un lado si el directivo está gestionando la promoción de desarrollo social, en consecuencia, la creación de valor público y, por otro lado, determinar si efectivamente está creando valor público.
3. La importancia de estas dos miradas es que permite observar potenciales brechas entre la gestión que se está realizando y si efectivamente se está generando el valor público deseado.
4. La construcción de ambos modelos se realizó a través de la metodología multicriterio AHP, la cual permite combinar diferentes aspectos y también lograr una integración de múltiples actores en torno a un objetivo común. En este sentido resulta importante mencionar que el valor público es complejo en cuanto a su conceptualización y operacionalización, en consecuencia, se requieren de este tipo de metodologías para lograr modelar su significado y real alcance.
5. Se logró construir dos modelos que, según los planteamientos entregados por el grupo de expertos, son capaces de medir el nivel de creación y gestión del valor público, el cual puede ser aplicado a los instrumentos de fomento de la ENAMI; no obstante, sirven también para medir otros tipos de intervenciones públicas.
6. Respecto al modelo de creación de valor público está representado por 15 elementos. De estos elementos son tres los criterios generales: Valor del Servicio, Valor de los Resultados y finalmente el Valor de la Confianza, resultando este último como el más importante de los tres puesto que obtuvo la mayor ponderación. En este sentido resulta importante relevar que, a diferencia del valor privado, el valor público no dependerá solamente de resultados o un buen servicio que se tengan, sino que estará estrechamente vinculado a la confianza que, bajo el contexto de la esfera pública, resulta indispensable para lograr legitimidad a las acciones de los gobiernos ante la ciudadanía.
7. En específico el Valor de la Confianza obtuvo una ponderación de 0,400, siendo considerado más importante, dentro de este criterio, luego se encuentra el Valor de los Resultados, con una ponderación de 0,312, y finalmente el Valor del Servicio que obtuvo una ponderación de 0,288.
8. En relación al modelo de Gestión del Valor Público, está representado por 15 elementos. En este caso se consideró que el foco depende de cuatro criterios

principales: Gestión Institucional, Gestión del Valor, Gestión Organizacional y Gestión de la Confianza. Este modelo responde más significativamente a la gestión estratégica mencionada por Moore (1998), en que el valor público se relaciona a lo valioso del mandato, la importancia de generar legitimidad y apoyo, y también la capacidad operativa que posea la entidad ejecutora de la intervención. Cabe destacar que, luego de los comentarios de los expertos, se agregó un cuarto criterio vinculado a la Gestión del Valor, que permite evidenciar si efectivamente se está creando valor en el territorio a través de la actividad pública.

9. El modelo de Gestión del Valor Público, fue considerado más importante la Gestión del Valor (0,296), seguida de cerca por la Gestión de la Confianza (0,280). Luego viene en orden de importancia la Gestión Organizacional (0,222) y finalmente, la Gestión Institucional (0,202).
10. Estos modelos, una vez definidos sus ponderadores e indicadores de sus criterios generales, podrán medir el nivel de creación y gestión del valor público de los instrumentos de fomento de la Empresa Nacional de Minería, identificado potenciales brechas entre la gestión realizada y el valor efectivamente creado; no obstante, para medir otras intervenciones similares se deberán redefinir algunos de los indicadores como también, en caso de ser necesario, ponderar nuevamente los criterios.

7.2 Limitaciones

Los modelos generados en este estudio pueden, en términos cuantitativos, medir el nivel de creación y gestión del valor público que está generando una intervención. Sin embargo, estas dimensiones aparentemente significativas no cuestionan si tales intervenciones públicas se encuentran insertas en el grupo de bienes y servicio que debiera ser provisto por lo público o lo privado.

Lo anterior dependerá entonces de la deliberación que haya anterior al diseño mismo de la actividad pública. En razón de esto último, se sigue entonces que el conjunto de preferencias individuales las que, a través de la deliberación, constituyen una preferencia colectiva y que ésta se refina para llegar al directivo público definiendo entonces, como indica Moore (1998), una respuesta genérica y políticamente aceptable, en consecuencia, los modelos carecen de capacidad para dar respuesta al por qué y para quién se está haciendo.

De esta idea también se puede derivar otra limitante dado que Moore (1998) señala que las aspiraciones ciudadanas son de dos tipos: Bienes colectivos que los ciudadanos desean y consumen individualmente pero no puede proporcionar el mercado y las aspiraciones políticas que reúnen condiciones sociales adicionales. A partir de estas dos visiones resulta sencillo interpretar que los modelos generados en el estudio son capaces de medir el valor público de bienes y servicios, no así de las condiciones sociales adicionales, puesto que estas últimas son más intangibles y de difícil medición, en cuyo

caso podría relevarse la dimensión política y su capacidad autorizante como indicador de valor.

Una tercera limitante al modelo guarda relación con el dinamismo que existe en torno a los criterios. No en términos conceptuales sino en cuanto a la ponderación dada para cada uno de ellos. Lo anterior cobra relevancia cuando se comenta acerca de los distintos períodos políticos que una sociedad puede atravesar, por ejemplo, en un período de descrédito de la clase política, la ciudadanía podría aspirar a un mayor valor de la confianza para las actividades públicas; mientras que en períodos de relativa tranquilidad podría considerar más valioso el servicio o también el resultado de la misma intervención, en consecuencia, los modelos deberán estar constantemente actualizándose y con ello estar alineados con la percepción ciudadana.

Otra limitante a mencionar de este estudio fue una aparente contradicción entre la metodología y la conceptualización del valor público, puesto que la primera requiere de expertos en su área para realizar la construcción del modelo, cuantificando así sus percepciones de los distintos criterios definidos, por otro lado, el valor público se define, por ejemplo según Blaug y Heritage (2006) como aquello que el público valora; Moore (1998), señala algo similar al indicar que el valor se encuentra en los deseos y percepciones de los individuos, en consecuencia resulta contradictorio definir el valor público a través de expertos, cuando el mismo se configura a través de la ciudadanía toda.

Esta aparente limitante se logró soslayar al escoger al panel de expertos, en particular porque los expertos corresponden a directivos y representantes de diferentes organizaciones públicas y privadas vinculadas a la minería tanto fiscalizadoras, sociedad civil y empresa. Asimismo, se convocó a tres expertos de la academia de la gestión pública con amplios conocimientos tanto en lo teórico como también lo práctico, lo cual permitió dar una mayor validez a los dos modelos generados.

Finalmente, una última limitante es que, como se ha mencionado en gran parte de este estudio, el valor público resulta ser un concepto bastante más complejo que el valor privado, en consecuencia, esta complejidad, si bien puede ser capturada a través de metodologías como el análisis multicriterio, sigue siendo una representación de la realidad, la cual puede ser más o menos precisa; no obstante, resulta igualmente significativa puesto que permite visibilizar una aproximación de la abstracción de lo público.

7.3 Recomendaciones de aplicabilidad y trabajos futuros

Como se menciona en acápites anteriores, los dos modelos generados en este estudio son relevantes al momento de medir el nivel de creación y gestión del valor público en

bienes y servicios producidos por el Estado, no así con otras intervenciones más intangibles que buscan el bienestar social a través de instituciones u otro tipo de elementos.

En razón de aquello, si bien se buscaba, en términos metodológicos, que los modelos fueran lo más genéricos posibles, éstos poseen un sesgo propio del caso aplicado para el cual fue creado. En este sentido resulta importante considerar que, en caso de querer medir otro tipo de bienes o servicios pertenecientes a otras áreas del sector público, será necesario modificar los indicadores de cada criterio terminal, así como contrastar con un panel de expertos, propio del sector que se busca analizar, para verificar que no existan cambios en las percepciones del valor público, y si las hubiere, realizar los cambios correspondientes.

En términos de futuras líneas de investigación, resulta interesante integrar el análisis multicriterio como otra metodología capaz de medir el valor público, además del análisis costo-beneficio, la evaluación de programas o el análisis costo-efectividad. Del mismo modo, se pueden generar nuevas formas para medir las múltiples percepciones de la ciudadanía, a través de criterios generales, que orienten la gestión de los directores públicas generando así un mayor valor público en sus actividades.

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, C., & Stumpo, G. (2001). Políticas para pequeñas y medianas empresas en Chile. *Revista de La CEPAL* 74. Retrieved from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10759/1/074175191_es.pdf
- Arancibia, S., & Contreras, E. (2016). Evaluación multicriterio y su aplicabilidad en la evaluación de proyectos públicos. Santiago: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Arancibia, S., Contreras, E., Mella, S., Torres, P., & Villablanca, I. (2005a). Evaluación Multicriterio: aplicación para la formulación de proyectos de infraestructura deportiva, 60.
- Arancibia, S., Contreras, E., Mella, S., Torres, P., & Villablanca, I. (2005b). *Evaluación Multicriterio: aplicación para la formulación de proyectos de infraestructura deportiva*.
- Arellano, P., & Carrasco, C. (2014). Las empresas en Chile por tamaño y sector económico desde el 2005 a la fecha. Retrieved from <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/Boletín-Empresas-en-Chile-por-Tamaño-y-Sector-2005-2012.pdf>
- Aznar, J., & Guijarro, F. (2012). *Nuevos métodos de valorización: Modelos Multicriterio* (Universita). Valencia.
- Banda, J., Carmona, R., Espinoza, R., Fontaine, J., García, Á., Humire, R., ... Yáñez, N. (2014). *Minería y Desarrollo Sostenible de Chile. Hacia una Visión Compartida*. Retrieved from [http://programaaltaley.cl/wp-content/uploads/2015/10/Grupo-Lagos-Mineria-y-Desarrollo-Sostenible-Chile-\(1\).pdf](http://programaaltaley.cl/wp-content/uploads/2015/10/Grupo-Lagos-Mineria-y-Desarrollo-Sostenible-Chile-(1).pdf)
- Chica, C. (2006). Propuesta De Un Modelo Matemático Multicriterio, Para Que La Toma De Decisiones En Fondos De Empleados Y Cooperativas De Trabajo Asociado De Manizales Coadyuve a La Coopetitividad, 199. Retrieved from <http://www.bdigital.unal.edu.co/1202/1/carlosalbertochicasalgado.2006.pdf>
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración Y Desarrollo*, 39, 57–74.
- CLAD. (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina, 20.
- Conejero, E. (2014). CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO: UN ENFOQUE DESDE LA GOBERNANZA .
- Educarchile. (2010). Educarchile - La minería chilena a través de la historia: siglo XIX. Retrieved May 25, 2017, from <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?id=204850>
- Empresa Nacional de Minería. (2014). Plan Estratégico ENAMI 2015.pdf. Santiago: ENAMI. Retrieved from http://www.enami.cl/images/stories/pdf/plan_estratgico2015a.pdf
- Hernandez, D. (2015). El Modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas *, (Public Value).

- Hernández, S. (2015). *Inversiones de la mediana minería*. (Comisión Chilena del Cobre, Ed.). Santiago. Retrieved from <http://www.sonami.cl/site/wp-content/uploads/2016/03/09.-INVERSIONES-DE-LA-MEDIANA-MINERIA.pdf>
- Instituto de Ingenieros en Minas de Chile. (2017). Gerente de Fomento de ENAMI expondrá en Jueves Minero IIMCh. Retrieved September 28, 2017, from <http://www.iimch.cl/index.php/noticias/13-eventos/jueves-minero2015/1766-gerente-de-fomento-de-enami-expondra-en-jueves-minero-iimch>
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). Creating Public Value An analytical framework for public service reform. *Strategy Unit, Cabinet Office, UK Government*, 1–35. Retrieved from http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416132449/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf
- Maksaev, V. (2004). *PORFIDOS CUPRIFEROS Depósitos de Cu (Mo) de gran tonelaje y baja ley*. Universidad de Chile. Santiago. Retrieved from <http://www.cec.uchile.cl/~vmaksaev/PORFIDOS CUPRIFEROS.pdf>
- Mokate, K., & Saavedra, J. (2006a). *Gerencia Social : Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas*. (Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Ed.). New York.
- Mokate, K., & Saavedra, J. J. (2006b). *Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales*. Instituto Interamericano Para El Desarrollo Social. Washington, Dc. Retrieved from http://vipp.es/biblioteca/EMPB_0027.pdf
- Moore, M. H. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de valor en el sector público*. (Paidós, Ed.). Barcelona.
- Ocde/Cepal. (2012). *Perspectivas económicas de América Latina 2013*. <https://doi.org/10.1787/leo-2013-es>
- Organización Internacional del Trabajo, & Servicio de Cooperación Técnica. (2010). *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile*. Santiago: OIT. Retrieved from <http://www.redmicrofinanzas.cl/web/wp-content/uploads/2010/07/Libro-Sercotec-OIT-Abril-2010.pdf>
- Oyarce, H. (2010). Panorama de los Sistemas de Recursos Humanos en América Latina y el Caribe, 1–33.
- Pacheco, J. F., & Contreras, E. (2008). *Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. <https://doi.org/978-92-1-323231-6>
- Pérez de Arce, J. (2016). ANTECEDENTES PODER DE COMPRA ENAMI - ARICA, 2–3.
- Ramírez Hernández, V., & Antero Arango, J. (2014). Evolución de las teorías de explotación de recursos naturales: hacia la creación de una nueva ética mundial. *Luna Azul*, (39), 291–313. <https://doi.org/10.17151/luaz.2014.39.17>
- Reátegui, J. H. G. (2015). Gestión pública y valor público. *Actualidad Gubernamental*. Retrieved from http://aempresarial.com/web/revitem/24_17472_07084.pdf

- Sociedad Nacional de Minería de Chile. (2014). *Caracterización de la pequeña y mediana minería en Chile*. Santiago.
- Valor Minero. (2015). Presentación institucional alianza Valor Minero y agenda estratégica de Minería.
- Waissbluth, M. (2008). Sistemas Complejos Y Gestion Publica. *Documentos de Trabajo*, 1–33.