



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

**“MODELO DE ANÁLISIS PARA EVALUAR LA RELEVANCIA DEL
SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA GESTIÓN (SIG) DURANTE EL
PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN EL SECTOR PÚBLICO”.**

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

MARIO ENRIQUE ALARCÓN BRAVO

**PROFESOR GUÍA:
VIVIEN VILLAGRÁN ACUÑA**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
LUNA ISRAEL LÓPEZ
MARÍA ANGÉLICA PAVEZ GARCÍA**

**SANTIAGO DE CHILE
2011**

RESUMEN

El presente estudio es una contribución al desarrollo de metodologías de permitan evaluar el impacto que ha tenido la implementación del Sistema de Información para la Gestión (SIG) en los procesos de toma de decisiones al interior de los organismos públicos chilenos.

Una evaluación en profundidad realizada al PMG en el 2007 por el Banco Mundial, estableció que el programa a contribuido significativamente al mejoramiento de la gestión, sin embargo, una de sus principales debilidades tiene relación con cierto grado de rigidez en su diseño e implementación, ya que se trata de un instrumento estándar aplicado a servicios públicos heterogéneos. En particular, respecto al sistema de planificación y control de gestión (uno de once sistemas) concluye, preliminarmente, que una de sus principales debilidades se relaciona con el bajo uso de la información generada por el sistema de información (SIG) y el carácter formal del instrumento.

Así, considerando como hipótesis dichas conclusiones preliminares, el estudio se basó fundamentalmente en el desarrollo de dos productos. En primer lugar, se elaboró un modelo conceptual y metodológico, que pretende servir como base para futuras investigaciones de campo orientadas a estudiar el funcionamiento y relevancia del SIG en el proceso de toma de decisiones. En este marco, se plantea un modelo de análisis que define como sistema de toma de decisiones la interrelación de tres elementos: a) enfoque y proceso de toma de decisiones (institucionalidad que regula la toma de decisiones), b) competencias directivas (pensamiento estratégico, liderazgo y capacidad decisional, como habilidades críticas) y c) sistema de información (apropiación y relevancia del SIG, calidad de los indicadores y existencia de reportes).

A su vez, el modelo de análisis reconoce la existencia de un conjunto de factores organizacionales que condicionan la toma de decisiones, entre los que destacan: definiciones estratégicas, procesos, estructura y perfiles.

Este modelo de análisis constituye un marco flexible e integral que propone una mirada sistémica para entender con mayor profundidad la relación entre el SIG y el proceso de toma de decisiones públicas.

Por otra parte, el segundo producto consistió en la elaboración de un instrumento que permite medir el grado de madurez o capacidad organizacional de los servicios públicos. Aparte de las diferencias intrínsecas entre los servicios, derivadas de sus diversos modelos de negocio, el nivel de madurez organizacional genera también una diferenciación que constituye un factor relevante al momento de implementar un programa de mejoramiento de la gestión. Así, el reconocimiento de las capacidades organizacionales permitiría implementar sistemas no necesariamente estándares que consideren el tipo de organización y sus particularidades. En este contexto, se propone un conjunto de factores para clasificar la madurez organizacional de los servicios sobre la base de cinco dimensiones: Políticas y Estrategias, Liderazgo Directivo, Procesos, Organización y Personas y Sistemas de Información.

Esta propuesta generaría entre otros beneficios la posibilidad de diseñar instrumentos de gestión acordes a la realidad de cada servicio, aumentar la racionalización y focalización de los recursos.

Considerando que ambos productos constituyen un avance significativo en la generación de un marco metodológico que sustente futuros estudios, es conveniente que éstos sean testeados, ajustados y validados, para posteriormente ser aplicados.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. ANTECEDENTES GENERALES.....	9
2.1. El Nuevo paradigma de Gestión Pública	9
2.1.1. La Crisis y Reforma del Estado.....	9
2.1.2. La Nueva Gerencia Pública (New Public Management).....	13
2.2. Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública en Chile	16
2.2.1. El modelo Chileno en el marco de la Nueva Gerencia Pública: Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados	19
2.2.2. El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)	25
2.2.3. Evaluación en Profundidad al PMG	31
3. JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIONES DEL ESTUDIO	35
3.1. Justificación.....	35
3.2. Delimitaciones	35
4. OBJETIVOS Y METODOLOGIA DEL ESTUDIO	37
4.1. Objetivo General.....	37
4.2. Objetivos Específicos	37
4.3. Metodología	37
5. DESARROLLO	39
5.1. Marco Conceptual	39
5.1.1. Orientaciones, modelos de reforma y sistemas de gestión en el marco de la Nueva Gestión Pública.....	39
5.1.2. Principales conceptos asociados al Estudio de Caso	48
5.2. Propuesta Modelo de Análisis	76
5.2.1. El Sistema de Toma de Decisiones	77
5.2.2. Modelo de Análisis.....	79
5.2.3. Propuesta para la evaluación de la madurez o capacidad organizacional	91
6. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	93
7. APÉNDICES	95
8. BIBLIOGRAFÍA	112

ACRÓNIMOS

BGI	Balance de Gestión Integral
CAF	Common Assessment Framework
CMI	Cuadro de Mando Integral
DIPRES	Dirección de Presupuesto
DPO	Dirección por Objetivos
EFQM	European Foundation for Quality Management
KPI	Key Process Area
NGP	Nueva Gerencia Pública
PIB	Producto Interno Bruto
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión
PRYME	Proyecto de Reforma y Modernización del Estado
SIG	Sistema de Información para la Gestión
SGC	Sistema de Gestión de Calidad
SIGFE	Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado
SPCG	Sistema de Planificación y Control de Gestión
STD	Sistema de Toma de Decisiones
TGN	Técnicas de Grupo Nominal
OECD	Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico
OIR	Oficina de Información y Reclamo

1. INTRODUCCIÓN

Muchos países a lo largo de las últimas décadas han desarrollado importantes procesos de reforma o modernización del Estado orientados a mejorar los niveles de eficacia y eficiencia de las intervenciones públicas.

Por otro lado, la continua evaluación de las políticas públicas ha dado origen a un nuevo tipo de administración, denominada *Gerencialismo*, éste intenta adaptar al sector público los principios y prácticas gerenciales del sector privado.

Su aplicación ha generado cambios significativos entre los que se puede destacar el diseño de Presupuestos Fiscales orientados a resultados los que, a su vez, incorporan una comunicación adecuada y retroalimentación entre los responsables de su elaboración y ejecución: el Poder Legislativo y la Ciudadanía.

En el caso de Chile, durante los últimos veinte años se ha desarrollado un proceso de modernización del Estado, el cual tiene como objetivo principal mejorar el desempeño de la Gestión Pública. En este contexto, desde el año 1992 en adelante se han realizado esfuerzos por incorporar diversos mecanismos de evaluación con el fin de posibilitar y dar impulso a una gestión orientada hacia los resultados. Dichos esfuerzos han decantado en la instalación progresiva de un Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados.

Este Sistema de Control de Gestión está compuesto por distintos instrumentos de gestión, siendo uno de los más importantes los indicadores de desempeño. Éstos, entregan información sobre los resultados o logros de los bienes o servicios generados por las distintas instituciones del Ejecutivo. Asimismo, encontramos un conjunto de metodologías de evaluación denominadas Evaluaciones de Programas e Instituciones, las cuales tienen como propósito mejorar la eficiencia en la asignación de recursos públicos.

Por otro lado, el Fondo Concursable y el Formato Estándar para la Presentación de Financiamiento de Programas Públicos, buscan disminuir el carácter inercial del Presupuesto. A su vez, los Programas de Mejoramiento a la Gestión (PMG) pretenden, a través de un incentivo monetario, mejorar el cumplimiento de los objetivos de gestión.

Y por último, están los Balances de Gestión Integral (BGI), éstos son reportes de gestión que son entregados anualmente por cada servicio público y deben ser enviados al Congreso Nacional y su objetivo es apoyar el proceso de evaluación de la ejecución financiera y de gestión de cada repartición pública.

En el marco de la implementación del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), se han implementado una serie de instrumentos de gestión en las áreas de Recursos Humanos, Calidad de Atención a Usuarios, Planificación y Control de Gestión, Administración Financiera y Enfoque de Género.

El siguiente cuadro muestra los distintos instrumentos señalados y su aparición en el tiempo:

Cuadro 1: ¹

INDICADORES DE DESEMPEÑO DE EVALUACIÓN UTILIZADOS EN EL SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL CHILENO																	
ACCIONES	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Definiciones Estratégicas																	
Indicadores de Desempeño																	
Evaluación de Programas Gubernamentales																	
Evaluación de Impacto																	
Evaluación Comprehensiva del Gasto																	
Balance Gestión Integral																	
Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable)																	
Programa de Mejoramiento de la Gestión																	
Introducción ISO 9001-2000 a PMG'S																	
Pago por Desempeño Individual																	
Pago por Desempeño Institucional																	
Pago por Desempeño grupal (colectivo)																	
Suscripción de Convenios con Altos Directivos Públicos																	
Compromiso de Modernización de los Servicios Públicos (Posteriormente se convierten en PMG'S)																	
Asistencia Técnica a Programas																	
Evaluación de Programas Nuevos																	

Una Evaluación en Profundidad realizada el año 2007 por el Banco Mundial al Programa de Mejoramiento de la Gestión estableció que éste ha generado importantes avances en el progreso de la gestión pública en Chile. Sin embargo, el estudio plantea la necesidad de avanzar hacia modelos de gestión que incorporen mayor flexibilidad y autonomía para los gestores y directivos públicos. En particular, respecto al Sistema de Planificación y Control de Gestión, la evaluación concluye que existen limitaciones en el

¹ Fuente: DIPRES

uso y calidad de la información generada a través del Sistema de Información para la Gestión (SIG). No obstante, se menciona que dicha conclusión se plantea en términos preliminares y recomienda realizar un análisis más profundo respecto al funcionamiento del SIG al interior de los servicios públicos.

En este contexto, el presente estudio de caso busca contribuir al desarrollo de metodologías que permitan evaluar el efecto que ha tenido la implementación del Sistema de Información para la Gestión (SIG) en los procesos de toma de decisiones al interior de los organismos públicos.

En primera instancia este estudio aborda en los Antecedentes Generales el nuevo paradigma de la administración pública denominado “Nueva Gerencia Pública” (NGP).

Además, hace una revisión de la crisis del Estado en la década del ochenta, las orientaciones políticas que tuvieron mayor incidencia en las reflexiones sobre el Estado y su reforma. Por otro lado, se hace una profundización a los principales postulados y alcance de la NGP.

A su vez, se describe el proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión, el modelo de control de gestión y presupuesto por resultado, además se realiza una caracterización del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) enfocada en el Sistema de Planificación y Control de Gestión (SPCG).

Posteriormente, se plantea la Justificación y Delimitación del Estudio, los Objetivos a nivel general y específicos.

A continuación, se presenta el Desarrollo del Estudio que se estructura en dos partes: Primero, un cuadro teórico acerca de las principales orientaciones conceptuales de la reforma del Estado, los modelos de reforma desarrollados en el contexto de la NGP y además, los principales sistemas de gestión adoptados por los países de la OECD y las técnicas del *management* privado que han sido introducidas en el sector público. Segundo, se profundiza en la identificación de los principales conceptos estudiados que se vinculan directamente con los objetivos del presente estudio.

En segundo lugar, se presenta una propuesta de modelo de análisis con el propósito de establecer un marco metodológico que sirva de base para la implementación de una futuras investigaciones de campo que busquen medir la

relevancia del SIG en el proceso de toma de decisiones. Además, se incluye la descripción de algunos escenarios que se podrían presentar al momento de implementar el modelo propuesto con la finalidad de identificar algunas hipótesis preliminares que puedan servir como guía para dichas investigaciones.

Finalmente, se plantean las principales Conclusiones y Recomendaciones derivadas del estudio.

2. ANTECEDENTES GENERALES

A partir de la década del ochenta, se inicia un serio cuestionamiento por parte de la ciudadanía, respecto de la efectividad y eficiencia de la acción del Estado en materia del uso de los impuestos, esto debido a los resultados objetivos que se podían apreciar. Bajo esta premisa, ya en Inglaterra y luego de los acuerdos expresados en el Consenso de Washington, ponen un escenario distinto a la gestión pública a partir del cual empiezan a surgir nuevos paradigmas, los que se hacen cargo de estas demandas.

A continuación se referirán los más relevantes en el contexto del presente estudio.

2.1. El Nuevo paradigma de Gestión Pública

2.1.1. La Crisis y Reforma del Estado

Los sucesos de la década del ochenta, como la crisis financiera de los países desarrollados, la crisis política asociada a los problemas económicos vinculados al endeudamiento y los procesos inflacionarios de los países en desarrollo, además de la caída de los gobiernos socialistas, impulsaron la idea que el Estado necesitaba ser reformado.

Si bien se generó un consenso en relación a la necesidad de una reforma, no existió convergencia en torno a las causas de la crisis y las orientaciones de ésta. La posición dominante representada por el paradigma neoliberal, consideró que las principales causas estaban asociadas a tres factores: una crisis fiscal, una del modo de intervención y una de la forma burocrática de administración (Bresser Pereira, 1996).

En general, se considera que a partir de los años ochenta, comienza un cuestionamiento a nivel mundial respecto a la capacidad de las administraciones públicas para responder a un entorno más exigente, restrictivo y cambiante (Marcel, 2000). En muchos países esto ha propiciado un fortalecimiento de las capacidades ejecutivas del gobierno en reemplazo de la noción de un servicio público unificado y monolítico, característica esencial del modelo burocrático que marcó la gestión pública durante el siglo XX.

Marcel (2000,) sostiene que partir de mediados de los ochenta comienza a gestarse una nueva fase, alimentada por el desarrollo de los mercados, la competencia,

la información y el progreso tecnológico que, al entregar a las personas una mayor soberanía como consumidores, las vuelve también más exigentes como usuarios de los servicios públicos. Este fenómeno coincide con la descomposición de las estructuras de clase y el consiguiente auge de grupos transversales (mujeres, jóvenes, tercera edad), lo que acarrea una demanda marcada por la solución a los problemas individuales, en una sociedad más heterogénea y compleja. Esto también fortalece el papel de las personas como usuarios de los servicios públicos y demanda de estos últimos una mayor flexibilidad para resolver necesidades y problemas específicos y cambiantes.

- **Alcance de la Reforma**

En opinión de Fleury (2000), el acercamiento a la institucionalidad del Estado no puede dejar de ver que, además de poder político institucionalizado (actor), el Estado es también un campo estratégico de lucha (arena), en el cual los diferentes actores se enfrentan y se reconstituyen como sujetos políticos. De esta manera, al tratar la reforma del aparato administrativo del Estado, la reforma se circunscribe al nivel de la institucionalidad estatal.

Sin embargo, aunque el ámbito de la reforma sea el institucional, la cuestión que se plantea es sobre las implicaciones de estos cambios en la distribución del poder (en la correlación de fuerzas y en el campo estratégico de luchas). Es decir, en qué medida los cambios institucionales alteran las posiciones de poder o las posibilidades de representación de los intereses de los diferentes actores y sujetos políticos en una sociedad.

En este sentido, la reforma del Estado no puede ser reducida al desarrollo de iniciativas orientadas a mejorar su gestión -o modernización administrativa- más bien, representa un cambio en las relaciones entre diversos actores y agentes administrativos, políticos y económicos. En efecto, la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad se transforma en un proceso esencialmente político.

Oszlak (1997), sostiene que “para una interpretación más adecuada de las transformaciones que se están produciendo, se debe tener en cuenta las interacciones Estado-sociedad en términos de una triple relación, observada en el plano funcional, o de la división social del trabajo; en el material, o de la distribución del excedente social; y en el de la dominación, o de la correlación de poder. Estas relaciones apuntan a

decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente social.”

Para Oszlak, las reglas particulares que gobiernan cada una de estas relaciones están subordinadas, a su vez, a otras de orden superior, que resultan de los vínculos que se establecen entre los tres planos considerados.

En consecuencia, el alcance de la reforma del Estado no ha sido homogéneo entre los países. Existen casos en los que la reforma del aparato administrativo representó un proceso de transformación profundo, que implicó un cambio en las relaciones de poder entre los actores sociales, políticos y económicos; y otros, en los que no pasó de una modernización burocrática de los organismos gubernamentales.

En el marco del debate generado, en torno a las crisis y las alternativas de solución, surgen dos posiciones estratégicas que establecieron directrices en relación a la reforma del Estado desde sus posiciones políticas.²

- **El Consenso y Post Consenso de Washington**

La primera formulación del llamado "Consenso de Washington"³ se debe a John Williamson ("Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas"), data de 1990 y está basado en las experiencias latinoamericanas vividas durante la década del ochenta. El consenso de Washington se establece un conjunto de recomendaciones de política económica para países emergentes. El énfasis de este decálogo estuvo básicamente en recomendaciones que responden a los principios de gestión privada de los medios de producción, libertad de mercados, disciplina fiscal e inserción de las economías emergentes en el comercio mundial.

A pesar de las críticas al contenido y el método del consenso, existe una relativa aceptación respecto a que determinadas medidas contribuyen a fomentar un marco macroeconómico estable para el funcionamiento y desarrollo de las economías. Entre éstas se consideran: el fomento a la cultura de la estabilidad, la promoción de las sostenibilidad política de los procesos de reforma económica -a través del combate a la

² Ver apéndice 1

³ "Washington" significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos.

corrupción- y la reorientación del gasto desde los gastos improductivos hacia salud y educación.

La meta del Consenso Washington fue proveer una fórmula para la creación de un sector privado vibrante y la estimulación del crecimiento económico. Vistas en retrospectiva, sus recomendaciones políticas registran mucha aversión al riesgo. De hecho se basaron en el deseo de evitar los peores desastres. A pesar de que el Consenso Washington procuró algunos de los fundamentos para el buen funcionamiento de los mercados, lo hizo de modo incompleto y en algunos casos induciendo a errores. (Stiglitz, 1998).

Los más críticos, sostienen que el principal problema del consenso de Washington es que en él queda prácticamente excluido el tema de la equidad. Esta exclusión es grave, porque uno de los lugares en donde más se aplican las políticas de ajuste derivadas del consenso (e implementadas por el FMI) es en América Latina y éste es el continente más desigual del planeta. El PIB per cápita del 20% más rico es 18,7 veces el del 20% más pobre, cuando en la OCDE la proporción es de 6,8 y la media mundial es de 7,1. También se excluyen temas como el crecimiento, la necesidad de reforzar la competencia en los mercados o el problema ecológico.

Según Stiglitz, los objetivos de la política económica no pueden ser reducidos al incremento del PIB. Se deben incluir: la mejora de los niveles de vida (incluyendo educación y salud); un desarrollo sostenible ecológica y políticamente (en el sentido de que las políticas aplicadas puedan resistir las vicisitudes del proceso político); un desarrollo igualitario y un desarrollo democrático (incluyendo la participación consciente de los ciudadanos en las decisiones colectivas que les afectan de tantas maneras).

El Consenso post-Consenso de Washington va más allá de detallar la naturaleza de las fallas del Consenso de Washington. Este último falló al no comprender las estructuras económicas de los países en desarrollo, al concentrarse en un conjunto de objetivos demasiado estrecho y en un conjunto de instrumentos demasiado limitado. (Stiglitz, 2004).

Sin embargo, desde el último cuarto del siglo veinte, se inició un proceso de reformas gubernamentales en Nueva Zelanda, Gran Bretaña y algunas ciudades de Estados Unidos, orientado a “reinventar” el gobierno y mejorar su desempeño. Así,

limitaciones fiscales al crecimiento del sector privado, ciudadanos más educados que demandan formas más efectivas de implementar políticas públicas, presiones de grupos corporativos pro mercado, cambios tecnológicos, cambios socio-demográficos, entre otros factores, pusieron en tela de juicio las estructuras administrativas y generaron la necesidad de un cambio en el estilo de la gestión pública. Con el tiempo, este escenario y las primeras reformas abrieron paso a la denominada Nueva Gerencia Pública.

Según Crozier (1997), la Nueva Gerencia Pública nace como consecuencia de la incapacidad del paradigma burocrático de gestión para dominar la complejidad creciente de las actividades colectivas. Para enfrentarse a la complejidad actual es necesario que el gerente tenga libertad para tomar decisiones rápidas, lo que requiere más conocimiento e información, más discreción, autonomía, flexibilidad, responsabilización y compromiso con relación a los resultados.

2.1.2. La Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*)

La revisión de la literatura relacionada con la gestión pública contemporánea da cuenta de una diversidad de posiciones respecto a qué se entiende por el concepto de “Nueva Gerencia Pública”. En términos generales, existe consenso respecto a la idea que el término describe una tendencia global que converge hacia reformas administrativas basadas en un conjunto de criterios y definiciones similares.

Según Ormond y Löffler (1999), aún cuando no puede decirse a priori qué es la Nueva Gerencia Pública, es justo declarar que ha resaltado una visión más económica y gerencial de la administración gubernamental.

El término Nueva Gerencia Pública (NGP) expresa que las decisiones políticas adoptadas en los últimos veinte años han redundado en un giro sustancial del ejercicio del gobierno y la gestión del sector estatal en países como el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte.

La NGP es una fórmula sintética utilizada regularmente por especialistas y profesionales para referirse a los temas, estilos y patrones distintivos de la gestión de la función pública que tomaron delantera durante las dos últimas décadas, especialmente en países anglosajones (Barzelay, 2001).

La terminología Nueva Gerencia Pública se acuñó para etiquetar un cambio en los estilos de gestión pública. Se intentaba que fuera un término común en el lenguaje particular con el que los consultores definían las reformas del sector público en cada país (como el “*Projet de Service*” de Francia, el “*Next Steps*” de Gran Bretaña o el “*Public Service 2000*” de Canadá) y subrayar sus rasgos compartidos.

La NGP es la más moderna de las vertientes administrativas del modelo económico vigente en muchos países del mundo (Martínez, 2007). Ésta es, nuevamente, un gran foco de interés teórico y práctico, aunque su estudio es cultivado en países anglófonos -Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Australia- su influencia abraza otras naciones (Guerrero, 1999).

Durante los últimos años, la generación de reformas a la gestión pública ha estado presente en las agendas de la comunidad internacional y en especial, para diversos organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea y otros organismos regionales, además diversas ONGs.

Alcance de la Nueva Gerencia Pública

Dada la definición amplia y ambigua del término Nueva Gerencia Pública, es necesario identificar cuáles son los principales elementos que forman parte de su esencia. Para esto, se recurrirá a tres fuentes: OECD (1995), Armstrong (1998) y Mackay (2006), quienes han desarrollado propuestas en el sentido de identificar los elementos constitutivos de la NGP.

A través del documento “*Governance in Transition*” (1995), la OECD cuestiona la visión restringida del *New Public Management* centrada en los conceptos de economía, eficacia y eficiencia, y con énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación de pago por desempeño. El organismo distingue un conjunto de rasgos clave en las reformas de gerencia pública orientados a:

- i) devolver autoridad y otorgar flexibilidad;
- ii) asegurar desempeño, el control y la responsabilidad;

- iii) desarrollar la competencia y la capacidad de elección;
- iv) proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos;
- v) mejorar la gerencia de recursos humanos;
- vi) explotar la tecnología de la información;
- vii) mejorar la calidad de la regulación; y
- viii) fortalecer las funciones del gobierno en el centro.

A su vez, la OECD llama la atención sobre la posibilidad de considerar este conjunto de orientaciones como un modelo único de reforma y aplicable a cualquier país, sin considerar los diferentes sistemas políticos y administrativos que condicionan la forma en cómo se operacionalizan dichos criterios. Así, podría ser conveniente reformas más profundas o reformas selectivas e incrementales, por medio de distintas estrategias y alternativas, adoptando un enfoque “pragmático” antes que “dogmático” (OCDE, 1995).

En síntesis, los planteamientos de la OECD apuntan hacia la configuración de un programa de modernización más amplio que aquel que dominó la primera parte de la reforma- basado en los conceptos de economía, eficacia y eficiencia- para dar respuesta a las presiones por la reducción del gasto fiscal. Para el organismo, la configuración de un paradigma post burocrático de basarse en conceptos tales como adaptabilidad, innovación, representación y participación.

Para Armstrong (1998), el paradigma del nuevo gerencialismo (*New Public Management*) consiste en ocho elementos:

- i) reducción de costos con búsqueda de mayor transparencia en la asignación de recursos;
- ii) desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en agencias separadas (agencias ejecutoras o empresas gubernamentales), generalmente relacionadas por contratos o cuasi-contratos;
- iii) separación entre el comprador y el proveedor;
- iv) introducción de mecanismos de mercados o cuasi-mercado;
- v) descentralización de la autoridad gerencial;

vi) introducción de la gestión de desempeño;

vii) nuevas políticas de personal, cambiando desde el empleo público permanente y patrones salariales nacionales para contratos por plazo, con pagos relacionados a desempeño y con determinación local de las condiciones de trabajo y de pago; y

viii) aumento del énfasis en la calidad, enfocada en la satisfacción del consumidor.

Según Mackay (2006), entre las reformas prioritarias favoritas de los países desarrollados a lo largo del decenio de 1990 se han incluido la privatización, las normas para los servicios, la gestión basada en los resultados, la subcontratación, la remuneración en función del desempeño, la descentralización y la presupuestación por resultados.

2.2. Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública en Chile

En el marco de la reforma del Estado, la historia reciente de Chile distingue tres fases importantes: el período de Fortalecimiento Institucional (1990-1994), el período de Modernización de la Gestión Pública (1994-2000) y el período de Profundización de la Modernización de la Gestión Pública (2000-2004).

• El período de Fortalecimiento Institucional

Entre 1990-1994, durante el primer gobierno de la Concertación, no existió un programa de reforma del Estado dentro de la agenda gubernamental, sino un conjunto de iniciativas orientadas a lograr recuperar las condiciones de la administración pública y el fortalecimiento de la institucionalidad para enfrentar los desafíos de la transición democrática.

Entre las iniciativas de modernización más importantes destaca el proceso de descentralización del Estado, cuyo principal hito fue la aprobación de la ley de Gobierno de Administración Regional en 1992, lo cual permitió la creación de los Gobiernos Regionales como un nuevo Órgano de la administración del Estado en el territorio, de carácter descentralizado del nivel central, es decir con patrimonio propio y personalidad jurídica. Lo anterior implica la creación de un nivel de gobierno intermedio que asume la

responsabilidad de administrar el desarrollo del espacio geográfico determinado, como las regiones.

En 1993, con el propósito de mejorar el desempeño de las instituciones públicas y contar con instrumentos para orientar la gestión hacia resultados, la Dirección de Presupuestos, impulsó el Programa Piloto de Modernización de la Gestión (PPMG), constituyéndose en el primer esfuerzo para introducir técnicas de gestión orientadas a resultados, incorporando los primeros elementos metodológicos.

- **El período de Modernización de la Gestión Pública**

En el año 1994 Chile contaba con una institucionalidad más consolidada, y por ende, mejores condiciones de gobernabilidad. Las condiciones macroeconómicas y fiscales mostraban un sostenido crecimiento y equilibrio en las cuentas. En este contexto, el proceso de reforma y modernización del Estado adquiere mayor relevancia y se considera parte esencial de la agenda del gobierno. Según Marcel y Tohá (1998), “las autoridades del gobierno entrante encontraron en las experiencias como la del Programa Piloto (PPMG), elementos inspiradores de una política de más largo alcance. En efecto, el programa de gobierno del Presidente Frei ubicó a la modernización del Estado entre sus principales prioridades consolidó una perspectiva gerencialista sobre la reforma del Estado. Dicha perspectiva rechazaba la idea de una gran reforma administrativa y concebía el cambio como un proceso gradual, compuesto de iniciativas parciales factibles de ser implementadas sin grandes modificaciones legales y donde los incentivos, las demandas y las orientaciones sobre los gestores institucionales jugaran un rol central”.

Durante este período y con el propósito de impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los Ministerios y servicios del Estado, además de diseñar y proponer políticas generales sobre la materia, se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Éste estaba integrado por el Ministerio de Hacienda, de Trabajo y Previsión Social, de Economía, Secretaría General de Gobierno y Secretaría General de la Presidencia, que ejercía el rol de coordinador.

Entre 1994 y 2000, se desarrollaron un conjunto de iniciativas orientadas a fortalecer la gestión por resultados, calidad de servicio, gobierno electrónico y

simplificación de trámites, algunas a cargo de la Dirección de Presupuestos y otras bajo la responsabilidad del Comité Interministerial de Modernización Pública.⁴

• El período de Profundización de la Modernización de la Gestión Pública

Continuando con las orientaciones definidas en el Plan Estratégico de Modernización iniciado en 1997 y las iniciativas orientadas a la gestión por resultados, se crea el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Éste está inspirado en los principios de transparencia, eficiencia, equidad y participación como base principal para el funcionamiento de un Estado democrático.

Consecuentemente, este proyecto es parte de un proceso que recoge y profundiza los esfuerzos realizados por los anteriores gobiernos en relación al mejoramiento de la calidad de servicio a los usuarios del sector público.

En el marco del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) se desarrollaron iniciativas relacionadas con: gobierno electrónico, modernización, participación, procedimientos administrativos, regionalización y transparencia.⁵

Es importante destacar que durante el proceso de reforma y modernización de la gestión pública se desarrolló, paralelamente, un marco normativo que sustenta cada uno de los instrumentos diseñados.

Entre las iniciativas legales más importantes destacan los Protocolos de Acuerdos anuales entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso (1997) que introdujeron las Evaluaciones de Programas e Instituciones; la Ley 19.553 (1998), que crea el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG); la Ley de Presupuesto del 2001, que incorpora los Compromisos Institucionales; la Ley 19.896 (2003) que establece la obligatoriedad de realizar evaluaciones y que definió el rol del Ministerio de Hacienda; entre otras.

Sin duda, la estrategia de establecer un marco legal de respaldo para los distintos instrumentos ha contribuido a generar un entorno más favorable para su implementación, considerando la cultura legalista que caracteriza la administración pública chilena.

⁴ Apéndice 2: Principales iniciativas desarrolladas durante el período de Modernización de la Gestión Pública

⁵ Apéndice 3: Iniciativas del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado

2.2.1. El modelo Chileno en el marco de la Nueva Gerencia Pública: Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados

En términos generales, el principal propósito de las reformas implementadas durante los noventa fue la instalación de las bases necesarias para el desarrollo de una gestión pública orientada hacia resultados.

Para Marcel (2004), durante la primera década de reformas, el principal mérito del programa de modernización de la gestión pública fue, por un lado, incorporar en la agenda de las instituciones públicas y el sistema político el tema del desempeño; y por otro, haber experimentado con una amplia variedad de instrumentos que forman parte de las tendencias mundiales en materia de gestión pública.

En particular, a partir del año 2000, considerando los avances y experiencia de años anteriores en la implementación de instrumentos de evaluación y gestión, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda inició la implementación de un sistema de control de gestión.

Éste ha tenido por objeto contribuir a la eficiencia de la asignación de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de éstas. Lo anterior, ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria, incorporando los conceptos de presupuesto por resultados. Dicho modelo retroalimenta el ciclo de toma de decisiones del presupuesto: formulación, discusión-aprobación, ejecución y evaluación.

A nivel internacional, Chile es reconocido como uno de los países latinoamericanos que más ha avanzado en materia de modernización de la gestión pública. Asimismo, se reconoce que ha adoptado la filosofía de la Nueva Gerencia Pública, a través del desarrollo de un modelo orientado, preferentemente, al control de gestión y asignación de recursos según resultados.

El sistema de control de gestión mencionado comprende los siguientes instrumentos:

- i) indicadores de desempeño,
- ii) evaluaciones de programas e instituciones (evaluación comprehensiva del gasto);
- iii) formato estándar para la presentación de ?nanciamiento a programas públicos (fondo concursable);
- iv) programas de mejoramiento de la gestión (PMG), éste último vinculado a un pago por desempeño a los funcionarios; y
- v) balance de gestión integral (BGI).

Cabe destacar que los instrumentos desarrollados, además de estar todos ellos integrados al proceso presupuestario generan una sinergia derivada de los elementos conceptuales de sus diseños y de los procedimientos que ordenan su implementación. Al respecto se ha resguardado la consistencia metodológica, y se han enfatizado las relaciones de retroalimentación.(DIPRES, 2007).

El siguiente cuadro describe las principales características de cada uno de los instrumentos que componen el Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados.

Cuadro 2:⁶

PRINCIPALES INSTRUMENTOS QUE COMPONEN EL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN Y PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN CHILE	
INICIATIVAS	DESCRIPCIÓN
INDICADORES DE DESEMPEÑO	Es una herramienta que entrega información a través de una medición cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de productos (bienes y/o servicios) generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> • Disponer de información del desempeño de las instituciones. • Enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional.
EVALUACIONES DE PROGRAMA E INSTITUCIONAL	Desde el año 1997 el Gobierno ha incorporado una serie de programas que apoyen la gestión, análisis y toma de decisiones en la asignación de recursos. Éstos programas estaban alineados con los programas de protocolo suscritos con el Congreso, además desde el año 2003 se consideran las normas de administración financiera del Estado. Estos programas abarcan la totalidad de programas sociales, de fomento productivo y desarrollo institucional, ejecutados por instituciones del sector público cuyos recursos se encuentran dentro de la Ley de Presupuesto. Los programas implementados fueron: <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). • Evaluaciones de Impacto (EI). • Evaluación Comprehensive del Gasto (ECG).
FORMATO ESTÁNDAR (FONDO CONCURSABLE)	Busca disminuir el carácter inercial del presupuesto y mejorar la asignación de recursos públicos, por medio de la aplicación de un formato estándar, a los nuevos programas y a los previamente definidos, en la solicitud de recursos para su financiamiento. Éste incorpora conceptos de la metodología de marco lógico. La cual permite analizar la necesidad y pertinencia de los programas.
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN (PMG)	Es un programa de certificación compuesto por 5 áreas y 11 sistemas de gestión, cuyo objetivo es mejorar el desempeño de las instituciones públicas y promover la eficiencia del uso de los recursos. <ul style="list-style-type: none"> • Se implementa a través de un Programa Marco –básico o avanzado- el cual se estructura en etapas de desarrollo anual y su cumplimiento está asociado a un incentivo económico para los funcionarios. • Cada de servicio puede elegir la etapa con la que comenzará y a partir de ahí se espera el cumplimiento secuencial de éstas. • Las etapas son acumulativas, cuando se cumple una el servicio queda comprometido para cumplir la siguiente el próximo año. • En caso de no cumplir la etapa el servicio, igual, queda comprometido para cumplir la etapa que sigue.
BALANCE DE GESTIÓN INTEGRAL (BGI)	Los BGI fueron establecidos por el Decreto del Ministerio de Hacienda N° 47 de 1999 y corresponden a un documento público preparado por cada repartición pública. Su principal objetivo es informar, como cuenta pública, al Congreso Nacional acerca de los objetivos, metas y resultados de la gestión de los servicios. Los principales aspectos que comprende este balance institucional son: <ol style="list-style-type: none"> i) Presentación de las definiciones estratégicas y resultados más relevantes de la institución, ii) Identificación de la institución en aspectos tales como; estructura organizacional, dotación, principales productos, iii) Resultados de la gestión incluyendo informe de desempeño, indicadores de desempeño, evaluación de los compromisos de los resultados del Programa de Evaluación, informes de gestión financiera, de recursos humanos, iv) Desafíos para el año siguiente.

Para la Dirección de Presupuesto (DIPRES), de acuerdo a la trayectoria y resultados que ha tenido el Sistema de Control de Gestión, existen importantes avances. Entre ellos destacan:

- i) Desarrollo de una amplia gama de instrumentos de evaluación que permiten aplicar metodologías diversas, para ?nes de evaluación diferentes.

⁶ Fuente: DIPRES, 2007; Mackay, 2007.

- ii) Confiabilidad y transparencia de los resultados entregados por las evaluaciones.
- iii) Incorporación de la información sobre desempeño entregada por los instrumentos en el proceso presupuestario.
- iv) Evaluación positiva por parte de instancias internacionales del “Programa de Evaluación” desarrollado en el marco del sistema de control de gestión.
- v) Instrumentos de gestión – a través de los programas de mejoramiento de la gestión, que han permitido avanzar hacia una estandarización en la calidad de la gestión pública en varios ámbitos de ésta: control de gestión, gestión financiera, recursos humanos, compras gubernamentales, calidad de servicio y atención al usuario, etc. Conformando los once sistemas de los PMG.
- vi) Transición hacia la certificación de los sistemas de los PMG.

Según Mackay (2007), el sistema de control de gestión y presupuesto por resultados de Chile se puede evaluar a partir de tres criterios que determinan si un sistema es exitoso: alta utilización, buena calidad y sostenibilidad. La autora sostiene que el sistema Chileno se utiliza intensivamente en el análisis del presupuesto y en la toma de decisiones. Agrega que también se utiliza para imponer a los Ministerios y Servicios mejoras en sus programas y además, sirve para informar al Congreso y a la sociedad civil sobre el desempeño del Gobierno.

Sin embargo, en opinión de Mackay (2007), la principal debilidad dice relación con el escaso uso de la información del sistema por parte de los mismos Ministerios y Servicios. Este juicio, es similar al realizado por el Banco Mundial a través de un estudio en el que concluye que la escasa utilización de la información se debe al bajo nivel de sentido o aceptación de los hallazgos de las evaluaciones encargadas por el Ministerio de Hacienda. Además, considera que no existen los mecanismos de incentivo adecuados para que los Ministerios y Servicios desarrollen sus propias evaluaciones.

En cuanto a la calidad de la información, Mackay (2007) plantea que la evidencia disponible indica que ésta, asociada al seguimiento y a la evaluación realizada por el sistema, es bastante adecuada y altamente confiable.

Por otra parte, sostiene que la sustentabilidad probable del sistema es alta, destaca su desarrollo gradual y sistemático, y establece que no parece haber tendencias o presiones para reducir la prioridad que el Ministerio de Hacienda le otorga

al sistema. A su juicio, la sustentabilidad del sistema se basa en el continuo esfuerzo y habilidad del Ministerio de Hacienda para que el sistema sea manejado centralmente.

Si bien el desarrollo de sistemas orientados al control de gestión y asignación de recursos según resultados ha sido una medida adoptada por diversos países, estudios demuestran diferencias en la forma cómo éstos han sido implementados. Según Mackay (2007), Chile, Colombia y Australia son considerados como países que tienen “buenas prácticas” en esta materia. Ninguno de ellos debe ser considerado como “perfecto”, sin embargo, presentan fortalezas y debilidades interesantes de tener en cuenta.

El siguiente cuadro resume las principales fortalezas y desafíos de los sistemas de cada uno de éstos países y se presentan con el fin de contextualizar la experiencia chilena en relación a otros casos considerados exitosos.

Cuadro 3:⁷

FORTALEZAS Y DESAFÍOS DE LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PAÍSES CONSIDERADOS EXITOSOS (MACKEY,2007)		
PAÍS	FORTALEZAS	DEBILIDADES
CHILE	<ul style="list-style-type: none"> a. Enfoque progresivo del sistema de SyE. b. Las evaluaciones se llevan a cabo en forma externa dentro de un proceso totalmente transparente. c. Toda la información del SyE es de conocimiento público y se envía al Congreso. d. El sistema de SyE está ligado a las necesidades de información del Ministerio de Hacienda, especialmente para efectos del proceso presupuestario. e. La información de desempeño se utiliza para establecer las metas de desempeño para Ministerios y Servicios, las cuáles son ampliamente logradas. f. El Ministerio de Hacienda utiliza los hallazgos de la evaluación para imponer cambios en la gestión de los Ministerios y Servicios. g. El Ministerio de Hacienda da seguimiento de cerca al uso que se le da a sus hallazgos de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Existe disparidad en la calidad de las evaluaciones realizadas, tal vez debido al costo y las limitaciones de tiempo que establece el Ministerio de Hacienda. b. Probablemente Chile no esté gastando suficiente dinero en evaluaciones. c. Los Ministerios Sectoriales utilizan muy poco los hallazgos de las evaluaciones debido al poco sentido de propiedad de éstos. d. Ausencia aparente de incentivos en los Ministerios y Servicios para que puedan llevar a cabo sus propias evaluaciones.
COLOMBIA	<ul style="list-style-type: none"> a. Muy alto nivel de utilización del subsistema de seguimiento por el Presidente y su despacho. b. Información de desempeño utilizada para establecer metas de desempeño para los Ministros, sus Ministerios y Servicios. c. Informe público acerca del logro de las metas de desempeño y cuando no se logran, los gerentes deben dar explicaciones públicas de lo sucedido. d. Las evaluaciones se llevan a cabo en forma externa en un proceso transparente. e. Las evaluaciones se planean y se llevan a cabo dentro de un enfoque de colaboración, en las que participan el departamento de planeación y los Ministerios Sectoriales. f. Toda la información del SyE se hace pública y se remite al Congreso. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Las direcciones de presupuesto y planeación del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, utilizan muy poco la información del SyE. b. Preocupaciones acerca de la credibilidad de los datos de seguimiento que ofrecen los Ministerios Sectoriales y los Servicios. c. Excesiva dependencia sobre el financiamiento de los donantes para la agenda de evaluación.
AUSTRALIA	<ul style="list-style-type: none"> a. Gran uso de los hallazgos de las evaluaciones para el análisis de presupuestos, asesorías políticas y para la toma de decisiones del gabinete en cuanto al presupuesto. b. Ministerios y dependencias sectoriales utilizan mucho los hallazgos de las evaluaciones. c. Evaluaciones llevadas a cabo para colaborar con el departamento de finanzas, otros departamentos centrales y sectoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Disparidad en la calidad de las evaluaciones. b. Insuficiente disponibilidad de entrenamiento en evaluación avanzada. c. Insuficiente atención a la información de desempeño regular. d. Carga administrativa para los departamentos.

⁷ Fuente: Mackay, 2007.

Una de las principales fortalezas del sistema de seguimiento y evaluación es que la información generada responde a las necesidades del Ministerio de Hacienda. Por otro lado, una de sus debilidades es el bajo nivel de utilización de la información de las evaluaciones por parte de los ministerios sectoriales.

Desde mi perspectiva, existe una asimetría respecto de la utilidad que representa el sistema para los distintos actores. En este sentido, las futuras mejoras deben estar orientadas al fortalecimiento de instrumentos que permitan generar y complementar con información útil la asignación eficiente de los recursos desde el Ministerio de Hacienda, así como mejorar la gestión en los organismos públicos.

2.2.2. El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)

El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) tiene como propósito contribuir al mejoramiento del desempeño de las instituciones públicas y promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Uno de sus principales atributos está relacionado con la capacidad de vincular tres ámbitos de la política gubernamental:

- i) la política de Modernización del Estado, como una herramienta que busca incorporar instrumentos de gestión comunes en todo el sistema público con el fin de elevar los niveles de eficacia y eficiencia de su gestión,
- ii) la política de Control de Gestión, dado que el PMG promueve la generación de información confiable (asociada a los resultados obtenidos por los distintos servicios públicos) como un insumo para la asignación de recursos y toma de decisiones, y
- iii) la política de Recursos Humanos, en tanto el PMG funciona con incentivos monetarios asociados al cumplimiento de metas y obtención de resultados que establece una relación entre remuneración y productividad.

- **Las Áreas y Sistemas del PMG**

El PMG opera como un programa de certificación compuesto por 5 áreas y 11 sistemas de gestión. Estos sistemas se implementan de manera homogénea a través de un Programa Marco que, a su vez, se divide en Programa Marco Básico y Programa Marco Avanzado.

Al interior del Programa Marco cada sistema se estructura en etapas de desarrollo anuales. Siguiendo una lógica de fortalecimiento gradual de la gestión, el PMG permite que cada institución elija la etapa con que se compromete inicialmente y, a partir de allí, se espera que cumpla con el desarrollo secuencial éstas. Las etapas son acumulativas, es decir, una vez que el servicio cumple con una , queda comprometido con lograr la siguiente el próximo año. En caso de no cumplir con la etapa de un año determinado, de todas maneras debe comprometer la etapa siguiente.⁸

Las cinco áreas de mejoramiento de la gestión que componen el Programa Marco, son las siguientes: i) Recursos Humanos, ii) Calidad de Atención de Usuarios, iii) Planificación y Control-Gestión Territorial, iv) Administración Financiera y v) Enfoque de Género.

En mi opinión, las áreas y sistemas definidos son adecuados ya que corresponden a sistemas básicos necesarios para gestionar organizaciones.

El siguiente cuadro permite visualizar cada una de las áreas con sus respectivos sistemas de gestión.

Cuadro 4:⁹

ÁREAS Y SISTEMAS DEL PMG	
ÁREAS	SISTEMAS
RECURSOS HUMANOS	- Capacitación - Evaluación del Desempeño - Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo
CALIDAD DE ATENCIÓN A USUARIOS	- Atención al Cliente, Usuario o Beneficiario - Gobierno Electrónico
PLANIFICACIÓN Y CONTROL	- Planificación y Control de Gestión - Auditoría Interna - Gestión Territorial
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA	- Financiero Contable - Compras y Contrataciones
ENFOQUE DE GÉNERO	- Enfoque de Género

Como se mencionó anteriormente, cada sistema se basa en el desarrollo de etapas que forman parte de los programas Marco Básico y Avanzado. En este contexto, el Programa Marco Básico consta de las siguientes etapas:

- **Etapa 1:** Realizar un diagnóstico del grado de implementación del sistema.

⁸ Apéndice n°4: Descripción de las etapas del Programa Marco

⁹ Fuente: Dipres, 2008.

- Etapa 2: Diseño de un plan plurianual y programa de trabajo para el año, que puede incluir cronograma, metas, indicadores y responsables de la implementación que permita cumplir con todos los requisitos técnicos del sistema.
- Etapa 3: Implementación y seguimiento del Plan.
- Etapa 4: Evaluación de los resultados de la implementación e identificación de recomendaciones para ser incorporadas en el año siguiente.

Debido a la mayor complejidad de los sistemas Financiero Contable, Compras y Contrataciones, Sistema Integral de Atención al Cliente, Sistema de Gobierno Electrónico y Sistema de Planificación y Control de Gestión, éstos constan de 6 etapas; existiendo más de una etapa de implementación:

- Etapa 5: Perfeccionamiento de sus planes mediante elaboración de modelos exitosos, agregación de objetivos y priorización de indicadores.
- Etapa 6: Implementación y análisis de los cambios de la etapa 5 y evaluación.

Por su parte, el Programa Marco Avanzado incorpora las exigencias de la Norma ISO 9001:2000, orientado a certificar externamente los sistemas de gestión. Se establecen nuevas etapas para los sistemas que ingresan en el mismo y la transición hacia la acreditación se lleva a cabo de forma gradual.

Las etapas del Marco Avanzado, para cada sistema, son las siguientes:

- Etapa 5 o 7: Proceso de preparación para la certificación bajo normas ISO 9001:2000.
- Etapa 6 u 8: Certificación de los procesos del sistema bajo normas ISO 9001:2000.
- Etapa 7 o 9: Mantenimiento (primer año) de la certificación bajo normas ISO 9001:2000.
- Etapa 8 o 10: Mantenimiento (segundo año) de la certificación bajo normas ISO 9001:2000.

A partir del año 2009, se inicia la implementación de un Programa Marco para la Calidad, a través del desarrollo de un Sistema de Gestión de la Calidad que pretende i) certificar los procesos de provisión de bienes y servicios, si corresponde, ii) ampliar el

alcance de la certificación de los sistemas de gestión del Programa Marco Avanzado a regiones e iii) incorporarlos en un Sistema de Gestión de la Calidad único para la institución.

- **La Certificación ISO 9001:2000**

El Marco Avanzado establece exigencias asociadas a la certificación externa de los sistemas de gestión incluidos en el Marco Básico, a través de la Norma ISO 9001:2000. Una vez definidas las metas de cumplimiento del Programa Marco Avanzado, los servicios públicos seleccionan los sistemas que desean certificar y el orden en que se llevará a cabo dicha acreditación, con excepción del sistema de Planificación y Control de Gestión que es obligatorio para iniciar el proceso.

En general, la meta es que un servicio público logre mantener su certificación por dos o tres años. Una vez ocurrido esto, se entiende que el servicio tiene la capacidad de avanzar hacia un sistema de gestión de calidad que incorpore la certificación de los procesos de producción claves de la organización.

- **Los Actores Relacionados con el PMG y el Proceso de Implementación**

Durante el ciclo anual de desarrollo del PMG interactúan un conjunto de actores entre quienes destacan:

- i) Ministros de Interior, Hacienda y Secretaria de la Presidencia (Comité Triministerial) quienes aprueban los compromisos formulados y realizan la evaluación de los mismos, a propuesta de los Ministros del ramo,
- ii) Comité Técnico conformado por el Director de Presupuestos, Subsecretario de Desarrollo Regional y Secretario General de la Presidencia, quienes asesoran a los Ministros del Comité Triministerial,
- iii) Red de Expertos del ejecutivo, expertos en las áreas y organismos rectores de los sistemas de gestión del PMG Marco,
- iv) Ministros de cada cartera,
- v) Los servicios públicos y sus jefes,
- vi) Consultores externos para el proceso de reclamación,

- vii) Implementadores ISO, y
- viii) Firmas Certificadores ISO.

La implementación del Programa de Mejoramiento de la Gestión se produce a través de las siguientes etapas: (i) Formulación de los PMG, (ii) Implementación y Seguimiento, y (iii) Evaluación del Cumplimiento.¹⁰

- **El Sistema de Planificación y Control de Gestión (SPCG)**

Tal como se mencionó anteriormente, el Sistema de Planificación y Control de Gestión es uno de los tres sistemas que componen el área que lleva el mismo nombre. Su principal objetivo apunta a diseñar e implementar procesos de planificación y sistemas de información para la gestión que permitan a la organización disponer de la información necesaria para apoyar la toma de decisiones respecto de los procesos y resultados de la provisión de bienes y servicios, además de rendir cuentas de su gestión.

Las etapas asociadas al Marco Básico están orientadas fundamentalmente al diseño y puesta en marcha de un Sistema de Información para la Gestión (SIG), que incluye, básicamente, definiciones de centros de responsabilidad e indicadores de desempeño por producto.

El SIG se pone en funcionamiento en la etapa 3 -previa definición de los objetivos estratégicos- y desde la 4 a la 6 el servicio público presenta los resultados de los indicadores de desempeño obtenidos del SIG. Se priorizan los indicadores más relevantes que serán presentados en el Proyecto de Ley de Presupuestos del año siguiente. En la última etapa (6) el servicio da cuenta de los resultados -grado de cumplimiento de las metas- obtenidos respecto de los indicadores comprometidos en el proceso presupuestario, se elabora un programa de seguimiento de compromisos y un manual de procedimientos de mantenimiento del SIG. Éste último, sólo es aplicable para aquellos servicios excluidos de ingresar al Marco Avanzado.

La relevancia de este sistema radica en la vinculación de los indicadores de desempeño con el ciclo presupuestario. Estos indicadores y sus respectivas metas de desempeño constituyen parte de los anexos con información que acompaña la

¹⁰ Apéndice 5: Descripción de las etapas del PMG

presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso Nacional con la finalidad de apoyar a las Comisiones Legislativas en la tramitación de dicho proyecto.

Por su parte, las etapas asociadas al Programa Marco Avanzado apuntan a normalizar los procesos de planificación y sistemas de información para la gestión, por medio del Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2000. Respecto a la estructura del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) para el Sistema de Planificación y Control de Gestión (SPCG), se deben considerar dos ámbitos claves para la definición de su política de calidad: la satisfacción de los clientes del SPCG y el mejoramiento continuo.

Sin embargo, es preciso señalar una limitación de la Certificación ISO 9001, permite certificar un proceso sin necesariamente optimizarlo. Podría suceder que un proceso se encuentre documentado e identificado los responsables sin que haya habido una participación de la Alta Dirección, por lo tanto, es probable que dicho proceso tenga un carácter más táctico y operativo que estratégico.

En cuanto a la satisfacción de los Clientes del SPCG, se debe diseñar e implementar un SIG que contribuya con información relevante para apoyar los procesos de toma de decisiones del jefe del servicio y su equipo directivo. El sistema debe medir, objetivamente, a través de indicadores de desempeño los aspectos relevantes de la gestión del servicio en la provisión de sus bienes y/o servicios (productos estratégicos) a sus clientes/beneficiarios /usuarios.

Los aspectos relevantes de su gestión se deberán establecer considerando, al menos, su Ley Orgánica y su normativa específica, su Misión Institucional, Objetivos Estratégicos y las definiciones de política que, en materia de atribuciones de su servicio, establezca el Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda, Secretaria de la Presidencia u otro organismo competente.

La información debe ser relevante, de calidad, oportuna, confiable, periódica y debe medir según corresponda:

- i) los aspectos claves para la provisión de los bienes y Servicios (productos estratégicos),
- ii) las dimensiones del desempeño de la Institución que sea factible medir, según corresponda a la naturaleza del producto estratégico, y

iii) los ámbitos de control necesarios de considerar en la implementación de los productos estratégicos.

Con respecto al Mejoramiento Continuo, el servicio debe revisar periódicamente las definiciones estratégicas y los indicadores de desempeño de manera que sean consistentes con las políticas gubernamentales, ministeriales y presupuestarias.

El proceso de definición de los productos estratégicos tiene asociado un riesgo similar al planteado en el caso de la Certificación ISO. La eventual ausencia de un involucramiento real por parte de los directivos podría generar productos estratégicos que no necesariamente reflejen el modelo de negocio que la organización tiene con miras a crear más valor público.

2.2.3. Evaluación en Profundidad al PMG

Durante el año 2007, un equipo del Banco Mundial realizó una Evaluación en Profundidad al Programa de Mejoramiento de la Gestión, encargada por la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) en el marco del Protocolo de Acuerdo establecido con la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional.

La Evaluación en Profundidad corresponde a una de las modalidades de la línea de Evaluación de Impacto, metodología utilizada por la DIPRES para evaluar el desempeño de programas gubernamentales. Esta modalidad integra la evaluación de los resultados de corto, mediano y largo plazo (eficacia) con los principales aspectos de la eficiencia y economía en el uso de los recursos. Además, realiza un análisis de los aspectos relativos a la gestión de los procesos internos del programa. Este último ámbito de evaluación, constituye la diferencia de la segunda modalidad denominada Evaluación Módulo de Impacto.

Los hallazgos y resultados obtenidos a través de esta evaluación, han sido validados por la DIPRES y presentados al Comité Técnico del PMG conformado por el Director de Presupuestos, el Secretario General de la Presidencia y el Subsecretario de Desarrollo Regional.

A continuación, se presentan las principales conclusiones de la Evaluación en Profundidad desde dos perspectivas: a nivel de desempeño global del PMG y aquellas específicas asociadas al Sistema de Planificación y Control de Gestión.

Principales Conclusiones a Nivel de PMG

Se establece que, si bien el PMG ha generado importantes avances en el progreso de la gestión pública en Chile, es necesario avanzar hacia una etapa superior de fortalecimiento de los sistemas de gestión que relacione, con mayor fuerza, los avances en calidad de gestión con una mejor calidad de los bienes y servicios públicos que reciben los usuarios finales. Adicionalmente, el estudio reconoce la necesidad de avanzar hacia modelos de gestión que incorporen mayor flexibilidad y autonomía para los gestores y directivos públicos.

En términos generales, las conclusiones de la evaluación fueron expresadas de la siguiente forma por el equipo evaluador. “El PMG ha contribuido al mejoramiento de la gestión mediante el logro de implantación de sistemas básicos de gestión. La estrategia del PMG se basó en la incorporación de estándares de funcionamiento. Este enfoque corresponde a una fase inicial en donde una dinámica de funcionamiento fuertemente regulatoria y centralizada, con base en un esquema de *benchmarking* contra objetivos preestablecidos de mejor gestión, fomenta un mejor funcionamiento de los sistemas a través de mayor unidad y homogeneidad, y particularmente permite definir niveles mínimos de calidad de los sistemas de gestión que las entidades públicas deberían alcanzar. En este sentido, el estudio concluye que el PMG ha realizado importantes avances que contribuyen al progreso de la gestión pública en Chile”.

Una de las principales limitaciones identificadas, se refiere a cierta “rigidez en el diseño e implementación del PMG”, dada la heterogeneidad de los sistemas y la relativa estandarización de etapas para ellos, la diferencia entre los productos (y por consiguiente en su gestión) y la disparidad de capacidades entre los diversos servicios.

En mi opinión, esta debilidad constituye el principal problema que el PMG ha tenido durante sus años de implementación. Se trata de un instrumento estándar que no, necesariamente, reconoce la diversidad de modelos de negocio y procesos

centrales de producción de bienes y servicios asociados a los servicios públicos chilenos. Es por esto que uno de los desafíos más relevantes para el programa dice relación con la búsqueda de mayores niveles de flexibilidad y adaptación.

En este sentido, sería conveniente que el programa fuese capaz de considerar los distintos grados de madurez o capacidad organizacional de los servicios y sobre esa base desplegar sistemas no necesariamente estándares que reconozcan la diversidad de modelos de negocios que sustentan el funcionamiento de los organismos públicos.

Otro de los principales problemas radica en que los incentivos salariales están vinculados sólo al cumplimiento de los compromisos asociados a los once sistemas que componen el PMG. De esta perspectiva, los directivos públicos tienen dificultades para generar instrumentos de incentivos salariales que permitan focalizar esfuerzos en áreas relevantes no consideradas formalmente por el programa.

Por otra parte, existe un alto riesgo que genere el problema denominado *free rider*, ya que existe una relación difusa entre el desempeño de los funcionarios y el acceso al incentivo asociado al programa¹¹.

Principales Conclusiones a Nivel de SPCG

En cuanto al Sistema de Planificación y Control de Gestión, la principal conclusión establece la existencia de limitaciones en el uso y calidad de la información generada a través del Sistema de Información para la Gestión (SIG). Sin embargo, esta aseveración se plantea en términos preliminares y se recomienda un análisis más profundo respecto al funcionamiento del SIG al interior de los servicios públicos.

Las principales conclusiones relacionadas con el SPCG, fueron expresadas de la siguiente manera por parte del equipo evaluador.

¹¹ La evaluación realizada por el Banco Mundial el año 2007 establece que el 80% de los funcionarios alcanza el incentivo y la mayoría del 20% restante logra el incentivo parcial.

“Un aspecto positivo de la implantación de este sistema recurrentemente mencionado, tanto por parte de los entrevistados como en la encuesta, es que ha permitido ir progresivamente cambiando la cultura organizacional hacia la medición de la gestión (independientemente de que los indicadores sean o no los más relevantes), y poder contar con estadísticas y medición del desempeño de la institución”.

“Existe evidencia de que en muchos servicios públicos el SIG instalado, no es el instrumento que apoya la gestión del Servicio sino que está más orientado a proveer información de utilidad para DIPRES¹². En concordancia con lo señalado previamente, muchos servicios reportan que los indicadores solicitados por la DIPRES no son los indicadores que el Servicio necesita para la gestión, no son establecidos por las áreas centrales del Servicio -solo considera sistemas de soporte-, y al no tener relación con los productos estratégicos convierten al sistema en un instrumento muy formal. En consecuencia, la evaluación a este respecto apunta a un uso limitado de dicha información como una carencia importante en la mayoría de los servicios. Sin embargo, esta conclusión es preliminar pues sería recomendable llevar a cabo una evaluación más exhaustiva del funcionamiento del SIG en los Servicios Públicos y de su interrelación con la consecución de los objetivos de gestión específicos de los Servicios”.

¹² El 87% de los funcionarios públicos que respondieron la encuesta están de acuerdo con que su institución presenta indicadores de desempeño del SIG que miden aspectos relevantes de la gestión del Servicio para la formulación de la Ley de Presupuestos para el año siguiente. Mientras que el 66% de los funcionarios está de acuerdo con que en su institución la información generada por el Sistema de Información de Gestión, SIG, se usa en el proceso institucional de toma de decisiones. Un 18% es indiferente y 16% está en desacuerdo.

3. JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIONES DEL ESTUDIO

3.1. Justificación

Desde su formulación, el Sistema de Planificación y Control de Gestión ha tenido como principal propósito la instalación de procesos de planificación y sistemas de apoyo a la gestión que generen información de calidad que permita apoyar el proceso de toma de decisiones por parte de los directivos públicos.

Durante los últimos años, un número importante de servicios públicos (190 el año 2009) han desarrollado cada una de las etapas asociadas a la implementación del Sistema de Planificación y Control de Gestión, que desde el año 2005 incluye en sus etapas finales la certificación del sistema bajo Norma ISO 9000:2000.

En este marco, el seguimiento y evaluación se ha centrado en medir el nivel de cumplimiento de cada uno de los estados de avance, objetivos y requisitos técnicos definidos por un Comité de Ministros.

Sin embargo, el énfasis no ha sido el mismo para evaluar el nivel de utilización real de la información generada por el SIG en la toma de decisiones por parte de los directivos que lideran dichos servicios públicos. En este sentido, la preocupación ha estado focalizada en los procesos de implementación del SPCG más que en la calidad de sus resultados.

Como se mencionó en el capítulo anterior, una Evaluación en Profundidad al PMG -realizada el año 2007- establece que el SIG se ha convertido en un instrumento muy formal y que el uso de su información ha sido más bien limitado. Y a su vez, recomienda la realización de una evaluación más exhaustiva del funcionamiento del SIG en los servicios públicos.

3.2. Delimitaciones

El presente estudio de caso tiene como principal finalidad proponer un modelo conceptual y metodológico que sirva como base para profundizar estudios acerca del funcionamiento y relevancia del SIG en los servicios públicos.

En efecto, el estudio considera como hipótesis dos de las conclusiones preliminares derivadas de la Evaluación en Profundidad del PMG.

El siguiente cuadro resume las hipótesis de trabajo, el entendimiento de las implicancias asociadas a dichas hipótesis y orientaciones básicas que guiaron el desarrollo del modelo conceptual y metodológico.

Cuadro 5

HIPÓTESIS	CONSIDERACIONES Y ENTENDIMIENTO	ORIENTACIONES BÁSICAS PARA EL DESARROLLO DEL MODELO
El SIG se ha convertido en un instrumento muy formal	Se entiende que la formalidad esta dada por la percepción de los directivos que la información generada por el SIG le sirve más a terceros que al propio servicio.	El modelo debiese permitir profundizar el análisis de la calidad de la información, los procesos y actores involucrados.
El uso de la información derivada del SIG ha sido más bien limitado	Se entiende que existe un uso limitado de la información en el proceso de toma de decisiones.	Desde una perspectiva sistémica, el modelo debiese permitir entender como funciona el proceso de toma de decisiones y las limitantes que restringen el uso de información proveniente del SIG.

En base a estas definiciones iniciales, el trabajo se orientó a la elaboración de un modelo que desde una perspectiva sistémica permitiese evaluar la calidad y uso de la información proporcionada por el SIG.

Se espera que dicho modelo sea utilizado como marco metodológico en futuros estudios de campo orientados a evaluar el grado de apropiación y relevancia del SIG en el proceso de toma de decisiones por parte de directivos públicos y de esa forma, establecer el grado de validez de las hipótesis planteadas.

4. OBJETIVOS Y METODOLOGIA DEL ESTUDIO

4.1. Objetivo General

Contribuir al desarrollo de metodologías de permitan evaluar el impacto que ha tenido la implementación del Sistema de Información para la Gestión (SIG) en los procesos de toma de decisiones al interior de los organismos públicos chilenos.

4.2. Objetivos Específicos

- Establecer un marco teórico que sirva como base para un diseño metodológico mejorado que permita agregar valor al sistema de información para la gestión.
- Elaborar un modelo¹³ de análisis que sirva como marco metodológico para la realización de estudios orientados a evaluar la relevancia del SIG en el proceso de toma de decisiones por parte de directivos públicos.

4.3. Metodología

El desarrollo del estudio de caso se basó fundamentalmente en la implementación de tres etapas:

Etapa 1. Sistematización de información y elaboración de marco teórico global.

En primer lugar, se realizó una revisión y sistematización de la literatura asociada a la gestión pública con el propósito de construir un marco teórico general que permitió contextualizar el tema en estudio desde una perspectiva conceptual.

Etapa 2. Identificación de conceptos vinculados con el alcance del estudio de caso.

Una vez establecido el marco teórico global, se identificaron aquellos conceptos que están directamente asociados al objetivo del estudio de caso y que sirvieron como base para el diseño del modelo de análisis.

¹³ El modelo propuesto como marco metodológico debe ser testeado, ajustado y validado en futuros estudios.

Etapa 3. Elaboración del modelo de análisis.

Finalmente, considerando los elementos teóricos identificados se elaboró un modelo de análisis que sirva de base metodológica para evaluar la relevancia del SIG en el proceso de toma de decisiones de directivos públicos.

5. DESARROLLO

5.1. Marco Conceptual

5.1.1. Orientaciones, modelos de reforma y sistemas de gestión en el marco de la Nueva Gestión Pública

- **Principales orientaciones teóricas de la reforma**

En términos generales, la reforma del Estado, generada a partir de la década de los ochenta, estuvo sustentada en tres orientaciones teóricas: la corriente del neo institucionalismo, la selección racional (*rational choice*) y la teoría de agencia (principal/agente). A continuación, se comentan los principales planteamientos y aportes realizados por cada una.

El Neo Institucionalismo

Esta corriente plantea la necesidad de contar con instituciones y la importancia que éstas tienen para la economía en un contexto de fallas de mercado que requieren un marco de reglas que puedan organizar la acción colectiva. Según North (1991), las instituciones son definidas como reglas, formales o informales, idealizadas por los hombres para crear orden o reducir la incertidumbre en los intercambios. Así, instituciones y organizaciones -respectivamente, las reglas del juego y la división de tareas entre los agentes que participan- afectan el desempeño de la economía en la medida que, al dar forma y estructurar las interacciones humanas, reduzcan las incertidumbres e induzcan a la cooperación, disminuyendo los costos de las transacciones.

La contribución de North en el campo del neo institucionalismo fue importante ya que criticó los supuestos tradicionales que impiden el avance de la economía en su explicación del cambio institucional. Asimismo, afirma que “los individuos hacen sus elecciones basados en modelos derivados subjetivamente que divergen entre los individuos en tanto que la información que reciben los actores es tan incompleta que en la mayoría de los casos estos modelos subjetivos no muestran ninguna tendencia a converger”. (North, 1995)

Fukuyama (1995), afirma que la vida económica no puede ser entendida aparte de la costumbre, moral y los hábitos de la sociedad en que ocurre. Las instituciones y la comunidad moral (confianza) generan diferencias en la estructura de la industria y reducen los costos de las transacciones. Huntington (1997), por otro lado, concluye que la cultura e identidad cultural están dando forma a los patrones de cohesión, desintegración y conflicto en el mundo post guerra fría.

Desde mi punto de vista, las capacidades que tienen los Estados para lograr mejores resultados están íntimamente relacionadas con los “arreglos institucionales” (conjunto de reglas formales e informales) que regulan el desarrollo de la gestión pública. De este modo, la existencia de políticas públicas eficaces suponen la existencia de un marco institucional creado para la generación del bien común, de lo contrario el escenario más probable es la captura de la organización por parte de agentes con intereses particulares.

De esta manera, el fortalecimiento institucional, entendido como la generación de condiciones favorables a través de “arreglos institucionales” orientados a la creación de valor público, constituye una tarea esencial para los directivos públicos cuyo propósito se basa en la búsqueda en una relación causa-efecto entre recursos y resultados.

Por otra parte, es necesario que la implementación de instrumentos orientados a mejorar la gestión pública consideren el grado de madurez institucional de los distintos organismos públicos, como una forma de aproximarse a sus capacidades y nudos críticos que limitan la creación de valor público, entendiendo que los diseños institucionales y también la cultura de los distintos organismos, afectan la toma de decisiones y los resultados de las políticas públicas que se implementan.

La Selección Racional (*Rational Choice*)

La teoría de la selección racional presupone que las personas eligen el curso de acción que prefieren o creen es la mejor. Las decisiones racionales están basadas en cálculos de costo/beneficio individuales, y en las decisiones interdependientes, dominio conocido como la teoría de los juegos.

Según Fleury (2000), la explicación del comportamiento humano en términos de elecciones racionales es cada vez más dominante en las ciencias sociales,

desplazando las corrientes que buscaban explicar las acciones individuales y colectivas sobre la base de la existencia de normas y papeles sociales transmitidos por la tradición y por los mecanismos de socialización o, al revés, por las que explicaban la dinámica social a partir de los conflictos de clases.

La contribución de la teoría económica neoclásica de selección racional a la comprensión de los microfundamentos del comportamiento es reconocida por diferentes corrientes (Elster, 1989, Roemer, 1989), aunque se critica la predominancia del individualismo en aquella interpretación, que conlleva a dos confusiones: identificar preferencias con elecciones y elección con bienestar. Las personas no siempre escogen lo que prefieren (debido a restricciones presupuestarias, asimetrías de información, entre otras condicionantes), ni tampoco eligen o prefieren lo que les conduce al bienestar (Roemer, 1989).

Desde la perspectiva del funcionamiento de las instituciones, la economía neoinstitucional reconoce que los mercados económicos y los mercados políticos actúan simultáneamente. De esta manera, los sistemas democráticos pueden ser vistos como mercados donde los partidos políticos son empresas que ofrecen servicios administrativos a la comunidad.

La economía en abstracto no existe y la teoría económica no es suficiente para explicar la realidad. Por otro lado, siempre habrá instituciones porque siempre habrá externalidades que originarán la intervención y la existencia de gobiernos. Este escenario origina la elección pública que en el contexto del racional Choice, tales elecciones reflejarán más los intereses de quienes toman las decisiones públicas que el beneficio de aquellos q nombre de los cuales se toman esas decisiones.

Teoría de Agencia (Principal/Agente)

En términos simples, la Teoría de Agencia es una aplicación de la selección racional, a la Reforma del Estado. Considerando los mismos principios en relación a las motivaciones individuales en la toma de decisiones racionales que buscan maximizar beneficios, esta teoría se aplica en un contexto donde agentes económicos actúan en un mercado imperfecto caracterizado por la existencia de asimetrías de información

necesaria para la toma de decisiones. Según Przeworsky (1998), si se parte del supuesto de la imperfección del mercado, el problema que se presenta consiste en identificar las instituciones específicas que podrían inducir a los actores individuales - sean ellos agentes económicos, políticos o burócratas - a comportarse de manera que beneficie a la colectividad.

El comportamiento problemático de la “agencia” aparece cada vez que una organización o persona (el principal) contrata a otra persona u organización (el agente) para desempeñar un servicio que necesita la delegación de algún tipo de autoridad decisoria del principal para el agente. El problema de la agencia está en asegurar que el principal sea servido lealmente y que el agente sea compensado justamente, en situaciones donde el interés del agente no coincide con aquellos del principal y que los dos actores cuentan con informaciones distintas (Trebilcock. 1995).

La teoría de la agencia ofrece dos respuestas para el alineamiento de los intereses. La primera es aumentar el flujo de informaciones del principal a través de indicadores de desempeño, aumentar la rendición de cuentas financieras y especificar claramente los objetivos. La segunda es contratar en el mercado, puesto que la competencia actúa como disciplina de los agentes. Los contratos proveen al principal una mayor oportunidad de controlar a sus agentes y, por lo tanto de prevenir la captura por parte de los productores. (Davis y Wood, 1998).

Los conceptos asociados a Selección Racional y Teoría de Agencia tienen directa relación y aplicación en el ámbito de la gestión pública. Por ejemplo, la implementación de instrumentos desde la Dirección de Presupuestos, orientados a asegurar eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, responden a la búsqueda de las “instituciones específicas” que denomina Przeworsky, para inducir a los gestores públicos a la creación de valor y reducir espacios para conductas no deseadas.

En este sentido, desde la perspectiva de la teoría de agencia, es deseable profundizar el desarrollo de instrumentos de gestión que generen un mayor alineamiento de incentivos que permitan aumentar los grados de convergencia entre los agentes públicos, y por ende, un mejor desempeño de los servicios en la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía.

- **Principales sistemas de gestión y técnicas del *management* privado aplicadas al Sector Público**

Si bien la literatura da cuenta de variados modelos de reforma asociado a la Nueva Gerencia Pública, en este apartado se identificarán las herramientas de gestión más relevantes que se han utilizado en el marco de las reformas denominadas de “segunda generación”.¹⁴

En general, la literatura da cuenta de un conjunto de herramientas de gestión desarrolladas por el sector privado y aplicadas, con distintos niveles de adaptación, a organismos gubernamentales con el propósito de mejorar su desempeño. Se trata de herramientas y metodologías transversales - que pueden aplicarse en el contexto de distintos modelos y políticas-, complementarias y cuya relevancia va a depender de los diferentes ámbitos de gestión.¹⁵

A fin de tener una aproximación a los principales instrumentos y herramientas de gestión utilizados en procesos de modernización de organismos públicos inspirados en la Nueva Gerencia Pública, se presentarán los planteamientos de Echebarría y Mendoza (1999), que han sistematizado distintas experiencias de reformas.

Mendoza (1990) sostiene que la Nueva Gestión Pública ha puesto énfasis en la incorporación de las herramientas de gestión empresarial con el fin de recrear, en el ámbito público, condiciones similares a las del funcionamiento del sector privado. En este sentido, la gestión de organizaciones privadas ha desarrollado una serie de instrumentos creados en base a preocupaciones de rentabilidad, obtención de resultados, control de costos, orientación al cliente, competitividad y preocupación por la eficiencia. El autor clasifica las distintas técnicas en tres grupos:

i) Las técnicas de dirección general de la organización -específicamente gerenciales- son las que consideran a la organización en su conjunto, centrándose en la capacidad de anticiparse y adaptarse a los cambios del entorno (perspectiva estratégica), y en garantizar tanto el buen desarrollo de las operaciones como el logro de las metas establecidas (perspectiva operativa). Las herramientas que pertenecen a este grupo

¹⁴ Ver apéndice 6

¹⁵ Apéndice 7: Mirada de aquellos modelos o sistemas de gestión predominantes en los países de la OECD.

pueden ser: planificación estratégica, gestión de los procesos de cambio organizativo, dirección por objetivos (DPO) y dirección de proyectos.

ii) Las técnicas correspondientes a las funciones de una organización (es decir, específicas a determinada función empresarial). En este subconjunto se encuentran, por ejemplo: marketing, dirección de operaciones, diseño organizativo, dirección de recursos humanos, gestión de servicios, gestión financiera, gestión de sistemas de información y control de gestión.

iii) Las técnicas de desarrollo de habilidades directivas -de relevancia práctica-. Respecto a este grupo se está evidenciando un proceso de reconversión desde la capacitación para ejercer la función directiva a la capacitación para el liderazgo del cambio organizacional. Dichas técnicas apuntan a desarrollar, entre otras, las habilidades de toma de decisiones; negociación y gestión del conflicto; liderazgo; trabajo en equipo; creatividad e innovación y capacidad de asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.

La utilización de estas herramientas de gestión ha generado un debate respecto a elementos que condicionan su implementación en el marco de la administración pública. En este sentido, Echebarría y Mendoza (1999) establecen cuatro aspectos que generan rasgos distintivos en los procesos de gestión pública y que, por ende, los diferencian de la dinámica privada:

- i) proceso político como mecanismo de asignación de recursos;
- ii) la administración pública como poder público;
- iii) la creación de valor público; y
- iv) la dificultad para medir el valor público generado.

El proceso político como mecanismo de asignación de recursos. La provisión de bienes públicos se realiza a través de las acciones del gobierno y no por el mercado. El proceso político, como mecanismo de asignación de recursos, se caracteriza básicamente por dos elementos:

- a) su preocupación por los aspectos redistributivos y de equidad, aspectos no contemplados por el mercado.

b) el condicionamiento impuesto por su pluralismo, la fragmentación de la autoridad, y el hecho de que el disenso sobre los objetivos y el conflicto es legítimo.

La administración pública como poder público. Se le reconoce al Estado su carácter instrumental y de expresión del conjunto de instituciones y organizaciones construidas por la misma sociedad para cumplir objetivos que persiguen el bien común. Muchos de estos objetivos no le son propios como organización, en la medida en que éstos constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político.

La creación de valor público. Existen diversas y variadas formas a través de las cuales el sector público crea valor. Esto es, a través de transacciones individuales con los ciudadanos (garantizando sus derechos, prestándoles servicios o directamente transferencias monetarias), o por medio de aquellos programas públicos cuyos beneficiarios no necesariamente son sus usuarios directos. Asimismo, las regulaciones estatales son fuentes generadoras de valor, de naturaleza tal, que no presentan analogías en el sector privado. Por otro lado, la creación de valor en el sector público se encuentra fuertemente condicionada por las percepciones sociales en torno a la manera en que el proceso político- administrativo responde a las distintas demandas. Así, los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de dicho valor.

La dificultad de medir el valor público generado. Se plantea aquí la ausencia de precios para los bienes públicos (que no pasan por el mercado), lo que impide, por ejemplo, cuantificar los beneficios creados en términos de ingresos, o bien poder reflejar desde los presupuestos públicos sólo una parte de los costos implicados en algunos programas, como es el caso de los regulatorios. Un segundo factor que dificulta la medición del valor reside en las superposiciones que suelen ocurrir entre aquello que un determinado programa produce materialmente (*outputs*) y los resultados (*outcomes*) o impactos que realmente ha tenido la acción administrativa.

Si bien la incorporación de herramientas e instrumentos de gestión ha generado múltiples beneficios al sector público, su traslado y aplicación no ha estado exenta de dificultades. En general, existe consenso respecto a que dichas dificultades se han producido, principalmente, por la falta de adecuación de algunas de las técnicas al

contexto de la cultura pública. En este sentido, Echebarría y Mendoza (1999), establecen una clasificación de cada una de las técnicas -o herramientas de gestión- de acuerdo al grado de adecuación que se requiere para ser incorporadas a la administración pública. Dicho grado de adecuación se expresa en términos de: a) aplicación directa, b) adaptación creativa y c) necesidad de reconceptualización. El siguiente cuadro muestra sus resultados.

Cuadro 6: ¹⁶

GRADO DE ADECUACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EMPRESARIAL A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA			
TÉCNICA DE GESTIÓN	APLICACIÓN DIRECTA (AD)	APLICACIÓN CREATIVA (AC)	RECONCEPTUALIZACIÓN (RC)
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA		AC	RC
GESTIÓN DEL CAMBIO		AC	RC
DIRECCIÓN POR OBJETIVOS		AC	RC
DIRECCIÓN POR PROYECTOS	AD	AC	RC
GESTIÓN DE SERVICIOS	AD		
MARKETING	AD	AC	
DIRECCIÓN DE OPERACIONES	AD		
DISEÑO ORGANIZATIVO	AD	AC	
DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS		AC	RC
GESTIÓN FINANCIERA	AD		
SISTEMAS DE INFORMACIÓN	AD		
CONTROL DE GESTIÓN		AC	RC

A juicio de los autores, la planificación estratégica, la gestión del cambio, la gestión de recursos humanos y el control de gestión, constituyen instrumentos de gestión que requieren mayores ajustes al momento de ser incorporados en la administración pública, “debido principalmente al carácter independiente de las organizaciones públicas, la dificultad de conceptualizar y medir valor, y la escasa

¹⁶ Fuente: Echebarría y Mendoza, 1999.

integración del ciclo de gestión (planificación-ejecución-control) en gran parte de las agencias estatales”.

La necesidad de adaptar las herramientas de gestión demuestra la especificidad de la gerencia pública. Mejorar la calidad de los servicios, aumentar la eficiencia y calidad del gasto, al tiempo que se coopera con la profundización de los mecanismos democráticos, mayor transparencia, más control social y más participación ciudadana, implica una problemática gerencial bastante más compleja que la que a menudo enfrenta el sector privado. Esto debido a que, en esencia, el problema de la gestión pública se ubica en el plano interorganizacional, lo que supone plantear soluciones alternativas a las pensadas para una sola unidad. Más bien, se trata de una macrogestión que implica la dirección de grupos de organizaciones y redes interinstitucionales que conforman el sistema de gobierno público en su conjunto.

Desde mi visión, la creciente incorporación de herramientas derivadas de la gestión privada a la gestión pública representa un escenario positivo que ha posibilitado tanto el aumento de los niveles de eficiencia como el mejoramiento del desempeño global de los organismos gubernamentales.

Además de los cuatro rasgos planteados por Echebarría y Mendoza, es necesario tener presente la diferencia entre gerenciar un empresa y el acto de gobernar (entendido como la capacidad del Estado, particularmente del poder Ejecutivo, de lograr que la sociedad y las instituciones funcionen conforme a sus fines de una manera, razonablemente, estable).

En el ámbito privado las fuerzas que influyen en la gerencia están relacionadas con la capacidad de desarrollo (condicionantes económicas) y la producción de conocimiento (técnicas de gestión). Mientras que la gobernabilidad incorpora una tercera fuerza relacionada con la soberanía popular (presión ciudadana).

En consecuencia, por más que se incorporen instrumentos del sector privado a la gestión pública, el gobierno nunca será una empresa, más bien su accionar se legitima sobre la base objetivos distintos al mercado.

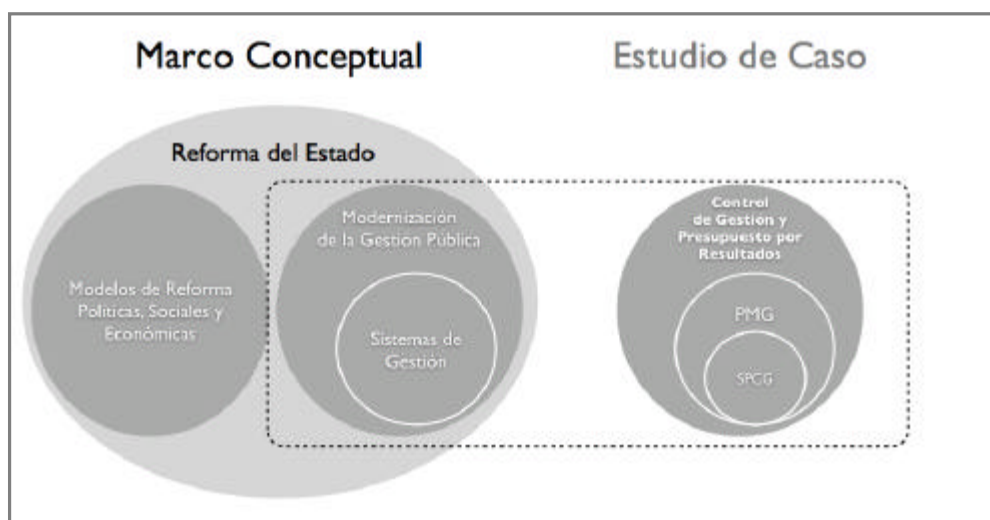
5.1.2. Principales conceptos asociados al Estudio de Caso

En los puntos anteriores se realizó un recuento bibliográfico acerca de las principales orientaciones y conceptos asociados al paradigma post burocrático denominado Nueva Gerencia Pública. Dicha revisión ha sido amplia y ha tenido como propósito contar con un marco de referencia general que ayude a comprender la forma en cómo se han desarrollado los procesos de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en el mundo.

Teniendo en cuenta este panorama, es necesario avanzar en la identificación de aquellos elementos conceptuales que están directamente relacionados con los objetivos planteados en el presente estudio de caso. En este sentido, si se mira el marco conceptual de este estudio -desde lo más general a lo particular- el primer punto de aproximación está relacionado con una de las principales líneas de desarrollo de la Reforma del Estado, la Modernización de la Gestión Pública a través de la implementación de sistemas e instrumentos de gestión orientados a mejorar el desempeño de los organismos públicos.

Cuadro 7: ¹⁷

Vinculación entre el Marco Conceptual y el Estudio de Caso



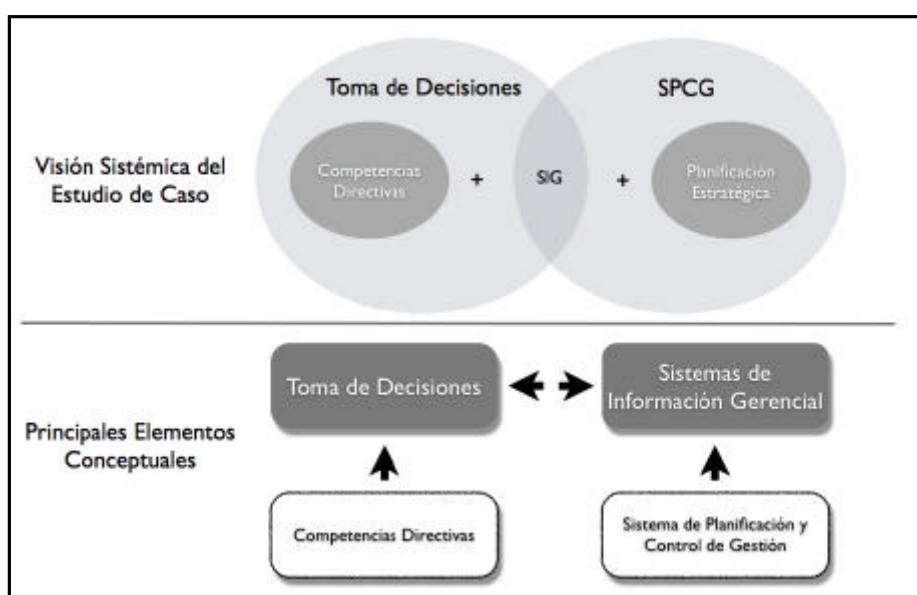
Una segunda aproximación basada en el enfoque de sistemas complejos permite identificar, a través de una visión sistémica con foco en el estudio de caso, los

¹⁷ Fuente: Elaboración Propia

principales elementos conceptuales que servirán de insumo para la elaboración del modelo de análisis. En efecto, se identifican cuatro ámbitos de gestión como los principales elementos conceptuales que resulta necesario tener como base teórica para el diseño de dicho modelo. Estos ámbitos son: i) Toma de decisiones, ii) Sistemas de información gerencial, iii) Competencias gerenciales y iv) Planificación y control de gestión.

Cuadro 8:¹⁸

Elementos asociados al Estudio de Caso



A continuación se presenta una breve descripción conceptual de cada uno de éstos instrumentos, que posteriormente será utilizada como base para el diseño del modelo de análisis que sustentará el estudio de caso.

- **Proceso de Toma de Decisiones**

La decisión y su origen en el problema

La decisión está irremediamente ligada al problema. En efecto, una gran cantidad de las decisiones que se abordan en el ámbito de la gestión, se toman en reacción a un

¹⁸ Fuente: Elaboración Propia

problema, ya sea para hacerlo desaparecer, para atenuar sus efectos o para asegurarse que no reproduzca.

Un problema es la diferencia entre una situación deseada y la realidad o dicho de otra manera, la diferencia entre una norma y la situación observada. Para que haya un problema, debe haber, de un lado una situación deseada (o norma) y del otro las informaciones sobre la realidad (o situación observada) que demuestran que hay una diferencia. No se debe confundir un problema con una dificultad, una preocupación, un obstáculo que se encuentra, algo desagradable que se presenta o algo que se espera y no se produce. Estos elementos pueden ser de naturaleza diferente y no constituyen necesariamente problemas.

Enfoques tradicionales: Racionalidad versus Construcción Creativa

A menudo la cuestión de la decisión se aborda de un punto de vista extremadamente racional. Muchos gerentes se esfuerzan en tomar decisiones racionales, o tratan de convencer a sus empleados que sean lo más racionales posible cuando deciden. En el otro extremo, algunos autores no creen en la decisión racional, para ellos todo es cuestión de intuición. Se trata de posiciones extremas que dan cuenta de los diferentes enfoques que intentan explicar cómo se desarrolla el proceso de toma de decisiones.

Racionalidad

Cuando un gerente se enfrenta a una toma de decisión, además de comprender la situación que se presenta, debe tener la capacidad de analizar, evaluar, reunir alternativas, considerar las variables, es decir, aplicar estas técnicas para encontrar soluciones razonables. Dado este escenario, es posible afirmar que se trata de una decisión basada en la racionalidad.

Sin embargo, la realidad da cuenta de una serie de limitaciones que restringen la racionalidad. La falta de información, de tiempo, de capacidad para analizar alternativas y la aversión al riesgo son factores que condicionan un análisis racional. En este sentido, Simon (1977) ha denominado esta situación como “satisfacción suficiente”, es decir, escoger un curso de acción que sea satisfactorio o lo bastante bueno, dadas las circunstancias.

En general, la literatura identifica a lo menos seis hitos en el proceso de toma de decisiones desde la perspectiva racional.

i) Determinar la necesidad de una decisión

El proceso de toma de decisiones comienza con el reconocimiento que se necesita tomar una decisión. Ese reconocimiento lo genera la existencia de un problema o una disparidad entre cierto estado deseado y la condición real del momento.

ii) Identificar los criterios de decisión

Una vez determinada la necesidad de tomar una decisión, se deben identificar los criterios que sean importantes para la misma.

iii) Asignar peso a los criterios

Los criterios enumerados en el paso previo no tienen igual relevancia. Es necesario ponderar cada uno de ellos y priorizar su importancia en la decisión.

iv) Desarrollar todas las alternativas

Desplegar las alternativas. La persona que debe tomar una decisión tiene que elaborar una lista de todas las alternativas disponibles para la solución de un determinado problema.

v) Evaluar las alternativas

La evaluación de cada alternativa se hace analizándola con respecto al criterio ponderado. Una vez identificadas las alternativas, el tomador de decisiones tiene que evaluar de manera crítica cada una de ellas. Las ventajas y desventajas de cada alternativa resultan evidentes cuando son comparadas.

vi) Seleccionar la mejor alternativa

Una vez seleccionada la mejor alternativa se llegó al final del proceso de toma de decisiones. En el proceso racional, esta selección es bastante simple. El tomador de

decisiones sólo tiene que escoger la alternativa que tuvo la calificación más alta en el paso anterior.

El paso seis considera la existencia de tres supuestos claves.

Orientada a un objetivo: Cuando se deben tomar decisiones, no deben existir conflictos acerca del objetivo final. El lograr los fines es lo que motiva que tengamos que decidir la solución que más se ajusta a las necesidades concretas.

Todas las opciones son conocidas. El tomador de decisiones tiene que conocer las posibles consecuencias de su determinación. Asimismo tiene claro todos los criterios y puede enumerar todas las alternativas posibles.

Las preferencias son claras. Se supone que se pueden asignar valores numéricos y establecer un orden de preferencia para todos los criterios y alternativas posibles.

Construcción Creativa

El proceso creativo no suele ser simple ni lineal. Por lo general, se compone de cuatro fases que interactúan entre sí: exploración inconsciente, intuición, discernimiento y formulación lógica.

Exploración inconsciente

Usualmente implica la abstracción de un problema, cuya determinación mental probablemente sea muy vaga. Sin embargo, las personas que trabajan bajo intensas presiones de tiempo suelen tomar decisiones prematuras antes que ocuparse detenidamente de problemas ambiguos y escasamente definidos.

Intuición

Sirve de enlace entre el inconsciente y la conciencia. La intuición precisa de tiempo para funcionar. Supone para los individuos la detección de nuevas combinaciones y la integración de conceptos e ideas diversos. Para ello, es necesario profundizar en el análisis de un problema. El pensamiento intuitivo puede inducirse mediante técnicas como la lluvia de ideas.

Discernimiento

Es resultado sobre todo del trabajo intenso. Éste puede resultar de la concentración de ideas en cuestiones distintas al problema de que se trate. Además, la aparición de nuevos discernimientos puede ser momentánea, de manera que los decisores efectivos acostumbran tener siempre a la mano un lápiz y un papel para tomar nota de sus ideas creativas.

Formulación o verificación lógica

El discernimiento debe someterse a la prueba de la lógica o de la experimentación. Esto se logra mediante la persistente reflexión en una idea o pidiendo críticas a los demás.

Tipos de Decisiones

Decisiones Programadas

Son aquellas que se toman frecuentemente, es decir son repetitivas y se convierten en una rutina tomarlas; como el tipo de problemas que se resuelven y se presentan con cierta regularidad, ya que se tiene un método bien establecido de solución, y por lo tanto, se conocen los pasos para abordar este tipo de problemas. Por esta razón, también se las llama decisiones estructuradas. La persona que toma este tipo de decisión no tiene la necesidad de diseñar ninguna solución, sino que simplemente se rige por la que se ha seguido anteriormente.

Las decisiones programadas se toman de acuerdo a políticas, procedimientos o reglas, escritas o no escritas, que facilitan la toma de decisiones en situaciones recurrentes porque limitan o excluyen alternativas.

Este tipo de decisiones se utilizan para abordar problemas recurrentes, sean complejos o simples. Si un problema es recurrente y los elementos que lo componen se pueden definir, pronosticar y analizar, entonces puede ser candidato para una decisión programada.

En cierta medida, las decisiones programadas limitan la discrecionalidad, porque la persona tiene menos espacio para decidir qué hacer. No obstante, el propósito real

de las decisiones programadas es liberarnos de la presión de tomar decisiones. Las políticas, las reglas o los procedimientos usados para tomar decisiones programadas permiten ahorrar tiempo y dedicar atención a otras actividades más importantes.

Decisiones No - Programadas

También denominadas no estructuradas, son decisiones que se toman en problemas o situaciones que se presentan con poca frecuencia, o aquellas que necesitan de un modelo o proceso específico de solución.

Las decisiones no programadas abordan problemas poco frecuentes o excepcionales. Si un problema no se ha presentado con la frecuencia suficiente como para que lo cubra una política o si resulta tan importante que merece trato especial, deberá ser manejado como una decisión no programada.

Contexto Organizacional de las Decisiones

Generalmente, en las organizaciones existe una jerarquía que determina el tipo de acciones que se realizan dentro de ella y, en consecuencia, el tipo de decisiones que se deben tomar. En este contexto, es frecuente dividir una empresa en 3 niveles jerárquicos:

i) Nivel estratégico: Alta dirección; planificación global de toda la organización.

ii) Nivel táctico: Planificación de los subsistemas corporativos.

iii) Nivel operativo: Desarrollo de operaciones cotidianas (diarias/rutinarias).

Conforme se sube en la jerarquía de una organización, la capacidad para tomar decisiones no programadas o no estructuradas adquiere más importancia, ya que son este tipo de decisiones las que atañen a esos niveles. Por tanto, la mayor parte de los programas para el desarrollo de gerentes pretenden mejorar sus habilidades para tomar decisiones no programadas, enseñándoles a analizar los problemas en forma sistemática y a tomar decisiones lógicas.

Por el contrario, a medida que se baja en esta jerarquía, las tareas que se desempeñan son cada vez más rutinarias, por lo que las decisiones en estos niveles serán más estructuradas o programadas.

Dimensiones de la Decisión

Existen tres dimensiones inherentes a toda toma de decisión en gestión: la dimensión sistema (*inputs*, actividades y *outputs*), la dimensión perspectiva (lo global y lo específico) y la dimensión temporal (pasado, presente y futuro). Para cada decisión, aún inconscientemente, el decisor debe decidirse por uno de los aspectos de cada dimensión.

Dimensión Sistema: se refiere al funcionamiento en general de la organización, quien decide debe preguntarse si su preocupación es orientada hacia:

- Los recursos (*inputs*), sea el control de los costos, los medios, las personas, los presupuestos.
- Las actividades, como por ejemplo el plan de organización.
- Los resultados (*outputs*), como los objetivos relacionados con las expectativas del cliente.

Dimensión Perspectiva: se refiere a una concepción amplia, global, o específica, quien decide debe preguntarse si desea orientar su decisión:

- Hacia la solución de un caso particular que le preocupa.
- Hacia una solución más amplia y global que permita resolver los casos del mismo tipo que puedan presentarse en el futuro.

Dimensión Temporal: el administrador debe preguntarse si quiere privilegiar los criterios de decisión basados sobre:

- El pasado, es decir los datos disponibles.
- El presente, con la información del momento.
- El futuro, con la incertidumbre propia del porvenir.

Según Peter Drucker (1975), los decisores más eficaces son lo que privilegian los aspectos globales, futuro y *outputs*, aunque esto no sea fácil ni garantice el éxito.

Toma de Decisiones en escenarios de Certeza e Incertidumbre

Escenario de Certeza

En un escenario de certeza se tiene conocimiento total sobre el problema, las alternativas de solución que se planteen van a causar siempre resultados conocidos e invariables. Al tomar la decisión solo se debe pensar en la alternativa que genere mayor beneficio.

La información con la que se cuenta para solucionar el problema es completa, es decir, se conoce el problema, se conocen las posibles soluciones, pero no se conoce con certeza los resultados que pueden arrojar.

En este tipo de decisiones, las posibles alternativas de solución tienen cierta probabilidad conocida de generar un resultado. En estos casos se pueden usar modelos matemáticos o también el decisor puede hacer uso de la probabilidad objetiva o subjetiva para estimar el posible resultado.

La probabilidad objetiva es la posibilidad de que ocurra un resultado basándose en hechos concretos, puede ser cifras de años anteriores o estudios realizados para este fin. En cambio, la probabilidad subjetiva se determina el resultado basándose en opiniones y juicios personales.

Escenario de Incertidumbre

En un contexto de elevada incertidumbre se posee información deficiente para tomar la decisión, no se tiene ningún control sobre la situación, no se conoce cómo puede variar o la interacción de las variables del problema. Se pueden plantear diferentes alternativas de solución pero no es posible asignar probabilidad a los resultados que se obtengan.

Con base en lo anterior hay dos clases de incertidumbre:

- Estructurada: No se sabe qué puede pasar entre las diferentes alternativas, pero sí se conoce que puede ocurrir entre varias posibilidades.
- No estructurada: No se sabe qué puede ocurrir ni las probabilidades para las posibles soluciones, es decir no se tienen ni idea de que pueda pasar.

La formulación de Modelos

En general, los modelos que se utilizan para establecer una representación simplificada capaz de retener la esencia de una realidad. A menudo, se utilizan para estudiar problemas y buscar cómo solucionarlos. En este contexto, un modelo relaciona en forma lógica todas las variables intervinientes en el problema de decisión, de modo de transformar las variables de decisión en medidas de desempeño dado un conjunto específico de variables exógenas y restricciones.

En términos simples, la formulación de un modelo se basa en la definición de la estructura y los supuestos asociados al problema que se intenta resolver. En base a estos elementos se genera un análisis que, posteriormente, decanta en resultados y conclusiones. Finalmente, la interpretación de dichos resultados permite identificar posibles soluciones al problema planteado. El siguiente esquema resume lo anterior.

Cuadro 9:¹⁹

Formulación de Modelos



Sin embargo, las características particulares de los modelos dependen básicamente de dos factores: el nivel de complejidad del problema que se busca

¹⁹ Fuente: Elaboración Propia.

resolver y el nivel de incertidumbre que lo rodea. La siguiente tabla contiene algunos de los modelos más utilizados en función de dichos factores.

Cuadro 10: ²⁰

TIPOS DE MODELO		
	CERTEZA	INCERTIDUMBRE
PROBLEMAS SIMPLES	Casos	Árboles de Decisión
PROBLEMAS COMPLEJOS	Programación Lineal	Simulación Monte Carlo

Casos. Constituye el método más sencillo de todos, ya que el problema es trivial y las alternativas de solución generan resultados conocidos e invariables. En este contexto, para cada situación o caso, el decisor cuenta con soluciones pre establecidas que hacen más mecánico y por ende más simple, el proceso de toma de decisiones.

Árboles de Decisión. Es una herramienta visual multipropósito que permite identificar y priorizar problemas, objetivos o decisiones. El problema principal es representado como el tronco de un árbol y los factores relevantes, influencias y resultados se reflejan como raíces y ramas.

Programación Lineal. Es una técnica de decisión que ayuda a determinar la combinación óptima de recursos limitados para resolver problemas y alcanzar los objetivos organizacionales. Para que sea aplicable, la Programación Lineal debe reunir los siguientes requisitos: a) Existe un objetivo que se debe maximizar. b) Las variables o fuerzas que afectan los resultados poseen relaciones directas o en línea recta. c) Existen restricciones conocidas sobre las relaciones de las variables.

La técnica de Monte Carlo. Es un método simplificado de simulación, pero también incluye factores de probabilidad. La simulación es guiada por un muestreo al azar para tomar en cuenta la probabilidad de que el evento suceda. El muestreo al azar se usa para simular sucesos naturales con el fin de determinar la probabilidad de los eventos bajo estudio. Se emplea una tabla de números al azar para obtener la muestra al azar.

²⁰ Fuente: Elaboración Propia

Esta técnica es un medio de tanteo para ver qué sucedería cuando ciertos eventos, normales y anormales, se presenten.

Decisiones en el contexto de las Políticas Públicas

Los tipos de decisión a nivel gubernamental

Los procesos de decisión describen el marco en el que se toman las decisiones en las organizaciones gubernamentales. Este marco, Gortner (1986) plantea cuatro tipos de decisión.

Cuadro 11: ²¹

TIPOS DE ORGANISMOS GUBERNAMENTALES		
	BÚSQUEDA DE OPCIONES	TIPOS DE ANÁLISIS
ENFOQUE RACIONAL	Elegidas Previamente	Cuantitativo
ENFOQUE INCREMENTALISTA	Alrededor del <i>statu quo</i>	Simulación Monte Carlo
AGRUPAMIENTO DE PREFERENCIAS	Creatividad de Grupo	Participación de Expertos
CESTO DE PAPELES	Prioridades Personales	Comparaciones Secuenciales

La Decisión Racional. Es el enfoque que se privilegia teóricamente en gestión. Exige que las opciones sean determinadas con anterioridad, lo que la torna eficaz en estos casos particulares. El enfoque racional pasa generalmente por un método multicriterios, que consiste en evaluar las opciones con respecto a cada uno de los criterios previamente determinados dándoles un valor. El total de los resultados obtenidos para cada opción permite elegir la mejor. Este enfoque, sin embargo, es de un interés limitado cuando las opciones son abiertas, como en el caso de las políticas u orientaciones, cuando las opciones no son claras o que no se determinan con anticipación.

El Modelo Incremental. Es el enfoque que se observa a menudo en las organizaciones burocráticas. Se utiliza cuando varios actores discuten y funciona por "adiciones

²¹ Fuente: Elaboración Propia con información de Gortner.

sucesivas", cada uno aporta un pequeño elemento sin irritar demasiado a los otros. Esto conlleva una negociación, cada uno negocia su posición minimizando sus pérdidas frente a una decisión que será considerada como aceptable por la mayoría. No debe sorprender que los cambios que resultan de esta decisión sean mínimos, constituyendo una variación sobre el tema del *statu quo*. Se procede, generalmente, a una revisión rápida de las opciones reteniendo aquellas que se consideran prometedoras. Se tiende a tomar la primera opción que satisfactoria respecto a exigencias mínimas.

Para influenciar la decisión, lo que realmente cuenta no son los argumentos racionales sino la capacidad de influenciar a los otros, de persuadir al grupo, antes o durante la discusión. Este enfoque es más o menos adaptado al enunciado de las políticas, no es adecuado para la decisión sobre los objetos formales, pero es típico del proyecto realizable, de la repartición de recursos, por ejemplo. No constituye ni un modelo ideal, ni una norma, pero se lo observa, no obstante, muy frecuentemente.

El agrupamiento de las preferencias. Reagrupa los enfoques basados sobre la creatividad. Estos enfoques exigen dominar de la técnica que la soporta, *brainstorming*, método DELPHI, técnicas de grupo nominal (TGN), entre otros. En todos estos casos, generalmente se evita el conflicto y las luchas de poder, pero es necesario que desde el principio los participantes acepten someterse a una mecánica que les quitará la capacidad de intervenir personalmente.

Si son aceptados, generalmente, producen resultados creativos, originales, de calidad y sin conflictos. Sin embargo, el proceso de análisis es bastante largo, varias horas son necesarias para cada sesión de creatividad o de TGN, el método DELPHI exige iteraciones entre especialistas, situación que tiende a alargar los plazos.

El cesto de papeles. Es un proceso que se observa a menudo y que genera mucha frustración entre los participantes. Este proceso describe una situación en la que los participantes de una decisión presentan sus prioridades personales, se escuchan poco los unos a los otros y presentan desordenadamente sus ideas, en un contexto de objetivos ambiguos, de opciones poco claras, de sucesivos deslizamientos de la discusión, de preocupaciones personales. Es como si cada idea expresada muere cuando el que la ha emitido deja de hablar. Cada idea es más o menos comparada con la presentada justo antes, en un proceso secuencial sin memoria. En general, es difícil

saber por qué un aspecto es retenido. Se sospecha que es porque se ha expresado justo al final. La estrategia en este tipo de decisión, para minimizar su frustración y maximizar su influencia, es retenerse y no hablar hasta el final, reconociendo de esta manera la dinámica particular del debate y utilizándola a su favor.

Principales elementos que caracterizan la Toma de Decisiones Pública

Los mecanismos de la toma de decisiones son los mismos en el sector privado que en el público. Sin embargo, la naturaleza del sector público y sus características llevan a menudo a tomar decisiones sin comprenderlas. La decisión política consiste en repartir el descontento y en buscar el equilibrio. A menudo, los políticos comentan que en la actividad política se debe decidir teniendo en cuenta el hecho que la gente tiene expectativas enormes al principio, y que con cada decisión se incrementa el descontento. Los políticos deben decidir repartiendo el descontento, es decir asegurándose que no sea siempre el mismo segmento el afectado. Además, las decisiones están sometidas a frecuentes cambios porque se considera que hay una obligación política de actuar. No se puede permanecer sin hacer nada, aunque sea lo más racional. Es necesario poder demostrar que se tiene el control de la situación.

- Las características de la decisión política son las siguientes:
- Multiplicidad de variables, de factores, de intereses, de actores, de restricciones;
- Complejidad de los expedientes, en el plano técnico, en el plano del entorno;
- Equilibrio entre diversos objetivos a menudo contradictorios;
- Cambios frecuentes y a veces radicales en las decisiones;
- Los medios y los mecanismos de decisión.

La estrategia ideal consiste en combinar varios modelos. Se trata de elaborar una mezcla de diferentes intervenciones. Por ejemplo, se podrá recurrir a la vez a:

- Estudios racionales
- Discusiones de expertos (hacer discutir varias personas diferentes)
- Consultas y negociaciones
- Las habilidades del administrador público respecto a la decisión

Sin lugar a dudas, existen ciertas cualidades que impactan en el desempeño de los tomadores de decisión. En general, se distinguen cuatro atributos que tienen mayor importancia a la hora de analizar al tomador de decisiones: experiencia, buen juicio, creatividad y habilidades cuantitativas.

No obstante, en el contexto del sector público, resulta conveniente que los decisores desarrollen ciertas capacidades y habilidades que les permitan enfrentar de mejor manera el proceso de toma de decisiones. Entre ellas destacan:

- Conocimiento de los expedientes (Aspectos técnicos, administrativos, filosóficos, científicos).
- Sensibilidad política (Elementos de análisis político).
- Identificación y conocimiento de los grupos, organismos e individuos claves.
- Identificación de las restricciones: leyes, reglamentos, financiamiento, entre otras.

- **Sistemas de Información Gerencial**

La información como insumo para la Toma de Decisiones

El proceso de toma de decisiones utiliza como materia prima información. Ésta es fundamental, ya que sin ella no resultaría posible evaluar las alternativas existentes o desarrollar alternativas nuevas. En las organizaciones, que se encuentran sometidas constantemente a la toma de decisiones, la información adquiere un rol fundamental, y por ello, un valor inigualable. Para procesar los datos de la organización y transformarlos en información, es fundamental un Sistema de Información.

Sistema de Información Gerencial

Por definición se entiende como Sistema de Información Gerencial al método de poner a disposición de los gerentes la información confiable y oportuna que se necesite para facilitar el proceso de toma de decisiones y permitir que las funciones de planificación, control y operaciones se realicen eficazmente en la organización.

De esta definición se deduce que la finalidad de un Sistema de Información Gerencial es la de suministrar a los gerentes la información adecuada en el momento oportuno. Es por esto que el valor de la información proporcionada por el sistema debe cumplir con los siguientes cuatro supuestos básicos: Calidad, Oportunidad, Cantidad y Relevancia.

Calidad. Para los gerentes es imprescindible que los hechos comunicados sean un fiel reflejo de la realidad planteada.

Oportunidad. Para lograr un control eficaz las medidas correctivas, en caso de ser necesarias, deben aplicarse a tiempo, antes que se presente una gran desviación respecto de los objetivos planificados con antelación. Por ello la información suministrada por un Sistema de Información Gerencial debe estar disponible a tiempo para actuar al respecto.

Cantidad. Es probable que los gerentes casi nunca tomen decisiones acertadas y oportunas si no disponen de información suficiente, pero tampoco deben verse desbordados por información irrelevante e inútil, pues ésta puede llevar a una inacción o a decisiones desacertadas. Es conveniente destacar lo verdaderamente relevante, ofreciendo un mayor énfasis en cuanto a las informaciones más significativas.

Relevancia. La información que es proporcionada a un gerente debe estar relacionada con sus tareas y responsabilidades.

Estructura Piramidal

La información gerencial requerida por los distintos niveles de una organización no es homogénea. No deben de ser tratadas en la misma forma las necesidades de información de los gerentes, de la gerencia media y la alta gerencia. Estos tienen necesidades distintas de acuerdo a la actividad que desempeñan.

En este contexto, el objetivo de un sistema de información basado en una lógica piramidal es apoyar a los ejecutivos de los distintos niveles y servicios en el proceso de toma de decisiones, con información atinente a sus roles y responsabilidades. La estructura piramidal se basa en cuatro componentes:

- i) La parte inferior de la pirámide está comprendida por la información relacionada con el procesamiento de las transacciones preguntas sobre su estado.
- ii) El siguiente nivel comprende los recursos de información para apoyar las operaciones diarias de control.
- iii) El tercer nivel agrupa los recursos del sistema de información para ayudar a la planeación táctica y la toma de decisiones relacionadas con el control Administrativo.
- iv) El nivel más alto comprende los recursos de información necesarios para apoyar la planeación estratégica y la definición de política de los niveles más altos de la administración.

Lo que se incorpora en esta herramienta, es aquello con lo que se puede medir la gestión realizada y, por este motivo, es muy importante establecer en cada caso qué es lo que hay que controlar y cómo hacerlo.

Principales orientaciones para la construcción del SIG

Se recomiendan nueve pasos que se deben revisar para asegurar una adecuada elaboración y posterior funcionamiento de un sistema de información de apoyo a la gerencia.

- i) Identificar a todos aquellos que están utilizando o deberían utilizar los distintos tipos de información (profesionales, trabajadores de campo, supervisores, administradores, etc.)
- ii) Establecer los objetivos estratégicos a largo y corto plazo de la organización y su bajada a los departamento o punto de prestación de servicios.
- iii) Identificar la información que se requiere para ayudar a las diferentes personas a desempeñarse efectiva y eficientemente para el logro de los objetivos estratégicos de la institución y eliminar la información que se recolecta pero que no se utiliza.
- iv) Determinar cuáles de los formularios y procedimientos actuales para recolectar, registrar, tabular, analizar y brindar la información, son sencillos, no requieren demasiado tiempo y cubren las necesidades de los diferentes trabajadores y qué formularios y procedimientos necesitan mejorarse.

- v) Revisar todos los formularios y procedimientos existentes para recolectar y registrar información que necesiten mejorarse o preparar nuevos instrumentos si es necesario.
- vi) Establecer o mejorar los sistemas manuales o computarizados para tabular, analizar y ofrecer la información para que sean más útiles a los diferentes trabajadores.
- vii) Desarrollar procedimientos para confirmar la exactitud de los datos.
- viii) Capacitar y supervisar al personal en el uso de nuevos formularios, registros, hojas de resumen y otros instrumentos para recolectar, tabular, analizar, presentar y utilizar la información.
- ix) Optimizar el sistema de información gerencial: qué preguntar, qué observar, qué verificar.

Factores Críticos de Éxito

Cada directivo debe definir las áreas críticas de su parte de responsabilidad, los indicadores y ratios más significativos. Una vez definidos, es preciso negociar el nivel de estándar considerado como aceptable en cada faceta de la gestión. Es necesario revisar y analizar, periódicamente, los ratios y estándares ayudando a los ejecutivos en la formación de un criterio sobre la mejora de sus actuaciones.

La información que alimenta la pirámide debe tener una estructura ramificada, de manera que a los niveles superiores de la organización llegue sólo un mínimo de información representativa que sirva para la toma de decisiones, complementada con otra de carácter estrictamente informativa que responda a características confidenciales y/o motivacionales.

La información a transmitir al nivel superior responde a unos criterios de medida de las actuaciones que deben ser discutidas y negociadas entre ambos niveles, con el asesoramiento del órgano que realiza el Control de Gestión para asegurar la adecuada normalización. Además, la información sobre los ratios internos debe responder a las necesidades manifiestas por parte del responsable para guiar de la forma más eficaz y eficiente su unidad.

- **Competencias Directivas**

El Gerente

Diversos estudios señalan que los gerentes desarrollan competencias, y mediante éstas, son ellos quienes dirigen una organización obteniendo beneficios económicos y de desarrollo humano. Dos elementos con los que debe operar y tratar un gerente para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno para así lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones. Es por eso que es necesario y urgente determinar cuáles son los elementos que definen realmente al gerente; si se considera que las personas conforman el soporte básico y el elemento más tangible de cualquier empresa (Rodríguez, 2001).

El trabajo de un gerente es la planificación, la organización, la integración y la medición (Drucker, 2002). Donde el gerente tiene que integrarse en sentido descendente, es decir con el trabajo de las personas subordinadas a él y colateralmente, o sea con aquellas sobre las cuales no ejerce control administrativo.

El gerente individual necesita desarrollarse, exactamente como la organización y la sociedad. En primer lugar, debe mantenerse atento y mentalmente despierto, necesita afrontar problemas, tiene que adquirir hoy las habilidades que le conferirán efectividad mañana, necesita la oportunidad de reflexionar acerca del sentido de su propia experiencia y sobre todo necesita una oportunidad para reflexionar acerca de sí mismo y aprender el modo de hacer valer sus cualidades (Drucker, 2002).

El gerenciar requiere un conjunto de competencias particulares que, en la actualidad, no siempre forman parte de los programas curriculares de la educación formal. Sin embargo, es posible aprender cómo convertirse en gerente, mucho de ello es conceptual, otra gran parte es energía y la mayor parte es experiencia.

Las Competencias

El término competencia es un concepto polivalente asociado al uso que se hace de ella y a las características del entorno en la que se ubica. Esto hace que exista no sólo una variedad considerable de aproximaciones conceptuales, sino también, una confusión terminológica del concepto.

La competencia tiene dos referentes básicos: lo individual y lo social. El primero tiene relación con los atributos personales y el segundo, con los requerimientos sociales, laborales, económicos de la organización del trabajo. Ésta tiene componentes diversos y combinados (conocimientos, habilidades, actitudes, saberes, etc.) que se integran atendiendo a atributos personales (capacidades, rasgos de personalidad, aptitudes, motivaciones, etc.) en determinados contextos.

Las capacidades son un primer elemento que interviene en la competencia y permiten la contextualización de ella. Están vinculadas a "disposiciones naturales y adquiridas" a través de diversos estímulos, procesos de vida y aprendizajes. Permiten la adquisición de conocimientos, procedimientos, actitudes y valores que son parte del contexto general, laboral y profesional.

Debido a esto las capacidades se adquieren, se transforman y evolucionan mediante procesos educativos formales y no formales: son transversales, ya que pueden movilizarse de una disciplina a otra o en situaciones diversas; son evolutivas, porque tienen la particularidad de desarrollarse a lo largo de toda la vida; y generativas porque al combinarse entre ellas, pueden generar progresivamente otras capacidades (Quiroga, 2008)

Cuando se habla de competencia, se alude a un proceso flexible y polivalente, que está siempre en evolución gracias a que la capacidad se enriquece (por el uso en situaciones concretas) y es capaz de lograr otras competencias que garantizan la competitividad. Las competencias tendrán valor siempre que se construyan desde el aprendizaje significativo y en el marco de una construcción permanente, donde las capacidades son el motor principal del proceso de aprendizaje. Las competencias adquieren sentido porque se vinculan a la experiencia y se manifiestan en un contexto concreto. Por lo mismo, son dinámicas y pueden adquirirse a través de toda la vida, siempre y cuando se consideren los intereses y necesidades de las personas: sólo así adquiere sentido.

Principales Competencias Gerenciales

En general, la literatura asociada a las competencias gerenciales distingue cinco tipos de habilidades directivas fundamentales:

i) Pensamiento Estratégico (ser capaz de proyectar a la organización),

- ii) Capacidad de Gestión (ser capaz de cumplir objetivos y metas),
- iii) Liderazgo y Toma de Decisiones (ser capaz de encantar a su equipo y tomar decisiones en el momento adecuado),
- iv) Habilidades Comunicacionales (ser capaz de comunicar de manera efectiva) y finalmente,
- v) Capacidad para Articular Redes (ser capaz de generar espacios de trabajo en base a confianza y colaboración mutua).

Esta formulación es un intento por sistematizar las habilidades que requiere un gerente en el contexto actual para desempeñarse exitosamente y conducir así a su personal en dirección a los objetivos y metas corporativos.

En este sentido, es necesario que los actuales y futuros gerentes aprendan a utilizar las habilidades del personal; siendo capaces de comunicarse, tomar decisiones, dirigir, crear un ambiente motivador y positivo, así como resolver conflictos. Los líderes deben ser capaces de adaptarse a los cambios, entender la historia, el entorno, la tecnología y a los empleados de la organización. El elemento humano debe ser observado, interpretado y encauzado; así debe funcionar una gerencia y un liderazgo decisivo, siendo oportuno y de alta calidad en un mundo cada vez más cambiante.

- **Planificación y Control de Gestión**

Planificación Estratégica

La planificación estratégica es el proceso en el que se determinan los objetivos de la organización, los cambios en estos objetivos, los recursos que se deben utilizar para alcanzar estos objetivos y las políticas que regularán la adquisición, utilización y disposición de esos recursos (Anhony, 1990).

La planificación es el punto de partida de la acción, constituyendo una súper función que recorre todos los órganos e implica, en alguna medida, a todos los niveles de la empresa. Se hace necesario contar con un buen plan, para así tener una

actuación oportuna y facilitar las decisiones, proporcionando una estructura de referencia que permita tomar las principales decisiones con rapidez (Blanco, 1980).

Las estrategias son los cursos de acción que una organización adopta como medio para alcanzar sus metas (Anhony, 1990).

El proceso de planificación estratégica se puede dividir en 5 componentes (Hill & Jones, 1998).

- i) Definición de la visión, misión y principales metas corporativas.
- ii) Análisis del ambiente competitivo externo de la organización para identificar las oportunidades y amenazas.
- iii) Análisis del ambiente operativo interno de la organización para identificar las fortalezas y debilidades de la organización.
- iv) La selección de las estrategias fundamentales en las fortalezas de la organización y que corrijan sus debilidades con el fin de tomar ventaja de oportunidades externas y contrarrestar las amenazas externas.
- v) Implementación de la estrategia.

El siguiente cuadro resume los aspectos más relevantes asociados a cada uno de estos componentes:

Cuadro 12: ²²

DESCRIPCIÓN DE LOS COMPONENTES ASOCIADOS A LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	
COMPONENTES	DESCRIPCIÓN
1.- DEFINICIÓN DE LA VISIÓN, MISIÓN Y PRINCIPALES METAS CORPORATIVAS	<p>Visión La visión es una expresión del estado futuro que se desea alcanzar, una aspiración que representa la convergencia de los elementos analíticos y emocionales de una entidad social. El componente analítico refleja la situación competitiva externa y las competencias internas y el componente emocional captura la imaginación de la organización y extiende sus fronteras.</p> <p>Misión La misión y las metas proveen el contexto dentro del cual se formulan las estrategias y los criterios frente a los cuales se evalúan las estrategias emergentes. Tiene por objetivo establecer la razón de ser de una entidad, señalar su propósito fundamental y delimitar su ámbito de acción.</p> <p>Políticas Estratégicas Las directrices estratégicas son ideas fuerza que expresan, dentro del horizonte de planificación definido, un modo específico de materializar la visión y la misión.</p>
2.- ANÁLISIS DEL AMBIENTE COMPETITIVO EXTERNO DE LA ORGANIZACIÓN PARA IDENTIFICAR LAS OPORTUNIDADES Y AMENAZAS	<p>Análisis Externo Es muy importante que toda organización ponga atención en las tendencias del medio externo, para así descubrir el atractivo de la industria en la cual está inmersa. Sólo un conocimiento a fondo de las características del entorno en que opera la organización puede generar la estrategia requerida para el buen desarrollo a largo plazo.</p> <p>Dicho análisis implica identificar aquellas oportunidades y amenazas que se le presentan a la organización al actuar en un determinado contexto.</p> <p>-Oportunidades: Identificarlas implica definir aquellos factores que representan para la organización una oportunidad para mejorar o mantener su posición dentro del contexto en el cual está inmerso.</p> <p>-Amenazas: Para identificar las amenazas basta con determinar aquellos puntos en los cuales la organización puede encontrar desventajas en su desenvolvimiento</p>
3.- ANÁLISIS DEL AMBIENTE OPERATIVO INTERNO DE LA ORGANIZACIÓN PARA IDENTIFICAR LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA ORGANIZACIÓN.	<p>Análisis Interno Corresponde básicamente a identificar el conjunto de factores que determinan la posición competitiva que posee la organización con el fin de obtener una ventaja competitiva sostenible. Dicho análisis implica descubrir aquellas fortalezas y debilidades que presenta la organización en su medio interno</p> <p>-Fortalezas: Una fortaleza es algo que la organización puede hacer bien o una característica que le proporciona ventajas importantes</p> <p>-Debilidades: Una debilidad es algo que le hace falta a la organización o que está haciendo mal, o bien una condición que la coloca en una situación de desventaja</p>
4.- SELECCIÓN DE LA ESTRATEGIA	<p>Corresponde a la determinación de los objetivos, estratégicos generales y específicos, y la selección de estrategias y líneas de acción fundamentadas en las fortalezas de la organización y que, al mismo tiempo, neutralicen sus debilidades, con la finalidad de aprovechar las oportunidades y contrarrestar las amenazas del entorno.</p>
5.- IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA	<p>La implementación de la estrategia implica la generación de políticas y cursos de acción con sus respectivos indicadores de desempeño, generalmente a través de planes operativos institucionales y las asignaciones presupuestarias correspondientes. En este contexto, cobra relevancia el diseño de un adecuado sistema de seguimiento y evaluación.</p>

²² Fuente: Elaboración Propia

El Control de Gestión

La gestión de cualquier organización consiste en realizar acciones por grupo de personas con objeto de obtener ciertos resultados de la manera más eficaz y económica posible. Estas acciones deben ser escogidas en función del resultado que se desea obtener y de los medios que se dispone, asegurando la explotación óptima de los recursos (Blanco, 1980).

El concepto de control de gestión ha variado con el transcurso del tiempo y con el cambio en las condiciones del entorno. Es por ello, que su definición no es única, pues las variaciones del entorno empresarial conducen a nuevas formas de pensar y actuar, así como también a nuevos métodos y herramientas empleadas para dirigir una organización.

El control de gestión es ante todo, un medio para conducir con orden el pensamiento y la acción, lo primero es prever, establecer un pronóstico sobre el cual fijar objetivos y definir un programa de acción. Lo segundo es controlar, comparando las realizaciones con las previsiones, al mismo tiempo que se ponen todos los medios para compensar las diferencias constatadas (García, 1975).

También se plantea como la moderna filosofía del Control de Gestión presenta la función control como el proceso mediante el cual los directivos se aseguran de la obtención de los recursos y del empleo eficaz y eficiente de los mismos, en el cumplimiento de los objetivos de la empresa (Álvarez, 1993).

El control de gestión es un proceso que, desarrollándose dentro de las directrices establecidas por la planificación estratégica, hace llamada permanente a la iniciativa y a la mejora, más que la conformidad estricta con las previsiones (Blanco, 1980).

Si se integra en forma parcial los conceptos antes mencionados, se puede concluir que el fin último del control de gestión es guiar la gestión hacia los objetivos de la organización y un instrumento para evaluarla y que, por lo tanto, debe entenderse como medio para desplegar la estrategia en toda la organización y que se debe pensar en los objetivos globales cuando se está actuando de manera local, asumiendo de esa forma una perspectiva integral.

El rol clave de los Indicadores

Debido a la heterogeneidad en los niveles de complejidad que presentan los planes estratégicos, resultaría difícil evaluarlos tomando como base las proposiciones literales de las definiciones estratégicas. Por ello, es necesario recurrir a expresiones cuantitativas de los objetivos, conocidas como indicadores de desempeño.

Además de los indicadores, un sistema de control de gestión debe considerar medidas referentes a la recopilación de datos y registros, de manera que los datos requeridos por los indicadores sean compatibles con las estadísticas existentes y puedan obtenerse a un costo adecuado. Finalmente, es necesario considerar mecanismos que permitan la realimentación de las conclusiones resultantes del control y evaluación en el proceso de toma de decisiones.

Herramientas para el Control de Gestión y su Evolución

Las organizaciones actuales tienen dificultad para poder poner en práctica estrategias correctamente formuladas. Un problema es que las estrategias están variando constantemente a través del tiempo, pero las herramientas para llevarlas a cabo no.

A continuación se mencionan algunas de las principales herramientas de control de gestión:

Contabilidad financiera. Realiza una síntesis con un elevado nivel de agregación y con una estructura muy formalizada de las principales variables implicadas en el resultado periódico: ingresos menos compras y gastos, corregidos por la diferencia algebraica de las existencias. En una primera aproximación se puede identificar dónde está fallando sustancialmente la actividad económico financiera.

Control presupuestario. Herramienta técnica en la que se apoya el Control de Gestión. Consiste en confrontar periódicamente los ingresos y los gastos reales, con el fin de poder poner en evidencia las desviaciones.

Contabilidad de gestión. Analiza continuamente los orígenes y las causas de los resultados, desglosados en los costos correspondientes a cada ingreso, comparando cómo debería haberse realizado la actividad económica programada con el nivel

obtenido de las variables, que sirvan para el aprendizaje y mejora continua de la organización.

Existen otras herramientas que buscan realizar el control de gestión, considerando clave el aspecto financiero, lo cual está lejos de adecuarse al nuevo estilo de administración. En la economía actual, se necesitan herramientas que describan los activos basados en el conocimiento y las estrategias de creación de valor que estos activos hacen posible. Por lo tanto, sin este tipo de herramientas las organizaciones tendrían dificultades para gestionar lo que no pueden medir o gestionar.

Por lo mismo se necesita encontrar una herramienta que permita mejorar la gestión en otras áreas que forman parte de las organizaciones, distinta a la financiera, que les permita desarrollar todas sus capacidades para la obtención de resultados satisfactorios en el corto, mediano y largo plazo.

Como punto de partida, se han considerado los Estados Financieros, los cuales se comportan como un sistema de información, dirigidos a aquellas personas externas a la empresa, con variados intereses. Este instrumento permite realizar variados tipos de análisis para el control de gestión como son: análisis tendencial, análisis proyectivo y análisis financiero (rentabilidad, eficiencia y endeudamiento). Pero dada su característica histórica, tienen la desventaja de que, mayoritariamente, se traducen en análisis ex post, de hechos ya acaecidos. Por lo mismo el nivel de confiabilidad que puedan aportar los estados financieros para el control de gestión dependerá fuertemente de la diferencia que exista entre la realidad y el modelo de información que se utilice.

Una de las herramientas más utilizadas para controlar la gestión en las empresas son los presupuestos, que a diferencia de los estados financieros, permiten reflejar la visión de los gerentes o encargados de unidades respecto del futuro que quieren anticipar, condición que hace que los responsables tengan que prever y anticiparse a posibles problemas antes de que éstos se presenten. Pero, a su vez, presentan algunas limitaciones como: Estar basados en estimaciones, rigidez, confusión al tomar un rol de administración y no de una herramienta, que para efectos del Control de Gestión, se traducen a control presupuestario.

Pensando ya en el contexto interno de toma de decisiones, esta la contabilidad de costos, o contabilidad gerencial, la que necesita que sea lo más confiable y cercano a la realidad, preocupándose por la clasificación, acumulación, control y asignación de costos. Puesto que para que un control de costos sea efectivo, debe considerar aspectos como: delineación de centros de responsabilidad, delegación de autoridad, estándares de costo, determinación de costos controlables, entre otros. Lamentablemente existen otras variables que no son necesariamente cuantificables, pero pueden llegar a ser relevantes en la toma de decisiones, condición que se traduce en una debilidad de este método.

Ahora, si se consideran modelos con una visión más analítica, la Dinámica de Sistemas se muestra como una alternativa para enfrentar problemas no estructurados, transformándose en una metodología para la construcción de modelos de simulación para sistemas complejos, como los que son estudiados por las ciencias sociales, la economía o la sociología. Otro concepto que surge de la Dinámica de sistemas, son los Laboratorios de aprendizaje, en donde se incluye uso de simuladores, discusiones y *Workshops*, en que estos autores proponen cuatro etapas para el desarrollo de éste:

- i) Determinación de los entornos,
- ii) Conceptuar puntos,
- iii) Descubrir supuestos que estaban escondidos y
- iv) Experimentación y reflexión utilizando el simulador.

Y más recientemente, se puede observar que un evento bastante relevante en cuanto a la integración de metodologías es lo que a ocurrido en *Harvard Business School*, donde se han incorporado los simuladores interactivos de la Dinámica de Sistemas como soporte operativo en la utilización del *Balancing the Corporate Scorecard de Kaplan*.

Relacionado al último punto señalado en el párrafo anterior, está el Cuadro de mando Integral el cual despliega los objetivos estratégicos en cuatro perspectivas: financiera, clientes, procesos y futuro.

Desde la década de los sesenta existen diferentes acercamientos para el control de los procesos de negocios. La idea siempre giró en torno a la selección de un

conjunto de indicadores que pudieran ser contruidos para apoyar la gestión, sólo que normalmente las áreas de negocio eran definidas y fijas. De hecho, los acercamientos eran de compañías muy específicas, no como parte de una cultura general que comenzara a extenderse.

En 1992, Kaplan y Norton de la universidad de Harvard revolucionaron la administración de empresas al introducir un concepto bastante efectivo para alinear la empresa hacia la obtención de las estrategias del negocio, a través de objetivos e indicadores tangibles. La principal innovación fue la introducción de mediciones sobre los intangibles como requisitos indispensables para alcanzar los objetivos financieros.

Puede entenderse al Cuadro de Mando Integral como una herramienta o metodología, lo importante es que convierte la visión en acción mediante un conjunto coherente de indicadores agrupados en cuatro categorías de negocio.

El Cuadro de Mando Integral es una forma integrada, balanceada y estratégica de medir el proceso actual y suministrar a la dirección de la organización información, que le permitirá convertir la visión en acción, por medio de un conjunto coherente de objetivos, indicadores e iniciativas agrupadas en perspectivas.

Es una herramienta muy útil para la dirección organizacional en el corto y largo plazo, esto debido a que al combinar indicadores financieros y no financieros permite adelantar tendencias y realizar una política estratégica proactiva.

Cuando se requiere la creación de un Cuadro de Mando Integral en una organización, es necesario que los objetivos e indicadores financieros y no financieros, se deriven de su visión y estrategia (Kaplan & Norton, 2000). Para ello se necesitan herramientas basadas en el conocimiento. Todos los empleados, unidades de negocio y de apoyo deben estar alineados y vinculados a la estrategia.

El enfoque y alineación con la estrategia se ha logrado mediante un modelo, deducido a raíz de la experiencia en numerosas empresas, el cual define cinco principios que deben cumplir las organizaciones:

- Traducción de la estrategia en términos operativos: se debe describir y comunicar la estrategia de una forma clara y coherente.

- Alineación de la organización con la estrategia: las estrategias de los distintos departamentos o unidades de negocio deben estar conectadas e integradas entre sí.

- Hacer que la estrategia sea el trabajo diario de todos: es necesario que todos los empleados comprendan la estrategia y que su trabajo diario contribuya al logro de ésta.

- Hacer que la estrategia sea un proceso continuo: que los directivos tengan reuniones periódicas para analizar y eventualmente modificar la aplicación de la estrategia, de manera de discutir nuevas ideas y de aprender en la forma en que se ha llevado a cabo la estrategia.

- Movilización del cambio mediante el liderazgo de los directivos: Para que el cambio sea exitoso, se requiere de liderazgos energéticos.

5.2. Propuesta Modelo de Análisis

En este apartado se describe la propuesta de modelo de análisis, entendido como un marco metodológico orientado a sustentar futuros estudios de campo que busquen profundizar la evaluación de la calidad y del uso de la información generada por el SIG.

Dicho modelo ha sido elaborado considerando como hipótesis los hallazgos establecidos en la Evaluación en Profundidad del PMG realizada el año 2007, particularmente sobre la base de dos de ellos. Por un lado, que el SIG se ha convertido en un instrumento muy formal, considerado un compromiso que se debe cumplir sin percibir mucha utilidad de la información para los propios servicios. Y, por otro, que el uso de la información generada por este instrumento ha sido limitado, ya que –según el estudio- no se evidenció, de manera concluyente, que la información sea utilizada en el proceso institucional de toma de decisiones.

El modelo propuesto se basa, fundamentalmente, en la definición de un sistema de toma de decisiones identificando y describiendo los elementos que lo componen, además del reconocimiento de un conjunto de elementos denominados factores organizacionales que condicionan el desempeño del sistema de toma de decisiones.

Por otra parte, sin que se trate del foco principal del presente estudio, en el marco de los factores organizacionales se establece una propuesta preliminar de factores que ayudarían a evaluar el grado de madurez o capacidad organizacional de

los servicios públicos. Esto, con el propósito de buscar formas de incorporar mayor flexibilidad al programa (PMG).

5.2.1. El Sistema de Toma de Decisiones

El primer paso para la elaboración del modelo de análisis, dice relación con definir qué se entenderá por Sistema de Toma de Decisiones (STD). Considerando los elementos teóricos revisados en el marco conceptual y la estructura del SPCG, se entenderá por sistema de toma de decisiones la interrelación de tres elementos básicos: i) el enfoque y modelo de toma de decisiones, ii) las competencias directivas de los gerentes y iii) el sistema de información para la gestión (SIG).

En términos simples, un sistema de toma de decisiones requiere de procedimientos y un marco “regulatorio”, gerentes capacitados intelectual y emocionalmente, además de un sistema que provea de información adecuada que sirva como apoyo.

- **Enfoque y modelo de toma de decisiones.** El enfoque se refiere a cómo se desarrolla el proceso de toma de decisiones. Como se vio en el punto anterior, existen dos enfoques tradicionales: i) el racional, que considera el análisis riguroso de alternativas, su evaluación y selección. ii) y la construcción creativa, que obedece a una lógica más intuitiva y menos lineal.

Sin duda, el predominio de uno sobre otro estará determinado por el tipo de problema que se quiere resolver -que puede ser programado o no y el escenario que se enfrenta- de certeza o incertidumbre.

Por otra parte, existen diversos modelos que dan cuenta de diferentes contextos, intereses y limitaciones, que afectan la toma de decisiones. En el marco de la gestión pública, la literatura identifica cuatro tipos de modelos o procesos de toma de decisión:

- i) **La decisión racional**, que se basa en el método multicriterio y se utiliza con mayor frecuencia a nivel de gestión operacional;
- ii) **El modelo incremental**, caracterizado por adiciones sucesivas que se basan en la negociación y buscan soluciones mínimas satisfactorias, alrededor del *statu quo*;

iii) **El modelo de agrupamiento de preferencias**, apunta a la generación colectiva de soluciones creativas, de calidad y sin conflictos y

iv) **El cesto de papeles**, modelo donde predominan las posturas personales y no los argumentos. En este contexto, la toma de decisiones es en gran medida accidental y es el producto de un flujo de soluciones a problemas y situaciones que se asocian aleatoriamente.

La utilización de esta base conceptual permite identificar los procesos, metodologías, actores, roles, criterios, intereses y todos aquellos elementos que regulan la toma de decisiones al interior de una organización.

- **Las competencias directivas.** Si bien existe una institucionalidad -expresada a través de distintos modelos- que regula la toma de decisiones, esta acción es realizada por el equipo directivo de la organización y constituye una de sus principales funciones. En este contexto, la toma de decisiones supera su naturaleza de proceso y asume una condición humana.

En este sentido, la toma de decisiones requiere de competencias y habilidades con las cuáles el nivel directivo sea capaz de identificar potenciales problemas y oportunidades, confrontar la incertidumbre, saber qué hacer en determinados momentos y tener confianza en la capacidad, personal y organizacional, que se posea para actuar ante una situación problemática, conflictiva o una oportunidad.

Una organización puede contar con un adecuado modelo de toma de decisiones y un apropiado sistema de información de apoyo gerencial, sin embargo, si no cuenta con directivos con los atributos necesarios, el resultado puede implicar decisiones erróneas o bien indecisiones que pueden afectar su desempeño.

- **El sistema de información para la gestión (SIG).** Como se ha mencionado anteriormente, los sistemas de información para la gestión constituyen un apoyo importante para la toma de decisiones. Su principal objetivo consiste en poner a disposición del equipo directivo información confiable y oportuna para facilitar la toma de decisiones.

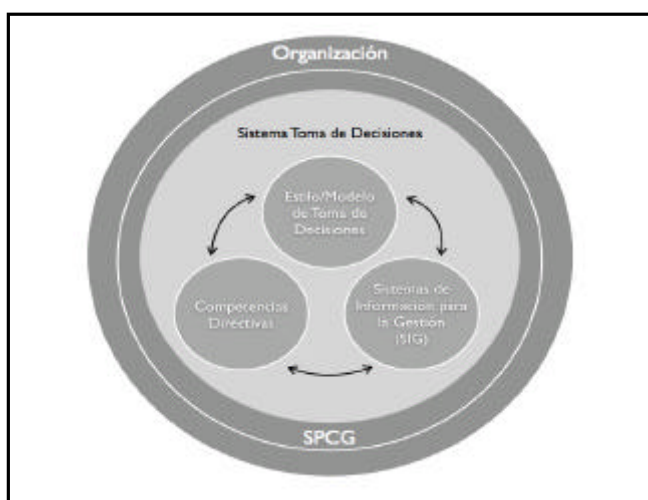
El desarrollo del SPCG contempla el diseño y la implementación de un sistema de información para la gestión -denominado SIG- basado en indicadores y reportes de

gestión que dan cuenta del desempeño de los distintos centros de responsabilidad pertenecientes al servicio público. Los indicadores de desempeño miden aspectos asociados a: el logro en la entrega de productos estratégicos (bienes y/o servicios), gestión interna y las prioridades aprobadas a través de la Ley de Presupuestos.

Hasta ahora se han descrito los principales componentes del STD, sin embargo este sistema no opera en forma aislada al interior de la organización. En este sentido, el STD se convierte en un subsistema más, que se interrelaciona con otros y por tanto, existen diversos factores organizacionales que pueden influir en su desempeño. En este marco, se reconocerán posibles factores condicionantes a nivel de SPCG y la organización en general. El siguiente cuadro permite visualizar de manera gráfica los componentes del sistema de toma de decisiones.

Cuadro 13: ²³

Sistema de Toma de Decisiones



5.2.2. Modelo de Análisis

Como se mencionó anteriormente, la elaboración del modelo de análisis tiene como propósito establecer una metodología que sirva como guía para el desarrollo de una investigación que busque medir la relevancia del SIG en el proceso de tomas de decisiones.

En este sentido, el modelo de análisis persigue tres objetivos fundamentales:

²³ Fuente: Elaboración Propia

i) Explorar el proceso de toma de decisiones desde el punto de vista del grado de equilibrio entre el modelo o enfoque de toma de decisiones, las habilidades directivas de los gerentes y el sistema de información.

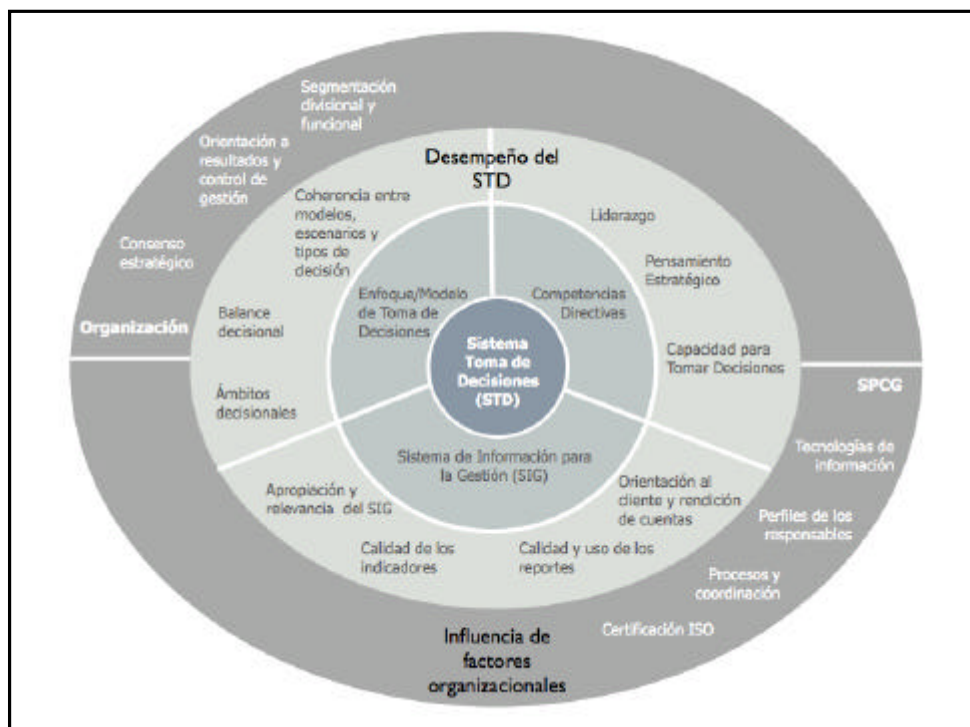
ii) Explorar el funcionamiento y desempeño del STD con foco en la calidad y uso de la información generada por el SIG.

iii) Explorar la relevancia e influencia de factores organizacionales en el funcionamiento y desempeño del STD, en particular respecto de la calidad y uso de la información proporcionada por el SIG.

El siguiente cuadro resume el alcance del modelo propuesto.

Cuadro 14: ²⁴

Modelo de Análisis



²⁴ Fuente: Elaboración Propia

- **Funcionamiento y desempeño del STD**

Para indagar en torno al grado de equilibrio existente entre los tres elementos que componen el STD y su desempeño, el modelo considera una serie de dimensiones descriptivas y de análisis para cada uno de los componentes del sistema.

Competencias directivas

Se propone un primer acercamiento a las competencias directivas a través de la revisión de la arquitectura organizacional y los perfiles de cargo del nivel directivo para luego profundizar el análisis en tres competencias claves: i) pensamiento estratégico, ii) liderazgo y iii) capacidad para tomar decisiones.

Pensamiento estratégico. Esta dimensión de análisis es relevante ya que apunta a explorar la capacidad de los gerentes para identificar los aspectos relevantes de su “negocio” y los problemas críticos que enfrenta. En la medida que un gerente entiende su negocio desde una perspectiva estratégica, probablemente sabrá qué aspectos relevantes se deben medir para conocer el desempeño de su organización.

Liderazgo. Esta dimensión busca indagar el nivel de involucramiento de los gerentes en el proceso de discusión técnica referido a la planificación y control de gestión. Si los gerentes conducen este proceso, participando activamente en la definición de los objetivos estratégicos y los principales atributos del sistema de monitoreo y control, probablemente estas definiciones formarán parte del SIG. De lo contrario, existe la posibilidad que el tablero de control sea diseñado por quienes no necesariamente saben qué aspectos son relevantes de medir.

Capacidad para tomar decisiones. Como su nombre lo indica, apunta a explorar las capacidades de los gerentes para tomar decisiones oportunas sobre todo en escenarios complejos. Esta perspectiva es importante ya que pueden existir casos en que los gerentes posean habilidades superlativas para tomar decisiones aún cuando exista información deficiente. En consecuencia, se puede dar el caso de una combinación entre un SIG insuficiente y un gerente con habilidades superlativas, que tenga como resultado decisiones acertadas.

Sistema de Información para la Gestión (SIG)

Apropiación y relevancia del SIG. Esta dimensión de análisis busca indagar en torno al sentido de pertenencia del SIG. Es decir, saber si los gerentes consideran que la información proporcionada por el sistema satisface sus requerimientos o más bien los intereses de la DIPRES. Por otra parte, es necesario conocer qué motivaciones tienen las personas y los equipos para que el SIG funcione. En este sentido vale la pena saber si los esfuerzos apuntan más a generar información de calidad para apoyar la toma de decisiones o a cumplir con un compromiso que reporta beneficios económicos.

Calidad de los indicadores. Esta dimensión se orienta al estudio de la pertinencia de los indicadores de desempeño como instrumentos de medición de los aspectos más relevantes de la gestión del servicio público. En este sentido, es importante saber si los indicadores de desempeño han sido negociados y normalizados entre los distintos niveles. La existencia de indicadores no adecuados y deficientes implica la generación de información insuficiente para apoyar adecuadamente la toma de decisiones.

Calidad y uso de los reportes. Esta dimensión se centra en la calidad de los reportes entendiendo que se trata de un instrumento que debiera proporcionar información relevante, confiable, oportuna y periódica para apoyar la toma de decisiones. Este aspecto es relevante pues contar con indicadores adecuados no es garantía de información de calidad. Se consultará a los gerentes respecto a la utilidad que generan para ellos los reportes y su nivel de uso.

Orientación al cliente y rendición de cuentas. Esta dimensión apunta a explorar el nivel de flexibilidad del SIG, entendiendo que se trata de un instrumento que debe proporcionar información a clientes internos con una diversidad de requerimientos y además, debe servir de apoyo para la rendición de cuentas públicas y requerimientos de información por parte de otros organismos públicos, privados y de la sociedad civil.

Enfoque y modelos de toma de decisión

Coherencia. Esta dimensión se centra en analizar el nivel de coherencia que existe entre los tipos de problemas (estructurados, semi estructurados y no estructurados), escenarios que enfrenta la organización (certeza vs incertidumbre) y las metodologías

utilizadas por los directivos para tomar decisiones. El objetivo es determinar si la organización utiliza los procedimientos y herramientas más adecuadas para tomar decisiones en el contexto en que se desenvuelve.

Ámbitos decisionales. Esta dimensión apunta a determinar el grado de claridad que poseen los gerentes respecto a los aspectos y materias que forman parte de sus ámbitos decisionales. La idea central es evaluar la posible existencia del fenómeno denominado *Kitty Genovese*, símbolo de lo que ocurre al no actuar cuando se debería hacerlo.

Balance decisional. Esta dimensión tiene como propósito estudiar la existencia de contrapesos o “check and balance” en el ejercicio de las decisiones relevantes para el servicio. En otras palabras, saber si la organización cuenta con la institucionalidad necesaria para garantizar que en temas relevantes las decisiones se tomen buscando el beneficio de la organización y no de intereses particulares.

El cuadro que se presenta a continuación contiene las preguntas de investigación planteadas para cada una de las dimensiones de análisis propuestas en el modelo para estudiar la relevancia y desempeño del SIG.

Cuadro 15.²⁵

DIMENSIONES DE ANÁLISIS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y DESEMPEÑO DEL STD			
COMPONENTES DEL STD	DIMENSIONES DESCRIPTIVAS	DIMENSIONES DE ANÁLISIS	PREGUNTAS DE ANÁLISIS
COMPETENCIAS CREATIVAS	Estructura Organizacional	Pensamiento Estratégico	¿Conocen los directivos los problemas críticos, tienen las metas claras y alineadas con la estrategia? ¿Tienen claro su modelo de negocio? ¿Saben que deben medir para conocer su desempeño de manera adecuada?
	Perfiles de cargo del equipo directivo	Liderazgo	¿Participan activamente los gerentes de los procesos de discusión técnica referidos a la planificación, el control, y la gestión de los productos estratégicos? ¿El gerente de primer nivel opera como aval de la autoridad del Responsable del SPCG en las solicitudes y requerimientos que este último formula a las distintas unidades organizacionales?
		Capacidad de toma de decisiones	¿Son capaces los gerentes de tomar decisiones de manera oportuna? ¿Existe un "ascensor jerárquico"? ¿Existe flexibilidad horizontal para resolver problemas y tomar decisiones? ¿Existe capacidad de gestión del conocimiento y aprendizaje generado a partir de las decisiones adoptadas? ¿Se registran sistemáticamente las decisiones de mayor relevancia para la unidad y la organización?
SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN	Etapas y procesos de formulación del SIG	Apropiación y relevancia	¿El SIG responde más a las necesidades del servicio o de la DIPRES? ¿La importancia de un adecuado funcionamiento del SIG se sustenta en la necesidad de generar información para la toma de decisiones o en la motivación por acceder al incentivo económico que genera el cumplimiento de los compromisos?
	Requerimientos externos de información	Calidad de los indicadores	¿Los indicadores han sido negociados y normalizados entre los distintos niveles? ¿Los indicadores asociados a cada uno de los instrumentos de control de gestión son los adecuados?
		Calidad y uso de los reportes	¿Los gerentes hacen uso y monitorean permanente los reportes de control de gestión? ¿Los reportes entregan información útil, fidedigna y oportuna que permita evaluar con claridad la marcha estratégica y operacional de las unidades y la organización?
		Orientación al cliente y rendición de cuentas	¿El SIG entrega información que cubre los principales ámbitos de decisión? ¿El SIG entrega información adecuada para la rendición de cuentas públicas y otros requerimientos de información por parte de externos (Congreso, SEGPRES, etc.)? ¿Existen requerimientos de información no cubierta?
ENFOQUE Y MODELOS DE TOMA DE DECISIONES	Tipos de problemas y escenarios asociados a los centros de responsabilidad	Coherencia entre problemas, escenarios y modelos de toma de decisiones	¿Cuáles son los tipos de problemas que enfrentan las unidades y la organización? ¿Estructurados, No Estructurados o Semiestructurados? ¿Desde el punto de vista más técnico, existe coherencia en los modelos utilizados en función del nivel de complejidad del problema y el nivel de incertidumbre? ¿Desde el punto de vista más político, que modelos predominan? ¿En función de cada modelo, es posible distinguir etapas en el proceso de toma de decisiones?
	Procesos, métodos, actores y roles	Balace de toma de decisiones	¿Existe espacio para agendas personales? ¿La organización cuenta con mecanismos de "check and balance" frente a decisiones importantes?
		Ámbitos de decisión	¿Tienen los gerentes claridad acerca de los aspectos y materias que forman parte de sus ámbitos decisión?

• **Influencia de factores organizacionales**

Como fue mencionado, el tercer objetivo del modelo es evaluar el nivel de influencia que pueden tener determinados factores organizacionales en el desempeño del STD y en particular, en el ámbito de la calidad y uso de la información entregada por el SIG. En este sentido, se establecen dos categorías de factores, aquellos que forman parte del SPCG- del cuál el SIG es uno de sus componentes - y aquellos con un sentido más amplio que son transversales a la organización.

²⁵ Fuente: Elaboración Propia

Dichos factores fueron determinados en base a una sistematización de los elementos teóricos presentados en el marco conceptual. Sin embargo, dado que se trata de una propuesta que debe ser validada, es posible que surjan otros factores relevantes no considerados en esta etapa preliminar.

Inicialmente se revisará información asociada a las definiciones estratégicas y las principales características organizacionales del servicio, se identificarán los componentes del SPCG y su rol dentro de la gestión del servicio, las etapas y procesos de la formulación e implementación del SPCG con el propósito de profundizar el entendimiento del funcionamiento de la organización en ámbitos claves.

De manera preliminar se considerarán los siguientes factores para su análisis.

A nivel de organización

Consenso estratégico. La idea es analizar en qué medida el nivel de consenso estratégico en la cúpula directiva afecta el funcionamiento del STD. Considerando que el SIG se construye en base a los objetivos estratégicos definidos por la organización, la existencia de eventuales divergencias podría afectar negativamente su coherencia. Un escenario extremadamente negativo podría configurarse a través de la suma de disenso a nivel estratégico y la ausencia de “*check and balance*” al menos en las decisiones relevantes.

Orientación a resultados y control de gestión. La cultura organizacional hace referencia a los valores, creencias y formas de ser que caracterizan a las organizaciones, sus subsistemas y sus miembros. En este contexto, el objetivo es explorar si el nivel de valoración por la medición de resultados y los instrumentos control, por parte de la organización, influye en el desarrollo del SIG.

Segmentación divisional y funcional. Este factor se plantea bajo la hipótesis que una adecuada segmentación divisional y funcional permite identificar con mayor nitidez las “áreas de negocio” y de esta manera facilita la definición de sus respectivas metas y mecanismos de control asociados.

A nivel de Sistema de Planificación y Control de Gestión

Tecnologías de información. Se plantea con la finalidad de explorar la relevancia que tienen aspectos como la flexibilidad e interoperatividad de los sistemas informáticos que soportan el SIG.

Perfil del equipo responsable del SPCG. Apunta a establecer el grado de importancia del perfil profesional de los responsables de la operación del SPCG, quienes tienen la misión de integrar y conducir el desarrollo de los diversos instrumentos de control de gestión.

Certificación ISO. Considerado uno de los principales objetivos del Programa Marco Avanzado apunta a normalizar los procesos de planificación y el SIG, es preciso investigar si la certificación ISO constituye un factor relevante para el desempeño del STD.

El siguiente cuadro plantea las preguntas de investigación que guiarán futuros estudios de campo, para cada uno de los factores organizacionales que influyen en el desempeño del STD.

Cuadro 16:²⁶

DIMENSIONES DE ANÁLISIS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN INFLUENCIA DE FACTORES ORGANIZACIONALES			
COMPONENTE DE STD	DIMENSIONES DESCRIPTIVAS	FACTORES ORGANIZACIONALES	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN
ORGANIZACIÓN	Definiciones Estratégicas	Consenso Estratégico	¿Comparten las autoridades una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización? ¿Existe un adecuado consenso estratégico en la cúpula de la organización?
	Características Organizacionales	Orientación a Resultados y control de Gestión	¿Existe un ambiente favorable hacia la gestión por resultados? ¿Existe un ambiente favorable para el funcionamiento del sistema de control de gestión y el mejoramiento continuo?
		Segmentación Divisional y funcional	¿Existe una adecuada segmentación divisional y funcional? ¿Se distinguen las divisiones especializadas por producto estratégico y divisiones de apoyo transversal?
SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES (STD)	Componentes del SPCG y su Rol en la Gestión Institucional	Tecnologías de Información	¿Los soportes informáticos de la organización están adecuadamente enlazados con los procesos manuales que los rodean? ¿Los sistemas informáticos de la organización son compatibles entre sí y están adecuadamente enlazados?, de modo que: <ul style="list-style-type: none"> • la información se captura una sola vez • está disponible para todos los que requieren conocerla. ¿Los sistemas informáticos son lo suficientemente flexibles?
	Etapas y Procesos de Formulación e Implementación del SPCG	Perfil de los responsables del SPCG	¿El perfil profesional de los responsables del SPCG y SIG es adecuado en función de sus tareas y responsabilidades? ¿Se han desarrollado capacitaciones orientadas a desarrollar competencias en el marco de la implementación del SPCG? ¿Han sido las adecuadas?
		Procesos y coordinación	¿Los procesos asociados al SPCG, están bien diseñados, optimizados y no tienen actividades innecesarias o duplicadas? ¿Existen mecanismos de evaluación del desempeño de los procesos (tiempos, calidad, controles, etc.)? ¿Los principales riesgos operacionales del SPCG están identificados? ¿Existe un plan para mitigarlos y supervisión de la implementación de dicho plan? ¿Existen instancias y/o mecanismos de coordinación entre: <ul style="list-style-type: none"> • la dirección y los responsables del SPCG? • los responsables del SPCG y la Red de Expertos? • los responsables del SPCG y los gerentes de unidades?
		Certificación ISO	¿Cuánto ha contribuido la Certificación ISO a mejorar los procesos del SPCG y la calidad de la información generada por el SIG? ¿Ha contribuido a generar un ambiente más favorable para el mejoramiento continuo?

²⁶ Fuente: Elaboración Propia

- **Equilibrio Dinámico y Escenarios Posibles**

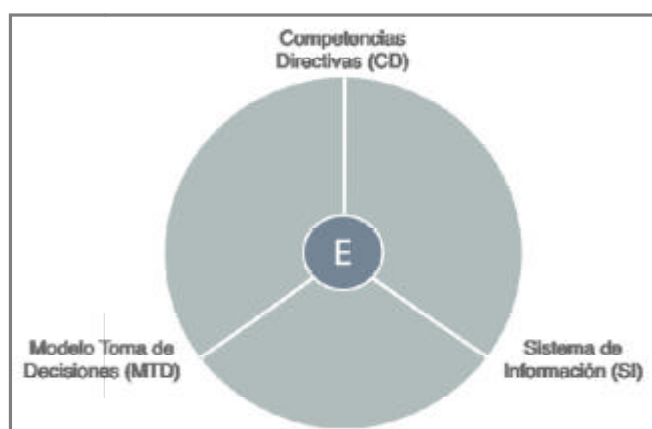
Se espera que la aplicación del modelo de análisis permitirá identificar el grado de equilibrio del sistema de toma de decisiones, a través del estudio de cada una de las dimensiones descriptivas y de análisis propuestas.

En un escenario ideal -denominado equilibrio dinámico- se espera que exista una relación simétrica entre los tres elementos que constituyen el Sistema de Toma de Decisiones (STD): competencias directivas, modelo o enfoque de toma de decisiones y sistemas de información. En términos más simples, el escenario de equilibrio dinámico supone que la organización bajo estudio cuenta con gerentes públicos con las competencias adecuadas, un modelo de toma de decisiones que funciona de manera coherente y sistemas que proveen información pertinente, confiable y oportuna.

El siguiente cuadro resume lo anterior de manera gráfica.

Cuadro 18: ²⁷

Equilibrio Dinámico



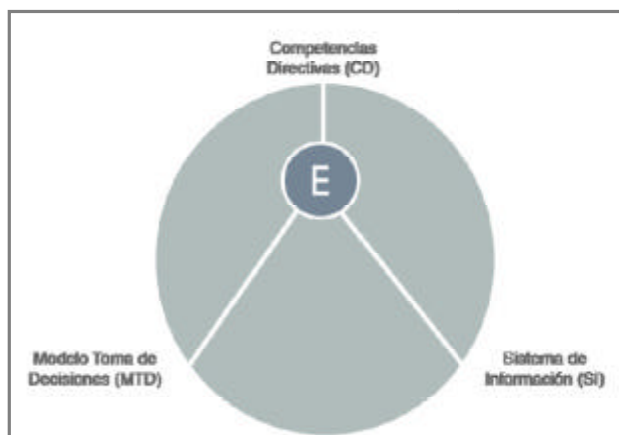
Sin embargo, en la realidad pueden darse múltiples escenarios con distintos tipos y niveles de desequilibrios. Con el propósito de tener una aproximación preliminar a algunos de ellos e identificar algunas hipótesis que puedan servir de guía al momento de implementar el modelo propuesto, a continuación se describen tres eventuales escenarios donde cada uno de los elementos que componen el STD presenta un alto grado de debilitamiento.

²⁷ Fuente: Elaboración Propia

Escenario 1: Debilidad en las Competencias Directivas

Cuadro 19: Escenario 1²⁸

En el caso de una organización que enfrenta mayoritariamente problemáticas no estructuradas (cuyas decisiones serán en gran medida intuitivas), la existencia de directivos débiles generaría un escenario de alto riesgo. Si se trata de problemas mayoritariamente

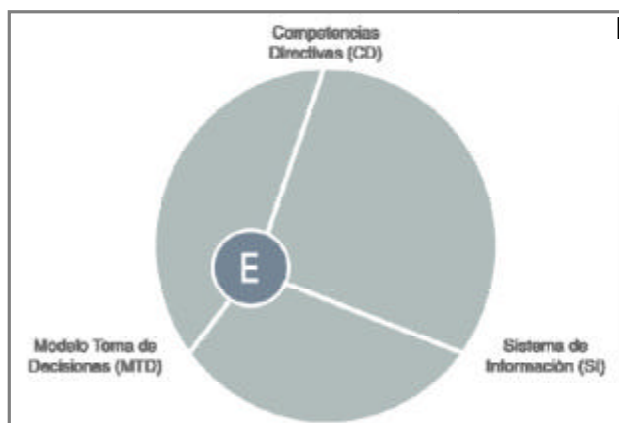


estructurados (contexto en que el SI adquiere mayor relevancia) podría ser que el SI no esté bien diseñado o no funcione adecuadamente. Esto debido a que pudo haber sido elaborado por directivos débiles sin las competencias necesarias o por funcionarios de niveles operativos (en el caso que los directivos no tengan interés en el SI).

Escenario 2: Debilidad en el Modelo de Toma de Decisiones

Cuadro 20: Escenario 2²⁹

En este contexto, existe un alta probabilidad que no existan procedimientos y herramientas formales que apoyen el proceso de toma de decisiones, más bien se espera que las competencias e idoneidad de los directivos puedan suplir la ausencia de metodologías formales.



Este esce

La calidad y relevancia del SI va a depender del perfil directivo, sin embargo lo más probable es que en un marco como éste sea subutilizado. En presencia de captura, se espera que el SI opere bajo perfil.

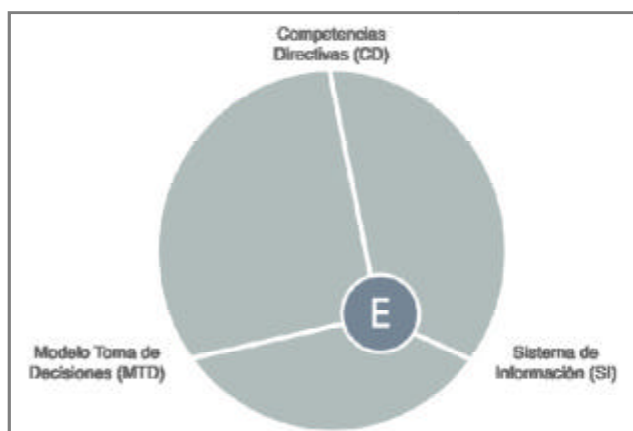
²⁸ Fuente: Elaboración Propia

²⁹ Fuente: Elaboración Propia

Escenario 3: Debilidad en el Sistema de Información

Cuadro 21: Escenario 3³⁰

En el caso de una organización que enfrenta mayoritariamente problemas no estructurados, y por ende, las decisiones son más intuitivas, la relevancia del SI se vuelve relativa, ya que el factor más importante corresponde a la experiencia e idoneidad de los



directivos públicos para tomar decisiones con escasa información. Sin embargo, si se trata de una organización que debe hacer frente a problemáticas mayoritariamente estructuradas y cuenta con un SI deficiente, se generaría un riesgo importante a pesar de la destreza de los directivos.

En caso contrario, un SI de calidad permitiría compensar hasta cierto punto eventuales debilidades directivas y limitar situaciones de captura (por parte de determinados grupos de interés) dado que en la medida que exista información oportuna y confiable se genera más transparencia y por ende mayor autorregulación.

³⁰ Fuente: Elaboración Propia

5.2.3. Propuesta para la evaluación de la madurez o capacidad organizacional

Como se mencionó anteriormente, uno de los principales desafíos del PMG está relacionado con aumentar su nivel de flexibilidad y capacidad de adaptarse a la heterogeneidad de modelos de negocio presente en los distintos servicios públicos.

Dado que el desempeño de organismos públicos está fuertemente vinculado a su capacidad o madurez organizacional, sería recomendable que el PMG cuente con instrumentos que permitan medir dicho desarrollo y en base a ello, implementar sistemas no necesariamente estándares que reconozcan el tipo de organización y sus particularidades.

Por otra parte, si bien la secuencia de implementación del programa es adecuada, primero un diagnóstico, luego un diseño e implementación y finalmente, su evaluación, ciertos sistemas, como por ejemplo *front office* podrían requerir contar con etapas distintas a aquellos que se desarrollan *back office*.

Como una forma de avanzar en la dirección de mayor flexibilidad, se proponen un conjunto de factores que podrían ayudar a clasificar a los servicios públicos según su nivel de madurez organizacional, para luego establecer sistemas que consideren y reconozcan las distintas capacidades instaladas. En este sentido se identifican cinco dimensiones claves que deben ser consideradas: i) Políticas y estrategias, ii) Liderazgo directivo, iii) Procesos, iv) Organización y personas y v) Sistemas de información.

Cuadro 17:³¹

FACTORES A CONSIDERAR PARA MEDIR LA MADUREZ ORGANIZACIONAL	
DIMENSIONES	PRINCIPALES FACTORES
POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Pertinencia en la definición de modelos de negocio, productos y clientes estratégicos. • Metas estratégicas consensuadas
LIDERAZGO DIRECTIVO	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de participación de los directivos en la definición de modelos de negocio y productos estratégicos. • Existencia de procesos de toma de decisiones. • Existencia de instancias de coordinación entre directivos.
PROCESOS	<ul style="list-style-type: none"> • Pertinencia de la definición de modelos de negocio, productos y clientes estratégicos. • Metas estratégicas consensuadas.
ORGANIZACIÓN Y PERSONAS	<ul style="list-style-type: none"> • Cargos definidos a través de la Alta Dirección Pública. • Existencia de un modelo de perfiles, carga y dotación. • Grado de alineamiento entre programas de capacitación/perfeccionamiento y brechas orientadas a mejorar el desempeño del servicio. • Grado de alineamiento entre sistemas de incentivos y mecanismos de evaluación de desempeño.
SISTEMAS DE INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de integración de sistemas de información. • Prácticas de interoperatividad.

³¹ Fuente: Elaboración Propia

6. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Modelo análisis propuesto para estudiar el funcionamiento del SIG

- La incorporación de instrumentos o técnicas del *management* privado en la gestión de organizaciones públicas ha generado un aporte significativo, sin embargo su aplicación debe considerar necesariamente ajustes ya que la gerencia pública tiene un conjunto de particularidades que configuran un escenario más complejo comparado con el que enfrenta la gestión empresarial. Por lo tanto, es necesario que al momento de evaluar el desempeño de cualquier instrumento en el contexto público, se consideren todas las variables que afectan o que están presente en la cultura gubernamental.
- En base a lo anterior, el modelo de análisis propuesto constituye un marco flexible e integral que cuenta con elementos necesarios para guiar investigaciones que profundicen acerca de la relevancia del SIG en el proceso de toma de decisiones públicas. Uno de sus principales aportes está relacionado con la definición de un sistema de toma de decisiones que considera dimensiones y variables asociadas a procesos (decisionales, flujos de información, entre otros) y personas (competencias directivas). Además, considera un conjunto de factores organizacionales que influyen en la gestión de los servicios y en particular, que condicionan el proceso de toma de decisiones. En efecto, el modelo propone una mirada sistémica que ayude a entender la relación entre el SIG y la toma de decisiones.
- Considerando que el modelo de análisis propuesto representa un avance significativo en la generación de un marco metodológico que sustente futuros estudios, se recomienda que el modelo de análisis sea testeado, ajustado y validado, para posteriormente ser aplicado.

Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) y Futuras Mejoras

- El grado de madurez organizacional de los servicios constituye un factor relevante al momento de implementar un programa de mejoramiento de la gestión. En este sentido, aparte de las diferencias intrínsecas entre los servicios, derivadas de sus diversos modelos de negocio, la madurez o capacidad organización constituye un

elemento adicional que permite establecer una diferenciación entre ellos. Así, el reconocimiento de las capacidades organizacionales, permitiría implementar sistemas no necesariamente estándares que consideren el tipo de organización y sus particularidades.

- En este marco, se recomienda que el PMG incorpore en su diseño e implementación, la madurez organizacional de los servicios. Esto generaría entre otros beneficios, la posibilidad de diseñar instrumentos de gestión acordes a la realidad de cada servicio, aumentar la racionalización y focalización de los recursos.

7. APÉNDICES

Apéndice 1: Principales orientaciones políticas de la reforma

Por una parte se encuentran los denominados neoliberales, cuya propuesta estaba centrada en la reducción del Estado y una ampliación de la esfera de influencia de los mercados. Ésta basada en la idea que el mercado constituye el mejor mecanismo para maximizar la generación de riqueza y una asignación racional de los recursos.

Para Bresser Pereira (1996), existen matices en la posición que adoptaron los partidos de derecha frente a la crisis. La centroderecha pragmática -formada por el *establishment* capitalista y burocrático en los países centrales y en América Latina- determinó primero, (1982) acatar los fundamentos macroeconómicos, principalmente a través del ajuste fiscal y de la liberalización de los precios para garantizar el equilibrio de los precios relativos; y, segundo (a partir de la segunda mitad del decenio de 1980), acometer reformas orientadas al mercado (liberalización comercial, privatización, desregulación), que deberían ser apoyadas políticamente por programas sociales compensatorios dirigidos. La derecha neoliberal entendió que las reformas traerían consigo automáticamente el desarrollo, siempre que estuvieran firmemente dirigidas al objetivo del Estado mínimo y del pleno control de la economía por el mercado.

Del otro lado, quienes se autodefinían como social-liberales basaron sus planteamientos en la defensa de un Estado activo, pero eficiente, y un modelo de economía social de mercado que complementara libertades individuales y derechos sociales. Bresser Pereira (1996), la centroizquierda moderna -socialdemocrática o social-liberal-, diagnosticó con claridad la crisis como una crisis del Estado, delineó la "interpretación de la crisis del Estado" para América Latina, en remplazo de la interpretación nacional-desarrollista y adoptó las propuestas del centro pragmático de obediencia a los fundamentos macroeconómicos y las reformas orientadas al mercado. Sin embargo, alertó que estas políticas no bastaban porque el mercado -el mercado autorregulable del equilibrio general neoclásico y de la ideología neoliberal- no garantiza ni el desarrollo, ni el equilibrio y la paz social.

Para garantizar estos objetivos, propuso la reconstrucción del Estado, para que éste pueda, nuevamente, -en un nuevo ciclo- complementar y corregir las fallas del mercado, aunque manteniendo un perfil de intervención más bajo que el prevaleciente en el ciclo anterior. Una reconstrucción del Estado que implica: superación de la crisis fiscal, redefinición de las formas de intervención en lo económico y social y una reforma de la administración pública.

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo entregaron los créditos para la reforma del Estado en los casos prioritarios. Las Naciones Unidas promovieron una asamblea general resumida sobre la administración pública. Muchos países crearon ministerios o comisiones de alto nivel encargados de la reforma del Estado. El Informe sobre el desarrollo mundial de 1997 tenía originalmente por título "La reconstrucción del Estado". La reforma del Estado se transformó en el lema del decenio de los noventa, sustituyendo al de los años ochenta: el ajuste estructural.

Apéndice 2: Iniciativas realizadas en el período denominado Modernización de la Gestión Pública en Chile

El siguiente cuadro resume las principales iniciativas a cargo de la Dirección de Presupuestos.

Cuadro 22:³²

INICIATIVAS DESARROLLADAS POR LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO (1994-2000)	
INICIATIVAS	DESCRIPCIÓN
INDICADORES DE DESEMPEÑO	La incorporación de indicadores y metas de desempeño al proceso presupuestario se inició en el ejercicio presupuestario de 1994, con el objeto de disponer de información del desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto discontinua y su discusión en el Congreso Nacional. El primer año comenzó con 26 instituciones, aumentando gradualmente en los años siguientes. Su aplicación en el presupuesto se discontinua en el año 1998 para incorporarse posteriormente en el presupuesto 2001.
PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN E INCENTIVOS POR DESEMPEÑOS	En 1998 se iniciaron los Programas de Mejoramiento de la Gestión, tras la promulgación de la Ley N° 19.553 que estableció la asignación de modernización individual e institucional para los servicios públicos. Los PMG apuntan a incorporar una cultura de evaluación e incentivo ligada al desempeño institucional. El objetivo es contar con parámetros que permitan medir la pertinencia de cada servicio de hacerse acreedor a una asignación institucional por desempeño, según porcentajes de cumplimiento de metas.
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES	Esta iniciativa surge a partir de 1997, en virtud de un Protocolo de Acuerdo suscrito en 1996 entre la Comisión Mixta de Presupuesto y el Ministerio de Hacienda. Las evaluaciones se ponen a disposición de las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado para que dichas instancias cuenten con información útil para la discusión presupuestaria anual y la asignación de recursos públicos.
BALANCE DE GESTIÓN INTEGRAL	Es un informe anual que presentan todos los organismos y servicios del Estado acerca de la ejecución de sus programas y los resultados obtenidos. Contemplan los avances alcanzados según misión objetivos y metas, entre otros temas. Se implementó por primera vez en 1999, con un total de 115 instituciones públicas.

³² Fuente: DIPRES, 2007

A su vez, el siguiente cuadro resume las principales iniciativas a cargo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

Cuadro 23: ³³

INICIATIVAS DESARROLLADAS POR EL COMITÉ INTERNACIONAL DE MODERNIZACIÓN	
INICIATIVAS	DESCRIPCIÓN
COMPROMISOS DE MODERNIZACIÓN	En 1994, el Comité Interministerial de Modernización impulsó la firma de compromisos de modernización en 43 servicios públicos. Estos definían proyectos específicos, identificables y con plazo fijo. Operó en el período 1997-1998.
PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD (MENCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS)	En 1997 y en el marco del Premio Nacional a la Calidad para las empresas, se lanzó por primera vez esta iniciativa con una mención denominada "Servicios Públicos", que busca reconocer a aquellos servicios que se destacan por una gestión de calidad integral.
OFICINAS DE INFORMACIÓN Y RECLAMOS (OIR)	En 1997 fueron impulsadas las Oficinas de Información y Reclamo (OIR) con el objeto de optimizar el vínculo entre las instituciones y sus usuarios concentrando en un espacio específico las tareas de información, orientación y recepción de reclamos y sugerencias del público.
SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES	En el marco de una política pública de atención a los usuarios del Estado se establece por instructivo presidencial N° 041, el Proyecto de Simplificación de Trámites. Este tiene como propósito racionalizar, simplificar o, eventualmente, eliminar trámites de demanda masiva y de esta forma extender los beneficios de la modernización de la gestión pública a los ciudadanos.
PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (1997-2000)	El documento entregó orientaciones y directrices centrales y fundamentos teóricos y prácticos para promover la dinámica y las transformaciones necesarias para convertir a las instituciones públicas en garantes del bien común.

³³ Fuente: DIPRES, 2007.

Apéndice 3: Iniciativas realizadas en el período denominado Profundización de la Modernización de la Gestión Pública en Chile

Cuadro 24:³⁴

INICIATIVAS DESARROLLADAS EN EL MARCO DEL PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (2000-2004)	
INICIATIVAS	DESCRIPCIÓN
GOBIERNO ELECTRÓNICO	Los temas que abarca esta área tienen que ver con el impulso y monitoreo de la Agenda de Gobierno Electrónico, Comunidad Informática Gubernamental, Gobierno Electrónico Regional y Local, Interoperabilidad.
MODERNIZACIÓN	En el año 2001, se impulsa el Sistema de Información sobre Experiencias de Gestión Pública, que es un sistema destinado a documentar, analizar y difundir las experiencias relevantes e innovadoras en diferentes áreas de gestión de instituciones de la administración pública. Entre sus resultados se tienen: Sistematización de 72 experiencias de gestión calificadas como buenas prácticas; desarrollo de un sitio Web interactivo con experiencias y documentación.
PARTICIPACIÓN	El PRYME apoyó la definición de un marco conceptual y la elaboración del anteproyecto de ley de dos iniciativas, el Proyecto de Ley sobre el Defensor del Ciudadano y la Ley de Bases sobre Participación Ciudadana.
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	Le correspondió el apoyo a la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo y el desarrollo e implantación del Portal Trámite Fácil creado en 2001 con el objetivo de facilitar y optimizar los procesos de vinculación de las personas con los organismos del Estado.
REGIONALIZACIÓN	En esta área al PRYME le ha correspondido apoyar la agenda de descentralización. Específicamente, dada la promulgación de la Ley 19.799 “sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación”, el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado organizó en todas las regiones del país una serie de talleres en los cuales se expusieron y abordaron los temas de la agenda electrónica del gobierno para el período 2002-2005 y la ley de firma digital y su reglamento.
TRANSPARENCIA	Las acciones del PRYME en esta área se han focalizado en la difusión de los alcances de la Ley de Probidad (1999) capacitación a los actores involucrados y elaboración de un manual sobre Probidad y Transparencia, primer instrumento de gestión destinado a facilitar el conocimiento y aplicación de la Ley de Probidad en la Administración del Estado.

³⁴ Fuente: Elaboración Propia

Apéndice 4: Descripción de las Áreas del Programa Marco

En base a las propias definiciones de DIPRES, a continuación se presenta una breve descripción de cada una de las áreas que componen el Programa Marco.

- **Área de Recursos Humanos:** su objetivo es mejorar, desarrollar y potenciar las principales materias relacionadas con la función de recursos humanos: capacitación, ambientes laborales y mecanismos de evaluación del desempeño. El área está compuesta por tres sistemas: i) Capacitación; ii) Evaluación de Desempeño; e iii) Higiene- Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo. Éstos, son sistemas aplicables a todas las instituciones del sector público, su red de expertos es la Dirección Nacional del Servicio Civil y la Superintendencia de Seguridad Social, respectivamente.
- **Área de Calidad de Atención de Usuarios:** tiene como objetivo mejorar y simplificar los servicios e información ofrecidos por el Estado a los ciudadanos, disponiendo de sistemas integrados de información y recepción de reclamos mediante el uso de tecnologías de información. Con el desarrollo de esta área se busca poner en práctica los trámites en línea y las ventanillas únicas de información al ciudadano, valiéndose del potencial del llamado gobierno electrónico. Esta área está compuesta de dos sistemas: i) Sistema Integral de Atención al Cliente(a), Usuario(a) o Beneficiario(a), y ii) Sistema de Gobierno Electrónico, cuya red de expertos es la Secretaría General de Gobierno y la Subsecretaría de Economía, respectivamente.
- **Área de Planificación y Control de Gestión:** su objetivo es disponer de información de desempeño para apoyar la toma de decisiones y la cuenta pública de resultados, a través de la implementación de sistemas de planificación e información de gestión, mecanismos regulares de control y auditoria considerando, cuando corresponda, la perspectiva territorial. El área incluye tres sistemas: i) Planificación y Control de Gestión, ii) Auditoria Interna y iii) Gestión Territorial, cuya red de expertos es la Dirección de Presupuestos, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, respectivamente.
- **Área de Administración Financiera:** está compuesta por 2 sistemas: i) Sistema de Administración Financiero-Contable, y ii) Sistema de Compras y Contrataciones del

Sector Público. Su objetivo principal es mejorar los procesos de gestión financiera y de contrataciones en las entidades públicas del Gobierno Central. En el caso del sistema financiero- contable las etapas establecidas por el PMG impulsan la adopción del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), mientras que en el caso del sistema de contrataciones fortalecen la adopción del portal Chilecompras.

- **Área de Enfoque de Género:** Su objetivo es lograr la incorporación del enfoque de género en los procesos de provisión de bienes y servicios públicos como una política transversal al Sector Público. Está compuesto por un solo sistema, de igual denominación que el área y su red de expertos es el Servicio Nacional de la Mujer.

Apéndice 5: Etapas de Ejecución del PMG

Cuadro 25:³⁵

ETAPAS DE EJECUCIÓN DEL PMG	
ETAPAS	DESCRIPCIÓN
FORMULACIÓN DE LOS PMG	<p>Preparación y Aprobación del Programa Marco.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La DIPRES, apoyada por una red de expertos de áreas estratégicas, presenta al Comité Triministerial una propuesta de sistemas y/o nuevas etapas de desarrollo para los sistemas existentes. • Una vez aprobado, se informa todos los Ministros y servicios con instrucciones para la formulación del PMG y su posterior presentación al Ministerio de Hacienda. • Cada servicio identifica, anualmente, para cada área y sistema definido la etapa que se propondrá alcanzar a fines del año siguiente, además de la prioridad y ponderación de cada sistema dentro de sus compromisos anuales. • Cada servicio presenta el PMG a la DIPRES, el cual es revisado junto a la red de expertos, particularmente en el caso del Programa Marco Básico. • Las observaciones son enviadas a los servicios para la propuesta de PMG que será presentada en el Comité Triministerial. <p>Envío del PMG de los servicios al Comité Triministerial y Aprobación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El jefe de servicio envía el PMG al Ministro del ramo, quien lo envía al Comité para su aprobación. • El Comité analiza cada propuesta, el cual puede ser aprobar o rechazar la formulación de compromiso por parte de los servicios. • Si son rechazadas los servicios deben incorporar las observaciones que señalen en la Elaboración de Decretos. • Una vez aprobado, los servicios elaboran un decreto con los detalles de los compromisos, el cual es enviado por el Ministro del ramo y ratificados por los Ministros del Comité.
IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Se inician en enero. • En relación a las etapas comprometidas, el servicio implementa las acciones y requerimientos necesarios para el cumplimiento de las etapas comprometidas. • La red de expertos brinda asistencia técnica a los servicios en la realización de capacitaciones, elaboración de planes o programas de trabajo y la creación y elaboración de diagnósticos. • A su vez, la red de experto hace un seguimiento de la implementación de los PMG con el fin de identificar requisitos no cumplidos para informar y apoyar a los servicios en el desarrollo de sus sistemas. • Durante el proceso hay varias interacciones entre el servicio, la red de expertos y la DIPRES.

³⁵ Fuente: Elaboración Propia

Apéndice 6: Principales Modelos de Reforma asociados a la Nueva Gerencia Pública

Durante las últimas tres décadas, diversos países del mundo han desarrollado procesos de reforma del Estado que han estado inspiradas en ideas, técnicas y metodologías propuestas por la Nueva Gestión Pública. Sin embargo, ninguna reforma ha sido idéntica a otra, cada una ha estado fuertemente influenciada, entre otros factores, por la historia, las tradiciones, estructuras constitucionales y legales, la configuración de las fuerzas políticas y las condiciones económicas de cada uno de los países.

Por otra parte, la Nueva Gerencia Pública no se inicia en base a modelos preestablecidos, más bien, existió una construcción teórica paralela a las experiencias desarrolladas por diferentes países. El desarrollo teórico de la Nueva Gerencia Pública (NGP) ha sido producto de un conjunto de autores y obras que han aportado conocimiento para mejorar la administración pública contemporánea (Sánchez, 2006).

Con el propósito de conocer los principales avances en materia de conceptualización de experiencias, se describirán los estudios realizados por dos autores, Carlos Conde (2001) y Koldo Echebarría (2000), quienes establecen la existencia de diferentes modelos en el marco del proceso de reforma del Estado en el mundo. Cabe señalar que -en este caso- el término modelo se entiende en un sentido amplio de la palabra, es decir, los modelos definidos por los autores contienen orientaciones políticas, sociales y económicas, así como también elementos de institucionalidad y de gestión pública.

Para Conde (2001), el núcleo de las experiencias de reforma gubernamentales se basa en los casos de Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá. Teniendo como referencia estos y otros países, el autor establece cuatro modelos: anglosajón, europeo continental, europeo septentrional y países en transición. Su hipótesis se basa en la idea que la Nueva Gerencia Pública no es un modelo universal y aplicable en todos los países.

Cuadro 26:³⁶

MODELOS DE REFORMA GUBERNAMENTALES	
MODELOS	DESCRIPCIÓN
ANGLOSAJÓN	En este modelo, los países de habla inglesa comparten una estrategia radical de reforma de la gestión pública basada en la doctrina del New Public Management (Nueva Gerencia Pública). Desde el punto de vista teórico, se asumen los esquemas de la teoría de la elección pública que propugna la desburocratización de los aparatos públicos y la recuperación del control de las organizaciones por los responsables políticos (Conde, 2001; 375). Por lo que se refiere a la práctica administrativa, se parte de los postulados de los estudios de <i>management</i> en su versión norteamericana, que sostiene la superioridad de la gestión privada sobre la pública Nueva Zelanda, Australia, Gran Bretaña e Irlanda.
EUROPEO CONTINENTAL	Puede ser definido como de reforma incremental. El modelo clásico de administración pública se ve modificado por determinados cambios graduales y parciales que no afectan a los elementos constitutivos del mismo. En los países de tradición napoleónica, ciertos rasgos estructurales continúan vigentes: gestión administrativa, seguridad en el empleo y servicio civil de carrera. Dentro de este contexto, la gerencia pública y la gerencia privada se consideran fundamentalmente diferentes. Existe una diferencia en la percepción del papel del Estado (Conde, 2001; 380). Mientras que en la perspectiva liberal que inspira la Nueva Gerencia Pública del mundo anglosajón da lugar a una reducción del papel del Estado en la economía y una retirada del ámbito económico y social. Las reformas del continente europeo van dirigidas a reforzar la legitimidad de la intervención del Estado a través de formas de acción renovadas.
EUROPEO SEPTENTRIONAL	En este grupo se encuentran los países escandinavos y los Países Bajos. Estos países optan por un modelo próximo a la Nueva Gerencia Pública, pero alterno dotándolo de un perfil pragmático que la separa de la concepción radical del ámbito anglosajón (Conde, 2001; 384). Este conjunto de países no rechaza de modo categórico el modelo de gestión pública tradicional, sino que cuestiona su utilidad en algunos ámbitos de la acción administrativa, sustituyéndolo por otras fórmulas basadas en la eficiencia. En el caso de los Países Bajos existe una voluntad de reforma que se mantiene a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. El objetivo global es la reducción del tamaño y alcance del gobierno a través de políticas de privatización, la creación de agencias y el análisis de las diferentes formas de intervención y gasto. En 1982 es lanzada la iniciativa Grandes Operaciones dirigida al logro de seis objetivos: 1) reconsideración del gasto público; 2) reorganización de los servicios administrativos centrales; 3) desregulación de la intervención gubernamental; 4) descentralización; 5) desburocratización de las organizaciones estatales; y 6) inicio de un proceso de privatizaciones.
PAÍSES EN TRANSICIÓN	El cuarto modelo es un grupo <i>-Países en Transición-</i> con diversos niveles de desarrollo que están realizando transformaciones institucionales, tanto en el campo político como en el económico (Conde, 2001; 386-387). Por una parte se encuentran México y Turquía, países que con ciertas salvedades, muestran significativas similitudes. En primer lugar, el menor nivel de desarrollo en términos comparativos los enfrenta al reto económico, el cual en ambos casos está fuertemente determinado por su integración en espacios económicos y comerciales abiertos como es el europeo y estadounidense. En segundo lugar, ambos países asumen principios democráticos cuyo traslado a la práctica cotidiana resulta aún insuficiente en diversos ámbitos, por lo que la profundización democrática forma parte de su agenda política. Por lo que se refiere a los países latinoamericanos, las reformas de segunda generación de la gestión pública aún no tienen los alcances y pretensiones de los países desarrollados y por supuesto de los realizados en la OCDE.

Para EcheBarría (2000), es importante establecer categorías conceptuales que permitan ordenar y agrupar las distintas medidas y propuestas que aparecen en los programas de reforma. En este sentido, acoge la propuesta planteada por Barzelay (1994), quien establece tres niveles de abstracción: estrategias, políticas e instrumentos.

La estrategia se asocia a un conjunto de ideas y valores que producen una propuesta de intervención y que coincide con lo que él llama modelo conceptual. Las políticas constituyen el conjunto de disposiciones con que se pretende transformar la institucionalidad administrativa (estructuras, procedimientos, etc.). Finalmente, los

³⁶ Fuente: Conde, 2001.

instrumentos corresponden a técnicas y metodologías que se utilizan para hacer efectiva una política.

Echebarría identifica cuatro modelos conceptuales que coinciden con la definición de estrategia. Estos modelos se denominan: garantista, eficientista, contractualista y servicial. Dichos modelos se presentan como una tipología de propuestas que pueden leerse como competitivas, disputándose la atención de los reformadores. Esta no es, sin embargo, la relación más exacta entre ellos; los modelos son parcialmente complementarios y contradictorios, pudiendo guardar del primero al último una cierta relación evolutiva. De hecho, la incorporación de medidas contradictorias, que se neutralizan entre sí, no es infrecuente en los programas de reforma. (Echebarría 2000).

Cuadro 27: ³⁷

MODELOS CONCEPTUALES (ESTRATEGIAS) DE REFORMA DEL ESTADO	
MODELOS	DESCRIPCIÓN
GARANTISTA	El modelo garantista de reforma tiene sus raíces en los ideales de libertad y justicia del Estado liberal de Derecho, que se trasladan a la teoría jurídica del Estado y a la concepción weberiana de la organización administrativa. Su aspiración es lograr la plena juridicidad de la actuación de los poderes públicos como medio para evitar la arbitrariedad y garantizar los derechos y libertades políticas y económicas. Este modelo es el que más se acerca al concepto de burocracia tradicional ya que se desvincula de la racionalidad económica y pone énfasis en el formalismo legal.
EFICIENTISTA	El modelo eficientista se corresponde con la aproximación del management científico, cuyo valor central es la racionalidad económica en la conversión de los recursos en resultados. Su propuesta está basada en el instrumental clásico de la gestión, que incluye las técnicas de contabilidad y control de gestión, el presupuesto, el análisis financiero, la gestión de las compras, de los inventarios, la clasificación de puestos, la evaluación de cargas de trabajo, etc. Una de las exigencias del desarrollo de este modelo es la profesionalización de los directivos, que deben recibir una amplia autoridad para la utilización de los recursos. Si bien proporciona elementos relevantes para la construcción de una cultura gerencial en el sector público, su principal problema es que se basa en una mirada estrictamente técnica de la realidad.
CONTRACTUALISTA	El modelo contractualista se caracteriza por ofrecer pautas antiburocráticas de gestión, sin perder de vista la racionalidad económica en la asignación de los recursos. Sus fuentes de inspiración ideológica son el pensamiento <i>public choice</i> , las teorías de organización empresarial y la moderna teoría económica de la organización. La consecuencia es una visión centrada en sustituir la coordinación jerárquica por una coordinación contractual con competencia entre los proveedores, que dispondrían de autonomía de gestión. De este modo, se favorece la adaptación de la gestión a las circunstancias específicas de distintos mercados y comunidades y se promueve en los centros productores la responsabilización por el logro de resultados. En el marco de la teoría de agencia, este modelo permite adaptar las políticas a los intereses del principal y a las necesidades de los destinatarios. Sin embargo, el principal riesgo está asociado a la generación de múltiples agencias sobre las cuáles recaen las políticas públicas.
SERVICIAL	El modelo servicial se basa en una serie de antecedentes que pueden situarse en tres corrientes de pensamiento: en primer lugar, las distintas teorías de las relaciones humanas en las ciencias de gestión, incluyendo el movimiento de la cultura organizativa y la calidad; en segundo lugar, la moderna sociología de las organizaciones y su razonamiento antiburocrático; y, en tercer lugar, las teorías políticas y administrativas de la participación ciudadana y comunitaria en la acción pública. A diferencia de las visiones anteriores que perciben la gestión como control o establecimiento de estándares para la verificación de objetivos predeterminados, la visión posburocrática se orienta a equiparar gestión con aprendizaje o lo que es lo mismo con la adquisición del conocimiento que haga posible el control. Esto se traslada a sus personas, procesos de gestión y relaciones con los ciudadanos. Este modelo es el más flexible en un contexto de políticas públicas diversas y complejas. Sin embargo, su principal debilidad está asociada a posibles desigualdades en el acceso a servicios públicos producto de la discrecionalidad en las decisiones.

³⁷ Fuente: Echebarría, 2000.

Apéndice 7: Sistemas de Gestión aplicados en países de la OECD

En el marco del proceso de modernización del sector público, los países de la OECD han desarrollado una amplia variedad de sistemas de gestión que en su mayoría tienen como principal propósito la satisfacción del cliente/ciudadano. En este sentido, cualquier medida orientada a mejorar la gestión debe estar alineada con este objetivo.

Para los países de la OECD, la concepción moderna del concepto de calidad está ligada a la satisfacción de los ciudadanos, dejando atrás definiciones centradas exclusivamente en el cumplimiento de normas y la eficiencia de los procesos.

Los principales modelos de gestión son:

- i) **European Foundation for Quality Management (EFQM)**, tiene como objetivo identificar las causas que producen resultados insatisfactorios y corregirlas. Se caracteriza por un alto nivel de complejidad y lentitud en su implementación, sin embargo ha generado resultados satisfactorios y cuenta con un elevado apoyo internacional;
- ii) **Common Assessment Framework o Marco Común de Evaluación (CAF)**, corresponde a una versión simplificada del EFQM y está orientada a servir de puente entre distintos modelos permitiendo cierta comparabilidad entre los resultados producidos por los distintos sistemas. Promueve la autoevaluación y la realización de *benchmarking*, posee un bajo nivel de complejidad, alta flexibilidad y ofrece elevados grados de libertad a los gerentes públicos;
- iii) **ISO 9001-2000**, norma que se aplica a los sistemas de gestión de calidad, posee un elevado nivel de complejidad y flexibilidad media, sin embargo cuenta con un alto apoyo internacional;
- iv) **Cuadro de Mando Integral (CMI)**, presenta un alto nivel de complejidad pero a la vez rapidez en su implementación, ofrece una elevada flexibilidad y grados de libertad para los directivos, sin embargo cuenta con un moderado apoyo internacional; y
- v) **Revisión de Capacidad del Reino Unido**, se centra más en la eficiencia que en la satisfacción de los ciudadanos, es controlado por el gobierno central, posee un nivel de complejidad media en su implementación, al igual que su flexibilidad y

libertad de gestión para los directivos y no posee apoyo en la comunidad internacional.

- **Norma ISO 9001**

La ISO 9001 es una norma internacional -elaborada por el Comité Técnico ISO/TC176 de ISO Organización Internacional para la Estandarización- que se aplica a los sistemas de gestión de calidad (SGC) y que se centra en todos los elementos de administración de calidad con los que una empresa debe contar para tener un sistema efectivo que le permita administrar y mejorar la calidad de sus productos o servicios.

Esta norma específica requisitos para un sistema de gestión de la calidad, cuando una organización requiere demostrar su capacidad para generar de manera coherente productos que satisfagan los requisitos del cliente y/o aspira a aumentar la satisfacción del cliente a través de la aplicación adecuada del sistema.

La norma ISO 9001:2000 está compuesta por ocho capítulos cuyos cuatro primeros abordan temáticas introductorias como la declaración de principios, estructura y descripción de la organización. Los capítulos del cinco al ocho están focalizados en los procesos y en ellos se agrupan los requisitos para la implementación del sistema de calidad.

- **European Foundation for Quality Management (EFQM)**

La Fundación Europea para la Gestión de la Calidad se crea el año 1988 por los presidentes de las catorce empresas más grandes de Europa con el propósito de promover la eficacia, eficiencia y así estimular y asistir el desarrollo del mejoramiento continuo al interior de las compañías. Actualmente cuenta con más de seiscientas organizaciones, entre empresas, universidades y centros de investigación.

El EQFM de Excelencia, se trata de un modelo no normativo, cuyo concepto fundamental es la autoevaluación basada en un análisis detallado del funcionamiento del sistema de gestión de la organización usando como guía los criterios del modelo y consta de dos partes. i) un conjunto de criterios de excelencia empresarial que abarcan todas las áreas del funcionamiento de la organización; y ii) un conjunto de reglas para evaluar el comportamiento de la organización en cada criterio.

A su vez, los criterios se dividen en dos grupos. i) los resultados, que representan lo que la organización espera conseguir para cada uno de los *stakeholders* (clientes, empleados, sociedad e inversores) y, ii) los agentes, elementos del sistema de gestión que causan los resultados (liderazgo, personal, estrategia y política, recursos y procesos).

Ambos grupos cuentan con un conjunto de reglas de evaluación basadas en la denominada lógica REDER; Resultados, Enfoque, Despliegue, Evaluación y Revisión.

De acuerdo al funcionamiento del sistema, se espera que los resultados muestren tendencias positivas, se comparen con los objetivos trazados y con los resultados de otras organizaciones. Por otra parte, los agentes deben tener un enfoque de integración con otros elementos del sistema de gestión y su efectividad debe ser revisada en forma periódica.

El desarrollo del modelo EQFM no implica una contraposición con otros enfoques (como por ejemplo la norma ISO), sino más bien una integración de los mismos en una lógica más amplia y sistémica de gestión.

- **Common Assessment Framework (CAF)**

El Marco Común de Evaluación es un modelo organizativo destinado a obtener un rápido diagnóstico organizativo para, a partir de éste, elaborar un plan de acción con el objetivo de lograr organizaciones públicas excelentes. Está especialmente diseñado para el sector público ya que contempla aspectos como el liderazgo político y los ciudadanos. El CAF proporciona un modelo sencillo y fácil de usar, apropiado para que las organizaciones del sector público lleven a cabo una autoevaluación.

La estructura del CAF corresponde a una simplificación del modelo EFQM y tiene cuatro propósitos principales, i) Identificar fortalezas y debilidades de la organización; ii) servir de puente para el inicio de la mejora continua; iii) generar una cultura de calidad al interior de la organización; y iv) promover el *benchmarking* entre organizaciones públicas.

Se basa en el análisis de nueve elementos fundamentales para la generación de un diagnóstico inicial y avanzar hacia la mejora continua. Estos elementos son: i) liderazgo, ii) personal, iii) estrategia y política, iv) recursos, v) procesos, vi) resultados

en personas, vii) resultados en ciudadanos, viii) resultados en la sociedad y ix) resultados claves o rendimiento.

- **Cuadro de Mando Integral (CMI)**

El CMI fue desarrollado el año 1992 en la Universidad de Harvard por los profesores Robert Kaplan y David Norton. Es un sistema de gestión que busca traducir la estrategia de la organización en cuatro perspectivas: Cliente, Procesos Internos, Crecimiento y Aprendizaje y Perspectiva Financiera, sustentadas cada una de ellas en un grupo de objetivos estratégicos definidos y que implican una serie de indicadores de gestión, metas e iniciativas interactivamente conectadas en una relación causa-efecto.

El CMI es un instrumento muy útil para la dirección de las organizaciones en el corto y largo plazo, ya que combina indicadores financieros y no financieros y ofrece un método estructurado para seleccionar los indicadores adecuados que permitan medir el desempeño estratégico de la firma. En este sentido, el objetivo principal consiste en enlazar adecuadamente los indicadores con los objetivos estratégicos definidos por la organización.

- **Revisión de Capacidad UK**

Es un modelo de evaluación del funcionamiento de los procesos al interior de una organización. Este modelo establece un conjunto de prácticas o procesos clave agrupados en Áreas Clave de Proceso (KPA - *Key Process Area*). Para cada área de proceso define un conjunto de buenas prácticas que habrán de ser: Definidas en un procedimiento documentado, ii) Provistas (la organización) de los medios y formación necesarios, iii) Ejecutadas de un modo sistemático, universal y uniforme (institucionalizadas), iv) Medidas y v) Verificadas.

El siguiente cuadro resume los principales atributos y limitaciones de cada uno de los sistemas desarrollados por los países de la OECD.

Cuadro 28: ³⁸

SISTEMAS DE GESTIÓN UTILIZADOS POR PAÍSES DE LA OECD						
SISTEMAS DE GESTIÓN	ORIGEN	OBJETIVO	ÁREAS	COMPLEJIDAD	FLEXIBILIDAD	APOYO INTERNACIONAL
ISO 9001	Sector Privado	Ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Requerimientos Generales • Responsabilidades de Gestión • Gestión de Recursos de Productos • Medición, análisis y mejora 	Muy Alta	Media	Muy Alto
EFQM	Sector Privado	Ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo Personas • Estrategia y Planificación • Alianza y Recursos • Resultados en Personas, Ciudadanos y Sociedad • Resultados clave / rendimiento. 	Baja	Muy Alta	Muy Alto
CAF	Sector Privado	Ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo Personas • Estrategia y Planificación • Alianza y Recursos • Resultados en Personas, Ciudadanos y Sociedad • Resultados clave / rendimiento. 	Baja	Muy Alta	Muy Alto
CMI	Sector Privado	Ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia • Cliente / Ciudadano • Procesos Internos • Aprendizaje y Crecimiento • RR.HH. 	Alta	Alta	Medio
REVISIÓN DE CAPACIDAD UK	Sector Público	Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo • Estrategia • Resultados 	Media	Media	No

En los países de la OECD, las agencias públicas son las encargadas de elegir el sistema de gestión más adecuado en función de sus necesidades particulares. Según el Banco Mundial (2008), la flexibilidad para que esto sea posible proviene del hecho de que muchos de los sistemas tienen naturaleza modular, que les permiten coexistir entre ellos con razonable facilidad, por ejemplo el *Common Assessment Framework* (CAF) con el ISO 9001. Como complemento de esta flexibilidad, numerosos sistemas se han beneficiado de su propio éxito implantándose en diferentes países y facilitando con ello las comparaciones mediante estándares (ISO 9001) o “*benchmarks*” (CAF).

³⁸ Fuente: Banco Mundial, 2008.

8. BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. 1994. *Adverting the Old Age Crisis*. Washington, DC.

Barzelay, Michael y Armajani, Babak J. (1998), *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, Michael (2003). *La Nueva Gestión Pública. Un Acercamiento a la Investigación y al Debate de las Políticas*. México, Fondo de Cultura Económica.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al (2004), *Política y Gestión Pública*. Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo.

Conde Martínez, Carlos (2001), “Los Procesos de Innovación y Cambio en la Gestión Pública de los Países de la OCDE”. En Olías de Lima, Blanca (coord.) *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall.

Crosier, Michel. 1997. “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública” en: *Reforma y Democracia*. Venezuela: CLAD, No. 7, enero, pp. 7-18.

Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda 2001. “Programa de Mejoramiento de la Gestión”.

Echebarría, Koldo 2000: “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

Fleury, Sonia. 1999. “Reforma del Estado en América Latina. Hacia dónde?” en: *Nueva Sociedad*. Caracas: No. 160, marzo-abril, pp.58-80.

Guzmán, Marcela 2003. “Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados: La experiencia chilena.”. Dirección de Presupuestos.

Fukuyama, Francis. 1995. *Trust – The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York, Free Press Paperback, Simon & Schuster, Inc.

Hood, Christopher (1996), "Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradojas y Péndulos". Bruge, Quim (comp.). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

Mackay, Keith 2006: "Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público". Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación N°15 enero de 2006. Banco Mundial.

Mackay, Keith 2007: "Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno". Grupo de Evaluación Independiente. Banco Mundial.

Marcel, Mario 2000. "Las Opciones para la Reforma del estado en Chile". Centro de Estudios Públicos.

Marcel, Mario y Tohá, Carolina. "Reforma del Estado y de la gestión pública" en Cortázar, T y Joaquín Vial (Editores) *Construyendo Opciones. Propuestas económicas y o sociales para el cambio de siglo*. Santiago, Cieplan/Dolmen Ediciones, 1998.

North, Douglass. 1995. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ormond, Derry y Löffler, Ele (1999), "Nueva Gerencia Pública: qué Tomar y qué Dejar". *Reforma y Democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 13.

Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*. México, Gernika.

Oszlak, Oscar. 1997. "Estado y sociedad: nuevas reglas de juego?" en: *Reforma y Democracia*. Venezuela: CLAD, No. 9, octubre, pp. 7-60.

Oszlak, Oscar. 1999. "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado" en: *Nueva Sociedad*. Caracas: No. 160, marzo-abril, pp.81-100.

Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2000), *Public Management Reform*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

Sánchez González, José Juan (2006), *Gestión Pública y Governance*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Stiglitz, Joseph. 1998: "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington" en Instituciones y Desarrollo (vol. 1).