

MAKROKON
Calle Sazié 2368
2° Piso, Departamento C
E-mails: makrokon@hotmail.com
Fono: 02-6992347
08-4885258
Santiago-Chile

GESTIÓN POR RESULTADOS DEL SECTOR PÚBLICO CHILENO -Causas y Efectos de un Sistema de Metas Endogámico.

Autores:

- Raúl Núñez Brantes.
Ingeniero Civil Mecánico.
- Wally Meza San Martín.
Ingeniero Comercial.

SANTIAGO, Marzo del 2007

INDICE

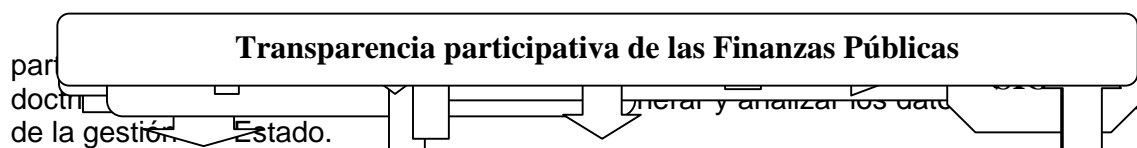
- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LAS METAS DE GESTIÓN.
 - 2.1. Conceptos de Metas de Gestión.
 - 2.2. Origen de las Metas. El Peligro de la Auto Referencia a Nivel Central.
 - 2.3. Débil Evaluación de Proyectos.
- III. ERRORES EN LA GÉNESIS Y EN LA GESTIÓN DE LOS INDICADORES Y METAS A NIVEL CENTRAL Y AL NIVEL DE CADA SERVICIO O ENTIDAD PÚBLICA.
 - 3.1. Errores Relevantes.
 - 3.2. Gobierno Transparente.
- IV. ISO 9001:2000/PMG UN IMPULSO A LA REINGENIERIA DE LOS INDICADORES Y METAS.
 - 4.1. El Efecto Calidad.
 - 4.2. Reingeniería en las Empresas Públicas.
 - 4.3. Gestión por Procesos.
- V. CONTROL ESTADÍSTICO DE PROCESOS.
 - 5.1. Construcción de Metas Realistas.
 - 5.2. Hacia un Sistema Nacional de Estadística que Sustenta las Políticas Macroeconómicas.
 - 5.2.1. Creación de Nuevos Indicadores.
 - 5.2.2. Acceso a la Información Pública.
 - 5.3. Check List de Indicadores para el Análisis de Gestión.
 - 5.3.1. Planificación.
 - 5.3.2. Inversión.
 - 5.3.3. Infraestructura.
 - 5.3.4. Producción de Servicios.
 - 5.3.5. Comercialización.
 - 5.3.6. Finanzas.
 - 5.3.7. Administración.
- VI. CONCLUSIONES: RECONSTRUYENDO LA CONFIANZA DEL PÚBLICO.
- VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los elementos básicos de todo sistema de gestión es contar con objetivos y metas cuantificables, que den cuenta de su eficiencia y eficacia en el uso de los recursos disponibles. Esta regla básica también afecta al sector público, incluyendo las empresas que son propiedad del Estado. Esto implica que actualmente diversos organismos colectan y analizan información, con el objeto de satisfacer necesidades de mediciones de:

- El Sector Público.
- La gestión de las instituciones del Estado.
- El Logro de objetivos
- Impactos de programas y proyectos.

En este proceso se pueden distinguir los siguientes aspectos:



En estas circunstancias se genera la necesidad de abordar bajo una visión integral para este proceso, de manera tal que además de hacer más eficiente la captura de datos, permita analizar su real impacto mediante una discusión crítica de su génesis, análisis y uso. Esto implica generar una política de Estado que debe apuntar a la continuidad del proceso de mejoramiento del sistema de indicadores, que opere en forma independiente de sus operadores bajo el precepto de que si bien invertir capital política, tiempo y recursos en una administración de cuatro años para producir una estructura más racional para el Estado, el beneficio de largo plazo será en muchos casos, mayor que los costos asociados.

NOTA:

- SIGFE (Sistema de Información para la Gestión del Estado)
- OCDE (del inglés, Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica)
- FMI (Fondo Monetario Internacional)

II. LAS METAS DE GESTIÓN

2.1. Conceptos de Metas de Gestión.

Desde la década de los 90 la Administración Central, a través del Presupuesto de la Nación, ha usado como unidad de medición de eficiencia del gasto público indicadores de gestión a los cuales le asigna una importancia gravitante: Las Metas del Servicio.

El tema central de la discusión es la validez de este sistema y como puede, por la vía de un análisis estructural, reflejar la verdaderas capacidades de la organización (llámese ministerio, servicio, empresa) y no reflejen un ejercicio mediático cuyo único objetivo es reforzar la imagen pública de un funcionario en particular.

La meta de gestión es, en estricto rigor y cuando está bien empleada, una poderosa fuente de información sobre la eficiencia de la gestión del servicio. No obstante, cuando no se acompaña de otros elementos o no es sometida a discusión y análisis se convierte en una herramienta peligrosa ya que no es capaz de mostrar la eficiencia del gasto. Es decir, no da cuenta del impacto que tiene el ejercicio y se limita simplemente a indicar que se gastó lo indicado en el presupuesto sin mayor cuestionamiento.

2.2. Origen de las Metas. El Peligro de la Auto Referencia a Nivel Central.

En gran parte, muchos de los errores en el sistema de gestión vienen desde la excesiva personalización de las jefaturas de los cargos públicos, los cuales se convierten en vitrinas para proceder después a escalar a otros cargos más relevantes.

De la misma manera otro elemento crítico es que muchas veces las metas no son confrontadas contra las capacidades instaladas del servicio, sino que estas metas son “proyecciones históricas”, que en muchos casos toman “ribetes históricos” y que son definidos externamente al servicio sin considerar la escasa infraestructura instalada ni sus recursos disponibles.

Es típico escuchar de reducciones en las partidas presupuestarias sin que esto refleje una modificación de las metas, lo cual presiona al Servicio a mantener las metas “a cualquier costo” lo cual constituye en si misma una perversión del concepto de eficiencia del gasto, generando una sensación de bienestar falsa al inducir a pensar en la eficiencia del resultado.

Es así que cuando se analizan las metas de los servicios, no es extraño encontrarse que estos dependen en gran medida del voluntarismo político de un funcionario que no cuenta con el entrenamiento o competencias para realizar un trabajo a fondo.

Además se cuenta con otra herramienta que ha probado ser peligrosa, la generación de recursos propios, que ha desvirtuado el concepto de servicio público y bien de apropiabilidad pública al generar productos y servicios que podrían fácilmente ser entregados a privados, con los consiguientes riesgos de asimetría que esto genera, ya que se han incorporado en el sistema de metas generando una presión comercial al ejercicio público.

Históricamente las metas han tenido dos grandes orígenes:

- El *propio Servicio* que las planteó en principio, muchas veces sin el debido conocimiento de ejecutivos y profesionales de las implicancias de lo que significa tener un sistema de gestión, o,
- Como sucedió en muchos casos a nivel central, desde la misma Dirección de Presupuesto, por un funcionario (el “sectorialista”) quien no siempre manejaba la información suficiente y necesaria para asegurar la calidad de su análisis.

Ello tiene como contrapartida que muchas de las metas no reflejan necesariamente las capacidades instaladas u objetivos del Servicio. Además, cuando se definieron a principios del presente siglo los “productos estratégicos” -término empleando para definir las realizaciones o resultados de cada servicio y que sirven de base para la constitución de sus sistemas de gestión PMG- se cometió nuevamente el mismo error basal, el cual se proyecta año tras año ya que no ha habido ni la preparación ni el análisis adecuado para definir que estos elementos sean realmente representativos de las expectativas de la Nación con respecto a ese Servicio en particular en cumplimiento de su misión fundamental. Esto se puede encontrar por ejemplo en CHILEDEPORTES, donde los elementos de control son inexistentes o ineficaces.

Un análisis interesante sería ver la tasa de rotación de los sectorialistas y cruzar la información curricular de estos contra las características de los servicios que deben atender. Quizás más de alguna lección se podría obtener desde allí.

2.3. Evaluación de Proyectos Ineficiente (¹)

En los últimos años, la calidad del gasto público se ha deteriorado. Esto se traduce en proyectos mal diseñados, gastos inútiles y corrupción en diversos programas sociales.

Una causa principal de esto es la decadencia del sistema de evaluación de las inversiones públicas. La aprobación de un proyecto de inversión estatal por el sistema de evaluación ya no garantiza que tenga una rentabilidad social positiva, es decir, que ese gasto de recursos constituya efectivamente el desarrollo nacional. Al perder esta línea de defensa técnica ante grupos de presión, el Estado cede ante los grupos de interés, y los políticos pueden imponer proyectos cuyo objetivo no es de bienestar social, sino electoral.

Hay desconfianza ideológica en algunos sectores de la Concertación ante este instrumento tecnocrático pese a que se modificó para incorporar aspectos distributivos, lo que paradójicamente tiende a hacerlo más arbitrario.

El sistema mismo fue sometido a fuertes presiones, sin encontrar apoyo de un MIDEPLAN concentrado en otros asuntos de política contingente. Sin embargo, es evidente que se necesita un sistema resistente a presiones de la política contingente y de los medios para evitar el derroche de recursos en proyectos inconducentes.

Los titulares de este ministerio no necesariamente valoran a instancias técnicas que limiten sus acciones. Esto lleva a la creación de proyectos “emblemáticos”, los que arrollan a un mecanismo de evaluación y control que podría rechazar algunos de ellos.

III. ERRORES EN LA GÉNESIS Y GESTIÓN DE LOS INDICADORES Y METAS A NIVEL CENTRAL Y AL NIVEL DE CADA SERVICIO O ENTIDAD PÚBLICA.

3.1. Errores Relevantes.

Dos de los principales errores que se cometieron al generar las metas de gestión fue a) no considerar las capacidades instaladas de cada servicio y, b) no determinar los recursos necesarios para realizar los productos determinados por su misión.

Durante muchos años ha sido sintomático en distintos organismos del Estado la realización de “talleres de planificación estratégicas” para “determinar los productos estratégicos”, cuando en estricto rigor y de acuerdo con el ordenamiento jurídico imperante, cada Servicio los tiene definidos ex – ante en su misión, la cual no puede ser reinterpretada desde el Servicio, ya que esa es una tarea que compete a otro poder del Estado como es el Poder Legislativo.

Además de los errores de génesis originales, se ha construido un sistema presupuestario basado en “continuidad histórica”, el cual es retocado periódicamente pero sin modificaciones de fondo. Esto se refiere a que el presupuesto actual es igual al anterior actualizado monetariamente y, en algunos casos, agregando más elementos pero sin las contrapartidas necesarias para compensar el gasto, lo cual introduce un elemento de presión sobre el personal del Servicio.

¹ Para mayores antecedentes ver: Diario El Mercurio. “Débil Evaluación de Proyectos”. Página Editorial. Sábado 10 de febrero de 2007.

Sin embargo, este elemento que algunos ven con buenos ojos por el efecto de continuidad, conlleva intrínsecamente una semilla de desastre ya que si las metas originales están mal planteadas, esto se va a repetir sintomáticamente ad-infinitum.

3.2. Gobierno Transparente².

El año 2006, el Gobierno dispuso medidas incluidas en el instructivo presidencial llamado "Gobierno transparente", con el objeto de hacer pública información que era conocida sólo por los Servicios. Estos tienen que publicar en sus respectivas páginas web las adquisiciones y contrataciones que efectúen, el personal con que cuentan y las transferencias de fondos públicos que realicen a personas jurídicas externas. La idea es avanzar hacia el fin de la opacidad característica de la administración pública.

El Gobierno ha dispuesto hacer públicas las declaraciones de patrimonio e intereses de las autoridades, las reuniones entre éstas y las firmas de "lobby" y los documentos previos a los proyectos que se podrán en marcha.

Estas medidas han sido bien recibidas, aunque con comprensible escepticismo, que sólo se disipará cuando tales anuncios se transformen en una práctica real y permanente, cuya evidencia convenza a la ciudadanía.

Una muy larga secuela de actos de corrupción, irregularidades administrativas, fraudes, ardidés, en sus mayorías impunes o no esclarecidas, o en dificultoso curso de serlo, ha causado ya un daño difícilmente evaluable a la credibilidad nacional.

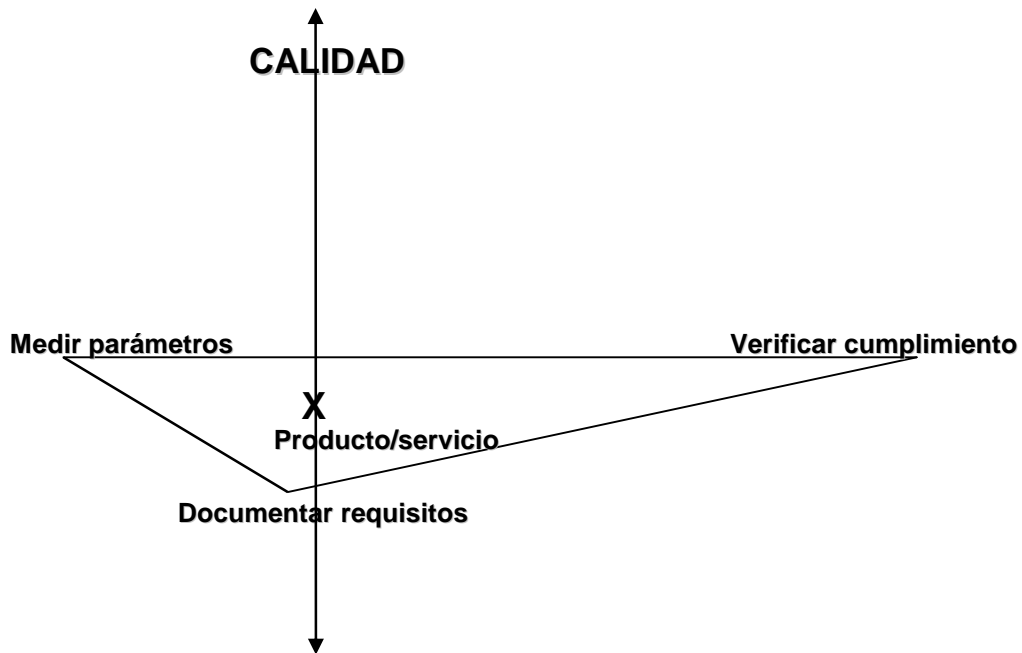
IV. ISO 9001:2000/PMG UN IMPULSO A LA REINGENIERÍA DE INDICADORES Y METAS.

4.1. El Factor Calidad.

Uno de los aspectos más relevantes de la gestión moderna es la debida atención a la relación entre los requisitos de los clientes y los recursos de la organización. De esta manera el sistema de gestión consiste en la correcta alineación de los recursos humanos, los recursos tecnológicos (incluyendo la infraestructura – contra la ortodoxia que sitúa a este dentro de los recursos financieros pero, que por las características de los procesos modernos, implica un cambio dramático en la percepción de la infraestructura y su correcta gestión) y los recursos financieros con el objetivo de satisfacer los requisitos explícitos y expectativas racionales de clientes y usuarios.

Visto de esta manera, la gestión de calidad se puede sintetizar en explicitar a la calidad como el eje articulador de la gestión de la organización en cuanto a sus los factores productivos de la organización (sea ésta pública o privada) y como tal es un bien transable, es decir, la podemos parametrizar para racionalizar su uso.

² Extractado de: Diario El Mercurio. "Gobierno Transparente". Editorial. Febrero, 2007.



Un ejemplo concreto es el proceso evolutivo de las normas de aseguramiento de calidad de la serie ISO 9000, donde el objeto es asegurar el cumplimiento de determinados parámetros en los procesos establecidos bajo el paradigma de que si el proceso es el adecuado y se realiza según lo establecido, el resultado es necesariamente bueno (sic).

En este caso al aplicar este concepto al Estado se deviene en que se puede generar un proceso modernizador, técnicamente denominado “mejora continua”, sin entrar a crear nuevos Servicios ni organizaciones. Pero, y siempre lo hay, este mismo sino e su Talón de Aquiles ya que la inercia estatal no responde bien ante este tipo de esfuerzos y solicitudes.

Al generar un Sistema de Gestión de Calidad (SGC), explícitamente se debe disponer de una Política de Calidad comprehensiva que indique los “objetivos estratégicos del Servicio” (paradójicamente se gastan al año ingentes cantidades de recursos en este elemento que ya se encuentra descrito en el ordenamiento jurídico que regula las funciones del Servicio por lo que al final, todo el esfuerzo se resume en la interpretación que cada Gobierno le da al mandato principal para ese Servicio en particular). A partir de esta Política, se generan os objetivos (que son los parámetros bajo los cuales va a trabajar y se va a evaluar el Servicio) de los cuales se desprenden las metas cuantificables (estos últimos dos elementos en conjunto son lo que el Sector Público denomina “indicadores de gestión”), los que permiten describir razonablemente bien (cuando están adecuadamente diseñados sobre las capacidades y competencias del Servicio) la forma en que trabaja para la Nación. De esta manera al circunscribir la gestión del Estado en un SGC se deben dar cuenta de la gestión de los recursos del servicio y no solo de un cumplimiento de tipo político o mediático, ya que los cuerpos evaluadores externos exigen la demostración de la eficiencia y eficacia del desempeño del SGC.

Ahora bien, esto es efectivo siempre que exista la voluntad política y no nos entrapemos en la discusión fútil con evaluadores que poca o ninguna experiticia

pueden demostrar en estas evaluaciones, lo que significa convertir a algunos de los cuerpos del Estado en “auditores de SGC” y no en meros fiscalizadores que responden armónicamente a solicitudes externas a su quehacer cotidiano, como son las presiones indebidas provenientes de la política contingente.

4.2. Reingeniería en Organismos Públicos³.

Una prioridad en materia de transparencia y resguardo de los recursos de todos los chilenos es, sin lugar a dudas, concretar una transformación profunda a los gobiernos corporativos de los diversos organismos públicos.

En la mecánica de nombramiento de altos directivos (sea de Servicios o de Empresas del Estado), históricamente se ha incentivado el factor político contingente, sin considerar las reales capacidades técnicas de la gente. Es más incluso, y como se aprecia con el bullado caso Transantiago, se ha privilegiado un uso mediático de recursos del Estado y sus operadores. Esto implica que los Servicios y Organismos pueden ser presionados para satisfacer otros objetivos que, aun cuando sean atendibles o loables, es probable que sean perjudiciales para el Servicio o para la Nación generando un punto de tensión para el futuro. Así si las autoridades antes mencionadas son nombradas políticamente, pueden ser removidas sin más por el Gobierno de turno en el simple ejercicio de su voluntad para ser reemplazadas por funcionarios más acordes con su línea política, aun cuando esto redunde en la ineficiencia del Servicio.

Cuando esto se lleva al escenario del gobierno corporativo de las empresas del Estado, es imposible pedir independencia, o incluso eficiencia, cuando el director depende de un Consejo funcional a la voluntad del Gobierno de turno y no necesariamente de los intereses de la Nación. Esto implica el nombramiento de operadores políticos directa o soterradamente comprometidos con los distintos partidos políticos que conforman la coalición en el poder en ese momento, o en los casos de “extrema independencia” se nombra algún académico con algún dejo de simpatía por la oposición pero sin tener un compromiso de facto con ella y por ende, muy alejado de su línea. Esto implica que al final el proceso se transforma en un simple juego de supervivencia.

Si el Gobierno de la Concertación, gobernante en Chile desde hace más de una década y media, está proponiendo un mayor poder para los accionistas minoritarios en el caso de las empresas privadas por medio de la designación de directores realmente independientes – designados sin la influencia de los controladores principales -, tiene que ser consecuente y mostrar la misma firmeza y altos intereses en el caso de los organismos públicos y empresas estatales, en particular en el nivel decisional más importante como son las jefaturas técnicas (a nivel de control de gestión y de finanzas hacia abajo)⁴.

Un ejemplo característico de este punto es la ausencia casi total de información sobre la tareas, responsabilidades y funciones dentro de la administración pública, ya que históricamente se aferran a “descripciones de cargo” que en la práctica se encuentran obsoletas o son inexistentes. Dentro de las variadas herramientas de las que dispone una organización, independiente de su naturaleza, para adecuar su gestión la más elemental e importante, pero menos visible, es la estructura de la misma. Al incorporar

³ Para mayores antecedentes véase: Diario Estrategia. “Reingeniería en las Empresas Públicas”. Columna Opinión. 12 de Febrero, 2007.

⁴ Véase: Diario El Mercurio. “¿Nuevo Instrumento o Nuevos Criterio? 11 de Abril, 2006.

una norma de gestión de calidad ISO 9001:2000, se requiere de una serie de modificaciones a la estructura de la organización de tal forma que éstas den cuenta de la forma en que se cumplen los requisitos de la norma. De la misma manera los organigramas “oficiales” de los servicios son incapaces de generar las nuevas funcionalidades como expertos en seguridad informática, representantes de la alta dirección para la calidad, y cuando existen se diluyen en asesores que carecen de las autoridades y/o responsabilidades para desempeñar sus funciones. La siguiente tabla es un ejemplo de cómo debería ser abordado el concepto de la nueva forma de trabajo funcionaria:

Tabla 1: Matriz de Funciones y Responsabilidades del Personal

Funciones	Responsabilidades	Tareas	Ejecuta	Reemplaza	Supervisa	Colabora

4.3 Gestión por procesos

Uno de los aspectos que incorpora, en un esfuerzo novel a escala mundial, es obtener a través de un programa de largo plazo, la certificación de la casi totalidad de los organismos que son parte del Servicio Público chileno. No obstante importante esta iniciativa, denominada Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), y que se encuentra basada en un SGC ISO 9001:2000, adolece de algunas falencias que deben ser corregidas a fin de asegurar el éxito de la operación.

Uno de los elementos que ha sido preocupante es la falta de claridad técnica de la necesidad de cumplir con estos requisitos, debido en gran parte en que los organismos que están detrás de esta iniciativa no poseen los conocimientos técnicos apropiados para dicha tarea. Esto ha redundado en que el proceso ha sido más largo de lo esperado y que los resultados reales sean más bien pobres como los señala Rosana Costa del ILD.

La idea primaria de la incorporación de un sistema de gestión de calidad normalizado fue entregar continuidad a los distintos organismos del Estado, teniendo como foco principal, la satisfacción de las necesidades de los usuarios. Cabe destacar que para un Servicio Público el cliente resulta ser un poder del Estado como es el Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial y no el público, quien es usuario y beneficiario de la acción de éste. Este tipo de normas está basado en un sistema de gestión por procesos, en el cual se requiere de indicadores cuantitativos para medir su desempeño, pero los cuales están aparejados con las características del Servicio y sus capacidades y no en la voluntad de un directivo de turno. Otro elemento importante dentro del mismo punto es la necesidad de que tanto las políticas como los objetivos solo se pueden modificar luego de cumplir con una serie de etapas y controles y no por simple capricho, otorgando continuidad al quehacer del Servicio.

El control de gestión de un SGC implica que la toma de decisiones se basa en proceso de análisis de datos basado en información relativa al desempeño del organismo, resultado de auditorías al sistema de gestión previas, retroalimentación del cliente (y en este caso del usuario/beneficiario), reclamos, cambios en el entorno, etc. Uno de los problemas reales de la implementación de esta iniciativa ha sido la posición dogmática de algunos funcionarios y operadores con respecto al tema de la gestión

por procesos, o incluso de los procesos involucrados no todos con el mismo grado de aplicabilidad (como es el Programa de Igualdad de Género o de Integración Territorial), la cual es evidentemente contrapuesta en muchas oportunidades a los intereses mediáticos provenientes de la política contingente.

Otro elemento singular es el desconocimiento que tienen muchos funcionarios de los procesos del Servicio mismo, aun cuando llevan tiempo trabajando en él, lo que es un indicador del pobre nivel de comunicación interna dentro del Servicio o del desconocimiento del marco legal en el que se desenvuelve el mismo.

Un elemento que ha introducido un factor de riesgo importante para el éxito del proceso es el hecho de haber asociado el proceso de modernización (y los PMG certificables) a metas monetarias para los funcionarios, lo cual va en el sentido contrario de lo que los especialistas y la experiencia recomienda durante la implementación del un SGC. Es más, y a pesar de la opinión de la Asociación nacional de Empleados Fiscales ANEF y la Central Unitaria de Trabajadores CUT, mezclar recompensas monetarias y calidad resulta en un cocktail explosivo cuyo único desenlace previsible es el fracaso. La respuesta es simple: “el día después”, es decir lo que va a ocurrir como incentivo cuando se obtenga la certificación y se deba mantener la vigencia del SGC sin contar con una gratificación monetaria como es el modelo actual, en el que cada etapa exitosa implica una gratificación. Este modelo no ha previsto el costo de mantención (más allá del pago a la casa Certificadora) el SGC como esfuerzo continuo y en forma aditiva a los trabajos propios del Servicio.

Una forma racional de repensar este punto es convocar a un panel de expertos (realmente reconocidos en el mercado) para realizar una profunda revisión de estos temas dejando a la DIPRES y al CCAIG en el rol que le compete pero subordinándola a este organismo rector de primer nivel, sin ingerencia de las cúpulas partidarias. Esto implicaría una revisión completa de cómo opera el presupuesto nacional en estos campos y en un rediseño, más allá de la actualización, sino que deviene en una verdadera reingeniería del estado.

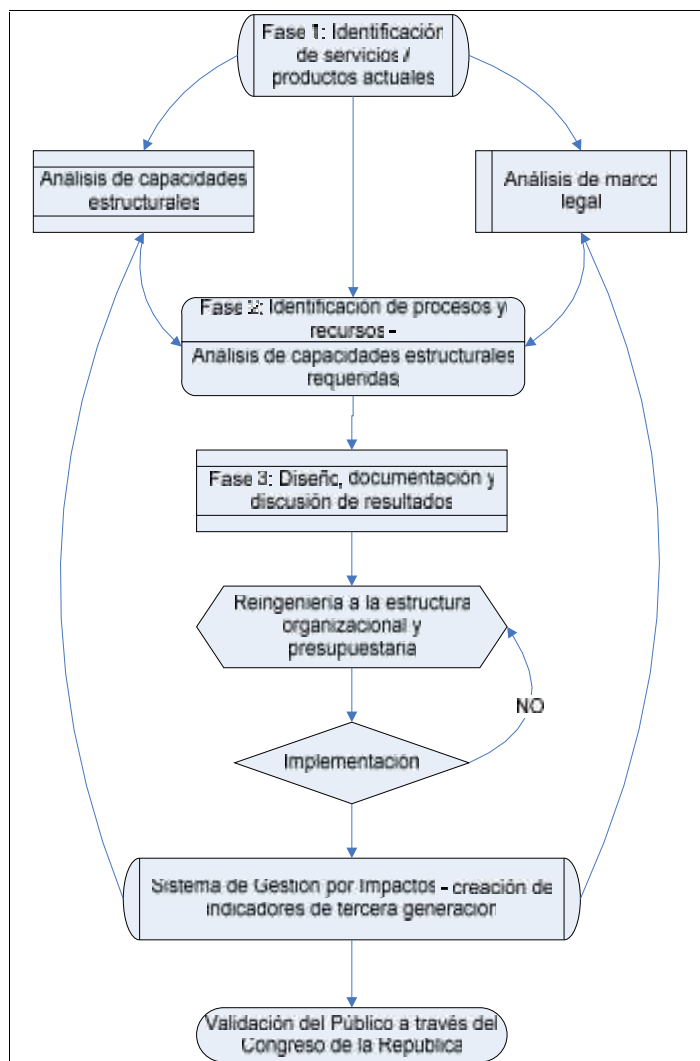
Con el paso del tiempo se han creado varios instructivos relativos al tema, los cuales pueden ser encontrados en las distintas páginas del Gobierno (www.dipres.cl; www.modernizacion.cl, las páginas de cada Servicio, etc.). Pero al igual que muchos otros elementos, estos no han sido revisados desde la óptica de auditores expertos en SGC, sino que han respondido a un cúmulo de elementos sueltos, sin una lógica estructural y argumental adecuada.

Como ejemplo del punto anterior, se puede explorar el nombramiento del representante de la alta dirección, para el que la norma indica que debe tener competencias apropiadas y capacidades ejecutivas, lo que deja fuera al personal a honorarios y a los asesores. O las disposiciones de asegurarse que los equipos auditores (incluso los internos) se encuentren libres de presiones indebidas (incluyendo las financieras), lo que obliga a que los auditores pasen a ser parte del personal de planta, a fin de resguardar la estabilidad que requiere el cumplimiento de dicho punto.

Una de las formas de atacar el problema podría ser a través de la implementación del programa QFD (Quality Function Deployment), que en un proceso secuencial aborde el problema con un objetivo claro para cada actividad. La ventaja de esta herramienta es que el resultado final es más sólido ya que está basado en premisas como el análisis del entorno (incluyendo el legal) y en las capacidades instaladas del organismo para satisfacer los requerimientos y expectativas racionales de los clientes y usuarios,

lo cual implica resolver el punto de la asimetría de información prevaleciente en el aparato público chileno (“secretismo”).

Una de las formas de implementar un QFD se muestra en la siguiente figura:



En la cual el objetivo final de la misma, una vez funcionando el SGC, es la creación de un sistema sustentable de gestión por impactos (de las realizaciones del Servicio).

V. CONTROL ESTADÍSTICO DE PROCESOS.

5.1. Construcción de Metas Realistas⁵.

⁵ Meza S.M, Wally. “Capacitación ACHAFF curso El Control de la Gestión: Aplicación en el Sector Público”. Congreso Nacional. Noviembre del 2006, Santiago.

En el proceso de modernización del Estado se ha internalizado la “gestión” como un elemento básico de este proceso, no obstante aun no se han difundido las implicancias institucionales, financieras y temporales de la gestión. Lo cual se refleja, entre otros aspectos, en la carencia de claridad en la información de respaldo a la gestión.

Para evaluar gestión de deben contar con distintos indicadores, cuyos objetivos deben ser la medición del cumplimiento del a) compromiso de eficiencia en utilización de recursos limitados; b) satisfacción del usuario; y c) objetivos complejos con respuesta multivariable. A su vez, los indicadores de gestión deben cumplir algunos requisitos, como:

- **Costo**, en términos de que el costo asociado a la generación de la Información (necesaria para el proceso decisional) no supere el beneficio que implica su uso;
- **Oportunidad**, lo que implica que la información se encontrará disponible al momento de la decisión y no después ya que el manejo de cifras históricas no implica una buena capacidad de respuesta a cambios en el entorno temporal;
- **Pertinencia**, en términos de que las variables empleadas reflejen efectivamente el proceso en estudio y no se desvíen a objetivos colaterales que muchas veces enturbian la discusión de efectividad del Servicio.

Todo lo anterior se sintetiza en la sigla COP, el cual es el apelativo coloquial de policía, y justamente es a través del seguimiento de dichos elementos que podemos construir un SGC eficiente y eficaz en el uso de los recursos disponibles y no se convierta solo en proceso de cumplimiento obligatorio pero sin mayor análisis. No se debe olvidar además que cada Servicio tiene sus propios objetivos institucionales que se deben cumplir conjuntamente con las metas de metas de gestión pública. La falta de claridad sobre este concepto p una desviación de él tiene un efecto multiplicador dentro del Estado por las restricciones de recursos disponibles^{6 7}.

Para los efectos cabe recordar que en un Sistema de Gestión de Calidad los recursos se identifican como Tecnológicos (incluyendo la infraestructura), Humanos y Financieros. Sin embargo su construcción significa también contar con información sobre el marco legal en el que está inserto el Servicio y los recursos disponibles (a fin de hacer un uso racional de ellos).

5.2. Un Sistema Nacional de Estadística para las Políticas Macroeconómicas.

Luego de un análisis anterior sobre las carencias y debilidades de los sistemas estadísticos en uso para apoyar la gestión del Estado, es imprescindible fortalecer, profundizar y enriquecer el Sistema Nacional de Estadísticas para la Toma de Decisiones en Escenarios de Racionalidad y Riesgo, para lo cual se plantean las siguientes ideas y recomendaciones⁸:

⁶ Diario El Mercurio. “Presupuesto Versus Corrupción”. Rosanna Costa, Directora Programa Económico de Libertad y Desarrollo. 5 de Noviembre, 2006.

⁷ Diario El Mercurio. “Subcontratación en Empresas Estatales”. Editorial. Martes, 13 de junio, 2006.

⁸ Extractado de: “Fortalecimiento del Sistema Nacional de Estadísticas para la Toma de Decisiones en Escenarios con Perspectivas de Racionalidad y Riesgo”. Autor: Wally Meza S. M. Santiago, 19 de Agosto, 2000.

- Foco en la atención de los requisitos de clientes y usuarios, el que exige un continuo proceso de análisis y adaptación a los nuevos entornos que, por esencia, cambian a una velocidad antes impensada.
- Disponibilidades de información racionalmente concebida, tal que no sobrepasen la capacidad de análisis del Servicio.

En general, se deben revisar tanto el Costo, como la Oportunidad y la Pertinencia de los indicadores actualmente en uso de tal manera que realmente sirvan analizar el desempeño de los Servicios y organismos del Estado.

Tomando como base el desempeño del año 2006 se observa que el crecimiento del PIB difícilmente llegó casi al 4,5% por ciento, pese al favorable contexto internacional, lo que lleva a concluir que⁹ tal vez el problema de fondo estuvo en la selección de los parámetros de control, los cuales resultaron no ser pertinentes frente al escenario evaluado. Acá cabe el uso de una serie de herramientas como son los Gráficos de Pareto o los diagramas de afinidad para determinar las causas reales de la brusca caída en el crecimiento, en contraposición de la simple crítica ligera. Esto implica que para la generación de indicadores de gestión es fundamental el uso del Control Estadístico de Procesos, CEP, que permite identificar las variables de control, caracterizarlas y luego, evaluar su comportamiento a fin de definir su desempeño.

5.3 Acceso a la Información Pública¹⁰.

En octubre del año 2005 se realizó un seminario internacional sobre Acceso a Información Pública, convocado por el Senado, la Cámara de Diputado, Pro Acceso, Fundación Pro Bono y que contara con el patrocinio del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, brindó una valiosa oportunidad para reflexionar sobre los desafíos sociales para promover y proteger efectivamente el derecho de acceso a la información pública y los esfuerzos estatales para transitar desde la tradición de secretos hacia una cultura de la transparencia en el país.

El liderazgo asumido por el Senado de Chile en la generación de prácticas de transparencia y acceso se debe transformar en un referente de comportamiento que ilumine y oriente la gestión de los asuntos públicos e involucre al resto de los poderes del Estado y al sector privado ya que de esta conversación surgirán indicadores de gestión sólidamente constituidos y que reflejen el comportamiento de los sistemas reales. Esto es, para cada Servicio y organismo se debe preparar su respectiva matriz de insumo/producto de tal forma que al analizar los factores productivos emergentes de ella, se permita caracterizar las necesidades del Servicio y preparar indicadores objetivos.

5.4. Lista de verificación de Indicadores para el Análisis de Gestión¹¹.

⁹ Para mayor información, léase: "Críticas al Modelo". Diario El Mercurio. 24 de Diciembre, 2006.

¹⁰ Para más detalles, ver: "Acceso a Información Pública: El Liderazgo Asumido por la Presidencia del Senado en la Generación de Prácticas de Transparencia debe Transformarse en un Referente de Comportamiento que Ilumine la Gestión de los Asuntos Públicos". Por: Juan Pablo Olmedo Bustos, Presidente de Pro Acceso. Diario El Mercurio. 8 de Octubre, 2005.

¹¹ Meza S.M, Wally. "Apuntes de Macroeconomía". Escuela de Economía y Administración, Universidad Diego Portales. 1985.

El siguiente es un ejemplo de una lista de verificación que puede usarse para la construcción de un sistema de metas cuantificables que efectivamente den cuenta de las actividades del Servicio. Cabe destacar que no todos estos elementos son aplicables en la totalidad de los casos por lo que cabe una adaptación a cada situación en particular:

Área	Ítem	Meta cuantificable
Planificación		
	Razón entre Metas de Inversión e Inversión Efectiva.	
	Razón entre Momento Previsto de Inversión y Momento Efectivo.	
	Razón entre Metas de Cobertura de Servicios y Cobertura Efectiva.	
	Razón entre Metas de Producción y Producción Efectiva.	
	Razón entre Metas de Costo y Costos Efectivos.	
	Razón entre Metas de Endeudamiento y Endeudamiento Efectivo.	
	Razón entre Metas de Rentabilidad y Rentabilidad Efectiva.	
	Razón entre Metas de Atención a Usuarios y Atención Efectiva.	
	Razón entre Metas de Reducción de Reclamos y Reclamos Efectivos	
Inversión		
	TIR Social.	
	Período de Recuperación de la Inversión (PRI).	
	Impacto en Cobertura de Inversión	
	Impacto en Cobertura de Inversión: - Razón entre Monto de la Inversión y el Aumento de Usuarios.	
	Impacto en Calidad del Servicio de la Inversión. - Razón entre Monto de la Inversión y el Aumento de las Prestaciones de Servicios Requeridos o Demandados por los Usuarios. - Razón entre el Monto de Inversión y el Aumento de la Diversificación en la Oferta de Servicios. - Razón entre el Monto de la Inversión y el Aumento de la Calidad de los Servicios.	
	Oportunidad de la Inversión. - Desfase entre el Momento de Necesidades de la Inversión y el Monto de Puesta en Operación.	
Infraestructura		
	Costo para la Prestadora del Servicio de la Infraestructura por Cliente.	
	Razón entre ese Costo y el Costo Internacional Promedio u otro Costo que pueda servir de referencia	
Producción de		

Servicios		
	Costo Total Promedio, Costo Total Mínimo, Costo Total Máximo y Costo Total Moda del Conjunto o Gamma de Servicios Ofrecidos.	
	Razón entre esos Costos y los Costos Homólogos Internacionales Promedio u otro Costos que puedas servir de referencia. (Por ejemplo: Costos de los Servicios Públicos, o Costos Promedios de la Industria).	
	Incidencia de los respectivos Costos Fijos en el Costo Total.	
	Razón entre esos Costos y los Costos Homólogos Internacionales Promedio u otro Costo que pueda servir de referencia.	
	Incidencia de los respectivos Costos Variables en el Costo Total.	
	Razón entre esos Costos y el Costo Internacional Promedio u otro Costo que pueda servir de referencia.	
	Incidencia del Costo de Personal efectivo en el Costo Total.	
	Razón entre ese Costo y el Costo Internacional Promedio u otro Costo que pueda servir de referencia	
	Costo de la trazabilidad de cada proceso	
Finanzas		
	<p>Razones o Ratios Generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rendimiento de Capital: Razón entre el Excedente, excluidos impuestos, y el Capital Utilizado. - Rotación Anual del Capital: Razón entre Ventas y Capital Utilizado. - Margen de Excedentes: Razón entre Excedentes, excluidos impuestos, y el Capital Utilizado. 	
	<p>Razones o Ratios de Gestión de Dirección:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rendimiento de los Activos de Explotación. - Valor Agregado por Unidad de Activos de Explotación. - Rotación de Existencia. - Utilización del Activo Fijo. - Valor Agregado por Personal. - Valor Agregado por Unidad de Salario. - Intensidad de Capital. 	
	<p>Razones de Funcionamiento Financiero.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Utilización del Capital Circulante. 	

	<ul style="list-style-type: none"> - Vulnerabilidad a las Existencias. - Período de Cobro. - Ratio de Solvencia. - Modalidades de Contratación. - Mecanismos de Estímulo. - Mecanismos de Capacitación y entrenamiento. 	
	<p>Los indicadores de Desempeño Comprenden estos aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Idoneidad Técnica. - Apertura al Cambio. - Capacidad de Iniciativa. - Sentido de Productividad. - Sentido de Trabajo en Equipo. - Atención al Cliente 	
Administración		
	Razón entre Clientes Corrientes Atendidos y Personal Total.	
	Razón entre Público Atendido y Personal para Atención de Público.	
	Razón entre Operaciones Realizadas por la Empresa y Personal Total.	
	<p>Oportunidad en la Prestación de Servicios, medida por ejemplo por los desfase entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solicitud de Instalación e Instalación propiamente tal. - Solicitudes de Reposición y Reposición Propiamente tal. - Solicitudes de Reparación y Reparación Propiamente tal. 	
	<p>Agilidad Administrativa, medida por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desfases entre Emisión de Ordenes de Compra y Compra. - Desfase entre Recepción de Facturas y Pago. - Desfase entre Recepción de Documentos que deben ser procesados o registrados y Término del Proceso o Término del Registro. 	

Adicionalmente además cada elemento lleva en si mismo un proceso de análisis y discusión de su comportamiento, para cual por ejemplo, es útil utilizar un método

FMEA (Análisis del Modo de Falla) para determinar las causas por las cuales el mecanismo no opera o presente desviaciones significativas (definiendo como tales aquellas que se alejan de los límites de control establecidos para dicha variable).

Existe variada literatura al respecto, pero la invitación surge desde la necesidad de construir un sistema de indicadores eficientes que reflejen el devenir del Servicio.

VII. CONCLUSIONES: RECONSTRUYENDO LA CONFIANZA DEL PÚBLICO.

1. Existen varios ejemplos de como abordar adecuadamente un proceso de modernización del Estado, dentro de los cuales talvez el más recurrente es Nueva Zelanda¹². No obstante cada país debe elegir el camino que le sea más apropiado según sea su estructura social, política y económica.
2. Para los efectos, Chile se embarcó en una magnífica aventura como es obtener la certificación ISO 9001:2000 de la mayor parte de los Servicios y Organismos de Estado. No obstante el diseño original contiene variadas y profundas fallas, esto no le resta merito a esta iniciativa pero urge un rediseño a fin de evitar el síndrome del “día después”. Esto implicará entre otros aspectos revisar la dotación del Estado y su estructura organizacional, los presupuestos y los Códigos de Buenas Prácticas Laborales¹³ aplicables al personal que trabaja en el Servicio Público o en las Empresas del Estado.
3. Solo en la medida que el público (sean usuarios o beneficiarios) vaya percibiendo el resultado de estas actividades (como la determinación y comunicación de las reales competencias de cada Servicio), comunicación (de los límites para la prestación de los servicios establecidos), y en general, pueda apreciar que se puede contar con los recursos apropiados para realizar las funciones que el marco jurídico y el Estado de Derecho le imponen a cada Servicio.
4. Uno de los elementos fundamentales para lograr el éxito de este proceso va a ser la creación de un sistema de metas de gestión cuantificables basadas en la misión institucional (que está predeterminada en el ordenamiento jurídico imperante) y en las capacidades instaladas del Servicio (cuando así no ocurra, la DIPRES deberá hacer el esfuerzo de entregar los recursos apropiados en cantidad y oportunidad al Servicio, evitando a toda costa que ocurra lo acontecido con el Premio Nacional de la Calidad al Sector Público otorgado al Hospital de Quillota). Esto implica cambiar, al nivel de directivos y operadores, totalmente la forma de conversar con el Servicio y su personal dejando de lado las presiones electoralista, mediáticas o cupulares.
5. Finalmente, el Despliegue la Función Calidad, cuyo resultado será la certificación de los SGC ISO 9001, dentro del Estado es posible siempre que se cuente con un sistema de información actualizado que entregue los insumos

¹² Extractado de:

- Diario La Tercera. “Probidad, un Ejemplo para Chile”. Editorial. Jueves, 23 de noviembre, 2006.
- Umansky, Isaac. “Hacia una Buena Gestión Fiscal: Nuevas Tendencias en Gerencia Pública y Presupuesto”. Presidente de la Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto, ASUCYP. Revista Internacional Presupuesto Público ASIP Julio-Agosto, año 2005. Revista N° 55.
- Meza S.M, Wally. “Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos”. Revista ASIP Argentina, Revista N° 57, Abril, 2005.

¹³ Diario El Mercurio. “Buenas Prácticas”. Editorial. Martes, 13 de Junio, 2006.

necesarios para un proceso de toma de decisiones racional basado en la satisfacción de los requisitos explícitos y racionales de clientes, usuarios y beneficiarios, y con las autoridades y responsabilidades claramente establecidas asegurando las competencias del personal involucrado y propendiendo a una real gestión por procesos y por impacto de dichos procesos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHFP-BANESTADO. 2004. "Presupuesto: Visiones y Relaciones. El Presupuesto Público". Documento de trabajo utilizado en la primera Escuela de Temporada Max Vildosola. Enero. Santiago de Chile.
- Asociación Chilena de Administración Financiero y Presupuesto Público (ACHAFP). 1998. "Módulo de Análisis Macro del Presupuesto Público". Módulo Macro. 2 de Enero.
- Asociación Chilena de Administración Financiero y Presupuesto Público (ACHAFP). 2001. "Gestión e Información Complemento para Difusión". Julio.
- Asociación Chilena de Administración Financiero y Presupuesto Público (ACHAFP). 2005. "El Control de la Gestión: Aplicación en el Sector Público". Curso. Congreso Nacional. Octubre.
- Asociación Chilena de Administración Financiero y Presupuesto Público (ACHAFP). 2005. "Metodología para la Elaboración de Indicadores de Gestión: Aplicación en el Sector Público". Agosto.
- Bujalil Campusano, Hugo. 2003. "Relaciones Esenciales". Ingeniero Comercial. 08 de Agosto.
- Diario El Mercurio. 2005. "Acceso a Información Pública: El Liderazgo Asumido por la Presidencia del Senado en la Generación de Prácticas de Transparencia debe Transformarse en un Referente de Comportamiento que Ilumine la Gestión de los Asuntos Públicos". Autor: Juan Pablo Olmedo Bustos, Presidente de Pro Acceso. 8 de Octubre.
- Diario El Mercurio. 2005. "Directores de Empresas Públicas": Cartas al Director. Autor: Jaime Orpis Bouchin, Senador de la República. 9 de Octubre.
- Diario El Mercurio. 2006. "Buenas Prácticas". Editorial. Martes, 13 de Junio.
- Diario El Mercurio. 2006. "Críticas al Modelo". 24 de Diciembre.
- Diario El Mercurio. 2006. "Los Recursos Fiscales de Invierten de Manera Eficiente, pero Existe un Problema de Calidad: La Paradoja del Estado". 23 de Abril.
- Diario El Mercurio. 2006. "¿Nuevo Instrumento o Nuevos Criterios? 11 de Abril.
- Diario El Mercurio. 2006. "Presupuesto versus Corrupción". Autora: Rosanna Costa, Directora Programa Económico, Libertad y Desarrollo. 5 de Noviembre.
- Diario El Mercurio. 2006. "Subcontratación en Empresas Estatales". Editorial. Martes, 13 de Junio.
- Diario El Mercurio. 2007. "Débil Evaluación de Proyecto". Editorial. Sábado, 10 de Febrero.
- Diario El Mercurio. 2007. "Gobierno Transparente". Editorial. Febrero.

- Diario Estrategia. 2007. "Hay una Generalizada Pérdida de Credibilidad en las Estadísticas Oficiales". Entrevista al Economista Juan Guillermo Espinosa Carmona. 12 de Febrero.
- Diario Estrategia. 2007. "Reingeniería en las Empresas Públicas". Columna Opinión. 12 de Febrero.
- Diario La Tercera. 2006. "Probidad, un Ejemplo para Chile". Editorial. Jueves, 23 de Noviembre.
- Diario La Tercera. 2007. "Fisco Pagará hasta US\$ 10 millones por Administrar Activos Financieros". Autor: J. Nahuehual. Martes, 20 de Febrero.
- KAMPU S.A. _____. "Desarrollo de un Sistema de Información Estadístico Dinámico a través de la Plataforma de Internet. Instituto Nacional de Estadísticas.
- Marcel, Mario. 2005. "Marco Macroeconómico para la Formulación y Ejecución Presupuestaria". Ministerio de Hacienda. Director de Presupuestos.
- Meza S.M, Wally. 1985. "Apuntes de Macroeconomía". Escuela de Economía y Administración. Universidad Diego Postales.
- Meza S.M, Wally. 2000. "Fortalecimiento del Sistema Nacional de Estadísticas para la Toma de Decisiones en Escenarios con Perspectivas de Racionalidad y Riesgo". 19 de Agosto, Santiago.
- Meza S.M, Wally. 2005. "Guía para la Elaboración de Indicadores sobre Perspectivas de Inversiones y de Negocios en la Actividades Productivas de Bienes y Servicios en Chile a Mediano y Largo Plazo". 19 de Abril, Santiago de Chile.
- Meza S.M, Wally. 2005. "Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos". Revista ASIP Argentina, Artículo Publicado en Revista N° 57. Abril.
- Meza S.M, Wally. 2005. "Metodología para la Elaboración de Indicadores Institucionales". Santiago, Octubre.
- Ministerio de Hacienda. 1996. "Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 1997". Presentado por Mario Marcel C. Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile a la Comisión Especial de Presupuesto del Congreso Nacional. Octubre.
- Ministerio de Hacienda. 2000. "Guía Metodología para la Formulación de programas de Mejoramiento de la Gestión PMG 2000. Ley 19553". Dirección de Presupuestos. Comité Técnico de la Gestión. Santiago de Chile.
- Ministerio de Hacienda. 2000. "Guía para la Construcción de Indicadores de Desempeño en los Servicios Públicos". Dirección de Presupuestos. Santiago de Chile.
- Ministerio de Hacienda. 2000. "Programa de Mejoramiento de la Gestión". Dirección de Presupuesto. Santiago de Chile.

- Ministerio de Hacienda. 2001. "Balance Estructural del Gobierno Central, Metodología y Estructuraciones para Chile 1987-2000". Dirección de Presupuestos. Septiembre, Santiago de Chile.
- Sanín A., Héctor. 1999. "Control de Gestión y Evaluación de Resultados en la Gerencia Pública". Metaevaluación – Mesoevaluación. Serie Manuales N° 3. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Dirección de proyectos y Programas de Inversión. Naciones Unidas/CEPAL/ECLAC. Santiago de Chile, Agosto.
- Stkin, Charles P. 1999. "La Planificación de Negocios y el Proceso Integrado para la Planificación de Negocio". Derechos de autor: Universidad de Carnegie Mellon.
- Umansky, Issac. 2004. "Nuevas Tendencias en Gerencia Pública y Presupuesto". Presidente de la Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto, ASUCYP. Revista: *Internacional de Presupuesto Público, ASIP*. N° 55, Julio - Agosto.
- Venegas, José. 2005. "Contabilidad Pública y Aspectos Macroeconómicos de Política Fiscal". Curso de la Asociación Chilena de Administración Financiera y Presupuesto Público ACHAFP. Cuentas Nacionales. Noviembre.
- Von Hagen y Harden. 1995. "Estudios sobre la Institucionalidad Presupuestaria en los Países Desarrollados de la OECD". Estudios de Casos.
-