

LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y EL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Dr. HUMBERTO ENRIQUE ORTIZ SOTO
Dpto. Economía y Finanzas Univ. del Bío-Bío

RESUMEN

Los vertiginosos cambios ocurridos durante los últimos años han generado un ambiente cada vez más competitivo para las organizaciones, donde la ausencia de una administración bajo condiciones de eficiencia provoca, inevitablemente, la aparición de situaciones de crisis al interior de éstas, las que pueden comprometer su gestión e incluso su supervivencia.

La organización de hoy actúa en un medio altamente competitivo, donde debe esforzarse por mantener o mejorar su posición, aspecto que exige una atención continua sobre todas las variables que afectan sus operaciones y sus relaciones con la comunidad. Se ha de estar atento, entre otros elementos, a la obsolescencia de productos y/o servicios, a los cambios en los gustos de los consumidores, a los avances tecnológicos que pudieran afectar el costo de sus operaciones.

Considerando que el objetivo fundamental de la organización es satisfacer necesidades de los individuos, su responsabilidad social es hacer bien su trabajo, con eficiencia y eficacia. Por lo tanto, sería irresponsable que desarrollara funciones más allá de lo necesario para ejecutar bien su tarea. Como lógica consecuencia de lo anterior y por el hecho de que la organización actúa en un mercado competitivo, la utilidad social que obtenga será el resultado de su aporte a la satisfacción de las necesidades individuales y de la comunidad.

PALABRAS CLAVES: Evaluación, control, gestión, resultados

I.- INTRODUCCIÓN

Es necesario mantener mecanismos de retroalimentación que permitan detectar oportunamente desviaciones en el curso de acción de las organizaciones, que puedan derivar en que éstas no cumplan con su misión, esto es, no logren alcanzar los objetivos organizacionales. Es en este sentido que se plantea la evaluación de resultados y el control de gestión, como herramientas permanentes de apoyo a la administración de las organizaciones destinada a detectar dichas situaciones.

El objetivo de este trabajo es formular una propuesta global de sistema de control de gestión aplicable a las entidades públicas.

Para el cumplimiento de este objetivo, se contempla en primer lugar una breve revisión del marco teórico, para luego desarrollar un diagnóstico identificando las debilidades y falencias que se pretenden corregir señalando además las experiencias desarrolladas en el país y finalmente formular una propuesta de aplicación de un sistema de evaluación y de control de gestión pública.

II.- MARCO TEÓRICO

1. Planificación Estratégica

Puede ser definida como proceso de asignación de recursos a través del cual se correlacionan los factores internos y externos de una empresa en la cual se desenvuelve para obtener un mejor rendimiento y cumplir adecuadamente los objetivos de la institución.

Los elementos básicos de la Planificación Estratégica corresponden a:

- *La filosofía organizacional*, es decir los grandes principios que inspiran las acciones de la institución.
- *Valores y cultura de la organización*. Define ideas de la entidad sobre lo que es correcto, bueno y deseable.
- *Misión de la organización*. Comprende el propósito de la institución y define los servicios a prestar, la calidad y los factores competitivos.

En el proceso de planificación estratégica se identifican algunas etapas que no necesariamente son secuenciales, sino que obedecen a un proceso donde se superponen las etapas según las necesidades que aparezcan en el mismo. Las etapas son:

- *Definición de la misión de la empresa*, donde se determinará qué mercado se desea satisfacer y en qué ámbito geográfico se desarrollará el negocio. Le da sentido al quehacer general de la institución.
- *Establecimiento de objetivos*: Establece las definiciones concretas para alcanzar la misión. Deben ser medibles o cuantificables, reales, temporales, interrelacionados y flexibles.
- *Unidades estratégicas de negocios*, es decir la forma en que se organizará la institución para alcanzar los objetivos definidos. Surgen luego de realizar un estudio de las necesidades a satisfacer respecto del segmento del mercado que se pretende cubrir.
- *Políticas*: Normas o líneas generales que orientan la acción para el cumplimiento de las tareas específicas.
- *Planes de acción*. Corresponde a las acciones y alternativas que se deben realizar para la concreción exitosa de los objetivos.

2. Control de Gestión

El control de gestión se puede conceptualizar a través de los siguientes aspectos:

- Es un proceso continuo y es interactivo con el control administrativo y con el de planificación estratégica.

- ▶ Es un importante apoyo al proceso de toma de decisiones, más aún, el control de gestión implica toma de decisiones.
- ▶ Persigue congruencia de metas, verifica que todos los miembros de la organización actúen en el sentido de los objetivos de la empresa.
- ▶ Al igual que el control administrativo, apunta hacia el uso eficaz y eficiente de los recursos, es decir, no sólo a denunciar desviaciones sino que a corregirlas.
- ▶ Finalmente, prioriza el cumplimiento de misión y objetivos globales.

1.1. Control de procesos

Los procesos se entienden como un conjunto de actividades caracterizadas por determinados inputs y una serie de actividades y tareas de carácter repetitivo que van incorporando un valor añadido a estos inputs para generar o producir un conjunto de outputs que satisfagan los requerimientos y preferencias de los usuarios. De esta forma, un proceso se puede definir como una serie de etapas relacionadas entre sí para el logro de objetivos específicos.

En las funciones de evaluación y control de la gestión pública es perfectamente posible aplicar de manera eficaz esta herramienta de gestión.

La E.F.Q.M., (European Foundation for Quality Management) señala que las entidades deben tener identificados sus procesos críticos, especificando como tales, aquellos que tienen efecto significativo sobre los resultados de la empresa, satisfacción de los clientes, empleados e impacto en la sociedad.

Estos procesos críticos pueden ser:

- ▶ Gestión de Proveedores
- ▶ Provisión de materias primas y suministros
- ▶ Entrega de servicios
- ▶ Planificación
- ▶ Presupuesto
- ▶ Facturación y cobro de las deudas
- ▶ Desarrollo de nuevos servicios
- ▶ Gestión de recursos humanos
- ▶ Otros

Conocidos e identificados los procesos se hace necesario establecer claramente las medidas críticas, los objetivos y los resultados. Una ayuda visual de las distintas etapas o pasos se puede conseguir utilizando un diagrama de flujo.

2.2. Metodología para mejorar los procesos

El planteamiento metodológico plantea las siguientes etapas:

- ▶ Identificar el Outputs.
- ▶ Identificar al cliente o usuario
- ▶ Conocer los requerimientos del usuario
- ▶ Transformar los requerimientos y preferencias del usuario en especificaciones para el Outputs
- ▶ Identificar los pasos del proceso de trabajo
- ▶ Establecer costos, tiempos y calidad
- ▶ Implementar los cursos de acción
- ▶ Evaluar los resultados
- ▶ Evaluaciones post o retroalimentaciones

2.3. Mejora continua y reingeniería

Una vez identificados los procesos y con los objetivos claramente definidos, cabe la posibilidad de efectuar mejoras continuas en los procesos. Estas ideas fueron desarrolladas por Michael Hammer y James Champy, los que proponen un cambio profundo y radical en la forma habitual de trabajar.

Estos autores proponen los siguientes principios básicos de reingeniería:

- ▶ Mejoras drásticas en los resultados
- ▶ Identificar los procesos susceptibles de ser suprimidos, mejorados o cambiados
- ▶ El cambio debe ser enérgico
- ▶ La alta dirección debe implicarse y comprometerse en estos propósitos y sus consecuencias
- ▶ La visión debe ser ínter funcional abarcando toda la organización, sin desmerecer funciones
- ▶ La organización debe estar dispuesta al cambio asumiendo nuevos procesos, modalidades, incluso funciones. Es decir debe prevalecer la cultura del cambio
- ▶ El cliente o usuario es la razón de la existencia de las empresas. Si no hay clientes no hay empresa
- ▶ Disposición a incorporar a la Organización los cambios externos, nuevas tecnologías y asumir los cambios que va experimentando el mercado
- ▶ Establecer autonomías suficientes para los responsables de los procesos y operaciones.

2.4. Gestión y control de proyectos

Los proyectos que en definitiva corresponden a los procesos de inversión de la Organización son tremendamente significativos para asegurar un crecimiento y posicionamiento de la Organización en el tiempo.

El proyecto se entiende como un conjunto de inversiones, actividades, políticas y medidas institucionales diseñado para lograr un objetivo específico en un período de tiempo determinado, lo cual se concibe como una actividad productiva que requiere determinados insumos y donde se busca la mejor alternativa entre lo posible, dadas ciertas restricciones que generalmente tienen relación con la disponibilidad de insumos, el mercado objetivo, la tecnología y/o restricciones de financiamiento.

El propósito, en términos de mejorar los resultados y la gestión de la Organización conlleva necesariamente a dotar a ésta de un sistema de gestión de proyectos, cuya definición corresponde a un conjunto de procedimientos orientados a mejorar la toma de decisiones en relación con la asignación de recursos económicos para el logro de determinados objetivos.

2.4.1. El Ciclo de Vida de los proyectos

El ciclo de vida de un proyecto de inversión comprende todas las fases necesarias para llevar adelante la inversión, desde el surgimiento de la idea de ésta y hasta la liquidación del proyecto.

Plantea básicamente cuatro etapas:

- Pre-inversión
- Decisión
- Inversión
- Operación

La fase de Pre-inversión abarca la preparación, formulación y evaluación ex-ante del proyecto. Comprende las tareas de:

- * Surgimiento e identificación del proyecto.
- * Formulación y evaluación del proyecto a nivel de perfil, prefactibilidad y factibilidad. El perfil

comprende el estudio de los antecedentes y un análisis preliminar de los estudios de mercado, de los aspectos técnicos y de la evaluación y permite formarse una idea acerca de la conveniencia de profundizar el estudio avanzando a la etapa siguiente, o abandonar definitivamente la idea, o bien, postergar su ejecución. El estudio de prefactibilidad consiste en examinar en detalle los aspectos señalados en la etapa de perfil, especialmente los que se refieren al mercado, la tecnología, el tamaño, localización, proceso productivo y los aspectos de carácter legal e institucional, en función de diversas alternativas técnicas que permitan la obtención del resultado deseado, llegando a identificar la mejor de estas.

El estudio de factibilidad profundiza el análisis de las variables que inciden en el proyecto, y se orienta principalmente hacia la alternativa técnica que se ha considerado viable en la etapa de prefactibilidad y finalmente se desarrolla el Diseño de ingeniería del proyecto.

La fase de decisión comprende básicamente las siguientes tareas:

- * Evaluación ex - ante: evaluación final y decisión de invertir, lo cual significa la calificación de prioridades entre los proyectos estudiados.
- * Gestión de los recursos financieros, asesorías y negociaciones finales.

La fase de inversión comprende la ejecución del proyecto definitivo, lo cual implica las etapas de:

- * Ejecución del proyecto mediante negociaciones y celebración de contratos
- * Montaje de las unidades productivas y
- * Puesta en marcha.

La fase de operación se refiere a los períodos en los cuales se hace operar el proyecto, produciendo los bienes deseados. Comprende las siguientes etapas:

- * Puesta en marcha y funcionamiento normal de las unidades productivas
- * Dirección y operación: optimización de los procesos
- * Evaluación ex – post
- * Liquidación y transformación del proyecto

3. El Cuadro de Mando Estratégico

Se entiende como el equilibrio entre un conjunto de medidas financieras y operativas que permiten a la Dirección tener un visión y diagnóstico comprensivo y rápido acerca de la empresa en su totalidad.

Sus creadores, Kaplan y Norton (1992) lo describen como el cuadro de mandos de un avión, que requiere de información detallada para su pilotaje. En cuanto a su origen, su primera versión tuvo lugar en 1988 cuando la empresa de informática Apple Computer desarrolló un estudio sobre las medidas de control de gestión existente y la evolución hacia futuros sistemas, lo cual permitió rediseñar el sistema de control entre factores operativos y financieros. Se define como un conjunto de indicadores, los que facilitan la identificación de situaciones de gestión de la empresa y permitiendo prever posibles desviaciones. Se sustenta en supuestos tanto de carácter financiero como operativo. Tiene un carácter sintético ya que recoge informaciones que son esenciales.

Para su desarrollo e implementación se requieren las siguientes líneas de acción:

- a. Conocer previamente la empresa en todos sus aspectos, es decir:
 - Visión
 - Misión
 - Líneas de acción estratégicas
 - Disponibilidad de recursos
 - Contexto y factores externos

-
- b. Definir áreas de diagnóstico y clasificarlas en áreas de éxito, vale decir identificar las ventajas competitivas de la empresa y sus factores de riesgo.
 - c. Definir gráficos, indicadores y cuadros de apoyo que permitan leer la información de manera rápida y tener una comprensión de los aspectos estratégicos de la empresa.

El cuadro de mando estratégico como sistema de gestión, permite relacionar la empresa con los siguientes aspectos:

- * La relación de la empresa con los clientes. Según Maisel (1992) “esta perspectiva permite al directivo visualizar las necesidades de sus clientes en 5 categorías
- * Tiempo. Tiene relación con la cantidad de tiempo que requiere la empresa para satisfacer las necesidades de sus clientes
- * Calidad
- * Servicio
- * Costo
- * Cuota de mercado
- * La relación de la empresa desde una perspectiva interna
- * La empresa y su capacidad de creación de potencial o de innovación
- * La relación de la empresa desde un punto de vista financiero

III.- DIAGNOSTICO Y EXPERIENCIAS DESARROLLADAS EN EL PAÍS

1. Diagnóstico

Es a partir de 1993 cuando la autoridad se plantea como objetivo de política pública iniciar el proceso de modernización de la gestión pública en Chile, creando al año siguiente el Comité Interministerial de la Gestión Pública.

El propósito es lograr entre otros aspectos, un adecuado equilibrio fiscal, aumentando la efectividad del gasto, expandir la efectividad del sector público y lograr mayores y mejores resultados, obtener una mayor satisfacción ciudadana respecto de las prestaciones de los servicios públicos y la calidad de éstos y porque una mayor competitividad del Estado significa una mayor estabilidad, progreso en sus decisiones y acciones y por supuesto, una mayor competitividad del país.

Diversas son las políticas y acciones desarrolladas sobre esta materia, sin embargo a la luz de diversos índices y de un amplio conjunto de elementos, políticas e instituciones, es posible distinguir en un apretado diagnóstico, que aún, y pese al esfuerzo desplegado, subyacen problemas de gestión que afectan la competitividad del país. A modo de resumen se puede distinguir, entre otros, los siguientes deficiencias:

1. La eficiencia en la ejecución del gasto público, por ejemplo, se observa que los recursos asignados a educación se han multiplicado varias veces, pero no obstante los resultados obtenidos en las pruebas nacionales e internacionales muestran que la calidad de la educación no ha mejorado. Lo mismo se puede decir de otras áreas.
2. Insuficiente calidad en el gasto público lo que se traduce en la ejecución de programas de baja o nula rentabilidad social.
3. Deficiente trabajo en la etapa de preinversión de algunos proyectos públicos de gran impacto, como por ejemplo, Transantiago, Ferrocarriles, proyectos asociados a ChileDeportes, los cuales revelan malas evaluaciones con pésimos resultados y costos sociales altísimos.
4. Mal funcionamiento de algunos servicios públicos.
5. Falta mayor transparencia de las finanzas públicas dado que aún existe una gran heterogeneidad de sistemas de información financiera en las instituciones.
6. Ineficiente sistema de evaluación y medición del desempeño.

7. Equívoca orientación del Presupuesto. Aún en muchos servicios públicos los presupuestos están en función de los gastos a realizar, careciendo de metas específicas, no está orientado a los resultados, más aún no se tienen indicadores claros para medir el desempeño de las acciones.
8. Resultados esperados de corto plazo basados en presupuestos con vigencia anual, careciéndose de un sistema de planificación financiera a mediano plazo, lo cual dificulta realizar acciones con una duración mayor y alcance.
9. Deficiente sistema integrado de información de recursos humanos. Sólo la Contraloría General de la República es la responsable en la actualidad de administrar este sistema de información, el cual está basado en registros semi-manuales.
10. Implementación parcial del sistema de información para la gestión financiera del Estado (SIGFE), ya que sólo algunos servicios lo aplican.
11. Falta de interconectividad entre los servicios públicos. Aún el sector público no está en línea, lo que dificulta la gestión.
12. Exceso de burocratización y falta de competencia basados en estructuras organizacionales y estatutarias rígidas.

2. Experiencias Desarrolladas en el País

2.1. La Inversión Pública en Chile

El crecimiento de los países no depende tan solo de los recursos con los que cuenta sino también de la eficiencia con que utilizan dichos recursos. Conscientes de esta realidad, se han desarrollado diversas iniciativas tendientes a mejorar la asignación y uso de los recursos con el propósito de aumentar la calidad de la inversión pública mediante la instrumentación de metodologías de formulación y evaluación de proyectos. De esta manera se persigue la capacidad de inversión de las regiones mediante mecanismos de participación y descentralización.

El Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, señala como uno de los objetivos generales de la política de desarrollo económico y social, el lograr un crecimiento económico y sostenido en el tiempo. Para esto es indispensable destinar una cantidad significativa de recursos a la inversión: el Estado debe velar y coordinar para que la inversión del Sector Público se realice de manera eficiente y coordinada.¹

La asignación de recursos públicos se ha instituido a través de lo que se conoce como el Sistema Nacional de Inversión, el que comprende los estados de preinversión, decisión, inversión y operación con el propósito de mantener un flujo permanente de proyectos en distintos estados de avance desde el punto de vista de su ciclo.

El Sistema Nacional de Inversión “*es el marco técnico – institucional – legal, dentro del cual se lleva a cabo el proceso de inversión pública. Está conformado por la política de inversión pública, las instituciones que participan en el proceso, los canales administrativos internos e interinstitucionales, las leyes, reglamentos, decretos, etc., vigentes que lo norman, las herramientas metodológicas para identificar, formular, evaluar, ejecutar, administrar, seguir y operar proyectos, el personal técnico y el proceso de toma de decisiones sobre inversión pública.*”²

MIDEPLAN y la Dirección de Presupuesto, DIPRES, norman y administran el sistema de inversión pública. MIDEPLAN dicta normas y pautas para la formulación, presentación y evaluación de proyectos de inversión pública; además analiza y emite sus recomendaciones técnicas – económicas. La DIPRES prepara, elabora y asigna el Presupuesto Nacional, a la vez que controla los gastos por parte de todas las instituciones y empresas del Sector Público. Las funciones que cumplen los otros Ministerios en materia de inversión pública es planificar, programar y ejecutar a través de la contratación de estudios y obras los proyectos de inversión de su sector. Por último el Ministerio del Interior, a través de la

¹ MIDEPLAN, “Preparación y presentación de proyectos de inversión”. Departamento de Inversiones, 1998, pág.13

² MIDEPLAN, op.cit.

Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE, ejerce la asignación y seguimiento físico y financiero de los recursos regionales del FNDR.

El Sistema Nacional de Inversión opera fundamentalmente a través de los siguientes instrumentos:

- ▶ El Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión, SEBI
- ▶ El Banco Integrado de Proyectos, BIP
- ▶ Los programas de capacitación de recursos humanos
- ▶ Las metodologías de evaluación socioeconómica

2.2. Gestión en las Empresas del Estado

El gobierno del Presidente Lagos definió como una de las tareas prioritarias durante su mandato la modernización del Estado, abarcando aspectos referidos al rediseño y reorganización del Estado en algunos ámbitos, como la modernización de la gestión pública, la transparencia y la participación ciudadana.

Objetivos de la propuesta para las Empresas del Estado

- Señalar un conjunto de principios de buenas prácticas para ser aplicados en la totalidad de las empresas públicas.
- Definir que las empresas públicas se regirán por las normas de las sociedades anónimas abiertas en un conjunto de materias compatibles con la naturaleza de la empresa.
- La creación de una entidad especializada que represente los derechos del Estado en cada una de las empresas. Ejemplos: Televisión Nacional, Banco del Estado, Codelco y Empresas del área de la Defensa.
- El principio general que debe gobernar la administración de estas empresas, es lograr una gestión eficiente y eficaz, orientada al cumplimiento de las finalidades previstas y a la generación de flujos que sustenten la operación de la empresa.

Principios generales que deben guiar el accionar de las empresas

- Eficiencia y competitividad
- Probidad administrativa y financiera
- Transparencia
- Modelo en relaciones laborales
- Compromiso con el medio ambiente

Régimen jurídico de las empresas y sus beneficios

El objetivo de que todas ellas operen según las normas de las sociedades anónimas abiertas en un conjunto de materias compatibles con la naturaleza de cada empresa, el propósito de ello es por una parte generar la creación de valor económico, agilizar y facilitar la acción del Estado en su doble papel Estado-dueño, a fin de ejercer el debido control y sus derechos y determinar, fijar la responsabilidad de los directores por sus actuaciones y ejercer la supervigilancia y fiscalización adecuada a través de la Superintendencia de Valores y Seguros.

Creación del Comité de Empresas Públicas (CAEP)

El Estado ejercerá sus derechos como dueño en cada una de las empresas públicas de acuerdo a la naturaleza de éstas, a través de un Comité de Empresas Públicas (CAEP), que se creará para tal efecto el cual tendrá como objetivos ejercer la representación de los derechos del Estado-dueño, maximizar el valor económico del conjunto de las empresas, velar por la implementación, a través de las empresas

que correspondan, de las definiciones de política que realice el Estado para éstas, ejercer los derechos del Estado como accionista en aquellas empresas en que éste tenga una participación minoritaria, dar cuenta anual de la gestión del conjunto de las empresas al Congreso y al Presidente de la República.

Criterios para la Gestión en las Empresas Públicas

Todas las empresas deberán contar con una planificación estratégica, o herramienta similar, desarrollada por el directorio y la plana ejecutiva, para un período de a lo menos tres años, la que será actualizada anualmente. Dicha planificación ha de contener misión, área de negocios, objetivos estratégicos y metas anuales sobre producción, costos, inversiones y utilidades.

► Fiscalización y Control

El CAEP designará auditores externos independientes con el objeto de examinar la contabilidad, inventario, balance y otros estados financieros de la sociedad. Un auditor externo no podrá ser elegido por más de tres años consecutivos en una misma empresa.

► Sistema de Contrataciones de Licitaciones de bienes y servicios

Cada empresa deberá contar con un sistema de contratación y licitación, que contenga la normativa por la cual se registrará la contratación de servicios, consultorías y asesorías, la adquisición de bienes ocasionales o de abastecimiento regular y la contratación de ejecución de obras.

► Probidad y Austeridad en los Gastos

El CAEP mantendrá actualizado un estudio de remuneraciones de ejecutivos de las empresas públicas y/o privadas para información de los directorios, de manera de contar con un referente de remuneraciones de la industria relevante en términos del bien o servicio producido, del tamaño de la empresa, de la región a que pertenece, u otro aspecto que se estime pertinente.

3.3. Programa de Mejoramiento de la Gestión

Este Programa, que responde a las siglas PMG, fue implementado por la ley N° 19.553, de 1998, y se caracteriza por introducir un programa de mejoramiento en los Servicios Públicos.

Esta ley establece básicamente un incentivo de carácter monetario para los funcionarios que logren el cumplimiento de los objetivos de gestión.

El incentivo, que será un aumento en las remuneraciones, se dará en el transcurso del año siguiente al del cumplimiento de los objetivos y la ley presenta una escala para considerar el nivel de cumplimiento y de incremento de remuneraciones.

El incremento será del 3 por ciento si la institución en la que se desempeña el funcionario haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90 por ciento de los objetivos anuales comprometidos, y de un 1,5 por ciento si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75 por ciento e inferior a 90 por ciento.

Para establecer una medida a los objetivos, se utilizaron indicadores. La mayoría de los indicadores se referían a tareas rutinarias, procesos rutinarios y consecución de metas poco exigentes. Dependiendo de las instituciones (algunas no comparables por su nivel de exigencia) se vio que distintos niveles de esfuerzo producían el mismo incentivo monetario, lo que comenzó a percibirse como situaciones no deseables.

Esto originó modificaciones y ajustes a la letra de la ley que empezaron a regir a partir del año 2001, y que apuntaron al desarrollo de áreas estratégicas para la gestión pública y sistemas que garanticen el funcionamiento global de las instituciones y precisó con mayor detalle la naturaleza y cualidad de los objetivos deseados. Por ejemplo, precisó conceptos tales como pertinencia, deben ser simples y comprensibles, exigentes y comparables, flexibles, verificables, y otros más.

Las áreas de mejoramiento identificadas como comunes para todas las instituciones del sector público se denominaron Programa Marco.

En cada área de este Programa Marco se identificaron los sistemas y se desarrollaron iniciativas para potenciar su desarrollo. Algunas áreas de distintas instituciones ya tenían antecedentes de cómo dirigir la gestión a través de leyes, decretos, instructivos presidenciales, documentos técnicos, guías metodológicas y otras, pero que fue necesario potenciar para la consecución de los objetivos.

El ámbito de aplicación de los PMG alcanza a 88 Servicios Públicos no desconcentrados y 89 desconcentrados o descentralizados. A su vez también alcanza a otros 7 servicios adscritos al PMG, pero regidos por otros cuerpos legales con diferencias en los mecanismos de incentivos.

A raíz de esta ley, **las instituciones** adquieren la responsabilidad de identificar anualmente cada área, con su sistema definido, y la etapa u objetivo que se pretende alcanzar en el curso del año. Para ello deben recurrir al PMG y desarrollar las actividades definidas.

Como las instituciones señaladas forman parte de un Programa Marco, común para todas ellas, se designaron Coordinadores de PMG en cada Servicio.

La formulación del PMG debe estar a cargo del Jefe Superior de cada Servicio como responsable, pero habiendo implementado un sistema participativo de formulación. Para esto se requiere de instancias de trabajo de carácter informativo y consultivo con las asociaciones de funcionarios a fin de considerar las sugerencias. Una vez elaborado se debe informar la propuesta a los funcionarios de distintos niveles de la organización como también se debe ir informando del cumplimiento de los objetivos.

La coherencia, calidad técnica y nivel de exigencia de los objetivos identificados deben ser constantemente verificados. Para ello se formó lo que se dio en llamar “Comité de Ministros”, integrado por los Ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia y Ministerio de Hacienda.

Para cumplir con su misión, el Comité de Ministros debe aprobar el Programa Marco, con la formulación de los PMG para cada Servicio, los que se presentan a través de la Dirección de Presupuestos, para la formulación y presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto.

La elaboración de los PMG se debe realizar con una óptica de excelencia para lo cual se utilizan conceptos derivados de las áreas de Planificación y Control, Administración Financiera-Contable y Enfoque de Género.

IV. PROPUESTA DE APLICACIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El propósito es plantear un modelo de mejora en los procesos administrativos teniendo como principio básico la gestión de la calidad. Es importante destacar que la modernización del Estado y sus instituciones debe buscar la consolidación de un nuevo marco en materia de política relativa a la gestión pública de manera de lograr un mejoramiento continuo de sus prácticas, el rediseño de sus procesos y servicios como herramientas para mejorar la eficiencia de las unidades estratégicas y el valor económico agregado a la actividad pública.

La cuestión es: ¿Estamos realmente entregando un buen servicio? ¿El servicio es de calidad? ¿Medimos este servicio? ¿El servicio se identifica plenamente con la necesidad a satisfacer?

En definitiva, ¿Existe un incremento de valor económico por las operaciones en conjunto que realiza la entidad?

El marco teórico ha sido abordado ampliamente por diversos especialistas en el ámbito de la administración estratégica, como por ejemplo Michel Porter (Competitive Advantage, 1985) que incorpora un concepto clave en el desarrollo de la logística actual. La obtención de una ventaja competitiva no se puede entender si no se mira la empresa como un todo. Dicha ventaja parte de las actividades que realiza la empresa diseñando, produciendo, comercializando, entregando y apoyando el producto como un todo. La cadena de valor desagrega una empresa en sus actividades estratégicamente relevante, para entender el comportamiento de los costos y de las fuentes actuales y potenciales de diferenciación. Una empresa obtiene ventaja competitiva haciendo sus actividades estratégicas mejor que sus competidores o a un costo menor.

También están las aportaciones de Mark H. Moore, profesor de la Kennedy School of Government, de la Universidad de Harvard, en su obra, “Gestión estratégica y creación de valor en el sector público”.

La propuesta plantea la siguiente metodología en términos de herramientas a ocupar por el directivo público, para que, mediante el ejercicio responsable y ético de sus actividades, contribuya a una mejor gestión y en consecuencia, a un aumento en la generación de valor para el sector público.

1. Mejoramiento en el proceso de toma de decisiones

Dado los cambios tecnológicos y la presente competencia pocas instituciones pueden darse el lujo de basar sus decisiones en reacciones intuitivas y espontáneas, o corazonadas. Se requiere un enfoque sistémico para abordar con éxito el proceso de toma de decisiones. La fase lógica para un conveniente proceso de toma de decisiones sería:

- Percepción y definición del problema
- Análisis del problema y establecimiento de objetivos
- Búsqueda de posibles soluciones alternativas
- Evaluar y ponderar las consecuencias adversas de cada alternativa
- Elección de la alternativa
- Aplicación de la decisión
- Aprendizaje a través de la aplicación de la decisión

2. Calidad total

La política de calidad total no agrega necesariamente transformaciones drásticas, sino que propende al mejoramiento de los circuitos existentes. Para estos fines, tanto la información contable como la administrativa, contribuirán a medir el grado de esas transformaciones buscadas. Lógicamente que el cambio no se logrará si no existen los medios que agreguen oportunidad a la información y medición compatible. La gestión de la calidad necesariamente involucra los siguientes pasos:

1. Identificación y medición de la calidad
 - a. Identificación de los costes asociados a la mala calidad
 - b. Áreas de insatisfacción de los clientes
2. Gestión de la mejora de la calidad. Requiere:
 - a. Un compromiso real de la empresa y equipo directivo (política de calidad)
 - b. Políticas de Recursos Humanos
 - c. Planificación estratégica de la calidad
 - d. Estilo de Dirección por Objetivos
 - e. Un enfoque directivo de los procesos operativos y de gestión, con complemento de la organización jerárquica
 - f. Proporcionar una formación en las técnicas aplicadas

3. Técnicas avanzadas de mejoras

- a. “**Quality Function Deployment**” (**Q.F.D.**) que se desarrolló para **diseñar productos o servicios competitivos y de calidad**, partiendo de las necesidades y expectativas de los clientes.
- b. “**Rediseño y mejora de procesos**”, que aporta la metodología para rediseñar los procesos internos, operativos y de gestión, tomando como única guía la secuencial adición de “**valor para el cliente**”.
- c. “**Benchmarking**” (**emular al mejor**), que es un proceso continuo de análisis de actividades, métodos y procesos, productos y servicios, mediante la **comparación con los mejores**, sean éstos los cometidotes o líderes reconocidos.

4. Resultados de la gestión de la calidad total (G.C.T.)

- a. **CLIENTES:** mayor satisfacción, nuevos clientes a menor coste comercial, publicidad positiva, recomendación.
- b. **EMPRESA:** **Fuerte reducción de los costos operativos y de los asociados a la mala calidad, racionalización** de los procesos internos, **ventaja competitiva** propia y duradera.
- c. **PERSONALES:** Promueve el desarrollo de sus colaboradores, fomenta su **motivación e integración**.

3. Mejoramiento Continuo

Distintos estudiosos han conceptualizado lo que se entiende por mejoramiento continuo, y es dable mencionar a los siguientes:

Harrington (1993), establece que mejorar un proceso significa cambiarlo para hacerlo más efectivo, eficiente y adaptable. Qué cosas cambiar y cómo hacerlo dependerá del enfoque específico del funcionario y del proceso.

Kabboul (1994) define el mejoramiento continuo como una conversión en el mecanismo viable y accesible al que las empresas de los países en vías de desarrollo cierran la brecha tecnológica que mantienen con respecto al mundo desarrollado.

Sullivan (1994), da como concepto de mejoramiento continuo, al esfuerzo por aplicar mejoras en cada área de las organizaciones que entregan un producto o servicio a clientes.

Abell (1994) dice que es una mera extensión histórica de uno de los principios de la gerencia científica, establecida por Frederick Taylor, que afirma que todo método de trabajo es susceptible de ser mejorado (tomado del Curso de Mejoramiento Continuo dictado por Fadi Kabboul). Deming (1996), entiende que la administración de la calidad total requiere de un proceso constante, que será llamado Mejoramiento Continuo, donde la perfección nunca se logra pero siempre se busca.

De todos estos conceptos, queda claro que la idea de mejoramiento continuo describe muy bien la esencia de la calidad, y advierte a las instituciones lo que necesitan hacer para ser competitivas a lo largo del tiempo, en especial mediante el mejoramiento de las debilidades percibidas y el afianzamiento de las fortalezas de la organización.

El resultado final de la aplicación de esta técnica gerencial debiera ser el lograr ser más productivos y competitivos, por vía del análisis de sus procesos utilizados, de manera tal que si existe algún inconveniente pueda mejorarse o corregirse.

Harrison (1987) plantea diez actividades de mejoramiento continuo, que son:

- ▶ Obtener el compromiso de la alta dirección
- ▶ Establecer un consejo directivo de mejoramiento
- ▶ Conseguir la participación total de la administración
- ▶ Asegurar la participación en equipos de los empleados
- ▶ Conseguir la participación individual
- ▶ Establecer equipos de mejoramiento de los sistemas (equipos de control de los procesos).

- ▶ Desarrollar actividades con la participación de los proveedores
- ▶ Establecer actividades que aseguren la calidad de los sistemas
- ▶ Desarrollar planes de mejoramiento a corto plazo y una estrategia de mejoramiento a largo plazo
- ▶ Establecer un sistema de reconocimientos

4. Administración por Objetivos (APO)

Consiste en identificar los objetivos para un determinado período y establecer los mecanismos de seguimiento de los resultados para compararlos con los esperados.

Este método obliga a utilizar técnicas de planeación, determinar la máxima descentralización posible, asignando responsabilidades, y al final llegar a la evaluación y control del desempeño para cada área a las cuales se les asignó sus propios objetivos.

Surge la importancia en la determinación de los objetivos, sobre los cuales se implementará el control de la gestión.

Para ello se han elaborado ideas, convertidas en criterios, que ayudarán a escoger los objetivos más significativos.

Dentro de estos posibles carriles de selección habrá que identificar las actividades que tienen mayor impacto en los resultados.

Al definir los objetivos, deberá lograrse la mayor especificidad posible, de manera de no diluir el objetivo principal con la consiguiente pérdida de información. Esto implica, entre otras variables, que el lenguaje debe ser claro y comprensible y cada objetivo deberá estar sintetizado en metas concretas.

Esto trae como consecuencia directa que el objetivo estará dirigido al producto, no al funcionario responsable, de manera que una rotación de personal no los afecte.

A través de la individualización de los objetivos se deberán percibir los principios de la organización.

Un aspecto de gran importancia es que el/los objetivos deberán ser apuntar a metas a las que todavía no se ha llegado en la organización, teniendo el criterio suficiente para considerar metas pretensiosas pero no imposibles.

5. Auditoría de Gestión

Tiene por finalidad proporcionar información, preferentemente independiente y oportuna, sobre el desempeño de las distintas unidades de la organización, evaluando el cumplimiento de los objetivos, la puesta en marcha de políticas y procedimientos y la estrategia utilizada para cumplimentar la gestión.

Esta auditoría tendrá que partir conociendo la misión de cada organización u área de servicios. La misión es la razón de ser de la existencia de la organización, y por lo tanto, incluirá los posibles beneficiarios de la gestión de cada unidad organizacional (consumidores del servicio), también las metas a alcanzar (cualitativas y/o cuantitativas), los valores que rigen a la institución, las fortalezas conocidas, la imagen pública esperada. En fin, todos aquellos aspectos que hacen al ambiente en que se desarrolla la gestión. La auditoría deberá centrarse en dos tipos de análisis: externo e interno.

El análisis de gestión externo incluirá variables tales como: **las tendencias sociales** que afectan a la población beneficiaria del servicio y su constitución (adultos, identificados como población

masculina o femenina, niños, adultos mayores, etc.); **las tendencias políticas**, para ver la posible influencia de temas políticos en la política de gestión (consecución de metas), entre otros; la influencia de **tendencias económicas** que ocasionen por ejemplo, cambios bruscos en la demanda de prestaciones de la organización; **tendencias tecnológicas**, para observar la implantación o no, de sistemas lo más tecnológicos posible para lograr eficiencia en las prestaciones (esto traerá también una posible consecuencia de necesidad de aplicar auditorías a los sistemas informáticos utilizados para pesquisar posibles falencias, como sistemas de captura de datos, mala utilización de datos, deficiente comprensión del resultados, etc.); **tendencias competitivas**, tanto con organizaciones de otros países, como con unidades de la misma administración pero con responsabilidades de gestión independientes, complementado con la percepción que tienen los “clientes” o usuarios del servicio respecto a otras unidades.

Con respecto al análisis interno, la auditoría de gestión considerará los objetivos de cada unidad, las metas de cada objetivo, los canales de procedimientos aplicados y los responsables, tanto de los objetivos, como de los procedimientos o sistemas. Involucra aspectos tales como la planificación y el control.

6. Auditoría Pública Integral

La posibilidad de existencia de las estructuras organizacionales públicas está dada por el fluir de fondos públicos, que se originan básicamente en actividades del ciudadano común en su faceta privada.

La Auditoría Pública Integral corresponde a un concepto de respeto por el ciudadano ya que es él quien utiliza los servicios públicos como cliente, los financia como contribuyente y otorga su voto como elector en las contiendas políticas para delegar la administración de estas unidades en funcionarios en los cuales confía.

En este escenario, la auditoría integral deberá abarcar todos los campos de actividad de la organización, para resguardar justamente los intereses de los ciudadanos. Por esto se pueden clasificar distintos aspectos u objetivos de las auditorías, a saber: Auditorías financieras, auditorías de legalidad, auditorías operativas para analizar la eficacia, eficiencia y economicidad de la gestión y otras específicas de acuerdo a necesidades también específicas.

Las auditorías financieras tienen por finalidad emitir una opinión sobre el Patrimonio asignado a cada unidad organizacional, los resultados de la gestión, y las fuentes y uso de los fondos públicos. Básicamente el producto de estas auditorías lo constituyen los Estados Financieros.

Cuando se habla de auditorías de Legalidad, nos referimos básicamente a la legalidad en el uso de los recursos públicos. Estos informes pueden ser requeridos a profesionales independientes, pero también constituye una de las razones de la existencia de Organismos llamados Contraloría General de la República o Tribunales de Cuentas, según el país.

Las auditorías operativas son instancias a las que se recurre para observar y controlar el cumplimiento de las responsabilidades de cada unidad organizativa en lo referido a los siguientes puntos:

- ▶ Para controlar el cumplimiento de los objetivos predefinidos para cada área, la auditoría puede rotularse como Auditoría de Eficacia.
- ▶ Para controlar los servicios ofrecidos, prestados y el costo de los mismos, se recurre a la llamada Auditoría de Eficiencia.
- ▶ Y para informarse de aspectos tales como idoneidad de los funcionarios, costos, precios y calidad de los servicios ofrecidos, se recurre a la llamada Auditoría de Economicidad.

El análisis compilado de todos los aspectos que se pueden auditar, constituye la Auditoría Pública Integral.

7. Medidas anti - corrupción

La corrupción se manifiesta cuando los funcionarios pierden el objetivo de la función pública para centrar sus actividades en un manifiesto provecho personal, apartándose del concepto de rigor ético que debe regir el accionar del funcionario público. Esa desviación ética puede darse a través del tráfico de influencias, el amiguismo, el clientismo, o directamente el robo o hurto directo de los fondos públicos, utilizando el poder del cargo que se ostenta y que ha sido delegado por la ciudadanía.

Para controlar o prevenir situaciones de corrupción, se debe contar con un sistema de regulaciones y sistemas de controles, que limiten la posibilidad de la existencia de estos comportamientos y también con una legislación que sea estricta en las sanciones a los funcionarios que caigan en este comportamiento. Básicamente deberán existir:

- Regulaciones externas a la organización de tipo legal
- Regulaciones de las profesiones
- Legislación sobre la probidad y principios que deben ostentar los funcionarios
- Acceso a la información produciendo sensación de transparencia y control
- Existencia de sistemas de control interno eficiente, dinámico y oportuno, continuamente verificados por auditorías internas
- Código deontológico que destaque la ética de comportamiento del funcionario público

V. CONCLUSIONES

La propuesta planteada intenta incorporar la competitividad de los servicios públicos orientando la gestión pública hacia los resultados y focalizar la acción gubernamental en base a objetivos concretos midiendo de manera específica, los resultados alcanzados.

Se hace necesario exigir la rentabilidad social de cada acción de gasto del sector público creando los incentivos necesarios que apunten a aumentar la eficiencia.

Sin duda que en este tema, en los últimos años se ha avanzado. Así por ejemplo en los años 1994, 2003 y 2006, el elemento común ha sido la Agenda de Probidad y Transparencia. Se cuenta con normas de probidad, regulación para adquisiciones públicas (Chile compras), control del gasto electoral, sistema de selección para altos directivos públicos, normas contra la corrupción, entre otras materias.

No obstante, a la luz de lo señalado en el diagnóstico y la propuesta emergente, aún falta mucho camino por recorrer.

Para ello se requiere insistir fuertemente en poner en marcha definitivamente lo señalado en el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado en lo que se refiere a lograr la completa aplicación de:

- a) sistemas de información para la gestión financiera del Estado (SIGFE), sistema que busca mejorar y dar mayor transparencia a la gestión financiera en el ámbito público, tanto en los niveles estratégico, sectorial e institucional.
- b) sistema integrado de administración de personal (SIAPER), busca entregar información oportuna, relacionado con la política de personal lo que sin duda ayudará a una mejor gestión de los recursos humanos.
- c) programa de mejoramiento de la gestión (PMG). Su objetivo es mejorar la gestión asociada al cumplimiento de determinadas metas.

La aplicación de las herramientas señaladas en la propuesta es lo fundamental. Aún cuando éstas son conocidas, carecen de efectividad en el ámbito de la gestión del sector público, de manera que lo planteado constituye un aporte a la discusión de políticas públicas para mejorar la gestión de manera radical, basado en diseños estratégicos modernos, con una mayor sincronización de las actividades y con una cultura de ejecución en términos de eficiencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Ginestar, Angel, 1997, *Proyectos de Inversión: Conceptos Básicos y Análisis de Impacto*, . IV Ed Seminario Interamericano sobre Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos de Inversión Pública, Montevideo.
- *Informe Final Banco de Proyectos de Inversión Nacional. Características y Resultados del Proyecto*. 1993, Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- Lahera, Eugenio, 1990, *Cómo Mejorar la Gestión Pública*, editor, Cieplan, Flacso, Foro 90.
- *Procedimientos y Formularios para el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión. Proceso Presupuestario 1992,1992*, MIDEPLAN, República de Chile.
- Serrano P. Gloria, 1997, *Elaboración de Proyectos Sociales: Casos Prácticos*, Narcea S.A, de Ediciones Madrid.