



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SISTEMAS DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN: DESVIRTUALIZACIONES Y PÉRDIDA DE INTEGRALIDAD

Rafael Pizarro Rodríguez ⁽¹⁾

Felipe Muñoz Medina ⁽²⁾

Julio de 2013

¹Director de la Escuela de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile.

²Profesor e Investigador de la Escuela de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile.

CONTENIDO

1. Introducción	3
2. Caracterización de la gestión pública chilena	4
2.1. Modernización y reforma de la gestión pública.....	4
2.2. Mecanismos de control de la gestión pública y PMG	6
3. Modelo europeo de excelencia, autoevaluación, aseguramiento y planificación de la calidad.	12
4. Desvirtualización y pérdida de integralidad	14
5. Conclusiones.....	17
6. Referencias	19

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los desafíos primordiales que enfrenta el sector público de nuestro país es sustituir el actual modelo de gestión por otro que coloque como eje central la calidad, poniendo el acento en la satisfacción de los usuarios y el mejoramiento continuo de las organizaciones del aparato estatal. En este esfuerzo, es necesaria la incorporación de todos los funcionarios públicos, participando en el mejoramiento de la capacidad de los instrumentos de gestión para alcanzar los objetivos primordiales del Estado chileno. Este aspecto, dice relación con la promoción del desarrollo en sus diversas dimensiones, cual es una de las principales tareas de los gobiernos latinoamericanos (Salcedo, 2004).

En este mismo sentido, los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), **MEI**, Ley médica, entre otros, han actuado como un mecanismo de modernización de la gestión y control de políticas y disposiciones institucionales desde 1998 con la implementación de la Ley N° 19.553, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios, en la búsqueda de objetivos primordiales del Estado chileno.

Esta sustitución implica una modernización en el sentido de adaptación al entorno, del cual surgen nuevos retos, demandas y expectativas por cumplir. En otras palabras, “modernizar el Estado” implica dotar al aparato público de nuevas capacidades y formas de trabajo para poder seguir cumpliendo con su misión de ser garante del bien común a través de un rol regulador, distribuidor y productor. Pero, además, significa crear las condiciones para transformar sus instituciones en “organizaciones inteligentes”, en las que la gestión del conocimiento crea las capacidades de aprender, adaptarse y responder adecuadamente a las actividades de planificación, toma de decisiones y solución de problemas (Lepak & Snell, 2002).

2. CARACTERIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA CHILENA

2.1. MODERNIZACIÓN Y REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Desde 1974 a 1990, bajo el régimen militar, se adoptaron las primeras medidas de reforma del Estado a través de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) para asentar las bases de lo que luego será la modernización de la gestión pública. Así, y bajo el amparo del paradigma neoliberal, se elaboraron las reformas de primera generación, promovidas y aceptadas por el consenso de Washington. Éstas se pueden describir como “reformas de tipo estructurales” (Ramírez, 2000), cuales constan de: (1) una reducción del aparato estatal, lo cual se refleja en la disminución de los empleados públicos en más de un 54% entre 1976 y 1984; (2) la materialización del principio de subsidiariedad, manifestándose en un cambio de eje desde el enfoque de Estado hacia el mercado; (3) la regionalización del Estado, que constó en una división militar para una administración más fácil y, por último, (4) la municipalización de los servicios sociales de salud y de educación.

Entre 1990 y 1994, junto con la llegada de la democracia, se tornaba imperante la necesidad de dotar al aparato estatal de la legalidad de las instituciones correspondientes. De esta forma, se creó el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). En el mismo nivel ministerial, se funda el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y el Ministerio de Secretaria General de la Presidencia (SEGPRES), otorgándoseles nuevas atribuciones para la coordinación programática de gobierno.

El 28 de julio de 1992 se realizaron las primeras elecciones directas municipales, lo que ayudó a la generación de la descentralización del Estado, dando más autonomía institucional, técnica y financiera a las autoridades comunales y regionales. Del mismo modo, en 1993, se crearon los Gobiernos Regionales (GORE), siendo los principales articuladores administrativos de las regiones. A su vez, comenzó el plan piloto de la modernización de la gestión en algunas reparticiones públicas con la incorporación de las indicaciones emanadas desde la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Entre 1994 y 2000, se potenciaron los componentes de la modernización de la gestión pública, cuales —en palabras del ex presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle en su mensaje presidencial— plantean “(...) al Estado como agente de progreso... con una gestión pública y un estilo de gestión orientado por resultados, con una mayor eficiencia en la gestión del Estado, incorporando tecnologías y principios modernos de la gestión de las organizaciones”. De esta manera, y profundizando los lineamientos de su predecesor, en 1994 se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, siendo el encargado de la coordinación interministerial, pretendiendo entregar herramientas y guiar el proceso de perfeccionamiento sobre el desarrollo, modernización y racionalidad de las funciones públicas.

En 1995, con la llegada de mayor tecnología, los servicios públicos comenzaron a utilizar los primeros sitios web para la atención y trámites de sus clientes, siendo los pioneros de este instrumento el Servicio de Impuestos Internos (SII) y el Registro Civil.

En 1997 se creó el Ministerio Público, cual viene a continuar con la reforma del Poder Judicial que se había iniciado con anterioridad. Ese mismo año, se dio origen al plan estratégico de modernización de la gestión pública hasta 2000, dando especial énfasis a la probidad y responsabilidad, igualdad y no discriminación, transparencia, accesibilidad y simplificación, gestión participativa, eficiencia y eficacia. En el mismo contexto, y con el fin de incentivar el cumplimiento de los objetivos, se creó el Programa de Mejoramiento de la Gestión, el cual ligó incentivos de carácter monetario para los funcionarios, asociándolos a un grado de cumplimiento de sus funciones.

Terminando el período presidencial de Frei, se realizaron gestiones en el aspecto tecnológico, comenzando a operar la intranet gubernamental y, con ello, emanó la Ley N° 19.799 que valida el documento y la firma electrónica en formato digital desde el Estado. A su vez, desde 2000 a 2006, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública dio paso al Programa de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) a cargo de la SEGPRES. Bajo esta nueva estructura, se dio comienzo a las reformas tanto del Fondo Nacional de Salud (FONASA), como de la Reforma Procesal Penal, reformando el Código Orgánico de Tribunales.

En julio de 2000 se convocó el “Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil”, donde 28 ciudadanos participaron en su diagnóstico para luego dar forma al “Plan Fortalecimiento de la Sociedad Civil”. En este mismo período se creó la Defensoría Penal Pública y se comenzó a enfatizar el plano de la educación por medio de la evaluación de desempeño individual de los docentes, conjuntamente con la Comisión Nacional de Evaluación Docente, cual es regulada en 2004 por la Ley N° 19.961.

Cabe mencionar como un acontecimiento relevante que en 2001 entró en funcionamiento el sitio web www.tramitefacil.cl, que es reconocido por el *World Summit Award* en diciembre de 2003 como uno de los cinco mejores productos de gobierno electrónico del mundo.

En 2003 se creó el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes junto con el Sistema de Información Administrativa y Financiera (SIGFE). A su vez, se tramitó la llamada Ley Corta de las ISAPRES, así como la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, el cual consiste en un sistema de reclutamiento y gestión para los jefes de servicio y el segundo nivel jerárquico de las instituciones, cuyo comienzo se realizó en 2004 bajo la Ley N° 19.882. En este mismo año, se dio comienzo a la Jornada Escolar Completa, se crearon los Tribunales de Familia y se dio comienzo a la agenda digital, con el fin de consolidar e intensificar el uso de las TIC en el Estado.

El 2005 entró en vigencia en la Región Metropolitana la Reforma Procesal Penal y, en julio del mismo año, se inició la Ley de Acceso Universal a Garantías Explícitas (AUGE). En el período comprendido entre 2006 y 2010, hubo una intención de trabajo en las áreas de participación ciudadana y transparencia para la ciudadanía. Por ello, se dio inicio a la agenda de probidad, transparencia, eficiencia y modernización del Estado, creando de esta manera el Instructivo Presidencial sobre Transparencia Activa y Pública de la Información del Estado. Un año más

tarde se crearon dos nuevas regiones: Los Ríos (XIV Región) y Arica y Parinacota (XV Región). En ese mismo año fueron aprobados los Fondos Concursables del Ministerio Secretaría General de Gobierno sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la gestión, así mismo, se instauró el Comité de Ministros para el Desarrollo Digital y la elaboración de una Agenda Digital 2.0 (2007-2010).

En 2008 entró en vigor la Nueva Justicia Laboral bajo la Ley N° 20.164 que, a su vez, se creó la Unidad de Administración del Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones y Asociaciones de Interés Público a cargo del Ministerio Secretaría General de Gobierno en 2010.

2.2. MECANISMOS DE CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y PMG

Existen diversos mecanismos de control de gestión en la administración pública chilena a nivel nacional y regional. Estos se establecen con una orientación clara para la asignación y uso eficiente de los recursos públicos. Esta función, a nivel general, es desarrollada por la Dirección de Presupuestos, servicio público dependiente del Ministerio de Hacienda. En virtud de la importancia que revisten, en este documento nos centraremos con mayor énfasis en los sistemas de PMG.

Son variados los instrumentos que se utilizan para el desarrollo del control de gestión, sin embargo, su desarrollo comienza estableciendo la delegación de controles internos a través de unidades de auditoría interna. Estas se han transformado en organismos independientes dentro de las diversas instituciones del Estado, realizando el control de actividades internas y de sus productos específicos. Estas unidades de auditorías y de control no siempre son percibidas como fiables por la ciudadanía, lo que conlleva dificultades en la legitimidad de su accionar en base a sus atributos de carácter ético y legal.

Es en ese contexto donde nace la urgencia de crear un tipo de institución que goce de credibilidad en su accionar, a las que se les llama genéricamente Entidades de Fiscalización Superior (EFS), constituyéndose en el agente principal de control externo de la administración pública en las democracias modernas.

Estas tuvieron como principal atribución verificar, fundamentalmente, la legalidad y regularidad de las operaciones financieras del sector público. No obstante, la profundización de los procesos democráticos y la creciente conciencia de los ciudadanos acerca de sus derechos llevaron a que en la mayoría de los países donde regían estas democracias, las potestades se extendieran hacia materias que dicen relación con la gestión de las instituciones. De esta manera, la mayor parte de las EFS cuentan con poderes para evaluar además de la legalidad y regularidad de las operaciones financieras, la economía y eficiencia, incluso poseen facultades para pronunciarse sobre aspectos más complejos, tales como la extensión en que se logran los objetivos preestablecidos en los programas gubernamentales (efectividad). A este tipo de auditorías se les denomina “Auditorías integrales” o “*Value for Money*”, y requieren de habilidades y recursos, de modo tal que se considera que el rol fundamental hoy en día de una EFS es agregar credibilidad a los informes de gestión que emite la acción administrativa. A su vez, existe la obligación de los sistemas democráticos de gobierno respecto a la rendición de cuentas de resultado de la acción hacia la comunidad (*accountability*) y, a su vez, dicha

comunidad tiene el derecho a que exista un organismo independiente que de fe acerca de la integridad y razonabilidad de los resultados presentados por la autoridad.

Es en este contexto donde surge la función de control de gestión y, especialmente, los PMG como mecanismo de modernización de la gestión pública, así como un instrumento de mejora de las condiciones salariales de los funcionarios públicos.

Desde 1998 y, posteriormente, con la implementación de la Ley N° 19.553, se inició el desarrollo de PMG en distintos servicios públicos con la intención de generar nuevos mecanismos de control sobre los procesos internos de las instituciones, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios de la institución que estén en calidad de contrata o planta. De esta manera, se establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual, cual brinda derecho a un incremento en las remuneraciones de los funcionarios del servicio respectivo en el año siguiente. De conformidad con la progresión dispuesta mediante la Ley N° 20.212, este incremento para 2007, 2008, 2009 y 2010 se ha traducido en un 5% de componente variable hasta 2010, con un 7,6%, según los grados de cumplimiento superiores a un 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 2,5% hasta un 3,8% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a un 90%.

A partir de 2001, los PMG se han centrado en el desarrollo de sistemas de gestión de las correspondientes a áreas estratégicas de las instituciones públicas, constituyéndose en el mejoramiento de la gestión y prácticas en los servicios públicos. Esto se ha traducido en nueve áreas y 16 sistemas distintos, cada uno de ellos con etapas o estados de avance definidos y con requisitos que permitan evaluar su cumplimiento, constituido en un programa de marco básico, avanzado y de calidad. A fin de profundizar los avances logrados en el nivel de desarrollo de los PMG, en que 22 servicios habían alcanzado etapas superiores definidas en el programa de marco básico en 2004, se estimó necesaria la aplicación de un estándar externo que continuara promoviendo la excelencia en la gestión de los servicios públicos. Con este fin, en la formulación presupuestaria de los PMG correspondientes a 2005, se incorporaron los primeros elementos para transitar hacia un mecanismo de certificación externa de sistemas de gestión para los servicios públicos a través de las Normas ISO 9001-2000, respondiendo además al compromiso establecido en el protocolo que acompañó el despacho del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público en 2004, suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional. De esta forma, desde 2005, los PMG cuentan con un programa marco avanzado que corresponde a la certificación bajo la norma ISO 9001-2000 de siete sistemas del programa marco básico anterior (otros seis lograron una certificación en primera instancia solamente).

Estos PMG se enmarcan en un conjunto de áreas comunes para todas las instituciones del sector público, denominado Programa Marco. Este incluye sistemas de gestión en las áreas de recursos humanos, calidad de atención a usuarios, planificación y control de gestión territorial, administración financiera y enfoque de género. El Programa Marco comprende etapas de desarrollo o estados de avance posibles de los sistemas de gestión indicados, en donde cada etapa establece los requisitos técnicos de acuerdo a lo tipificado en términos de contenidos y exigencias según características y requisitos básicos. Así, los PMG se formularon según el Programa Marco que incluye aquellos sistemas esenciales para un desarrollo eficaz y

transparente de la gestión de los servicios, respondiendo a las definiciones de políticas en el ámbito de la modernización de la gestión del sector público apoyado por una red de expertos. Seguido a este, el Programa Marco Avanzado consiste en la incorporación de los objetivos del Programa Marco básico y las exigencias de la Norma ISO 9001-2000, estas últimas en orden a certificar cada uno de los sistemas del PMG a través de organismos especializados en Norma ISO externos al ejecutivo. Así, la incorporación gradual al mecanismo de acreditación externa avanza desde el Programa Marco básico, acreditado por la red de expertos, a un Programa Marco Avanzado. Este último contribuyó al proceso de mejoramiento de gestión de los servicios públicos, incorporando metodologías de trabajo que introducen conceptos asociados a la mejora continua y a la calidad, lo que ha permitido constituir sistemas de gestión de la calidad en las instituciones públicas.

A partir de 2009, se profundizó en la incorporación del mecanismo de certificación externa a través de la norma ISO en los servicios públicos, en las perspectivas transversales y específicamente en la perspectiva territorial o de género.

Considerando estos avances, el Programa Marco de la Calidad contempla la implementación de un sistema de gestión de la calidad en los servicios públicos, certificando procesos de provisión de bienes y servicios, ampliando el alcance de la certificación de los sistemas de gestión del Programa Marco Avanzado a regiones e incorporándolos en el sistema de gestión de la calidad único para la institución.

Cuadro N° 1: Marco, Áreas y Sistemas del PMG

Área	Sistema	Marco básico	Marco avanzado	Marco de la calidad
Recursos humanos	Capacitación	2001- 2010	2005-2010	2009-2010
	Higiene y seguridad y mejoramiento de ambientes de trabajo	2001-2010	2005-2010	2009-2010
	Evaluación del desempeño	2001-2010	2005-2010	2009-2010
Atención a usuarios	OIRS	2001-2003		
	Simplificación de tramites	2001-2003	2005	
Calidad de atención a usuarios	Sistema integral de atención a clientes(as), usuarios(as) y beneficiarios(as) (ex OIRS)	2007-2010	2007-2010	2009-2010
	OIRS	2004-2006	2005-2006	
	Gobierno electrónico	2004-2010	2006	
	Sistema de acceso a la información pública	2009-2010		
	Sistema de seguridad de la información	2010		
Planificación estratégica	Planificación y control de gestión	2001-2003		
Auditoría interna	Auditoría interna	2001-2003		
Desconcentración	Compromisos de desconcentración 2000-2002 y compromisos adicionales	2001-2002		
Planificación/control/gestión territorial integrada	Planificación y control de gestión	2004-2010	2005-2010	2009-2010
	Auditoría interna	2004-2010	2005-2010	2009-2010
	Gestión territorial integrada	2004-2010	2005	2009
Administración financiera	Compras y contrataciones	2001-2010	2005-2010	2009-2010
	Administración financiero contable	2001-2010	2005-2006	
Enfoque de género	Enfoque de género	2001-2010		2009-2010

Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES, 2013.

El cuadro presentado refleja el desarrollo de las áreas y los compromisos que, para cada año, estableció el PMG. Algunos puntos que destacar al respecto son:

- » El gobierno de Ricardo Lagos logró introducir los sistemas a modo de coordinación abierta de los servicios públicos. Además, su característica fue un proceso de modernización haciendo énfasis en la simplificación de trámites, instalación de OIRS y compromisos de desconcentración (pasando a enfoque territorial). Por otra parte, incorporó como elementos particulares el proyecto de simplificación de trámites, la incorporación de tecnologías a la gestión y en la relación con los ciudadanos así como temas de género.
- » El gobierno de Michelle Bachelet incorporó elementos de información a la ciudadanía, lo cual se refleja en la Ley de Transparencia, desarrollo de las OIRS a nivel de sistemas de atención integral y modernización de los PMG al incorporar el programa avanzado y de

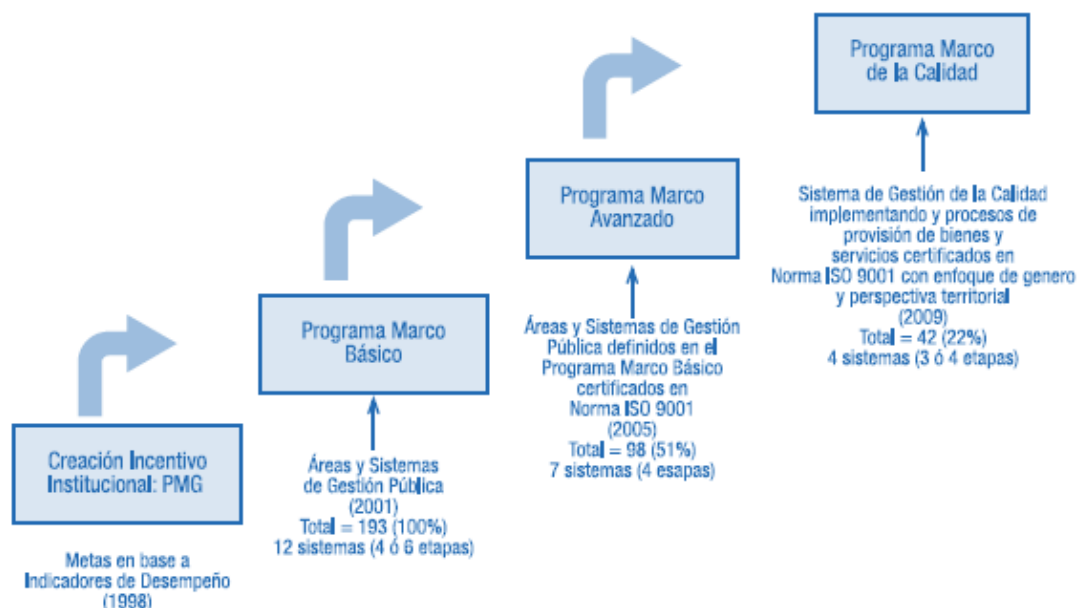
calidad, demostrando un claro interés por mejorar la gestión mediante estos instrumentos.

- » Se estableció una estabilidad e incorporación permanente de toda el área de recursos humanos, esta situación no se pareció en ninguna de las restantes del sistema PMG, lo que se traduce en la consiguiente mejora de los sistemas involucrados.
- » Es posible evidenciar una continua actualización de los sistemas en razón de los énfasis y desarrollo del modelo, lo anterior obliga a incorporar sistemas de mejora y énfasis políticos de las coyunturas o gobiernos de turno.
- » Elementos transversales de los gobiernos de Lagos y Bachelet están dados por su compromiso y desarrollo en materia de desconcentración, enfoque de género y atención ciudadana.

El gobierno de Sebastian Piñera asumió una perspectiva diferente en torno a los PMG, buscando simplificarlos y haciendo énfasis en el sistema de planificación y control de gestión con mayor detención en la medición de los indicadores. Esto generó un claro impacto en el desarrollo de los PMG, dejando la coordinación abierta por énfasis en el cumplimiento coordinados a nivel ministerial. El sistema de PMG que predomina hoy es el de monitoreo hasta el 80% de su relevancia sobre el cumplimiento, el cual busca establecer los niveles de cumplimiento sobre los resultados de los indicadores. Este gobierno, a diferencia de sus predecesores, no tan solo no incorpora ningún sistema, sino que además los eliminó, simplificando por tanto su propuesta y desarrollo.

Este breve recorrido en la historia de los PMG nos refleja el establecimiento del énfasis y diferencias entre gobiernos, acomodando los mismos a sus pretensiones y visiones con respecto a los desafíos y desarrollos de las administraciones públicas, esta aseveración la podemos reflejar en la siguiente figura.

Figura 1: Desarrollo del PMG (1998-2009)



Fuente: http://www.DIPRES.gob.cl/594/articles-60578_doc_pdf.pdf, 28 de junio de 2013.

Como podemos ver en la figura precedente, hoy tenemos como sistema de incentivos PMG uno similar a lo que se tenía en 1998 y, por tanto, es retrotraer los mecanismos y metodologías a lo que antiguamente se desarrollaba.

En relación a los sistemas de control de gestión y presupuesto por resultados, cabe comprender que los PMG de los servicios públicos se basan en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública para un cierto estándar predefinido, siendo su objetivo mejorar y modernizar la gestión pública. Así, este sistema de control de gestión hace énfasis en el desarrollo de información de desempeño, en formas de mediciones y/o evaluaciones con el objeto de cambiar el foco de atención desde los insumos a los resultados de las acciones públicas. Esto sigue el ejemplo de países como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia y Canadá donde se han realizado reformas orientadas al desempeño.

La gestión por resultados posee ciertos elementos básicos y estos van dirigidos a disponer de la necesaria información de desempeño, mecanismos y procesos que permitan el uso de esta herramienta para el análisis y toma de decisiones. Por otra parte, el presupuesto por resultado es definido como un presupuesto que presenta la información sobre lo que las instituciones han hecho y esperan hacer con los recursos entregados, información que puede ser presentada como parte de la documentación del presupuesto público. Este presupuesto por resultados es una forma de presupuestación que vincula los recursos distribuidos e información de desempeño, relacionándolos de manera indirecta o directa.

La vinculación indirecta significa que la información de desempeño es activamente usada para informar las decisiones a lo largo del presupuesto en conjunto con otra información (aunque no necesariamente la información de desempeño determinará los recursos destinados finalmente). La vinculación directa se refiere a que la asignación de recursos está directa y explícitamente vinculada a unidades de desempeño, utilizando formulas/contratos con indicadores específicos.

Cabe señalar que el sistema de presupuesto por resultados fija sus objetivos en todo el sistema de presupuesto. Los objetivos que se pretenden lograr son disciplina fiscal y eficiencia en la asignación de recursos, distribuyéndolos de acuerdo con las prioridades de gobierno y la efectividad de los programas. Este sistema de control de gestión por resultado comprende instrumentos como indicadores de desempeño, evaluaciones de programas institucionales (comprensiva del gasto), formato estándar de presentación de programas a financiamiento en el presupuesto (fondo concursable), PMG y balance de gestión integral (BGI).

Los instrumentos mencionados anteriormente, además de estar todos ellos integrados al proceso presupuestario, generan sinergia derivada de los elementos conceptuales de sus diseños y de sus procedimientos.

3. MODELO EUROPEO DE EXCELENCIA, AUTOEVALUACIÓN, ASEGURAMIENTO Y PLANIFICACIÓN DE LA CALIDAD

En la década de los 80 —y ante el hecho de que la calidad se convirtió en uno de los principales tópicos de la gestión, siendo uno de los elementos con referencia más competitiva en muchos de los mercados y siendo exigencia para proveer otros sectores de la economía—, se constituyó en 1988 la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad con el fin de reforzar la posición de las empresas europeas en el mercado mundial, impulsando en ellas la calidad como factor estratégico clave para lograr una ventaja competitiva global.

Siendo el reconocimiento de los logros uno de los rasgos de la política desarrollada por la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, en 1992 se presentó el Premio Europeo a la Calidad para empresas europeas, utilizando los criterios del Modelo de Excelencia Empresarial o Modelo Europeo para la Gestión de Calidad.

Este modelo se divide en dos grupos de elementos: los cinco primeros corresponden a criterios de agentes, cuales describen cómo se consiguen los resultados (evidenciables). Los cuatro últimos, son los criterios de resultados, cuales describen qué ha conseguido la organización (medibles). Así, estos nueve criterios abarcan los principios claves cuales son: (1) liderazgo, el que implica que para obtener el grado de calidad para las empresas es relevante el cómo se gestiona la calidad, llevando así a la organización hacia la mejora continua. (2) Estrategia y planificación, clarificando el cómo se refleja la calidad en la estrategia propuesta. (3) Gestión de las personas, entendiendo cómo se libera todo el potencial de las personas dentro de la organización. (4) Recursos, abogando al cómo se gestionan eficazmente los recursos de la organización en apoyo de la estrategia. (5) Sistemas de calidad y procesos, declarando cómo se adecuan los procesos para garantizar la mejora permanente de las organizaciones. (6) Satisfacción del cliente, determinando cómo percibe el cliente externo sus productos o servicios. (7) Satisfacción del personal dentro de la organización, entendiendo la relevancia que tienen los colaboradores para el cumplimiento de todos los quehaceres de la organización. (8) Impacto de la sociedad, percibiendo cómo la ciudadanía percibe a la organización en la comunidad. Finalmente, (9) resultados del negocio, cual comprende cómo la organización alcanza los objetivos en cuanto al rendimiento económico previsto.

Una de las grandes ventajas de la definición del modelo europeo de excelencia es su utilización como referencia para una autoevaluación, proceso en virtud del cual una organización se compara con los criterios del modelo para establecer su situación actual y definir objetivos de mejora. Con esto se entiende la calidad como un recurso el cual debe ser constante y repetido en los procesos para lo cual se controla. Para esto se acuña el término de aseguramiento de la calidad, el cual nace como una evolución natural del control de calidad que resultaba limitado y poco eficaz para prevenir la aparición de defectos. Así, se hizo necesario crear sistemas de calidad que incorporasen la prevención como forma de gestión y que sirvieran para anticipar los errores antes de que se produjeran. De esta manera, un sistema de calidad se centra en garantizar que lo ofrecido por una organización cumpla con las especificaciones establecidas previamente, asegurando una calidad continua a lo largo del tiempo, elementos en los que los sistemas de mejoramiento de gestión cobran vital importancia.

Con el establecimiento de un sistema de gestión de calidad, las normas ISO aportan las reglas básicas para su desarrollo, siendo totalmente independientes del fin de la organización o del producto o servicio que proporcione. En ese aspecto, en los últimos años se está poniendo en evidencia que no basta con mejoras que se reduzcan a través del concepto de aseguramiento de la calidad, sino que la concepción de la calidad sigue evolucionando, hasta llegar hoy en día a la llamada gestión de calidad, en la cual la norma ISO 9000 es la base en la que se asientan los nuevos sistemas. De esta manera, es fundamental centrarse en el proceso de planificación y estrategia con el cual se definirá la calidad para, de esta manera, proporcionar un enfoque sistemático en relación a la fijación de objetivos de calidad y la consecución de estos, manteniendo una visión eje de toda la organización en su conjunto.

Esta evolución ayuda a comprender la génesis de la necesidad de ofrecer una mayor calidad del producto o servicio que se proporciona al cliente y/o usuario. Así, la calidad no se ha convertido únicamente en uno de los requisitos esenciales del producto o servicio, sino que en la actualidad es un factor estratégico clave del que dependen la mayor parte de las organizaciones tanto privadas como las públicas, no solo para mantener su posición en el mercado y la asignación presupuestaria, sino incluso para asegurar su permanencia y más aún potenciar la credibilidad de todos los servicios brindados a la sociedad. Así, se hace relevante considerar al menos algunos de los elementos descritos en este apartado, cuales podrían sin duda potenciar los sistemas de mejoramiento de la gestión de todas nuestras instituciones, teniendo como foco la calidad interna institucional, tanto en el desarrollo de sus actividades como en la relación de trato de sus integrantes y, por otro lado, un foco en el recibimiento de los usuarios y beneficiarios del sistema público de gestión.

4. DESVIRTUALIZACIÓN Y PÉRDIDA DE INTEGRALIDAD

Como principio, es conveniente destacar que la integralidad es un término de carácter polisémico, consistiendo uno de ellos en realizar un conjunto articulado continuo de acciones preventivas y curativas, individuales y colectivas, en los diferentes grados de complejidad del sistema, donde los servicios deben estar organizados para realizar una atención ampliada de las necesidades de la población a la que atienden (Mattos, 2001). Así, se puede entender la integralidad como un conjunto amplio de acciones, un acompañamiento diferenciado y ampliado de los individuos, no solo de sus consultas (atención).

La desvirtualización y pérdida de integralidad puede redundar en mayor o menor grado de racionalización, legitimación política y democratización de los servicios. Así, esta desvirtualización como inadecuación del dimensionamiento del sistema de gestión en su conjunto y la ciudadanía, se vuelve un impedimento para atender las necesidades sociales, comprometiendo la integralidad.

Al respecto, es interesante poder analizar los resultados del PMG desde su creación. Para ello, se muestran los resultados a 2012 por institución y, posteriormente, se refuerza con los mismos por dotación:

- » Es interesante ver como desde 1998 hasta 2012 la cobertura de instituciones públicas adscritas al PMG ha crecido en un 157%. Por tanto, podemos afirmar que el nivel de instalación de este instrumento está llegando a su punto culmine. Esta conclusión es interesante en la perspectiva de la cobertura del mismo y los niveles de incidencia del instrumento en razón de las organizaciones de la administración pública en general.
- » A nivel de resultado de las instituciones, es importante ver como el peor resultado está en el año de creación de los PMG como sistemas de gestión y, luego, esos resultados comparativamente mejoran, no obstante siguen siendo malos (2003 y 2004). La explicación para 2003 y 2004 es que son los años donde la aplicabilidad y nivel de desarrollo de los sistemas se complejiza y, por tanto, se generan los errores de diseño y validación.
- » Así también, los menores resultados en 2006 y 2007 se deben a la incorporación del SIAC e instauración del marco avanzado.

Cuadro N° 2: Cumplimiento PMG por institución

AÑO	90%-100%	% Institución	75%-89%	% Institución	Menos de 75%	% Institución	Total
1998	93	83,0%	14	12,5%	5	4,5%	112
1999	163	93,7%	10	5,7%	1	0,6%	174
2000	161	92,0%	6	3,4%	8	4,6%	175
2001	116	66,3%	29	16,6%	30	17,1%	175
2002	139	79,4%	28	16,0%	8	4,6%	175
2003	132	75,0%	36	20,5%	8	4,5%	176
2004	134	74,9%	35	19,6%	10	5,6%	179
2005	152	85,4%	22	12,4%	4	2,2%	178
2006	138	77,5%	32	18,0%	8	4,5%	178
2007	145	81,5%	27	15,2%	6	3,4%	178
2008	162	87,1%	22	11,8%	2	1,1%	186
2009	171	91,9%	14	7,5%	1	0,5%	186
2010	174	92,6%	11	5,9%	3	1,6%	188
2011	182	94,8%	9	4,7%	1	0,5%	192
2012	174	89,2%	14	7,2%	7	3,6%	195

Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES, 2013.

A continuación mostramos los resultados por dotación presentando las tablas y un gráfico, donde se puede concluir lo siguiente:

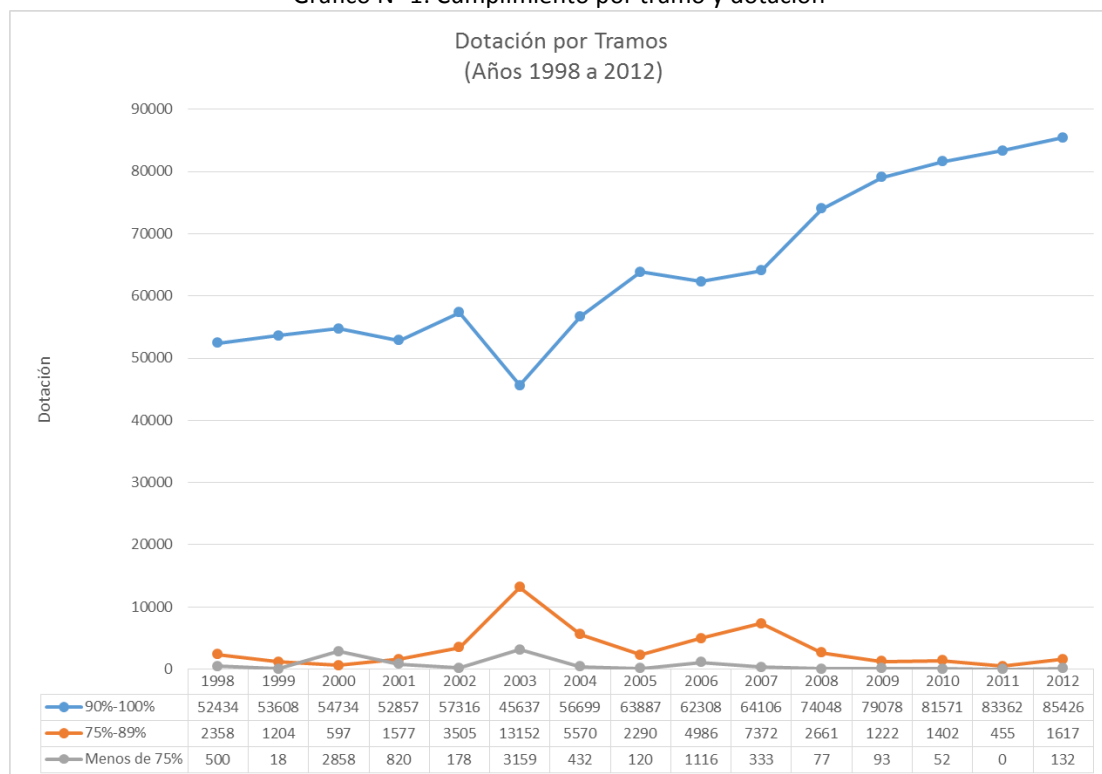
- » Existe una cierta relación con los cambios de gobierno entre Frei, Lagos y Bachelet que denotan menores cumplimientos, lo que se explica por la incorporación de nuevos sistemas o propuestas más ambiciosas, tendencia que se cambia con el cambio al gobierno de Piñera.
- » Las diferencias a nivel agregado de los resultados entre dotación e instituciones, se explican por las diferencias en las dotaciones de los distintos servicios públicos, donde podemos indicar, como lo señalan las cifras, que a mayor envergadura de la institución menor es el riesgo de incumplimiento de alguno de los sistemas.
- » Se puede apreciar que la dotación sin bonificación es muy baja, lo que demuestra una preocupación relevante por parte de los equipos técnicos que desarrollan el PMG.

Cuadro N° 3: Cumplimiento PMG por dotación

AÑO	90%-100%	% Dotación	75%-89%	% Dotación	Menos de 75%	% Dotación	Total
1998	52.434	94,8%	2.358	4,3%	500	0,9%	55.292
1999	53.608	97,8%	1.204	2,2%	18	0,0%	54.830
2000	54.734	94,1%	597	1,0%	2.858	4,9%	58.189
2001	52.857	95,7%	1.577	2,9%	820	1,5%	55.254
2002	57.316	94,0%	3.505	5,7%	178	0,3%	60.999
2003	45.637	73,7%	13.152	21,2%	3.159	5,1%	61.948
2004	56.699	90,4%	5.570	8,9%	432	0,7%	62.701
2005	63.887	96,4%	2.290	3,5%	120	0,2%	66.297
2006	62.308	91,1%	4.986	7,3%	1.116	1,6%	68.410
2007	64.106	89,3%	7.372	10,3%	333	0,5%	71.811
2008	74.048	96,4%	2.661	3,5%	77	0,1%	76.786
2009	79.078	98,4%	1.222	1,5%	93	0,1%	80.393
2010	81.571	98,2%	1.402	1,7%	52	0,1%	83.025
2011	83.362	99,5%	455	0,5%	-	0,0%	83.817
2012	85.426	98,0%	1.617	1,9%	132	0,2%	87.175

Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES, 2013.

Gráfico N° 1: Cumplimiento por tramo y dotación



Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES, 2013.

5. CONCLUSIONES

1. La pérdida de integralidad es una de las premisas de este seminario. Al respecto, y de acuerdo al estudio desarrollado, compartimos que aquella sin duda afecta al sistema. Primero, desde 2011 existe una decisión política de relacionar el PMG con los resultados de indicadores de gestión, lo que hace perder de vista los otros sistemas de gestión vinculados a la política pública transversalmente, como puede ser la mejora de los puntos de atención, el desarrollo de sistemas de calidad e incluso nuevos paradigmas como la excelencia u otros. Esto quiere decir que no existen áreas de desarrollo transversales al sector público, sino un énfasis en puntos particulares de cada uno de los servicios públicos que comprometen PMG. Lo que se debiese hacer es generar nuevos sistemas de desarrollo en el sector público, tales como los vinculados a participación y control ciudadano, innovación, potenciar el de género, ampliar los de enfoque territorial, entre otros. Así también, la mejora de la gestión en términos de eficacia con el cumplimiento de las metas, la relación con el ciudadano en términos de legitimidad y generar vasos comunicantes con el usuario beneficiario, obteniendo información relevante para la mejora de los bienes y servicios que prestan las administraciones públicas.
2. Una tarea importante es la incorporación bajo este mismo esquema y porcentajes a los municipios, hospitales, entre otros sectores que son administraciones públicas como las restantes y no están incorporadas con este nivel de desarrollo. Es relevante que pasemos a desarrollar capacidades institucionales de mejora en áreas que sean relevantes para el país y que deben desplegarse en todo el territorio. De esta manera, la administración del Estado da un salto cualitativo en la mejora de la gestión, capacidad institucional y equidad en sus recursos humanos.
3. Tomando en consideración que los resultados de los indicadores de cumplimiento han escalado a sus resultados máximos, afectando negativamente en el desafío, el énfasis en los indicadores (sistemas de monitoreo), hace regresarnos a 1998, donde cada servicio comprometía indicadores de gestión y, en base a sus resultados, se establecía el nivel de cumplimiento. Esto se traduce en la práctica en desconocer y no aprovechar los niveles de desarrollo alcanzados por la administración pública chilena en estos 15 años de existencia de los PMG.
4. En cuanto a la desvirtualización de los PMG, esta se da principalmente debido a los elementos siguientes:
 - » Incorporación de los incentivos en las remuneraciones de manera permanente, incluso en los llamados a concursos.
 - » Disminución de estándares de cumplimiento de indicadores, donde se establece sobre el 85% y no sobre el 95% como era anteriormente, lo cual es sin duda un retroceso que no requiere nuestra administración pública.
5. Los PMG reflejan los énfasis y visiones ideológicas aplicadas a la gestión. Así, podemos decir que el gobierno de Frei modernizó y creó los PMG. Lagos los implementó y desarrolló incorporando sistemas vinculados a las TIC en la relación con los usuarios, descentralización y compromisos de gobiernos. Bachelet creó el SIAC, el que apuntó al desarrollo de los sistemas de atención, el acceso a la información y la seguridad de la

misma. Y, finalmente, Piñera busca solo medir resultados de la gestión, no desarrollando así ningún sistema.

6. Los datos indican altos índices de cumplimiento organizacional por parte de los funcionarios del sector público, lo que reflejaría un estilo de aprendizaje organizacional (Swieringa & Wierdsma, 1992) orientado al proceso colectivo del aumento de las competencias disponibles en el desarrollo de los sistemas de gestión, demostrado año a año con el cumplimiento de las metas comprometidas. Así, y con el fin de potenciar este elemento, es propicio centrar la preocupación en el alto porcentaje de trabajadores a contrata en el sector, elemento que genera inestabilidad e inseguridad laboral. Ello puede redundar en desvinculaciones voluntarias o incidencia de despidos en los que ambos elementos son reflejo de procesos de gestión desarrollados deficientemente por parte de las instituciones (Cross & Travaglione, 2004; Spreitzer & Mishra, 2002), ya sea por estimar erróneamente las tendencias del mercado o dirigir equivocadamente la planificación y ejecución de estrategias organizacionales, todo lo cual genera resultados económicos negativos, que más tarde definirán un ajuste laboral reactivo de las personas.

6. REFERENCIAS

- Cross, B. & Travaglione, A. (2004). The times they are a-changing: Who will stay and who will go in a downsizing organization? *Personnel Review*, 33(3), 275-290.
- Lepak, D., y Snell, S. (2002), "Examining the Human resource Architecture: The Relationships among Human Capital, Employment, and Human Resource Configurations", *Journal of Management*, 28(4) 517–543.
- Mattos R A. (2001). Os sentidos da integralidade: algumas reflexões acerca de valores que merecem ser definidos. En: Pinheiro R, Mattos e R A. *Os Sentidos da Integralidade na atenção e no cuidado à saúde*. Rio de Janeiro: UERJ/ IMS/ ABRASCO; p. 39-64
- Salcedo, Eugenio. 2004. VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Disponible en <http://www.uimuni-cipalistas.org/viicongreso/viicon-gresouim.htm> [13-12-2006].
- Spreitzer, G. & Mishra, A. (2002). To stay or to go: Voluntary survivor turnover following an organizational downsizing. *Journal of Organizational Behavior*, 23, 707-729.
- Swieringa, J. and Wierdsma, A. (1992), *Becoming a Learning Organization*, Addison-Wesley, Reading, MA.