

Postfacio

Propuestas para la continuación del PMG chileno mediante la profundización en la gestión orientada a usuarios



Marzo, 2010

Unidad de Reducción de Pobreza y Gestión Económica
Región de América Latina y el Caribe

Documento del Banco Mundial

Documento preparado a pedido de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), como parte del Acuerdo Marco de Asistencia Técnica de Costo Compartido 2009 entre el Gobierno de Chile y el Banco Mundial. Este documento resume las principales conclusiones del estudio realizado por el Banco Mundial.

Agradecimientos

El Banco Mundial agradece la colaboración de las autoridades chilenas para la preparación de este Postfacio. En particular, la apertura y la experiencia del equipo de la División de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados, dirigido por Heidi Berner, fue esencial para entender la situación actual del PMG en sus fortalezas y debilidades, sus restricciones y sus posibilidades. El equipo del Banco Mundial fue liderado por Fernando Rojas, Especialista Líder en Gestión del Sector Público (Gerente del estudio). El equipo principal incluyó a Mariano Lafuente, Analista de Gestión del Sector Público (co-gerente del estudio) y Daniela Felcman, Consultora, y contó con la continua orientación de Nick Manning, Gerente de la Unidad de Gestión del Sector Público para América Latina del Banco Mundial. El informe contó con valiosos aportes de Salvador Parrado, Alfred Urfer, Luis Domingo Lopez Díaz y Geoffrey Shepherd (Consultores). Salvador Parrado llevó el liderazgo en la identificación de propuestas de nuevas fases que puedan capitalizar los logros obtenidos por el PMG.¹

Acrónimos

CAF	<i>Common Assessment Framework</i>
CSE	<i>Customer Service Excellence</i>
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión
EFQM	European Foundation for Quality Management (Fundación Europea para la Gestión de la Calidad)
ISO	International Organization for Standardization
BSC	Balanced Score Card (Cuadros de Mando Integrales, CMI)

¹ Este postfacio al Informe de Evaluación del PMG preparado por el Banco Mundial (BM) en 2007-2008 fue producido en el marco del acuerdo 2009-2010 del fondo conjunto para actividades analíticas Banco Mundial-Gobierno de Chile. Dicho acuerdo previó los siguientes entregables y actividades: (i) co-organización y participación en un Seminario internacional de presentación del PMG y del informe de evaluación que preparó el BM sobre este programa (Julio 9, 2009); (ii) discusión de modelos de calidad de gestión compatibles con los desarrollos del PMG (Segundo semestre del 2009); (iii) resumen del informe de evaluación del BM (versión en Inglés, enero 2010), y (iv) este Postfacio al estudio, que contiene propuestas para futuros desarrollos del PMG de cara al marco de gestión orientado a resultados y la atención de las necesidades de control de calidad de los servicios al cliente. Con fines de integración de las recomendaciones del Banco en un único documento, el Resumen de la evaluación del Banco incluye las principales ideas de este Postfacio

Tabla de Contenido

1. Introducción.....	4
Antecedentes.....	4
Objetivo de este Postfacio.....	6
Las secciones de este Postfacio.....	8
2. Calidad y elección.....	8
Calidad.....	9
Elección.....	10
3. Camino a seguir, ¿modelos de excelencia o modelos centrados en los usuarios?	12
La gama de modelos de mejoramiento de las rutinas o los métodos de trabajo.....	12
4. La experiencia OECD con los modelos centrados en los usuarios	15
El Customer Service Excellence en el Reino Unido.....	15
5. La adaptación del modelo centrado en los usuarios al caso chileno	18
Recuadro No.2	24
El incentivo para el mejoramiento continuo de la gestión.....	24
La combinación de modelos focalizados en la satisfacción del cliente	
con modelos focalizados en medidas objetivas de mejoramiento de la gestión.....	25
6. Conclusiones	28
Transición al nuevo Marco.....	29
Referencias citadas	33
Anexo 1: Las preguntas guía para este Postfacio.....	34
Anexo 2: Los Modelos de Gestión de Calidad en Países OECD	35
Anexo 3: El Marco Común de Evaluación (CAF)	42
Anexo 4. Revisiones de capacidad en el Reino Unido (UK Capability Reviews).....	52

1. Introducción

Antecedentes.

1. El Banco Mundial (BM) produjo entre 2008 y 2009 una evaluación del Programa de Mejoramiento de Gestión chileno². La evaluación cubrió las tres dimensiones principales del PMG, esto es, (i) el mejoramiento de la administración mediante fortalecimiento progresivo de los sistemas de gestión, (ii) del impacto de un estímulo salarial a las instituciones que alcancen sus metas de mejoramiento de los sistemas básicos de gestión y (iii) el enriquecimiento de las decisiones de asignación de recursos presupuestarios dirigidas al fortalecimiento de las unidades del gobierno y a los estímulos necesarios para la elevación de su productividad.

2. La evaluación del Banco Mundial concluyó que el PMG ha realizado una importante contribución a la mejora de la gestión pública en Chile, a través de la incorporación de estándares generales de calidad en el diseño de los sistemas de gestión claves y en la implementación y gestión de esos sistemas estandarizados. Estas inversiones sin duda han hecho a estos sistemas más efectivos. El PMG también ha experimentado con un incentivo innovador para mejorar la gestión en las agencias a través de un incremento salarial institucional. Adicionalmente, y en parte a través de la incorporación dentro del más amplio Sistema de Evaluación y Control de Gestión, el PMG fue integrado efectivamente con el ciclo presupuestario. Finalmente, la certificación externa de los Sistemas de las agencias a través del Marco Avanzado del Programa ha tenido varios efectos positivos, incluyendo el aumento en la credibilidad del PMG dentro del gobierno y la motivación a una mayor participación en el Programa por parte de los jefes de las agencias.

3. Por otra parte, dicho estudio encontró que el concepto de calidad que busca el PMG es predominantemente normativo, antes que creativo. En efecto, el PMG se concentra en la implementación de normas preestablecidas, y por lo tanto parece corresponder más con el concepto de calidad adoptado por otros países de la OECD en los años cincuenta, en donde el seguimiento de las normas era sinónimo de calidad. No obstante, el gobierno está considerando la posibilidad de que el PMG expanda sus objetivos, al menos en algunas agencias, para alinearse con conceptos más contemporáneos de calidad.

4. Encontró también que el PMG podría ser considerado un sistema *sui generis* en lo que respecta a su método de funcionamiento. Por su naturaleza *sui generis*, el PMG no se puede beneficiar del benchmarking con otras agencias internacionales. El sistema es administrado de una manera centralizada siendo relativamente rígido, dificultando la diferenciación o adaptación entre agencias. Respecto a la posibilidad de cohabitación con otros sistemas, el PMG en un principio no sería fácilmente adaptable. Por hallarse tan concentrado en rutinas administrativas muy básicas y específicas, podría ocurrir que

² Banco Mundial (2007), Chile: Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la gestión (PMG), Informe Final, Diciembre

en la práctica entrara en conflicto con ciertos sistemas que operan en funciones más elevadas de gestión.

5. El estudio del BM encontró, por último, que dada la naturaleza *sui generis* del sistema PMG, todo el sistema es controlado desde el centro del gobierno. No obstante, si Chile quisiera que el objetivo de su sistema evolucionase en línea con los conceptos actuales de calidad en la OCDE, es decir, la satisfacción de los ciudadanos y la mejora continuada, sería necesario ceder, aunque sea sólo parcialmente, parte del control central a favor de las agencias y fomentar la autonomía de los gestores y directivos.

6. Dados esos hallazgos, el estudio recomendó, entre otras cosas, que el PMG se focalizara gradualmente en el mejoramiento del servicio a los clientes institucionales de cada unidad de gobierno. Recomendó también delegar gradualmente en las unidades de la administración la selección de las estrategias de fortalecimiento de la gestión que mejor se adecúen a cada agencia individualmente considerada.

7. La premisa de la primera de aquellas recomendaciones era que la administración pública chilena estaba por alcanzar ya la etapa de la instalación de servicios básicos comunes a toda unidad de gobierno y que, sobre esta base, era posible pasar del mejoramiento de los procesos internos de la administración a un marco de gestión orientada a resultados y atención al usuario o cliente del servicio más flexible. En atención a esta recomendación, el Gobierno de Chile solicitó al Banco Mundial la presentación de prácticas de otros países dirigidas a controlar la calidad del servicio al cliente institucional y una recomendación de aquellas prácticas que parecieran más ajustadas al orden institucional y a la etapa de desarrollo en que se encuentra la administración pública chilena. Este Postfacio contiene las respuestas del BM a esa solicitud. Son respuestas iniciales, que deberían ser profundizadas una vez el Gobierno de Chile exprese preferencia por todas o algunas de las vías propuestas en las recomendaciones.

8. Chile ha avanzado considerablemente en su focalización en el cliente desde que se comenzó a divulgar el estudio del BM, en la primera mitad del 2009. En primer lugar, la DIPRES continuó desarrollando el Programa Marco de Calidad, o tercera fase del PMG, que busca la certificación de aquellos procesos que conducen a los productos finales de cada unidad ejecutora del Gobierno –y no a meros procesos internos. En segundo lugar, en 2009, el Congreso aprobó la Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública que regula el principio de transparencia de la función pública y demanda a los órganos del Estado desarrollar un proceso de fortalecimiento de algunas áreas de gestión y la implementación de otros requerimientos técnicos necesarios. El Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana (SIAC) ha cumplido la función de soporte para el funcionamiento de la Ley en un amplio número de servicios públicos.³ Además,

³ El SIAC es una herramienta para mejorar los procesos de atención de los Servicios Públicos a la ciudadanía. Esta herramienta se aplica como tal a los servicios públicos, a través de las metas de eficiencia institucional en las instituciones autónomas y a través del SAIP (Sistema de Acceso a la Información Pública, SAIP) en las instituciones sin atención directa al público. El Sistema de Acceso a la Información

recientes reformas, como la Reforma Previsional, prestaron especialísima atención a las expectativas y la satisfacción del cliente-ciudadano y liberaron la creatividad de los gerentes de la reforma –mas allá de los sistemas respaldados en las fases actuales del PMG- para identificar el cliente y facilitarle al máximo el acceso al servicio.

Objetivo de este Postfacio.

9. Una vez desarrolladas las fases iniciales del PMG, desde la creación del programa con metas basadas en indicadores de desempeño, seguida de la implantación del Marco Básico (primera fase) en 2001, el programa de Marco Avanzado en 2005 (segunda fase) y la certificación ISO 9001 de servicios y productos ya en la etapa del programa Marco de Calidad (tercera fase), el Gobierno de Chile está buscando llevar al PMG a una etapa más avanzada.⁴ Más concretamente, busca avanzar hacia un programa de resultados y satisfacción del cliente, a partir de aquellos logros ya alcanzados en materia de insumos de fortalecimiento de capacidad (sistemas básicos de gestión). El desafío actual consiste en actualizar el enfoque y las metas del PMG.

10. La re-focalización del PMG en la atención al cliente y en la gestión orientada a resultados toca directamente con la modernización de la gestión e inevitablemente afecta, aunque sólo indirectamente, las otras dimensiones del PMG: el incentivo a la productividad laboral y el presupuesto informado por resultados. El PMG es un programa multidimensional y complejo y este Postfacio no puede eludir la responsabilidad de sugerir las consecuencias que tendría la introducción de metas flexibles e individualizadas de mejoramiento de la gestión, en lugar de sistemas, áreas y etapas estandarizadas, sobre el diseño conceptual y la operación integral del Programa.

11. Este Postfacio ofrece recomendaciones derivadas de la experiencia de los países de la OCDE sobre posibles próximos pasos para continuar con la senda iniciada por el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en el año 1998⁵ Se analizaron

Pública sólo es comprometido por aquellos servicios que no atienden usuarios finales, y por tanto se encuentran actualmente eximidos del Sistema Integral de Atención ciudadana (SIAC)

⁴ El estudio del BM sobre el PMG analiza el diseño, la gestión y los resultados de las dos primeras de estas fases. La tercera fase apenas se iniciaba cuando el estudio fue dado a la divulgación; por ello, esta última fase no ha sido aún objeto de evaluación.

⁵ La preparación de este Postfacio por parte del equipo del Banco Mundial (BM) se benefició de otros estudios preparados por el BM de manera casi simultánea. Esos estudios y sus aéreas de contribución a este Postfacio fueron principalmente los siguientes: (i) el estudio del BM sobre capacidades y arreglos institucionales para la planeación y el desarrollo regional (Chile – Regional Development Planning. In the Context of Chile’s Evolving Regional Policy --The Case of Regions I and XV, 2007), el cual ilustró las tensiones entre la alta competencia técnica de los Servicios o las agencias ejecutoras centrales y la identificación y satisfacción de las prioridades regionales y locales. (ii) El estudio del BM sobre la “Gestión de la Reforma Pensional de Chile – Un sistema público-privado, apoyado en soluciones tecnológicas, para la mayor focalización en el cliente” (2009), demostró la voluntad de la administración pública de avanzar hacia una gestión orientada por la demanda del usuario –y de un usuario cada vez más sofisticado, y (iii) el estudio sobre “Evaluación de Políticas Públicas en la OECD” (2009) puso de presente la manera como la experiencia internacional más avanzada ha desarrollado la función de evaluación de políticas de manera diversificada en cuanto a los actores que participan en ella y de manera escalonada, según se trate de

programas nacionales de mejora de la gestión de la calidad de la OCDE. En atención a las características de la administración pública chilena se ha tomado preferentemente la experiencia del Reino Unido por las semejanzas que se dan entre los dos sistemas: sistemas políticos-administrativos centralizados, introducción de cuasi-mercados en la prestación de algunos servicios públicos, utilización de los incentivos económicos individuales o institucionales, centralización de los programas de reforma con un énfasis inicial en la gestión por objetivos y existencia de una organización del nivel central (Cabinet Office en el Reino Unido, DIPRES en Chile) a cargo del diseño, implantación y monitoreo de los planes globales de reforma.

12. Los logros alcanzados ya en la implantación del PMG, que incluyen los desafíos inherentes a la ejecución de un programa de este tipo, complejo y de mediano plazo, ofrecen una buena base para continuar en la profundización de las mejoras. Ello porque a lo largo de todo este período los servicios han conseguido implantar un mejoramiento de la gestión por objetivos vinculados a resultados, además de introducir una cierta cultura de la calidad a partir del análisis y la mejora continua de procesos con la implantación del modelo ISO, especialmente en la tercera fase del PMG o fase del Marco de Calidad. Este es un activo privilegiado de Chile, aún cuando se lo compara con algunos otros países de la OECD; por ello, cabe continuar acreditándolo mediante más y mejores servicios públicos dirigidos a una población cada vez más exigente.

13. Las discusiones habidas entre el equipo del BM y el equipo de la División de Control de Gestión de la DIPRES durante la segunda mitad del año 2009 permitieron seleccionar los modelos y los instrumentos concretos para enfocar la reorientación del PMG. En una primera aproximación, el gobierno chileno le había encomendado al Banco Mundial que indagara sobre la utilidad de los modelos de excelencia (modelo Baldrige – Estados Unidos o EFQM (modelo europeo) para mejorar la calidad de los servicios públicos chilenos.⁶ Este Postfacio sintetiza la respuesta a aquellas inquietudes del 2009 con el siguiente argumento: Se reconoce que los modelos de excelencia son útiles en la mejora de la calidad de los servicios públicos, como lo demuestra la cantidad de organizaciones públicas que lo han utilizado en los países de la OCDE. Sin embargo, muchos de estos modelos de excelencia no son recomendables como continuación del PMG por su exhaustividad, un énfasis no exclusivo en los usuarios y su alto costo de implantación. Con base en esta consideración, el equipo del BM descartó muchos de los modelos que podrían ser interesantes para otros propósitos o para otro contexto.

14. En cambio, los modelos que se centran de forma casi exclusiva en la mejora de los servicios entregados a los usuarios son más simples de administrar, se centran más

políticas sectoriales o intersectoriales o de políticas más o menos conexas con las prioridades de desarrollo del gobierno y del país.

⁶ El CAF fue propuesto sumariamente en el estudio de evaluación del PMG realizado por el BM en 2008-2009, entre otros posibles modelos de control de calidad que pudieran servir de referentes para fases subsiguientes del PMG que se orientaran directamente al servicio al cliente.

en la entrega de servicios al usuario y son menos costosos en recursos⁷, por lo que pueden ser de utilidad en la continuación del PMG. Dentro de estos últimos, este Postfacio recomienda en particular el modelo de Excelencia en el Servicio al Cliente (*Customer Service Excellence, CSE*). Además, el estudio propone que Chile considere también modelos simples que presuponen mayor delegación del análisis del problema y de la estrategia de solución en las propias unidades de gobierno interesadas en su mejoramiento. Entre estos últimos, el BM recomienda la consideración del modelo *Common Assessment Framework, CAF* (Marco de Evaluación Común, en español), y el de los *Capacity Reviews* que se practican en el Reino Unido. Estos dos últimos ya habían sido presentados y sugeridos en el informe de evaluación 2008-2009 del BM. Todos estos modelos podrían convivir y reforzarse entre sí bajo la condición de que se relaje el grado de centralismo y de estandarización que requiere actualmente el PMG.

Las secciones de este Postfacio.

15. El Postfacio se ha estructurado en cinco partes. En la sección 2 se define la calidad y se plantea cómo combinarla con el concepto de elección, referido más bien a la variedad o modalidad del servicio que a la elección de proveedor. En una sección 3 se argumenta que un modelo de gestión orientado hacia los usuarios podría muy bien suplementar modelos simples de excelencia vinculado a toda la organización. En la sección 4 se examinan las características de dos modelos simples y orientados directamente a los usuarios, prestando atención a las características de interés en el contexto chileno. En la sección 5 se recomienda cómo adaptar estos modelos para la continua modernización de la administración pública chilena. Esta sección incluye una discusión de las repercusiones que la introducción de tales modelos tendría sobre las otras dos dimensiones del PMG: la dimensión de gestión del recurso humano mediante incentivos institucionales a la productividad y la dimensión de contribución al presupuesto informado por resultados. Finalmente, la última sección resume brevemente los principales puntos de este Postfacio.

2. Calidad y elección

16. El Gobierno de Chile aspira a avanzar hacia la realización de controles de quasi mercado de los servicios públicos, en los que la satisfacción del usuario sirva como verificación principal del encuentro entre demanda y oferta. Como antecedente se cuenta, entre otros, con la reciente introducción de cierta competencia público-privada, destinada a elevar continuamente la calidad del servicio al usuario, en la gestión de las pensiones de jubilación. En definitiva el gobierno quiere avanzar hacia la utilización de la elección de los usuarios como palanca para elevar la calidad del servicio. En lo que concierne al lado de la *elección del usuario* de la ecuación, esta sección arguye por un tipo de *elección*: la *elección de la modalidad del servicio* ofrece ventajas frente a la *elección del proveedor*, cuando menos en una primera fase del mejoramiento de la

⁷ La evaluación del Banco Mundial estimó que el costo anual de implementar el PMG es de aproximadamente 77 millones de dólares (ver Banco Mundial, 2008)

calidad del servicio. A continuación se examinan someramente los conceptos de *calidad* y de *elección*.

Calidad

17. Calidad se entiende aquí como la satisfacción de las expectativas informadas y las necesidades definidas de los usuarios dentro del marco de las restricciones organizativas y los límites establecidos por los profesionales en algunos casos. Esta definición de calidad va más allá del concepto de satisfacción del usuario por cuanto incorpora criterios adicionales a la percepción del cliente-ciudadano. Estos criterios pueden ser técnico-profesionales (i.e. solamente un cardiólogo puede valorar si un tratamiento para curar una enfermedad cardiovascular se está aplicando adecuadamente) y organizativos (i.e. el criterio de eficiencia obliga a determinar cuántos recursos se emplearán para alcanzar determinado grado de satisfacción).

18. El enfoque orientado hacia la calidad suele tener como inspiración fundamental la satisfacción del usuario, pero no se pueden olvidar las restricciones organizativas y profesionales que limitan determinados servicios. Esto tiene como consecuencia que la medición de la calidad del servicio requiera de una combinación de medidas de percepción (a través de encuestas de usuarios, por ejemplo) y de medidas más objetivas (que varían desde indicadores de proceso hasta estándares mínimos profesionales que deben cumplirse). Lo relevante en el enfoque de calidad es que estos indicadores objetivos se fijan en función de las prioridades de los usuarios, por lo que hay que consultar con ellos qué dimensiones objetivas deben ser promocionadas. Sobre este punto se volverá más adelante, cuando se discutan los pasos a seguir para implantar alguno o ambos de los sistemas de control de calidad propuestos en este Postfacio.

Recuadro No. 1 - Evolución del concepto de calidad

La evolución en los sistemas de mejora de la gestión en la OECD no pueden ser entendidos sin tener en cuenta el concepto de “Calidad”, ya que este se ha erigido como objetivo final de la mayoría de los sistemas modernos. No obstante, el concepto ha sufrido una profunda transformación en los últimos 60 años.

En el periodo comprendido entre finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta, el concepto de calidad se asociaba al cumplimiento de las normas y procedimientos prefijados. Esta definición venía dada por la conexión con el sector privado, en donde la calidad estaba orientada al producto, y por lo tanto, se asociaba calidad con el seguimiento de los estándares prefijados por la industria.⁸ Se puede entender este periodo como aquel donde prevalece un concepto “legalista” de la Calidad.

Durante la crisis económica de finales de los años setenta, el concepto de calidad en el sector público evolucionó y se orientó a la eficiencia. Los esfuerzos se centraron en la reducción del gasto público, y un mayor rendimiento presupuestario. En consecuencia, en este periodo un sistema de calidad era entendido como aquel que proveía procedimientos efectivos y pertinentes. En este periodo la atención se centra en los procesos, y se descuida el producto final.

El cambio más revolucionario llegó en los años ochenta gracias al concepto de “Calidad Total” (TQM), heredado del sector privado en los países anglosajones. Bajo esta nueva corriente, el concepto de calidad pasa a ser sinónimo a la satisfacción del consumidor. Este concepto domina hoy la mayoría de los sistemas de mejora de la gestión de la OCDE. Es más, citando a Alain de Dommartin⁹, la excelencia en las administraciones públicas de la OECD durante los últimos 15 años se entiende como “Una estrategia orientada a los clientes. Los esfuerzos que se hagan para conseguir mejoras tendrán un escaso valor si no dan como resultado mayor valor para los ciudadanos.”

Elección

19. Elección puede ser entendida bien como elección de proveedor del servicio público (por ejemplo, elección de la escuela, la universidad o el hospital), ora como elección a partir de la variedad en la prestación del servicio (por ejemplo, mediante la oferta de formas de prestación por el mismo proveedor, más adaptadas a las distintas necesidades individuales de usuarios diversos). La elección de proveedor del servicio ha sido intensamente utilizada en la administración pública británica. Después de una larga experiencia con este enfoque, el comité de administración pública del parlamento

⁸ Elke Löffler “Defining Quality in Public Administration”. Conferencia NISPAcee, Riga, Letonia. Mayo 2002.

⁹ Director de la Fundación Europea para la Administración de Calidad

británico (Public Administration Select Committee, PASC) elaboró un informe (PASC 2005) en el que planteaban algunos de los problemas derivados de la elección de proveedor. Según el informe, la elección es factible en determinados servicios con ciertas limitaciones como la educación (escuelas y universidades) y la sanidad (hospitales) pero es muy difícil de practicar en otros servicios como la policía o el servicio de extinción de incendios o la administración de las instituciones penitenciarias.

20. Adicionalmente, en aquellos servicios en los que la elección es posible, los resultados no siempre son óptimos pues elegir entre malas escuelas y malos hospitales no es ni puede ser una elección. En este caso, el objetivo consiste en establecer unos estándares educativos y hospitalarios mínimos para todos, por lo que la *elección* de proveedor no resuelve el problema. Todavía más, cerrar un hospital que no funciona bien o expandir exponencialmente una escuela que es exitosa para acoger precipitadamente a la demanda adicional no son respuestas practicables en la realidad. Finalmente, según el informe, las capas sociales menos articuladas y más vulnerables tienen menor capacidad para ejercer una elección informada y, en esos casos, el gobierno debe prestar servicios con calidad mínima garantizada.¹⁰

21. El mismo informe, citando encuestas realizadas con los ciudadanos, mantuvo que la elección del proveedor del servicio puede tener interés para ellos en determinadas ocasiones. Sin embargo, en la algunos casos puede ser mucho más atractivo para el usuario ejercer más control sobre cómo experimentar el servicio y sobre la elección en la variedad del servicio. Por ejemplo, en vez de percibir determinadas prestaciones sociales, los usuarios puede preferir un bono social (una cantidad de dinero) que a su vez emplearán para satisfacer sus necesidades sociales. En las escuelas donde hay niños con dificultades de integración, una atención personalizada del aprendizaje, con mayor dedicación por parte del equipo educativo a esos niños con dificultades, puede ser mejor opción que la elección entre la escuela x ó la escuela y.

22. En este sentido, los conceptos de *calidad* y *elección* (entendida esta última como variedad en las modalidades de prestación del servicio) se determinan mutuamente. El concepto de calidad obliga a sondear al usuario para conocer sus preferencias en la prestación. No basta con realizar solamente encuestas de satisfacción sino que es menester informar esas encuestas con los indicadores y las mediciones de preferencia indicadas previamente por los propios clientes-ciudadanos. Dado que los usuarios son diversos y tienen diversas expectativas y necesidades, la identificación de los grupos de usuarios más relevantes para cada servicio permite ofrecer variedad en la elección.

23. En este ajuste entre las preferencias del usuario y los cambios en la provisión del servicio para atender esas preferencias, al tiempo que se atienden criterios

¹⁰ Parecería que Chile ofreciera también ejemplos similares de las limitaciones de la elección de proveedor, tales como las identificadas en el PASC 2005. Por esta razón, el Gobierno podría tener también disposición para avanzar reformas hacia *elección de modalidad* más que *elección de proveedor*. Empero, la discusión de esos casos no es objeto de este estudio.

profesionales y restricciones organizativas, las organizaciones públicas pueden experimentar un camino similar al recorrido por algunas empresas del sector privado. De esta forma, el salto hacia calidad y elección en el servicio entregado al cliente, que ahora se plantea Chile, puede llevar no solamente hacia mayor satisfacción del usuario sino al fortalecimiento de la capacidad de los prestatarios públicos del servicio para competir de manera similar a como lo hacen las empresas privadas entres sí.

24. El PMG ha seguido hasta ahora un modelo de capacidades mínimas y certificación de procesos de producción del servicio. Este modelo podrá ahora complementarse con variedad en el servicio y elección por parte del cliente, especialmente elección de la modalidad del servicio que más satisface al ciudadano. De hecho, en el gobierno británico la evolución en la mejora de los servicios siguió esta secuencia: 1997- calidad, centrándose en los estándares mínimos; en 2001 y en 2005 el énfasis fue la elección mientras que en 2009 el eslogan predominante es excelencia y equidad.

25. En las próximas secciones se argumenta cómo continuar con el PMG mejorando la calidad del servicio a partir de la elección en la variedad o modalidad de la prestación.

3. Camino a seguir, ¿modelos de excelencia o modelos centrados en los usuarios?

La gama de modelos de mejoramiento de las rutinas o los métodos de trabajo.

26. Son muchos los modelos que buscan una promoción de mejores técnicas de gestión a través de sistemas que requieren de las agencias del gobierno la adopción de nuevas y mejores rutinas o métodos. La gran mayoría de los sistemas existentes en la OCDE difieren en mayor o menor medida en cuanto al objetivo del sistema, el método de implementación, y el agente:

- **El objetivo.** Cuando preguntamos qué es lo que busca mejorar el sistema, podemos obtener entre otras respuesta: la mejora de los procesos, la calidad del producto/resultado, el nivel de satisfacción del cliente, o la capacidad de los gestores. Con base en lo discutido en la sección anterior, este Postfacio se concentra en la relación entre calidad y elección o satisfacción del cliente.
- **El método** utilizado para implementar las mejoras suele venir dado por un conjunto de instrucciones encaminadas a resolver un problema, realizar un diagnostico para descubrir un problema, o para descubrirlo y solventarlo. Las agencias también pueden aprender de las experiencias ajenas implementando sistemas de otras agencias mediante el *benchmarking* y *benchlearning*.

Las instrucciones y las rutinas pueden cambiar de sistema a sistema en su nivel de detalle y los asuntos que cubren: Un conjunto de instrucciones tiende a abordar problemas más concretos, mientras que la estrategia aborda temas más generales. Por otro lado, los pasos específicos para el diagnostico pueden ser muy específicos e inflexibles, o más generales y flexibles. Esta sección y la

sección siguiente propondrán la adopción de modelos con preguntas focalizadas en la calidad de la atención al usuario.

- Respecto de **el agente** del sistema, se ha de prestar atención a quién es el encargado de la implementación y el diagnóstico, y si éste es un actor externo o por el contrario es la propia agencia evaluada. Se ha de determinar también si las acciones correctivas están contempladas en el sistema, y de ser así, hay que ver si la agencia externa dirige a la unidad, negocia, aconseja o la da libertad a la agencia para actuar. Por último, se ha de tener en cuenta cuáles son los incentivos de las agencias para llevar a cabo dichas acciones correctivas. La sección D y, especialmente, la sección E de este Postfacio discuten la utilización de modelos con evaluación externa y acciones correctivas a cargo de la propia agencia evaluada. Allí también se invita a visitar el tema de los incentivos actualmente otorgados dentro del PMG.

27. Es por esto, que los programas de mejoramiento de la gestión pueden y deben ser variados. De hecho, el amplio rango de instrumentos existentes y la preocupación continuada por mejorar su adaptabilidad sugiere que los sistemas actuales responden de manera muy específica a las necesidades contextuales de los países, e incluso a las de las diferentes regiones y agencias dentro de cada país. Debido a esta heterogeneidad, se ha dado una baja convergencia en una norma que se convierta en el estándar internacional indiscutible. Por lo tanto, los referentes internacionales en lugar de ser analizados como un canon, han de ser estudiados para obtener información parcial que ha de ser interpretada a la luz de las necesidades locales.

28. En el análisis sobre cómo proseguir profundizando en el PMG, una vez se haya aplicado la ISO 9001 a casi todos o a un buen número de los Servicios (fases dos y tres del PMG), una de las alternativas barajadas consistía en la utilización de los modelos de excelencia (Baldrige o EFQM)¹¹. Aunque no extraña este planteamiento, pues algunas organizaciones han seguido esta evolución, no parece aconsejable implantar en Chile costosos y complejos *modelos de excelencia* que revisen la totalidad de la organización. En su lugar, por las razones aducidas en esta y las siguientes secciones, los actuales desafíos del PMG chileno podrían ser mejor encarados con una combinación de modelos basados exclusivamente en usuarios (y sus deseos) y en modelos simples de gestión de la calidad orientados a resultados.

29. Un *modelo de excelencia* permite a una organización pública o privada autoevaluarse y comprobar en qué medida es capaz de movilizar sus factores de potenciación (liderazgo, recursos humanos, alianzas con terceros, elaboración de estrategias y gestión de procesos) para obtener resultados organizativos (en términos de servicios al usuario e impacto en la sociedad). Muchos de estos modelos hacen un chequeo de la “salud” de toda la organización. La aplicación de tales modelos sigue unas

¹¹ Para más información sobre los modelos Baldrige y EFQM ver, respectivamente: <http://www.baldrige.nist.gov/> y <http://www1.efqm.org/en/>.

preguntas y una metodología rigurosa y sistemática, conducente a valorar el estadio de desarrollo organizativo y dónde falla la organización.

30. En los últimos años han surgido numerosos modelos de excelencia. En el ámbito internacional, los tres modelos regionales más importantes son el de Malcolm Baldrige (muy extendido en Estados Unidos), el EFQM (empleado preferentemente en Europa) y el modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión. El elenco, no obstante, es mucho mayor. Por ejemplo, en un listado de los modelos de reconocimiento de la gestión tanto en el sector privado como en el sector público, preparado en el Reino Unido en el 2006, se enumeraron 38 modelos (Herdan 2006, Anexo 6). De éstos, 9 eran modelos de excelencia que contemplan a la organización en su totalidad. Otros modelos se centran en una dimensión específica como los recursos humanos o los usuarios de la organización. En el listado mencionado anteriormente, 5 de los modelos se centran exclusivamente en los usuarios y de ellos 3 consideran a los usuarios de los servicios prestados por el sector público.

31. La preferencia de este Postfacio por los modelos centrados en los usuarios se debe a varias razones. En primer lugar, los modelos de excelencia, particularmente los costosos y complejos, obligan a concentrarse en muchas dimensiones (típicamente entre 8 y 9 según los modelos), que abarcan todos o casi todos los aspectos de la organización, desde la calidad del liderazgo hasta el desarrollo de los recursos humanos. La experiencia de las primeras autoevaluaciones de una organización suelen ser frustrantes puesto que el equipo de autoevaluación (empleados propios de la institución) suele encontrar problemas en todas las dimensiones de la evaluación y no siempre está en capacidad de priorizar las soluciones. Si el examen de varias dimensiones evidencia problemas, por ejemplo en la calidad del liderazgo, en las alianzas establecidas con terceros o en los procesos subyacentes a la prestación de servicios, ¿cuál de estas dimensiones es prioritaria para resolver los problemas de la organización? Además, no existe garantía de que esa priorización, si pudiese llevarse a cabo, mejoraría la prestación del servicio al usuario. Los modelos de excelencia, por tanto, pueden llevar al bloqueo estratégico.

32. En cambio, un modelo centrado en los usuarios se concentra en un área particular, que además es de relevancia, pues es la conexión entre lo que presta la organización y lo que recibe el usuario (la razón de ser de la organización). Por lo demás, las unidades del Gobierno de Chile están acostumbradas a la identificación de sus prioridades de gasto y sus clientes y productos prioritarios, como que debe reportar regularmente sobre todos ellos cuando informan a la DIPRES sus *definiciones estratégicas* en el marco de la preparación del presupuesto basado en resultados.

33. En segundo lugar, los modelos de excelencia se encargan fundamentalmente de comprobar el estado de salud de la organización (además de ver cómo se satisface al usuario) mientras que los modelos enfocados a resultados y los modelos centrados en los usuarios se encargan fundamentalmente de comprobar cómo es el rendimiento de la organización y en qué medida este rendimiento se adapta a lo que el usuario espera de él.

34. Finalmente, pero no por ello menos importante, los costos de realización de una autoevaluación de toda la organización siguiendo los modelos de excelencia son bastante mayores a los de una autoevaluación bajo el enfoque centrado en los usuarios, según un informe del gobierno británico (Cabinet Office 2001).

35. El apoyo al empleo del modelo centrado en los usuarios no supone desaconsejar los modelos de excelencia para el sector público. Por ejemplo, el *Cabinet Office* ha fomentado la autoevaluación de los servicios siguiendo el modelo del *Charter Mark* primero y del *Customer Service Excellence* posteriormente, al tiempo que ha acogido favorablemente que las distintas organizaciones públicas empleen otros modelos adicionales para cumplir con las diversas exigencias de los servicios. Algunas organizaciones públicas en el Reino Unido han empleado modelos como EFQM, el ISO 9001, *Investors in People* (centrado en la calidad de los recursos humanos) entre otros. Por tanto, existe compatibilidad entre los distintos modelos y la utilización de uno o de otro dependerá fundamentalmente del tipo de servicio (función de producción, identificación del cliente final, etc), de los objetivos del servicio y de los propósitos prioritarios de mejoramiento de la administración —en este caso de Chile— en un momento dado de su desarrollo. En la próxima sección se ofrecen los aspectos más significativos de dos modelos simples y de bajo costo y orientados a resultados, de interés para la Administración Pública chilenas. Estos modelos se presentan tal como se los ha aplicado en el Reino Unido y en otros países: el *Common Assessment Framework*, (CAF, Marco de Evaluación Común) y los *Capability Reviews* (Revisión de capacidad del Reino Unido).

4. La experiencia OECD con los modelos centrados en los usuarios

36. Esta sección profundiza en el sistema de *Customer Service Excellence*, CSE. En cuanto sistema idóneo para focalizar la gestión en el usuario, y de relativamente bajo costo, el CSE ofrece una atractiva alternativa para la evolución futura del PMG. Los anexos 3 y 4 discutirán, además, el modelo CAF, y las Revisiones de Capacidad del Reino Unido¹², los cuales son también relativamente sencillos de aplicar y han demostrado ser exitosos cuando se busca desconcentrar los sistemas de mejoramiento de costo en sus aplicaciones en el sector público.

El Customer Service Excellence en el Reino Unido.

37. El gobierno británico ha estado fomentando de forma centralizada, pero aplicando el principio de la voluntariedad, el modelo subyacente a la *Charter Mark* y su continuación con el estándar de *Customer Service Excellence*. En este apartado no se da cuenta exhaustiva de las características de ambos modelos sino simplemente de los hitos y las características más importantes de la evolución del modelo.

38. El *Charter Mark* fue introducido en la Administración central británica a mediados de la década de los años noventa y, posteriormente, los criterios de

¹² UK Capability Reviews en inglés

autoevaluación fueron modificados. En el año 2006 se encargó una evaluación de la implantación a una comisión independiente encabezada por Sir Herdan cuyo informe junto con la respuesta del gobierno dieron lugar a la implantación de un nuevo modelo (*Customer Service Excellence*) en 2008.

39. El *Charter Mark* es un estándar de excelencia en la prestación del servicio a los usuarios. La consecución del estándar se materializa con la obtención de un sello, el sello de *Charter Mark*, que se concede en el caso en el que la agencia certificadora correspondiente acredite la idoneidad de la candidatura, elaborada a partir del informe de autoevaluación realizado por la propia organización. En una primera fase de la implantación del *Charter Mark*, los criterios para la obtención del sello eran los seis siguientes: ¿se establecen estándares y se cumplen bien?, ¿se implica activamente a usuarios, socios y personal?, ¿se es justo y accesible para todos y se promueve la elección?, ¿se desarrolla la unidad continuamente y se mejora?, ¿se usan los recursos de una manera eficaz e imaginativa? y ¿se contribuye a mejorar las oportunidades y la calidad de vida de la comunidad a la que se sirve?

40. Tras la evaluación de la comisión independiente dirigida por Sir Herdan (2006), los hallazgos relatados a continuación dieron lugar a algunos cambios sustantivos en los contenidos del modelo:

- La comisión no encontró evidencia sistemática de que existiera una conexión causal entre la obtención del sello de la *Charter Mark* y la mejora del servicio. De forma anecdótica se comprobó que los usuarios de los juzgados que habían obtenido el sello tenían una mayor satisfacción con el servicio que aquellos juzgados que no lo habían obtenido. Las entrevistas con los directivos que habían alcanzado el sello reflejaban que la calidad del servicio había aumentado tanto en los aspectos subjetivos como objetivos. Por tanto, la ausencia de conexión entre la obtención del sello y la mejora del servicio se debe fundamentalmente a la inexistencia de un sistema robusto de medición que permita la comparabilidad entre servicios (sobre esto se vuelve más abajo).
- Según la comisión, la idea de que el sello suponía un estándar y no un mero diploma se había conseguido, pues no todas las organizaciones que se presentaban conseguían dicho sello. Los portadores del sello reconocieron que el sistema de autoevaluación y su validación posterior era riguroso y útil para determinar cómo debía mejorar la organización.
- Los criterios de autoevaluación incluidos en la actualización de la *Charter Mark* como la obtención de estándares, el fomento de la elección, la flexibilidad en la prestación del servicio y la devolución-transferencia (en su caso) del servicio eran demasiado diversos de acuerdo con el informe de la comisión. Los directivos públicos se quejaban de que esta diversidad (más bien disparidad) no les permitía centrar sus esfuerzos en una dirección determinada al mismo tiempo que se sentían un poco confundidos con respecto a los verdaderos objetivos subyacentes al modelo de la *Charter Mark*.
- Según la comisión, la *Charter Mark* no fue empleada como un instrumento para imponer estándares desde el centro, sino que los estándares de servicio estaban

establecidos por las propias unidades en consonancia con las preferencias de los usuarios. Esto fue considerado positivo por la comisión puesto que de otra forma se hubieran generado incentivos perversos para que los servicios hubieran cumplido con el estándar o hubieran maquillado las cifras por no poder o no querer cumplir con los estándares centralizados. Un argumento adicional para no imponer estándares centralizados es que la realidad local va más allá y es más diversa que lo que se puede capturar en los estándares centralizados.

- En un contexto como el británico en el que la obtención del sello de la *Charter Mark* no supone la compensación económica a la organización ni tampoco el pago de incentivos económicos individuales, el hecho de obtener este sello era un elemento de motivación y de compensación (no económica) de los directivos y el personal de la organización, especialmente de aquel que trabaja de cara al público.
- No se encontró evidencia de que los ciudadanos, y especialmente los usuarios del servicio, conocieran que una organización pública particular tuviera el sello de la *Charter Mark*. Adicionalmente, en los grupos focales de discusión se descubrió que los ciudadanos eran en general escépticos del valor añadido de los modelos de calidad y los premios a la calidad de los servicios. Sin embargo, los usuarios creen que haber recibido algún tipo de reconocimiento o premio puede influir en la elección de proveedor en los casos en los que hay elección.
- La supresión de las ceremonias de entrega del sello se percibió como negativo, pues éstas constituían un acto de reconocimiento así como de celebración posterior de los empleados que habían contribuido a la obtención del sello.

41. Como resultado de este informe, y de la respuesta posterior del gobierno se acometió una transición del sello de la *Charter Mark* hacia el nuevo modelo, denominado *Customer Service Excellence* (CSE) recogiendo la mayoría de las recomendaciones planteadas por la comisión encabezada por Sir Herdan.

42. Al igual que la *Charter Mark*, el CSE es un modelo basado en la autoevaluación a través de una página web y en la validación externa. Este modelo, a diferencia del anterior, se centra más en el usuario y no en la multiplicidad de criterios que caracterizaba a la *Charter Mark*. Los criterios de autoevaluación del CSE son la opinión del usuario, la cultura de la organización, la información proporcionada, la accesibilidad del servicio, la prestación del servicio, el tiempo de respuesta y la calidad del servicio.

43. Este modelo, adaptado al caso chileno, puede ser de gran utilidad. El aval del modelo se encuentra en el hecho de que el gobierno británico lo lleva empleando más de 15 años y se han obtenido resultados interesantes con él. Si bien aún existe margen de mejora para que la obtención del estándar refleje automáticamente que se ha conseguido una mejora del servicio, el gobierno británico ha apostado por la profundización y renovación del modelo. La evaluación de la comisión Herdan arrojó resultados positivos y negativos de la implantación del modelo, pero, en cualquier caso, recomendó al gobierno la continuación del instrumento, aunque con características diferentes. En la sección siguiente se muestran las características que otorgan robustez al modelo y en qué medida éste se puede adaptar al contexto chileno.

5. La adaptación del modelo centrado en los usuarios al caso chileno

44. El Gobierno de Chile, al igual que los gobiernos de los países miembros de la OECD y la Unión Europea, como también los de los países aspirantes a formar parte de ellos, tiene a su disposición un gran número de sistemas destinados a mejorar la gestión y resultados de sus administraciones públicas. Estos sistemas siguen diferentes estrategias, entre las que encontramos la *orientación por resultados* (conjunto de diferentes técnicas, en especial las relacionadas con el proceso presupuestario, usadas para clarificar expectativas o contratos por resultados), la *especialización de las agencias* (en especial la división entre las agencias ejecutivas, reguladoras e implementadoras), o la promoción de *alternativas privadas a servicios públicos*, incluida la creación de *quasi-mercados* dentro del sector público.

45. Este Postfacio se centra en otro grupo de instrumentos; aquellos que buscan una promoción de mejores técnicas de gestión a través de sistemas que requieren de las agencias la adopción de nuevas y mejores rutinas o métodos. Basándose en diferentes teorías de la gestión, estos sistemas normalmente utilizan un sistema de preguntas preciso que ha de ser contestado o un conjunto de rutinas que ha de ser seguido para mejorar la gestión, diagnosticar mejor el problema a tratar, o identificar la solución a conseguir.

46. Esta sección pretende revisar de manera sucinta la manera como el *Customer Service Excellence*, en cuanto sistema primordialmente concentrado en la satisfacción del cliente, y el *Common Assessment Framework* y los *Capacity Reviews*, en cuanto sistemas de estándares administrativos, de bajo costo y flexibles para adecuar las soluciones a las necesidades de cada agencia, podría ser introducidos en Chile.

47. Se parte siempre del entendido de que las tres primeras fases del PMG consiguieron instalar sistemas básicos y estandarizados de gestión mediante un modelo de desarrollo gradual que está a punto de alcanzar las metas para las cuales fue previsto. Y, lo que es la otra cara de la misma moneda, que muchas de las más avanzadas agencias chilenas, al igual que sus pares en países OECD, tienen capacidades técnicas para identificar desafíos prioritarios, realizar por sí mismas diagnósticos de la organización y buscar soluciones individuales a sus desafíos prioritarios de gestión.

48. *El modelo Customer Service Excellence*. La implantación de un modelo centrado en los usuarios y su adaptación al contexto chileno requeriría de varias características que se relatan a continuación teniendo en cuenta la experiencia del Reino Unido, las recomendaciones del informe Harden (2006) así como el nuevo modelo *Customer Service Excellence* implantado en ese país y el propio estudio del PMG realizado por el BM en 2008-2009:

- a. El modelo debería constituirse en un instrumento que sirva para la mejora continua del servicio relevante para el usuario. Por tanto, el modelo no supone simplemente conocer el grado de satisfacción de los usuarios con un estándar o el grado de cumplimiento de unos indicadores de procesos o resultados definidos según las preferencias de los usuarios sino que debe ayudar a mejorar

el servicio. Mediante la consulta a usuarios y la consideración del grado de diversidad presente, este modelo debería ayudar a la organización a diseñar e implantar planes de mejora. Por tanto, el modelo debería ser concebido en primer lugar como un instrumento de diagnóstico de los problemas surgidos en la prestación del servicio.

- b. Se deberían conocer las dimensiones de la calidad en la prestación del servicio que interesan más a los usuarios chilenos en general, para definir el modelo en función de estas características principales. Por ejemplo, la empresa de encuestas MORI del Reino Unido constató a través de una investigación empírica que la satisfacción de los usuarios con un servicio determinado se explica en un 67 por ciento de los casos a partir de las siguientes dimensiones: Prestación (La unidad presta el servicio prometido y trata adecuadamente los problemas surgidos), Tiempo adecuado de respuesta (Espera inicial, tiempo que se tarda en dar una respuesta en total, número de veces que se ha debido contactar a la unidad para que se preste el servicio), Información (Precisión y exhaustividad de la información así como información suministrada a lo largo del proceso), Profesionalidad (Personal competente que trata justamente al usuario) y Actitud de los empleados (Educada, amistosa y empática con las necesidades de los usuarios)

Estas dimensiones varían según los países. Por ejemplo, en Canadá, los usuarios privilegian lo siguiente: competencia y precisión, comunicación, satisfacción del usuario, tiempo de respuesta y acceso. Por ello, un ejercicio similar debería hacerse en Chile en su caso para elegir las características fundamentales del estándar generalizables para todos los servicios. No obstante, cada tipo de servicio tendría probablemente una constelación diferente de dimensiones de la calidad, por lo que la existencia de un estándar centralizado no impide cierta flexibilidad en la configuración de las dimensiones más relevantes para cada servicio. Por ejemplo, los usuarios pueden considerar en unos casos que se dé más importancia a la calidad de la información ofrecida que a la amabilidad del trato y en otros casos podrían demandare lo contrario.

Adicionalmente, en la adopción del modelo se podrían incluir criterios distintos a la satisfacción de usuarios. La calidad se compone de datos objetivos y subjetivos. Por ello, el modelo puede estar compuesto tanto por los criterios vinculados a la satisfacción de usuarios como por los criterios adicionales más objetivables. Por ejemplo, el Reino Unido ha incluido criterios de evaluación del modelo CSE, como la cultura organizativa, que no se ciñe estrictamente a la dimensión de la satisfacción de usuarios.

- c. En las encuestas a usuarios deberían incluirse instrumentos para medir la brecha entre las expectativas de los clientes sobre un servicio y la satisfacción con el mismo. En muchas ocasiones, la clave de la satisfacción con el servicio se encuentra precisamente en la gestión de las expectativas. En los países de la OCDE es común observar que los ciudadanos *senior* tienen expectativas más

bajas que los jóvenes, por lo que las personas de la tercera edad suelen quedar más satisfechos con la prestación de los servicios públicos. Por ejemplo, las clases medias suelen tener las expectativas más altas que otras clases de estrato social más bajo. Para citar otro ejemplo, puede pensarse que los gerentes de la reforma colaboraron sustancialmente con la estructuración de las expectativas del cliente en el caso de la reciente reforma pensional de Chile. Estas son simples ilustraciones de cómo varían las expectativas entre grupos de población. En cualquier caso, lo importante es procurar que los servicios den respuesta a aquellas dimensiones priorizadas en el contraste entre las expectativas de los usuarios y la satisfacción con el servicio.

- d. Se debería desarrollar un instrumento estándar de medición de la satisfacción para promover la comparabilidad de los servicios. Esto implicaría incorporar ciertas preguntas con formulación similar en las encuestas de satisfacción para poder comparar servicios diferentes, pero con prestaciones cuya comparación tenga sentido. Este instrumento debería elaborarse desde una instancia centralizada, aunque también debería permitirse que cada servicio añadiera módulos de preguntas específicas y relevantes para el servicio en particular.

La opción alternativa consiste en realizar una encuesta centralizada para todos los servicios. Esta opción se desaconseja por dos razones. Por un lado, la encuesta, de extensión breve si ha de ser respondida por los usuarios, se conformaría en un instrumento rígido que satisfaría el mínimo común denominador de todos los servicios, pero no necesariamente las necesidades específicas de medición que cada uno de éstos tiene tanto referidas a las particulares dimensiones de la satisfacción de la calidad como en relación a los tipos de mejora que son relevantes para los usuarios de ese servicio específico. Por otro lado, cuando se hacen encuestas centralizadas, los tiempos manejados no son necesariamente los más adecuados para los servicios individuales y los resultados de esta encuesta, derivados del tipo de análisis realizado no se adaptan a los ciclos de gestión y mejora continua de los servicios individuales.

- e. Se requeriría formar a los directivos de los servicios en la medición de la satisfacción y en la gestión de la brecha entre expectativas y satisfacción con la prestación del servicio. En muchas organizaciones públicas se suele cometer el error de ofrecer formación en la gestión de la calidad para los departamentos horizontales de calidad o para las unidades transversales de planificación que brindan el apoyo para implantar un programa de calidad. Esto supone que aquellos que no prestan el servicio están formados en calidad y los que lo prestan carecen de esta formación necesaria. Por tanto, el papel de una unidad transversal se centra fundamentalmente en prestar apoyo a otras unidades, pero son los empleados de estas unidades quienes deben conocer las implicaciones de la gestión de la calidad.
- f. Sería recomendable que la aplicación del modelo se base en la autoevaluación y en la validación externa de los resultados obtenidos. La experiencia de los países

de la OCDE en los modelos de reconocimiento para alcanzar estándares determinados se basa en la autoevaluación por los propios empleados de la organización y posteriormente en la validación de la autoevaluación por una agencia certificadora.

- g. Después del proceso de validación y una vez que se certifique la consecución del estándar, la organización podría conseguir un sello de calidad o sello ciudadano o cualquier otro nombre que sea apropiado en el contexto chileno. Al igual que con otros modelos, el estándar debería tener una duración limitada que puede cifrarse en 2 ó 3 años, período después del cual debe existir una recertificación si se quiere mantener el sello. El estudio de la Comisión Harden recomendó graduar el otorgamiento del premio para aquellas organizaciones que no lo consigan en una primera aplicación. De esta forma, los empleados de la organización no pierden la motivación.
- h. El proceso de gradación en la obtención del sello puede entenderse de dos maneras diferentes. Una primera lógica consiste en establecer la gradación en fases similares a las siguientes: primer año – realización de la encuesta; segundo año establecimiento de índices y dimensiones para medición de la calidad, tercer año – aplicación del índice y obtención de mejoras, y cuarto año- obtención del sello. Una programación de este tipo o similar es más bien una programación procedimental, cuyo mérito consiste en que la organización da los pasos necesarios para la aplicación del modelo. Sin embargo, esta lógica no lleva aparejada una mejora de la satisfacción de los usuarios con el servicio ni de una mejora de la calidad del servicio. Esta lógica se incardina bien en la filosofía de las mejoras del PMG. Aunque esta filosofía podría ser útil para las fases precedentes, no parece lo más adecuado para la nueva fase del PMG en la que importa no tanto el desarrollo organizativo como la calidad de la prestación del servicio. Una segunda lógica de la gradación, más aconsejable para el desarrollo próximo del PMG chileno, supone que las organizaciones se autoevalúen desde el primer momento para ver su cercanía respecto a la consecución del sello y en función del puntaje recibido en las distintas dimensiones se podría ofrecer una certificación parcial siempre que las organizaciones puntuaran *muy bien* en 2 dimensiones de 6, por ejemplo, y *bien* en 1 dimensión. En esta lógica, la organización se centra en el servicio entregado al usuario desde el primer momento, y no en los trabajos preparatorios para mejorar la experiencia del usuario, como se sugiere en la primera lógica.
- i. Los costos de la consecución del sello o acreditación, tal como ha ido ocurriendo hasta ahora con las certificaciones ISO en el caso chileno, deberían ser sufragados por los Servicios que solicitan las certificaciones. Esta es la práctica común en los países de la OCDE que tienen acreditaciones similares.
- j. Un aspecto importante se refiere al tipo de organización que debe encargarse de promocionar el modelo. En el gobierno británico se plantearon las siguientes alternativas:

- Todo lo hace el sector público. La promoción y el seguimiento a la ejecución del modelo lo lleva un ministerio
- Dentro del sector público, el liderazgo lo lleva una agencia independiente de los ministerios (en vez de llevarlo un ministerio)
- El sector público planifica y la gestión se subcontrata: con una ONG o una empresa privada
- Se forma una *joint venture* entre sector público y ONG o empresa privada

El informe realizado por la comisión independiente, una vez realizadas las entrevistas con los directivos que habían conseguido el sello de la *Charter Mark*, consideraron que lo ideal era dejar la organización y la promoción del modelo a un ministerio o equivalente de la Administración central. Estas funciones recaen en el Cabinet Office. Las certificaciones podrían ser realizadas por empresas privadas, una vez éstas sean acreditadas por UKAS (United Kingdom Accreditation Service - Servicio de Acreditación del Reino Unido). En los países de la OCDE, la promoción de estos modelos puede estar ubicada en distintos ministerios. Típicamente, los ministerios transversales encargados de promocionar estrategias de reforma en general y de calidad en particular son presidencia, interior y economía y hacienda.

Una de las razones más importantes para elegir el ministerio sede de la iniciativa depende de la medida en la que el modelo es voluntario u obligatorio y tiene consecuencias económicas sobre los servicios que alcanzan el sello o no (ya sea a modo de incentivo económico individual por el concepto de productividad o ya sea como recursos adicionales para el servicio que ha obtenido el sello). En el caso de que haya obligatoriedad e incentivos económicos no parece muy adecuado que la unidad promotora del modelo orientado a usuarios se ubique en presidencia o interior, porque los costos de transacción que suponen la vinculación presupuestaria desde una unidad ajena a economía y hacienda son altos. Sin embargo, si los incentivos económicos (organizativos y/o individuales) se enmarcan en el cumplimiento de objetivos generales de gestión y los objetivos procedentes del modelo de calidad centrado en usuarios solamente forman un porcentaje pequeño de los objetivos del servicio que tienen consecuencias económicas, entonces la unidad promotora del modelo puede ubicarse en cualquiera de los tres ministerios señalados anteriormente.

- k. Se aconseja la voluntariedad de la aplicación del modelo y la no vinculación económica *strictu sensu* de la obtención del sello o acreditación de la calidad. Los incentivos económicos podrían pagarse anualmente sobre la base de la obtención de resultados. Dichos resultados podrían derivarse del empleo de indicadores objetivos de gestión y de calidad y subjetivos de satisfacción de los usuarios. En teoría, aquellos servicios que obtengan el sello completo o parcial del modelo implantado deberían ser capaces de conseguir los objetivos negociados de calidad y satisfacción de usuarios. En definitiva, la aplicación

voluntaria del modelo (u otro modelo incluso de excelencia) debería servir a la organización para alcanzar mejoras sustantivas y relevantes para los usuarios. Por tanto, el reconocimiento de incentivos económicos no se derivaría directamente de la obtención del sello sino que solamente se emplearían algunos indicadores relevantes como parte de la cesta de indicadores a partir de la cual se paga el incentivo.

- l. En consecuencia del punto anterior, la obtención de este sello de calidad tiene una doble función. Por una parte, sirve de elemento motivador (no económico) para los empleados de la organización, como ha demostrado el informe Herdan (2006) que ocurre en el Reino Unido. En este caso, la motivación sigue la filosofía de quienes promueven que ésta no depende fundamentalmente de incentivos económicos sino del trabajo bien realizado. Al mismo tiempo, la obtención del sello debería suponer la mejora de ciertos parámetros de calidad y de satisfacción de usuarios, pues algunos de estos indicadores podrían ser empleados para el pago de los incentivos económicos señalados en el punto anterior.
 - m. En relación a la voluntariedad u obligatoriedad del modelo, aquí se propone que el modelo sea de aplicación voluntaria. Por regla general, en los países de la OCDE la implantación de modelos de usuarios o modelos de excelencia son voluntarios. Así ocurre también con la *Charter Mark* y el *Customer Service Excellence* en el Reino Unido. Adicionalmente, la prestación voluntaria del servicio debería tener como foco de atención aquellos servicios que tienen usuarios. Por ejemplo, en el sector público chileno se hace una distinción entre los servicios que están incluidos en el Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC) y el SAIP (Sistema de Acceso a la Información Pública). La distinción estriba en el hecho de que el SIAC tiene registrados fundamentalmente a las organizaciones con usuarios directos mientras que el SAIP tiene organizaciones en los que la naturaleza de los usuarios no hace recomendable la aplicación de un modelo de calidad, como por ejemplo la Secretaría General de la Presidencia de la República, SEGPRES, o la dirección administrativa de la Presidencia de la República.
49. En el Recuadro No 2 se resumen las recomendaciones para la aplicación del modelo *Customer Service Excellence*.

Recuadro No.2 – Las recomendaciones de ajuste y aplicación del Customer Service Excellence, CSE

En síntesis, este estudio recomienda la aplicación de un modelo del tipo CSE para vincular directamente el mejoramiento de la gestión con la satisfacción del cliente-ciudadano. Las particularidades de este modelo serían:

Objetivo: mejora continua del servicio relevante al usuario

Método: diagnóstico de problemas centrado en la brecha entre las dimensiones de calidad que más interesan al usuario y la satisfacción del mismo. Desarrollar un instrumento de medición de satisfacción comparable entre servicios afines.

Agente: autoevaluación voluntaria, seguida de validación externa. Sello externo a quien consiga el estándar (con posibilidad de certificación parcial)

Costos sufragados por el mismo Servicio que solicita la certificación

Promoción del modelo por parte de una agencia central de alcance transversal

Estímulo: principalmente la satisfacción del trabajo bien realizado. El sello podría tenerse en cuenta entre otros factores que repercuten en un beneficio presupuestal para la organización o un beneficio salarial para los trabajadores.

El incentivo para el mejoramiento continuo de la gestión.

50. Según se desprende de las características del CSE que acaban de enunciarse, la filosofía de esta palanca de mejoramiento continuo de la gestión lleva a que el principal estímulo para los funcionarios que alcanzan la certificación de la mejora sea el logro de esta meta, junto con el prestigio institucional y la credibilidad y el respeto del usuario por el servicio. Estos estímulos no salariales han resultado generalmente suficientes para la aplicación de modelos de control de calidad en países OECD. Sin perjuicio, claro está, de que la adecuada aplicación de los modelos de calidad (en este caso los modelos de calidad orientados primordialmente por la satisfacción del usuario) pueda ser tenida en cuenta dentro de la canasta de factores que se miden para otorgar o no un estímulo económico a los empleados del sector público.

51. Además de la filosofía misma del modelo de calidad, cualesquiera sea el que finalmente se adopte para las próximas fases del PMG, existen otras razones para recomendar que el Gobierno de Chile reconsidere el incentivo institucional actualmente atado al PMG. Esas razones fueron expuestas en el informe de evaluación del PMG 2008-2009 y pueden sintetizarse así: (i) el indicador (cumplimiento de metas de mejoramiento de procesos internos) no guarda relación directa con la meta buscada (elevación de productividad); (ii) la relación causal entre el estímulo (prima o bono consistente en incremento en la remuneración anual de los empleados vinculados a la institución que satisface total o parcialmente las metas) y el objetivo perseguido

(aumento de productividad) también se diluye por razones de free-rider, de “gaming” o de mera satisfacción formal de los indicadores de cumplimiento de las metas del PMG. Estos dos tipos de problemas son congénitos al diseño del incentivo y no parecería posible arreglarlos mediante medidas administrativas de vigilancia adicional sobre las instituciones.

52. En vista de lo anterior, y en consonancia con el análisis y con las recomendaciones de la evaluación del BM del 2008-2009, en este Postfacio se recomienda la desvinculación gradual del PMG del estímulo remuneracional institucional actualmente existente. Naturalmente, esta desafectación no podría ser repentina ni significa que el cumplimiento del PMG no pueda ser tenido en cuenta entre los factores que den lugar a un incentivo salarial rediseñado.

53. Por otro lado, el PMG futuro podría reforzar los estímulos no-remuneracionales. Además de la satisfacción del trabajo cumplido, del prestigio y del respeto para con el Servicio, cabría aplicar otros estímulos institucionales tales como la asignación de recursos presupuestarios adicionales a los Servicios que brillen en el alcance del mejoramiento continuo. Estos estímulos los ha practicado Chile en el pasado (redistribución de excedentes presupuestarios del año anterior) y guardan similitud con los mecanismos de graduación institucional que premian a los gerentes de los ministerios o los Servicios con mayor libertad para definir las estrategias de gestión o la definición de metas y programas de su institución.

La combinación de modelos focalizados en la satisfacción del cliente con modelos focalizados en medidas objetivas de mejoramiento de la gestión.

54. La intención del Gobierno de Chile de profundizar el énfasis en el servicio al cliente, como lo es el CSE, no es incompatible con la utilización, paralela y complementaria, de modelos basados en medidas predominantemente objetivas de mejoramiento de la gestión (por contraste con la percepción de satisfacción del ciudadano, que es eminentemente subjetiva). Este último ha sido hasta ahora el enfoque del PMG y sobre él se puede continuar construyendo el mejoramiento continuo de la gestión. De esta manera se buscaría preservar y se continuaría avanzando con la cultura y la experiencia forjadas tras años de rigurosa y meticulosa aplicación de los conceptos germinales del PMG.

55. Aquí se desarrolla la sugerencia presentada en la evaluación que hizo el BM del PMG en 2008-2009 consistente en ajustar e introducir dos modelos ya demostrados en el Reino Unido o en otros países: el *Common Assessment Framework* y los *Capacity Reviews*. Estos modelos ofrecen caminos relativamente demostrados, fáciles de instalación y simples en su aplicación. En el caso de Chile, el camino para su montaje estaría bastante trillado gracias a los logros de las actuales fases del PMG, es decir, las del Marco Básico, el Avanzado y el de Calidad.¹³ De hecho, la Certificación ISO,

¹³ La mayoría de los sistemas con vocación internacional han sido concebidos bajo la premisa de que han de coexistir en la misma organización con otros sistemas de mejoramiento de la gestión. De hecho, muchos comparten una base común o son derivaciones o evoluciones de sistemas anteriores,, por lo que

actualmente en el corazón del PMG, comparte con el modelo CAF y con otros de su género la metodología de la “Rueda de Deming”, es decir el ciclo de Planificar, Ejecutar, Controlar y Actuar, o PDCA por su sigla en Inglés¹⁴.

- El CAF parecería ser el sistema dominante en Alemania e Italia y ha sido usado de forma voluntaria por numerosos países en vías de anexión a la UE, agencias del sector público y gobiernos subnacionales.¹⁵ Se ha llegado a convertir en una de las herramientas de mejora de la gestión más populares en la actualidad. Podría decirse que es hoy en día uno de los sistemas con mejores posibilidades de erigirse en una norma convergente para el sector público en el ámbito internacional.¹⁶ El objetivo, el método y los agentes de gestión del modelo CAF se presentan en el Anexo 3¹⁷. Como se discute en ese Anexo, el potencial del modelo CAF para fases siguientes del actual PMG estriba en que recoge un concepto de Calidad más avanzado que el PMG actual, en que propone métodos flexibles que se adecúan a las necesidades particulares de la institución y en que es de voluntaria elección y cumplimiento, con lo cual se refuerza la apropiación y utilización por parte de las agencias que lo pongan en práctica.

su cohabitación no suele ser problemática. En la práctica, son muchos los países que se aprovechan de esta circunstancia para diseñar estrategias de mejora de la gestión basadas en varios sistemas para aprovechar lo mejor de cada uno de ellos. Los países suelen presentar una gran variedad de sistemas de mejora de la gestión a todos los niveles de la administración. Por ejemplo, es común que un país utilice un sistema concreto a nivel nacional, y cada una de sus regiones o municipios utilicen otro distinto. Es más, se dan casos en los que los ministerios o agencias utilizan estándares internacionales especialmente adaptados a su actividad (con el claro ejemplo de la ISO en sanidad y la educación). Este mosaico de sistemas, que en un principio podría parecer ineficiente, en muchos casos se ha revelado como una estrategia efectiva gracias a la compatibilidad entre las diferentes metodologías. (ver Anexo 2 para mayor elaboración sobre este punto)

¹⁴ Acrónimo del inglés “Plan, Do, Check, Act”. Esta metodología, figurativamente de “rueda” o “ciclo” inspiró el concepto de mejora continua, que hace que los programas no tengan un techo prefijado, sino que busquen continuamente una manera de mejorarse.

¹⁵ Se pueden encontrar ciertas evidencias respecto al éxito de la CAF gracias a las encuestas realizadas por el IPSG, en donde se evidencia que más del 50% de los países encuestados utilizaron la CAF como su primera forma de aproximación a los sistemas TQM, evidenciando la facilidad y “amigabilidad” del sistema, y de los usuarios de dicho sistema, más del 62% respondieron que la herramienta les había ayudado de manera clara a mejorar sus procesos. IPSG es el acrónimo del Innovative Public Service Group de la Unión Europea Cf. IPSG, “Survey regarding quality activities in the public administrations of the European Union Member States”, 2002, 95 p. Para mayor elaboración, ver Anexo 3

¹⁶ Tal como se presentó en el estudio sobre el PMG del BM 2008-2009, y como se discutió con el equipo de la División de Control de Gestión en el 2009, la norma ISO-2000 también ha ganado en relevancia y uso internacional. Ha sido promovida de forma activa por numerosos gobiernos, pese a que no exista suficiente información disponible para determinar su impacto. Tampoco existe evidencia de que los gobiernos entiendan la norma ISO-2000 como un importante instrumento de gestión, sino más como una herramienta para agencias concretas que han querido que la calidad de su gestión ganara prestigio de manera internacional.

¹⁷ Para más información sobre la evolución del uso de la CAF en la administración pública europea, ver, http://www.eipa.eu/CAF/Articles/CAFpublication_2005_EN_V01_7dec05.pdf

Recuadro No 3. - Marco de Evaluación Común (CAF)

El Marco Común de Evaluación (CAF, por sus siglas en inglés) fue creado en 2002, como resultado de una colaboración de ministros de la Unión Europea responsables por la administración pública. El CAF es una adaptación del modelo EFQM específico para agencias públicas. Permite a las agencias públicas, grandes o pequeñas, a conducir evaluaciones rápidas, sobre la base de auto-evaluaciones, y preparar un plan de acción para lograr la excelencia en la gestión. El CAF es diseñado para promover una cultura de la calidad e iniciar un proceso de aprendizaje permanente en las agencias públicas y facilitar la comparación entre estas organizaciones. El CAF concibe las mismas nueve áreas de análisis que el modelo EFQM, que incluye los procesos (“facilitadores”) y los resultados a los que los mismos llevan (ver gráfico 3.1 del Anexo 3). Estos nueve criterios luego se dividen en 28 sub-criterios que están sujetos a una auto-evaluación PDCA. Un sistema de puntajes permite a las organizaciones registrar su progreso. El CAF es un sistema “liviano” que es a la vez fácil de utilizar y de aplicar. El CAF tiene la ventaja de permitir la comparabilidad con otros modelos y puede representar la primera etapa para una agencia que quiere progresar en la calidad de la gestión. El CAF está bien considerado en muchos países y existe evidencia de que ha ayudado a varias agencias públicas europeas a mejorar sus procesos (ver Thijs and Staes, 2006 y CAF Resource Centre, 2005).

- Las Revisiones de Capacidad del Reino Unido presentan un interés específico puesto que constituyen un nuevo sistema para auditar la gestión en agencias centrales del gobierno que no solo ha recibido evaluaciones positivas, sino que tiene algunas similitudes con el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) Chileno, al menos en lo referente a la imposición de una disciplina desde el gobierno central en sus agencias. Los objetivos y la metodología de los *Capacity Reviews* se presentan en el Anexo 4. Estos Reviews ofrecen un doble potencial en cuanto instrumento futuro y suplementario de otros modelos, como el ISO que es aplicado actualmente por el PMG. De una parte, se concentran en las capas superiores de las instituciones, con lo cual se subsanaría la falta de apropiación en el nivel superior que el estudio del PMG encontró en algunas de las agencias del Gobierno de Chile. Además, se podría empalmar bien con los compromisos y los estímulos el Programa de Alta Dirección que viene desarrollando Chile. De otra parte, los Reviews están más focalizados en los resultados de la gestión que en los procesos internos, lo cual los hace más maleables a los desafíos de gestión particulares de cada organización.

Recuadro No 4. Las Revisiones de Capacidad del Reino Unido en resumen

Revisiones de Capacidad. El gobierno del RU creó un proceso de revisión en 2005 para evaluar que tan bien equipados están los departamentos (ministerios) para cumplir con los objetivos existentes (“gestión actual”) y alcanzar sus desafíos futuros (“desafíos corporativos”). Estas son revisiones de gestión más que de procesos. Cada revisión es llevada a cabo por un equipo de cinco funcionarios de alto nivel, incluyendo tres de fuera del gobierno central, y dos de otros departamentos del gobierno. Un modelo de capacidad de desarrollo de objetivos evalúa tres áreas específicas de capacidad: liderazgo, estrategia y provisión. El modelo se enfoca primariamente en los equipos gerenciales de alto nivel. El modelo permite que se juzgue contra 10 elementos dentro de tres áreas usando un grupo de 39 preguntas.¹⁸ Las revisiones evalúan la capacidad de liderazgo de los altos mandos de los departamentos en esas áreas (y provee puntajes tipo luces de un semáforo en las áreas que son fuertes o necesitan desarrollo o evocan seria preocupación). Los hallazgos son revisados para ver su consistencia por un panel moderador externo. Los equipos de revisión se reúnen con los servidores públicos de más alto nivel de los departamentos. Esto hace más probable que las conclusiones del equipo sean realistas y aceptadas por la alta gerencia. Basado en esas conclusiones, los departamentos responden con un plan de seguimiento para rectificar los problemas. Luego, el Equipo de Revisiones de Capacidad evalúa regularmente el progreso durante los siguientes 24 meses. El programa es llevado a cabo desde la Oficina de Gabinete. Hacia el final de 2007, se habían publicado reportes en 15 departamentos y agencias.

56. Esto sí, tanto el CAF como los *Capacity Reviews* requieren la evolución del actual concepto del PMG hacia objetivos más focalizados en los desafíos de gestión de cada agencia, hacia métodos más individualizados de identificación de los problemas y de sus soluciones y hacia un manejo más delegado en las propias agencias beneficiarias de los controles de calidad.

6. Conclusiones

57. Este Postfacio ha buscado responder a las preguntas del Gobierno de Chile¹⁹ sobre posibles modelos de control y mejoramiento de la calidad que, construyendo sobre los logros alcanzados por las actuales fases del PMG, superen las limitaciones de este modelo sui-generis y especialmente su falta de focalización en el cliente.

58. Después de revisar las principales observaciones que el estudio del BM 2008-2009 hizo del PMG de Chile, este informe documentó la experiencia de modelos de la

¹⁸ Las preguntas incluyen cualidades de gestión relativamente “blandas”. Una pregunta típica, por ejemplo: “Está usted visible, comunicando efectivamente e inspirando respeto, confianza y lealtad de su personal y otros agentes relacionados con su trabajo?”

¹⁹ Ver Anexo 1, Preguntas Guía para el Postfacio

OECD, especialmente los modelos dirigidos hacia la atención al cliente o usuario. Con base en esta revisión, y en las discusiones sostenidas con las autoridades chilenas en el año 2009, el equipo del BM recomienda la introducción del Customer Service Excellence, CSE, practicado en un país de estructuras institucionales similares a las de Chile (el Reino Unido), con resultados demostrados.

59. Adicionalmente, este Postfacio incluye la recomendación de dos modelos suplementarios, que podrían balancear el énfasis en la subjetividad del CSE con una concentración en medidas más objetivas de gestión. Estos modelos son los del *Common Assessment Framework*, CAF, ampliamente practicado en países OECD y en otros países, y los *Capacity Reviews* que se aplican en el Reino Unido.

60. Los tres modelos aquí recomendados son compatibles entre sí (y con otros modelos más complejos de Calidad Total), de costos relativamente bajos y de fácil instalación en un país que, como Chile, cuenta ya con una cultura de mejoramiento de gestión por resultados, como ha sido la cultura aclimatada por el PMG.

61. La introducción de uno cualquiera de esos modelos demandaría la relajación o, más probablemente, la supresión de algunas de las características más sui generis del PMG, como lo son el alto grado de centralización o la restricción de las áreas y los métodos de mejoramiento de la gestión. Por esta razón, es necesario contra con las reacciones de la administración chilena a las anteriores propuestas antes de proceder a recomendar un plan de transición más definido, de las actuales fases del PMG a las próximas fases de mejoramiento continuo de la administración pública de Chile. Por ahora, los siguientes párrafos discuten algunos de los temas más generales de la transición.

Transición al nuevo Marco.

62. Tal como funciona hoy, el PMG constituye una herramienta altamente estandarizada para encarar la gestión. Se basa en un modelo donde la noción de calidad es definida por el cumplimiento de rutinas de procesos preestablecidas. De esta forma, el PMG se centra en el mejoramiento de la calidad de la gestión y no en la eficacia o eficiencia del uso de los recursos. Los objetivos son asumidos como eficientes y solo se discute el proceso de implementación. El estudio del Banco acentuado que la eficiencia en la gestión pública y el diseño del políticas públicas óptimas no son independientes. Enfocarse en la gestión interna y no en la calidad de los servicios o en el proceso de decisiones de política tiene sentido cuando el desafío es la instalación de sistemas centrales y el establecimiento de una línea de base de capacidad – pero esto está probablemente alcanzando sus límites.

63. Los marcos de gestión orientada a resultados y de satisfacción al usuario propuestos podrían convertirse efectivamente en la cuarta fase – el Marco de Excelencia – del PMG. La cuarta fase propuesta representa una separación radical de las tres fases previas del PMG, teniendo la misma elementos de un nuevo paradigma:

- a. El PMG era un requerimiento para la vasta mayoría de las unidades de gobierno de Chile (a nivel nacional). En la cuarta fase, los tres modelos propuestos coexistirían, con el Charter Mark operando voluntariamente para aquellas agencias que sirven directamente a clientes externos, mientras que el CAF y las Revisiones de Capacidad podrían ser obligatorias.
- b. Las tres fases previas operaban sobre la base de áreas y sistemas predefinidos, que eran especificados en detalle en términos de referencia técnicos. El nuevo enfoque propone que cada uno de los tipos de servicios tengan un diferente grupo de dimensiones de calidad, buscando el ajuste de programas de fortalecimiento de las capacidades a las necesidades individuales de las agencias.
- c. Hasta ahora, grupos centralizados de expertos monitoreaban y evaluaban un progreso escalonado de forma bastante rígida que llevaba a la graduación. En la cuarta fase, la operación será principalmente descentralizada y se estima que los costos de transacción serán bajos (las agencias tendrán más control, promoviendo la autonomía de los gerentes y supervisores). La misma será un ejercicio de continua evaluación y compromiso con nuevos mejoramientos. Por lo tanto, las agencias estarían *mejorando* más que *graduándose* – nunca alcanzarían el “final” del programa de mejoramiento de la gestión.
- d. El alcance de los objetivos pre-acordados era premiado con un bono salarial sustantivo para el personal de cada agencia individual que era juzgada de haber alcanzado dichos objetivos. En la cuarta fase, el incentivo salarial sería desligado del PMG, mientras solo quedarían incentivos no monetarios.
- e. En las anteriores tres fases, el personal técnico de las diferentes agencias estaba más involucrado, con menores niveles de compromiso de los gerentes de las agencias. Debido a las características del CAF y las Revisiones de Capacidad, que tienen un enfoque más holístico y estratégico, los gerentes estarían más involucrados en la implementación de esta nueva fase.

64. El nuevo paradigma estaría enfocado en uno de los tres propósitos del PMG, el fortalecimiento de las capacidades para la provisión de servicios. De los otros dos propósitos, la contribución a las decisiones presupuestales podrían ser mantenidas – excepto que el principal nexo entre el PMG y el presupuesto ya no sería el incentivo salarial. Pero con respecto a la Gestión de los Recursos Humanos, como se mencionó previamente, el nuevo paradigma desligaría el incentivo salarial (pago por desempeño) del PMG.

65. El paso a la cuarta fase implica la consideración de temas más complejos relacionados con la transición a la misma. La transición del actual PMG al nuevo paradigma necesita ser hecha por fases. Una planeación detallada de la transición necesitaría de varios estudios separados. Por lo tanto, esta sección no intenta proveer un análisis detallado de los costos fiscales y otras implicaciones de la transición a la cuarta fase, sino facilitar una guía en relación a su implementación. Los que sigue es

solamente una identificación de algunos de los principales puntos que deberán ser considerados.

66. *Agencias graduadas y la adopción del nuevo marco.* Dado que la adopción del marco de satisfacción al usuario sería voluntaria, no hay razón para que las agencias – ya sea que se hayan “graduado” o no de los Marcos Básico y Avanzado del PMG – no puedan adherirse al mismo (y se, por cierto, motivadas).

67. Sin embargo, dada la lógica del PMG (y, más ampliamente, dada la tradición chilena de tutelaje centralizado sobre las agencias públicas), tiene sentido que el nuevo marco orientado a resultados sea obligatorio para las agencias que han completado el Marco Básico y Avanzado del PMG. Adicionalmente, estas agencias graduadas no deberían necesitar cumplir con los requerimientos acumulativos de las primeras tres fases del PMG (sin embargo, si el centro llegara a identificar algunas agencias graduadas que han retrocedido y la calidad de su gestión se ha deteriorado, podría requerirles que aplicaran nuevamente las primeras dos fases del PMG. Esto se convertiría en un importante incentivo para las agencias para mantener la calidad de su gestión).

68. Aquellas agencias que todavía no hubieran completado los Marcos Básico y Avanzado podrían permanecer bajo el tutelaje del centro. Nuestra propuesta efectivamente significa que la tercera fase del PMG, el Marco de la Calidad, ya no exista de forma independiente, sino que sea parte de la cuarta fase, el Marco de Excelencia.

69. *Desligando el incentivo monetario.* Dado que el nuevo marco sería principalmente voluntario, un potencial aumento salarial general no puede estar atado al cumplimiento del PMG. El nuevo PMG puede ser parte de una estrategia de Gestión de los Recursos Humanos, pero el nexo entre la gestión de los recursos humanos y el PG no podría ser a través del incentivo salarial. El desligamiento sería políticamente sensible y fiscalmente riesgoso. Algunas opciones deben ser consideradas. La eliminación de la noche a la mañana del incentivo – incluso la eliminación paulatina – está probablemente fuera de toda opción realista. Una posibilidad sería atar el actual incentivo salarial (o parte del mismo) a las nuevas medidas de desempeño. En este caso, el gobierno tal vez quiera considerar alterar el presente balance entre los incentivos individuales, colectivos e institucionales. Alternativa o complementariamente, el gobierno podría considerar la incorporación de los incentivos dentro del salario, ya sin requerimientos de desempeño. Sin embargo, es posible que esto tenga un impacto sobre los beneficios pensionales o de otro tipo, por lo que debería ser reconsiderado (y que, en cualquier caso, deberían ser enmarcados dentro de una estrategia general de gestión de los recursos humanos).

70. Ya sea que el país necesite sustituir el incentivo monetario (sustancial) del PMG por otro tipo de incentivo monetario (sustancial) es un asunto que pasa los límites de este reporte. Pero vale la pena ponerlo dentro de la agenda analítica y política del gobierno chileno.

71. *Combinando el nuevo modelo propuesto con los existentes.* Chile no solo tendría una mezcla de nuevos modelos que combinan más/menos capacidad subjetiva y objetiva y medidas de satisfacción al cliente pero también algunas extensiones del modelo de

Certificación. Durante los años de transición, los Marcos Básico y Avanzado serían requeridos para esas agencias que aún no se haya graduado completamente de las tres fases iniciales del programa. El propósito del PMH ha sido asegurar la instalación de sistemas básicos de gestión a lo largo de toda la administración – este es un valioso objetivo que ha producido grandes resultados y debería ser completado. Los logros del PMG establecieron una línea de base de capacidades que permitirán a las entidades del gobierno usar los nuevos y más “modernos” enfoques orientados al cliente. Además, tal vez Chile quiera mantener los actuales Marcos Básico y Avanzado como herramientas suplementarias, compatibles con los tres modelos propuestos arriba.

72. *Gestionando el nuevo marco.* Nuestra propuesta también tiene implicaciones para la gestión del PMG. Tiene sentido para la DIPRES continuar con la gestión de los Marcos Básico y Avanzado del PMG, dado su conocimiento adquirido en la gestión básica y la influencia que puede ejercer desde su rol de supervisor. Si el incentivo salarial institucional es eliminado (o simplemente desasociado del PMG), se rompe uno de los mayores enlaces entre el PMG y el proceso presupuestario.²⁰ Esto sugiere que el gobierno debería pensar en alguna modificación a la gestión del PMG para las agencias graduadas del Marco de Excelencia.

73. La centralización puede ser mantenida para los estándares comunes y las herramientas básicas de gestión, pero una vez que dicha etapa sea completada, es necesario diversificar la capacidad de gestión y las herramientas de gestión en función de los tipos de servicios. Un modelo centralizado puede rendir fruto en una administración relativamente poco desarrollada; sin embargo, cuanto más compleja y diversificada sea la administración, más descentralizada debe ser la capacidad de gestión de los programas. Adicionalmente, el modelo central parece caberle mejor al fortalecimiento de los procesos internos. Tan pronto como los resultados son enfocados en la satisfacción al cliente, la diferenciación de productos y elección demandan flexibilidad y creatividad.

74. El marco de gestión orientado a resultados propuesto ayudaría a que las agencias se hagan más importantes como actores estratégicos, y esto los acercaría al mundo de la toma de decisiones de política. En estas circunstancias, tendría sentido que la Secretaría General de la Presidencia (SEGRPRES) jugara un papel en el PMG²¹

²⁰ Sin embargo, la DIPRES continuaría teniendo un papel importante en asegurar que las agencias estén proveyendo información relevante y fiel para el presupuesto basado en resultados.

²¹ DIPRES, SEGRPRES, y la Subsecretaría de Desarrollo Regional constituyen el Comité triministerial, que vigila el PMG. Hasta ahora, las dos últimas instituciones han sido, de alguna manera, socios silenciosos.

Referencias citadas

- Banco Mundial (2007), "Chile: Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la gestión (PMG)", Informe Final.
- Banco Mundial (2009), "Evaluación de Políticas Públicas en la OECD"
- Banco Mundial (2009), "Gestión de la Reforma Pensional de Chile – Un sistema público-privado, apoyado en soluciones tecnológicas, para la mayor focalización en el cliente".
- Cabinet Office (2001) Getting it Together. A Guide to Quality Schemes and the Delivery of Public Services
- Elke Löffler "Defining Quality in Public Administration". Conferencia NISPAcee, Riga, Letonia. Mayo 2002.
- Herdan, Bernard (2006) The Customer Voice in Transforming Public Services. Independent Report from the Review of the *Charter Mark* Scheme and Measurement of Customer Satisfaction with Public Services.
- PASC (Public Administration Select Committee of the House of Commons) (2005) *Choice, Voice and Public Services*. Fourth Report of Session 2004-05.
- The World Bank (2007), "Chile – Regional Development Planning. In the Context of Chile's Evolving Regional Policy --The Case of Regions I and XV".

Anexo 1: Las preguntas guía para este Postfacio

1. Considerando los avances del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que incluyen la certificación ISO-9000 de la producción de servicios entregados a los ciudadanos, evaluar y sugerir al Gobierno pasos a seguir para continuar mejorando el control de calidad de sus servicios.

Para ello se debe tener en cuenta que el actual PMG está desarrollando un programa de “graduación”, que se inicia con el cumplimiento con ciertos estándares administrativos internos (las etapas del PMG-Marco Básico, logradas ya por la mayoría de los 186 Servicios o Agencias Ejecutoras elegibles, de un total de 236 Servicios), prosigue con la certificación ISO de esos mismos procesos internos (incluye unos 35 Servicios, en distintas etapas del PMG - Marco Avanzado) y continúa hasta la certificación ISO de los procesos que entregan los productos finales de cada Unidad Ejecutora o Servicio (Fase III del Programa PMG o de Certificación de Bienes y Servicios).

Habida cuenta de que este programa de certificación continuará expandiendo su cobertura (en términos de las Unidades Ejecutoras participantes y de los productos o servicios certificables de cada una de ellas), el objetivo es avanzar hacia el mejoramiento de los estándares de calidad en el servicio entregado y en la forma de entrega del servicio.²² Chile apunta a un sistema de control de calidad que suplemente la Certificación con herramientas próximas a la validación por el usuario final.

2. Según la práctica internacional en países de la OECD, y considerando las características de la administración pública chilena, recomendar los modelos de gestión de calidad más apropiados.
3. Analizar si es posible la aplicación de un único modelo estándar de gestión de calidad de forma uniforme a los servicios actualmente provistos. Evaluar la posibilidad de utilizar diferentes modelos según el tipo.
4. Proponer pasos específicos graduales para implementar las recomendaciones provistas en los puntos 1 a 3.

²² Chile aspira a pasar de la calidad de los procesos (especialmente de los procesos internos de las organizaciones) al control de la calidad del producto o servicio recibido por los usuarios de cada organización. El Gobierno de Chile pretende realizar tests de cuasi-mercado de los servicios públicos en los cuales la satisfacción del ciudadano o del usuario (para aquellas unidades de gobierno que no entregan servicios al usuario final) sirva de principal test de la demanda. Además, espera contar con referentes de costos que permitan evaluar crecientemente la eficiencia con que se atiende esa demanda. En alguna medida Chile ha probado ya, con éxito, modelos de competencia público-privada en los cuales el usuario final termina por seleccionar su proveedor (público o privado). Así ocurre, por ejemplo, en el caso de pensiones de vejez. Ahora el desafío es extender estos tests de cuasi-mercado a aquellos servicios en los cuales no puede darse (o aun no se da) la competencia del sector privado.

Anexo 2: Los Modelos de Gestión de Calidad en Países OECD

Los materiales que siguen a continuación presentan sumariamente varios modelos seguidos en países OECD. Estos modelos fueron discutidos, considerando sus ventajas y desventajas y su adaptabilidad al contexto institucional de Chile, con el equipo de la División de Control de Gestión de Chile en julio del 2009.

En las últimas décadas, los países de la OECD han desarrollado numerosos programas de mejoramiento de la gestión en todos los niveles de gobierno. Estos sistemas tienen en su mayoría su origen en el concepto de Calidad Total del Sector privado, con contadas excepciones como el CAF. Estos programas se pueden agrupar en dos grandes grupos, los endémicos por país, y los internacionales.

Ambos grupos son muy heterogéneos, siendo difícil poder hacer una generalización sobre sus características. No obstante, de los sistemas internacionales actualmente en funcionamiento, se pueden destacar los siguientes puntos comunes:

Calidad Total como objetivo: El panorama de los sistemas de mejora de la gestión en la OECD está dominado por el concepto de Calidad Total, que tiene como objetivo implantar una estrategia de gestión orientada a la consecución de calidad en todos los procesos de la organización. Inspirados en este concepto, a finales de los ochenta, y principios de los noventa nacieron numerosos sistemas de mejoramiento de la gestión, entre los que destacaban el ISO²³, las “Cartas de los Ciudadanos”²⁴ el EFQM²⁵, el CAF, y los Cuadros de Mando Integrales (CMI)²⁶. Pese a la heterogeneidad de sistemas, todos tienen en común sus objetivos: La consecución de la calidad mediante la satisfacción de los ciudadanos.

Estandarización internacional: Pese a la proliferación de los sistemas nacionales de mejora de la gestión en el mundo anglosajón a principios de los años ochenta, se constata una tendencia clara en los últimos años en definir un estándar que pueda ser comparado y aplicado internacionalmente. Empezando por el sistema ISO, y continuando con el EFQM y el CAF, todos comparten su vocación de convertirse en un estándar internacional que permita comparar los niveles de calidad entre diferentes organizaciones y países. También se han creado organismos internacionales para la aplicación de estos sistemas, que velan por la buena aplicación del sistema, trabajan en su mejora, y brindan apoyo a los usuarios.²⁷

No obstante, en la práctica ninguno se ha impuesto con rotundidad sobre los otros, y numerosos países han adoptado un sistema que combina dos o más de estos sistemas.

²³ International Organization for Standardization

²⁴ Como ejemplos tenemos el “Citizen Charter” del Reino Unido en 1992, la “Charte des services publics” de Francia en 1993, o la “Het Handvest van de Gebruiker” Holandés.

²⁵ European Foundation for Quality Management, o Fundación Europea para la Gestión de la Calidad

²⁶ Del inglés “Balanced Score Card” o BSC

²⁷ Como la fundación EFQM, el EIPA o el IPSG

Base común: Numerosos sistemas, ya sean nacionales o internacionales, comparten una base común, ya sea en su estructura, metodología, o principios. Por ejemplo, la ISO, el EFQM y el CAF comparten como base la metodología de la “Rueda de Deming” o PDCA²⁸. Por otro lado, la CAF fue concebida como una evolución simplificada del sistema EFQM centrada en el sector público, pero siguen compartiendo estructura y funcionamiento.

Este hecho facilita la asimilación de los nuevos sistemas por parte de los organismos, y minimiza las reticencias a adoptar nuevos estándares.

Sistemas modulares: La mayoría de los sistemas con vocación internacional han sido concebidos bajo la premisa de que han de coexistir en la misma organización con otros sistemas de mejora de la gestión. De hecho, muchos comparten una base común²⁹, o son derivaciones o evoluciones de sistemas anteriores³⁰, por lo que su cohabitación no suele ser problemática. En la práctica, son muchos los países que se aprovechan de esta circunstancia para diseñar estrategias de mejora de la gestión basadas en varios sistemas para aprovechar lo mejor de cada uno de ellos.

Uso a todos los niveles de gobierno: Los países suelen presentar una gran variedad de sistemas de mejora de la gestión a todos los niveles de la administración. Por ejemplo, es común que un país utilice un sistema concreto a nivel nacional, y cada una de sus regiones o municipios utilicen otro distinto. Es más, se dan casos en los que los ministerios o agencias utilizan estándares internacionales especialmente adaptados a su actividad (con el claro ejemplo de la ISO en sanidad y la educación).

Este mosaico de sistemas, que en un principio podría parecer ineficiente, en muchos casos se ha revelado como una estrategia efectiva gracias a la compatibilidad entre las diferentes metodologías.

Mejora Continua: Si bien esta característica no es universal a todos los sistemas, se puede afirmar que la gran mayoría ve el camino hacia la calidad total como un proceso de mejora continua. Este concepto, heredero de la metodología PDCA, hace que los programas no tengan un techo prefijado, sino que busquen continuamente una manera de mejorarse.

Uso en los países OCDE y su impacto: Se puede afirmar que todos los países de Europa, y la mayoría de los de la OECD usan en mayor o menor medida programas de mejoramiento de la calidad en la gestión. Por un lado tenemos aquellos que usan mayoritariamente el modelo EFQM, como el Reino Unido y España, en otros como Alemania e Italia el sistema dominante es la CAF. En general todos han adoptado en mayor o menor medida la ISO, y son numerosos los que han desarrollado sistemas “endémicos” como el Sueco SIQ³¹ o el Holandés INK³². Se da también la circunstancia de

²⁸ Acrónimo del inglés “Plan, do, Check, Act”. Más información al respecto en el apartado 3 de este anexo.

²⁹ El sistema PDCA es compartido por la ISO, el EFQM y la CAF

³⁰ Por ejemplo la CAF es una evolución y simplificación del EFQM

³¹ Swedish Institute Quality Model

que numerosos países combinan de manera exitosa varios sistemas, como Bélgica³³, que trabaja a nivel nacional con el EFQM, el CAF y el MCI. También se empieza a ver recientemente como sistemas que nacieron dentro del contexto Europeo, están trascendiendo las fronteras regionales con la implantación por ejemplo del sistema CAF en China³⁴.

No obstante, la literatura sobre el impacto y éxito de dichos programas es limitada. Se pueden encontrar ciertas evidencias respecto al éxito de la CAF gracias a las encuestas³⁵ realizadas por el IPSG³⁶, en donde se evidencia que mas del 50% de los países encuestados utilizaron la CAF como su primera forma de aproximación a los sistemas TQM, evidenciando la facilidad y “amigabilidad” del sistema, y de los usuarios de dicho sistema, mas del 62% respondieron que la herramienta les había ayudado de manera clara a mejorar sus procesos.

Respecto al sistema EFQM, no se cuenta con estudios fiables sobre su impacto real en el sector público. No obstante, se han realizado numerosos estudios para determinar el impacto del sistema en el sector privado, entre ellos destaca el realizado por en por el Dr. Vinod Singhal y el Dr. Kevin Hendricks.³⁷ En dicho estudio, basado en la observación de mas de 600 empresas en un plazo de cinco años, se evidencia que aquellas que habían instaurado con éxito sistemas de calidad recibiendo el premio EFQM por ello, experimentaron incrementos o mejoras significativas en el valor de sus acciones ordinarias, ingresos de explotación, ventas, retorno sobre ventas, empleo y ganancia neta en comparación al grupo de control formado por empresas que no tenían ningún sistema de calidad. Este estudio es difícilmente extrapolable al sector público, dada la dificultad para medir el impacto de los programas del sector publico en el grado de satisfacción de los ciudadanos. No obstante, se evidencia por los premios de excelencia EFQM³⁸ al sector público y en el creciente numero de afiliados al sistema (mas de 800 de 36 países diferentes), que el sistema crece en popularidad y uso, seguramente debido a sus éxitos en la mejora de la gestión de la administración publica.

Dada la diversidad de sistemas, en este punto sólo se resumen las características básicas de tres de los sistemas internacionales mas extendidos. .

³² Instituut voor Nederlandse Kwaliteit

³³ “Best practice Cases of the 4th Quality Conference for the Public Administration in the EU. TQM with CAF and BSC as sustaining systems”. Disponible en www.4qconference.org/en/bp_cases_of_the_4qc/belgium/bp_cases_belgium_a.php

³⁴ Mas información en www.4qconference.org/liitetiedostot/caf_presentations/CAF3.1_Wang.pdf

³⁵ IPSG, “Survey regarding quality activities in the public administrations of the European Union Member States”, 2002, 95 p.

³⁶ Acrónimo del Innovative Public Service Group de la Unión Europea

³⁷ “Does implementing an effective TQM program actually improve operating performance? Empirical evidence from firms that have won quality awards”, Management Science, Vol. 43 No.9, pp.1258-74

³⁸ http://web-1.efqm.org/temp_efqm_full/wwwroot/levels/reco/orglist_comm.asp

1) ISO 9001: La 'Norma ISO 9001' ha sido elaborada por el Comité Técnico ISO/TC176 de la Organización Internacional para la Estandarización, y especifica los requisitos para un sistema de gestión de la calidad que pueden utilizarse para su aplicación interna por las organizaciones, para certificación o con fines contractuales. La norma está estructurada en ocho capítulos, refiriéndose los cuatro primeros a declaraciones de principios, estructura y descripción de la organización, requisitos generales, etc. Los capítulos cinco a ocho están orientados a procesos y en ellos se agrupan los requisitos para la implantación del sistema de calidad. La estructura de la norma tiene muchas semejanzas con el famoso “Círculo de Deming o PDCA”³⁹.

Es sistema ISO es complejo y largo de implementar, requiere evaluaciones externas, se centra en la estrategia, y puede llegar a ser muy oneroso a la hora de implementarlo.⁴⁰

2) EFQM: La “European Foundation for Quality Management” (E.F.Q.M) fue creada en 1988 con el doble objetivo de apoyar a las empresas europeas en el mejoramiento de su gestión tendiente a la obtención de Calidad y estimular y ayudar a todos los estamentos europeos a promover e implementar una cultura de calidad.

Para conseguir estos objetivos, la EFQM crea en 1992 el Modelo europeo de Gestión de la Calidad Total como modelo de referencia, y en 1995 se crean versiones para adaptar dicho modelo al sector público en las áreas de Salud, Educación y Gobierno local y central. El sistema EFQM tiene como objetivo identificar las causas que producen resultados insatisfactorios, y corregirlas. Este sistema es la base del CAF, tratado en el punto 3 de esta anexo. La mayor diferencia entre ambos estriba en el hecho de que el EFQM es más extenso y complejo, y normalmente se entiende como un estadio superior al CAF.

3) Cuadros de Mando Integrales (CMI): El sistema original, basado en las teorías de Kaplan y Norton, estaba muy centrado en los resultados y se orientaba fundamentalmente al sector privado. No obstante, ha evolucionado hasta convertirse en una herramienta para el desarrollo y prueba de estrategias que puede ser aplicada a las administraciones públicas.

El CMI combina en una misma herramienta los enfoques financieros y estratégicos. El sistema pretende definir una estrategia orientada a resultados aplicable a toda la organización. No obstante, se complementa bien con las otras herramientas TQM (EFQM y CAF). El CMI empieza analizando los resultados de una organización, y mediante el establecimiento de complejos vínculos causales, llega a la definición de las estrategias actuales, y define las futuras. No obstante, es complicado de implementar, y requiere un equipo profesional muy

³⁹ Idem 8

⁴⁰ “The Quality you can’t feel”. John Seddon. The Observer. Noviembre del 2000.

cualificado. Cabe destacar que para algunos críticos, el CMI es el complemento perfecto para el EFQM complementando el análisis estratégico y la planificación que según ellos, es débil en el último sistema.⁴¹

En el siguiente cuadro se hace un resumen de las características básicas de los tres sistemas.

⁴¹ *"We thought that EFQM was the holy grail and would provide all the answers to our problems but we are now recognizing that it is a diagnostic tool and not a strategy or a business planning model"*. Cita sobre el uso combinado del CMI y el EFQM por parte de Steve Johnson, Director de la agencia tributaria del Reino Unido. |

Tabla 1: Características básicas de los sistemas

	Origen	Objetivo	Áreas	Auto evaluación	Complejidad	Implementación	Flexibilidad	Libertad gestión	Apoyo internacional	Nivel
ISO 9001	Sector privado	Ciudadanos	Requerimientos generales Responsabilidades de gestión Gestión de recursos Productos Medición, análisis y mejora	No	Muy alta	Lenta	Media	Media	Muy alto	Nacional Subnacional Ministerio Agencia
EFQM	Sector privado	Ciudadanos	Liderazgo Personas Estrategia y planificación Alianzas y recursos Procesos Resultados en personas Resultados en ciudadanos Resultados en sociedad Resultados clave/rendimiento	SI	Muy Alta	Lenta	Alta	Media	Muy alto	Nacional Subnacional Ministerio Agencia
CAF	Sector publico	Ciudadanos	Liderazgo Personas Estrategia y planificación Alianzas y recursos Procesos Resultados en personas Resultados en ciudadanos Resultados en sociedad	SI	Baja	Rápida	Muy alta	Alta	Muy alto	Nacional Subnacional Ministerio Agencia

			Resultados clave/rendimiento							
CMI	Sector privado	Ciudadanos	Estrategia Cliente/ciudadano Procesos internos Financiación Aprendizaje y crecimiento RRHH	SI	Alta	Rápida	Alta	Alta	Medio	Nacional Subnacional Ministerio Agencia
Revisión de Capacidad UK	Sector Publico	Eficiencia	Liderazgo Estrategia Resultados	No	Media	Rápida	Media	Media	No	Nacional Subnacional Ministerio Agencia
PMG	Sector publico	Eficiencia	Planificación y Control Gestión Gestión Territorial Administración Financiera Enfoque de Genero Recursos Humanos Atención a los usuarios	No	Alta	Lenta	Baja	Media	Bajo	Nacional

Anexo 3: El Marco Común de Evaluación (CAF)

El Marco de Evaluación Común (CAF) nació como resultado de la cooperación entre los ministros responsables de Administración Pública de la Unión Europea en la Primera Conferencia Europea de Calidad para las Administraciones Públicas, celebrada en Lisboa en Mayo de 2002.⁴² Esta primera versión piloto ha servido de base a la versión actual, la denominada CAF 2006.

El CAF es un modelo organizativo destinado a obtener un rápido diagnóstico para elaborar un plan de acción con el objetivo de lograr organizaciones públicas excelentes.⁴³ La CAF se basa en el principio de que la consecución de resultados excelentes en el rendimiento de la organización, los ciudadanos, las personas y en la sociedad son alcanzados mediante un liderazgo que dirija la estrategia y la planificación las personas, las alianzas y recursos, y los procesos.⁴⁴

El CAF tiene cuatro propósitos principales⁴⁵:

- Identificar las fortalezas y debilidades de las organización
- Servir como herramienta introductoria para que los administradores públicos comiencen un proceso de mejora continua.
- Crear una cultura de calidad así como introducir los diferentes modelos que se usan en la gestión de calidad total (TQM).
- Facilitar el benchmarking entre las organizaciones del sector público.

El modelo está especialmente diseñado para el sector público ya que contempla aspectos como el liderazgo político y los ciudadanos. Se concibió para que las organizaciones públicas de Europa comenzasen a utilizar técnicas de Gestión de Calidad para mejorar su rendimiento. El CAF proporciona un modelo sencillo, flexible y fácil de usar, apropiado para que las organizaciones del sector público lleven a cabo una autoevaluación. Siendo su uso libre, proporciona una potente herramienta de diagnóstico inicial para aquellas organizaciones que comienzan un proceso de mejora continua.

La instauración de un sistema CAF tiene como objetivo proporcionar a las instituciones⁴⁶:

- Una evaluación basada en evidencias frente a un conjunto de criterios que han sido ampliamente aceptados en el sector publico de Europa
- Oportunidades para identificar el progreso y destacar los logros alcanzados
- Un medio para dar coherencia y consenso sobre aquello que es preciso hacer para mejor una organización

⁴² "Quality Management on the European Agenda", Patrick Staes and Nick Thijs, EIPASCOPE 2005

⁴³ European Institute for Public Administration. CAF Brochure 2006. Available at www.eipa.nl

⁴⁴ http://www.eipa.nl/CAF/FAQ/CAF_FAQ.htm

⁴⁵ "El Marco Común de Evaluación. Mejorar una organización por medio de la autoevaluación". Ministerio de las Administraciones Públicas. Agencias de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. 2007 Madrid, España.

⁴⁶ Idem 28

- Un nexo de unión entre los resultados a alcanzar y las practicas que los apoyan o agentes facilitadores
- Un medio para generar entusiasmo entre los empleados de la organización involucrándolos en los procesos de mejora
- Oportunidades para promover y compartir buenas practicas entre diferentes áreas de una organización, y entre diferentes organizaciones
- Un medio para integrar iniciativas de calidad en la actividad normal de la organización
- Un medio de medir el progreso en el tiempo realizando autoevaluaciones periódicas

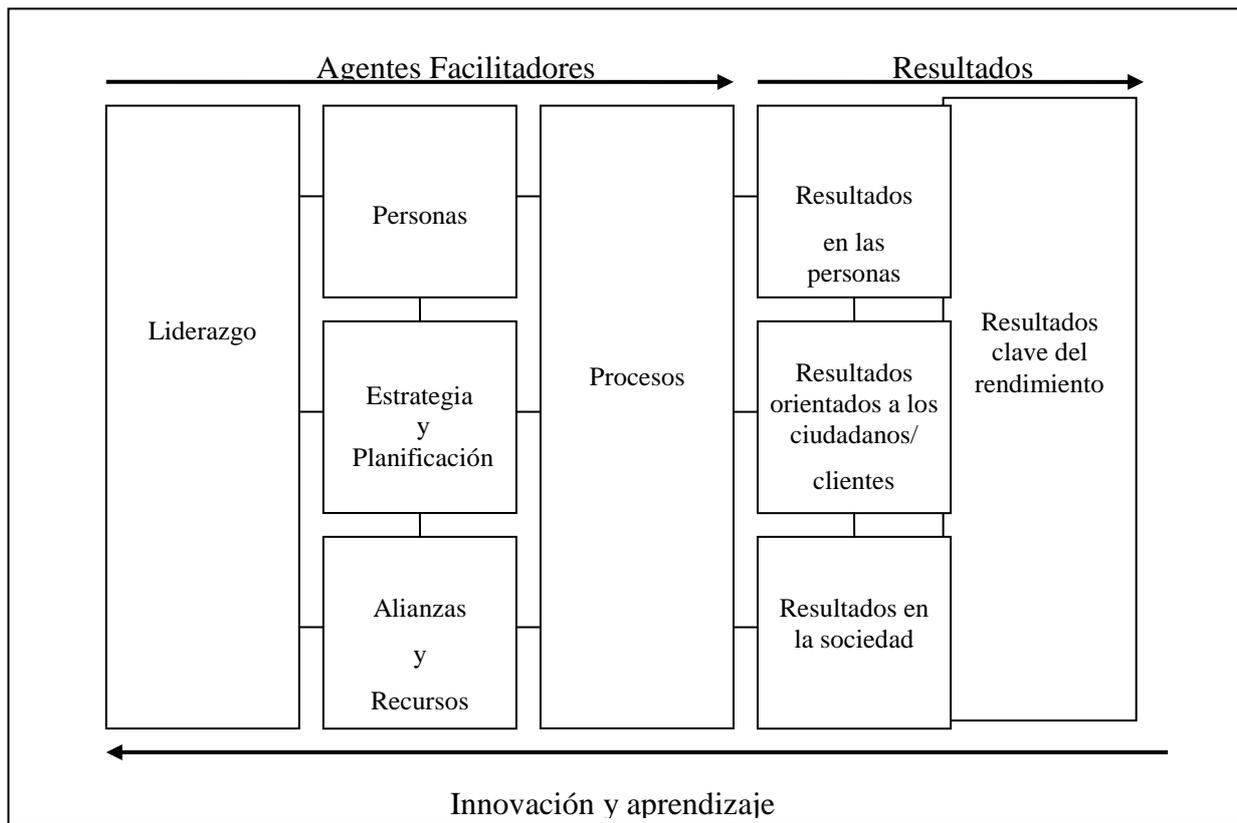
Estructura:

La estructura del CAF está inspirada en el Modelo EFQM de Excelencia. Del mismo modo que el EFQM, la CAF esta estructura de nueve casillas que identifican los principales aspectos a considerar en el análisis de cualquier organización. Cada una de estas cajas (o criterios) contiene una lista de subcriterios.

Los nueve criterios principales de la CAF, a su vez, se dividen en dos grupos. El primero formado por los primeros cinco criterio es el denominado “Agentes Facilitadores”, que corresponden con las causas. El segundo grupo, formado por los cuatro criterios restantes, se denomina “resultados”, y engloba a aquellas actividades destinadas a medir el impacto de las acciones tanto en los miembros del grupo, la sociedad y el ciudadano. Este grupo serian los resultados o efectos consecuencia de las “causas”.

El gráfico 3.1 muestra los nueve criterios principales de la CAF, así como su interrelación:

Gráfico 3.1: Estructura de la CAF



Los 9 criterios principales se subdividen en 28 subcriterios para alcanzar todos los niveles de la organización como se ve en la tabla 3.1:

Tabla 3.1: Criterios, subcriterios y definiciones de la CAF

	Criterios	Subcriterios	Definición
Agentes Facilitadores	1. Liderazgo	Dirigir la organización desarrollando su misión, visión y valores	Cómo los directivos y los líderes de la unidad administrativa, con su comportamiento y sus decisiones, se implican directamente, estimulan la gestión de calidad en la Administración Pública y desarrollan y facilitan la consecución de la misión, visión y valores necesarios para alcanzar el éxito a largo plazo
		Desarrollar e implantar un sistema para gestionar la organización, el desempeño y el cambio	
		Motivar y apoyar a las personas de la organización y actuar de modelo de referencia	
		Gestionar las relaciones con los políticos y con otros grupos de interés para garantizar que se comparte la responsabilidad	

Agentes Facilitadores	2. Estrategia y Planificación	Recoger información relativa a las necesidades presentes y futuras de los grupos de interés	Cómo la unidad administrativa formula, desarrolla y revisa su planificación y estrategia, centrada en los usuarios y en el interés general, y la convierte en planes y acciones concretos
		Desarrollar, revisar y actualizar la estrategia y la planificación teniendo en cuenta las necesidades de los grupos de interés y los recursos disponibles	
		Implantar la estrategia y la planificación en toda la organización	
		Planificar, implantar y revisar la modernización y la innovación	
	3. Personas/ Recursos Humanos	Planificar, gestionar y mejorar la transparencia de los Recursos Humanos de acuerdo con al estrategia de planificación	Examinar cómo la Administración, en sus diferentes organismos y unidades, desarrolla y aprovecha al máximo todo el potencial del personal que le presta servicio
		Identificar, desarrollar y aprovechar las capacidades de los empleados en consonancia con los objetivos individuales y de la organización	
		Involucrar a los empleados por medio del dialogo y la responsabilización (empowerment)	
	4. Alianzas y recursos	Desarrollar e implantar relaciones con asociados clave	Cómo cada unidad planifica y desarrolla la cooperación con otras unidades o con otras organizaciones o personas externas, y cómo gestiona sus recursos eficaz y eficientemente.
		Desarrollar y establecer alianzas con los ciudadanos/clientes	
		Gestionar las finanzas	
		Gestionar la información y el conocimiento	
		Gestionar la tecnología	
		Gestionar las instalaciones	
	5. Procesos	Identificar, diseñar, gestionar y mejorar los procesos de forma continua	Cómo la unidad administrativa diseña, gestiona y mejora sus procesos para apoyar su planificación y estrategia, así como para satisfacer plenamente a sus clientes y otros grupos de interés, generando cada vez mayor valor
		Desarrollar y prestar servicios y productos orientados a los ciudadanos/clientes	
Innovar los procesos con la participación de los ciudadanos/clientes			
Resultados	6. Resultados orientados a los ciudadanos/clientes	Resultados de las mediciones de la satisfacción de los ciudadanos/clientes	Se evalúa qué logros está alcanzando la unidad administrativa en relación con sus clientes
		Indicadores utilizados para medir los resultados en los ciudadanos/clientes	
	7. Resultados en personas	Resultados de las mediciones de la satisfacción y de la motivación de las personas	Que logros está consiguiendo la unidad en relación con su personal.
		Indicadores de resultados de personas	

Resultados	8. Resultados en la Sociedad	Resultados de las mediciones de percepción de los grupos de interés sobre el rendimiento social e la organización	Qué logros se están alcanzando para satisfacer las necesidades y expectativas de los grupos sociales y de la sociedad en general cuando se vean afectados por el funcionamiento de la unidad administrativa al nivel que resulte pertinente.
		Indicadores de rendimiento social establecidos por la organización	
	9. Resultados clave de rendimiento	Resultados externos: Consecución de objetivos en términos de productos y efectos	Qué se está consiguiendo respecto a los objetivos contenidos en la planificación y en la estrategia para satisfacer las aspiraciones de los usuarios e interesados de cada unidad
		Resultados internos	

Implementación:

El CAF es una herramienta genérica y flexible. Los únicos puntos de obligado cumplimiento son la estructura de 9 criterios y 28 subcriterios, y el sistema de puntuación. El método de implementación, autoevaluación y demás procesos se dejan a la discreción de la organización. Por lo tanto, no existe un modelo estándar de implementación.

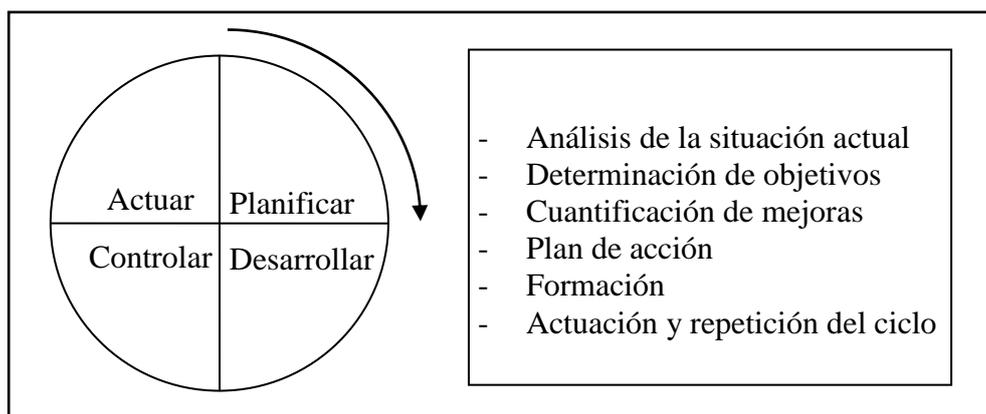
Con independencia de lo anterior, cada criterio y subcriterio son implementados en base al ciclo PDCA⁴⁷ o “Rueda de Deming”, que basa su ciclo en cuatro fases:

- Planificar (Plan): Han de adoptarse metas, métodos, responsabilidades, sistemas de medición y calendarios detallados
- Ejecutar (Do): Ha de efectuarse una aplicación efectiva.
- Controlar (Check): Los resultados han de ser evaluados con la finalidad de promover nuevas mejoras (comparación entre resultados y objetivos)
- Actuar (Act): Ha de hacerse en función de la evaluación de los resultados y repetir el ciclo PDCA.

Dicho ciclo no tiene un final, ya que se basa en la mejora continua. Se ha de mantener un estado previamente conseguido, mejorarlo, mantener esa mejora, y planificar para una mejora futura.

⁴⁷ Idem 8

Tabla 3.2: Ciclo PDCA o “Rueda de Deming”



Respecto a la relación entre los elementos del sistema, el enfoque holístico del CAF se traduce en que todos los elementos evaluados tienen un impacto recíproco entre sí. Por un lado, se han de tener en cuenta las relaciones entre los diferentes “agentes facilitadores”. Por el otro, se enfatizan las relaciones de causa-efecto entre la parte izquierda del diagrama del modelo (agentes facilitadores), y la parte derecha “resultados”. Es por esto, por lo que la evaluación hace especial hincapié en verificar los nexos causa-efecto, tanto entre los criterios, como entre los subcriterios.

A modo de orientación, se presenta aquí los pasos más comunes seguidos para implementar la CAF en un organismo público:

Tabla 3.3: Modelo de implementación de la CAF

1. Punto de partida:

- a. Decidir como organizar y planificar la autoevaluación
- b. Comunicar el proyecto de autoevaluación

2. El proceso de autoevaluación

- a. Construir uno o mas equipos de autoevaluación
- b. Organizar la formación
 - i. Información y formación de directivos
 - ii. Información y formación del equipo de autoevaluación
- c. Realizar la autoevaluación
 - i. Evaluación individual
 - ii. Proceso de consenso del equipo de autoevaluación
 - iii. Alcanzar el consenso
 - iv. Puntuar (ver punto siguiente).
- d. Redactar el informe con los resultados de la autoevaluación

3. Plan de mejora y priorización

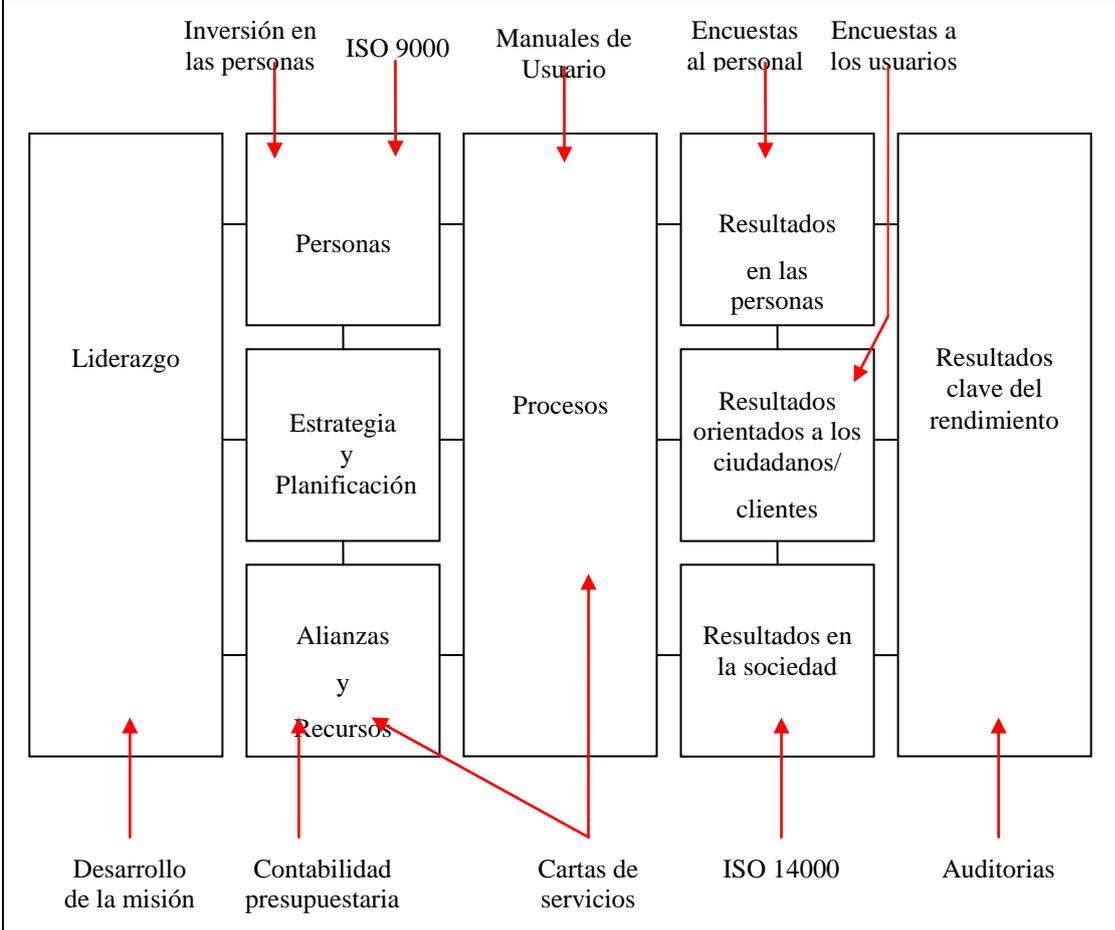
- a. Redactar un plan de mejora
 - i. Dar prioridad a las áreas de mejora
 - ii. Recomendaciones
- b. Comunicar el plan de mejora
- c. Implantar el plan de mejora

4. Planificar la siguiente autoevaluación

5. Controlar el progreso, y repetir la evaluación

Como ejemplo, la tabla 3.4 muestra las posibles acciones de mejora definidas en el punto 3, e implementadas en el punto 5:

Tabla 3.4: Ejemplos de acciones de mejora



Sistema de puntuación:

La evaluación mediante paneles es el punto central de los procesos de autoevaluación de la CAF. Dichos paneles analizan el progreso de implementación del ciclo PDCA en cada categoría y subcategoría para los agentes facilitadores y los resultados.

Los resultados, por su parte, también son analizados con un panel especial llamado “tendencias” con la intención no solo de evaluar los resultados presentes, sino también las proyecciones futuras.

Los objetivos de las autoevaluaciones, se puede resumir en los siguientes puntos⁴⁸:

- Dar un indicio sobre la dirección a seguir en las actividades de mejora
- Medir el propio progreso
- Identificar buenas prácticas a partir de una alta puntuación para los agentes facilitadores y para los resultados
- Ayudar a encontrar asociados válidos para aprender de ellos (Benchmarking & Benchlearning).

Una de las mayores novedades del CAF 2006 es que ofrece dos sistemas de puntuación, el “sistema clásico” basado en el sistema de puntuación CAF 2002 en el que la puntuación va de 1 a 5, y el sistema “Sistema Afinado”. Este último es una versión actualizada de los paneles de evaluación de la CAF 2002. Se utiliza para reflejar de forma más detallada el análisis de los subcriterios, ya que permite puntuar para cada subcriterio todas las fases del ciclo PDCA. La puntuación va de 1 a 100

⁴⁸ Idem 28

Tabla 3.5: Panel de evaluación clásico: Agentes y resultados

Fase	Panel de agentes Facilitadores	Panel de resultados (logros)	Puntuación
	No hacemos nada en este campo. No tenemos información, o es muy anecdótica.	No medimos resultados o no tenemos información disponible	0
Planificar	Hemos definido un plan de acción.	Se miden resultados y estos muestran tendencias negativas, o no alcanzan los objetivos prefijados	1
Desarrollar	Estamos implantando o aplicando el plan de acción	Los resultados muestran tendencias estacionarias o se alcanzan algunos objetivos relevantes	2
Controlar	Controlamos o revisamos si estamos haciendo las cosas bien y de forma correcta	Los resultados muestran un progreso sostenido o se alcanzan la mayoría de los objetivos relevantes	3
Actuar	A partir del control o de la revisión, ajustamos lo que sea necesario	Los resultados muestran un progreso sustancial o se alcanzan todos los objetivos relevantes	4
PDCA	Todo lo que hacemos, lo planificamos, lo implantamos, lo controlamos y lo ajustamos sistemáticamente y aprendemos de otros. Estamos en proceso de mejora continua en este campo.	Se logran resultados excelentes y sostenidos. Se alcanzan todos los objetivos relevantes. Se hacen comparaciones y estas son favorables, con organizaciones relevantes para todos los resultados clave.	5

Tabla 3.6: Panel de tendencias afinado

Panel de resultados (tendencias)						
Escala	0-10	11-30	31-50	51-70	71-90	91-100
Tendencias	No hay mediciones	Tendencia negativa	Tendencias estacionarias o moderado progreso	Progreso sostenido	Progreso sustancial	Comparaciones positivas para todos los resultados relevantes
Puntuación						
Objetivos	No hay información o es insuficiente	No se alcanzan los objetivos	Se alcanzan pocos objetivos	Se alcanzan algunos objetivos relevantes	Se alcanzan la mayoría de los objetivos relevantes	Se alcanzan todos los objetivos
Puntuación						

Anexo 4. Revisiones de capacidad en el Reino Unido⁴⁹ (UK Capability Reviews)

El sistema de “Revisión de capacidad” implantado en el Reino Unido tiene como objetivo examinar la capacidad que tienen los organismos para cumplir sus metas prefijadas, y entender y preparar a dichos organismos para conseguir sus metas futuras de una manera eficiente y efectiva. Por lo tanto, se centran en la gestión y el cambio corporativo, siendo una mezcla de auditoría y apoyo por parte de auditorías externas con el fin de mejorar gestión interna.

El modelo se centra en tres áreas específicas de capacitación: Liderazgo, estrategia y resultados (ver tabla 4.1). El modelo es limitado de manera deliberada, ya que pretende centrarse en las capas superiores de gestión. El modelo evalúa 10 elementos pertenecientes a las tres áreas mediante un set de 39 preguntas. La revisión estudia la capacidad de los gestores más seniors en estas áreas, puntuando si dichas áreas son fuertes, necesitan desarrollarse, o son débiles.

Los sujetos responden a las siguientes cuestiones:

- ¿Tiene el departamento las capacidades estratégicas y de liderazgo adecuadas?
- ¿Saben como lo están haciendo de bien, y cuentan con las herramientas para corregir situaciones de poca productividad?
- ¿Tienen sus equipos las capacidades para satisfacer las necesidades actuales y futuras?
- ¿Se involucran de manera efectiva con los socios, actores y el público?

Tabla 4.1. Estructura del modelo de Revisiones de Capacidad

<p>Liderazgo:</p> <ul style="list-style-type: none">- Marcar la dirección- Fomentar la pasión, el ritmo y el empuje- Liderar el cambio y los resultados- Construir capacidad <p>Estrategia:</p> <ul style="list-style-type: none">- Centrado en los resultados- Basar las decisiones en evidencias- Construir objetivos comunes <p>Resultados:</p> <ul style="list-style-type: none">- Planificar y priorizar- Definir responsabilidades, acciones y modelos de negocio- Administrar por resultados

⁴⁹ La página oficial es: <http://www.civilservice.gov.uk/about/accountability/capability/index.asp>. La evaluación del gobierno se puede encontrar en: http://www.nationalschool.gov.uk/downloads/Capability_Review_Sunningdale_91107.pdf

Las conclusiones están parcialmente basadas en la evidencia, y los resultados son revisados por un panel moderador externo. Los equipos de evaluación tienen reuniones habituales con el Secretario Permanente (el máximo cargo del departamento). Esta circunstancia hace que sea más factible que las conclusiones sean aceptadas por los estamentos superiores. En base a estas conclusiones, el departamento responde con un plan para rectificar los problemas, publicado como parte del informe. Más tarde, un equipo de revisión del programa constata los progresos en intervalos de 3, 6, 12 y 24 meses.

El programa se desarrolla a instancia del Secretario de Gabinete (jefe del servicio civil) por parte del equipo de revisión de capacidades en la oficina del gabinete. Cada evaluación es desarrollada por un equipo de cinco personas que incluye a tres expertos externos al gobierno central, así como dos directores generales de otros departamentos del gobierno. Los primeros informes fueron publicados en el 2006. Al final del 2007, ya habían sido publicados informes de 15 departamentos y agencias del gobierno.

La evaluación del programa ha considerado el programa un éxito, pese a que debido a su corta vida, no se puede evaluar el éxito de los planes de mejora. Los diferentes departamentos han reaccionado con diferentes niveles de “apropiación” del programa, pero hay evidencias de que el mismo ha fomentado una discusión en lo referente a la capacitación, en especial cuando diferentes informes han encontrado problemas comunes entre departamentos diferentes. Para evitar su gradual desaparición, problema endémico de este tipo de programas, el éxito futuro del mismo dependerá en gran medida en su flexibilidad para adaptarse a las necesidades de cada departamento.