

La Gestión de Organizaciones y Programas Públicos en Chile

Análisis de 28 casos e implicancias para la
Reforma del Estado

Mario Waissbluth S., José Inostroza L.,
Eduardo Acuña F., César Avendaño A.

Documento de Trabajo
Serie de Gestión
2009

La Gestión de Organizaciones y Programas Públicos en Chile: Análisis de 28 casos e implicancias para la Reforma del Estado.¹

Mario Waissbluth,²
José Inostroza L.,³
Eduardo Acuña,⁴
César Avendaño⁵.

Departamento de Ingeniería Industrial, U. de Chile

Resumen

El trabajo presenta un meta-análisis de una serie de estudios respecto de 28 organizaciones y programas públicos chilenos en diversas materias de gestión, incluyendo capacidades directivas, TICs, procesos, indicadores, clima organizacional, estrategia, entre otros. Los trabajos de base fueron desarrollados a lo largo de 5 años en el contexto de un programa de formación gerencial para el sector público, y de diversas consultorías en que los diagnósticos organizacionales se realizaron con metodologías similares.

Las principales conclusiones del estudio apuntan a que, según la percepción de los más de 560 entrevistados, el nivel promedio de gestión de las instituciones y programas revisados es mediocre, “algo más que regular”, resultado que es consistente con un trabajo previo de dos de los autores.

En la misma línea, se constata empíricamente la gran importancia de la calidad del liderazgo y su relación con el clima organizacional. También, resalta una generalizada desintegración de los sistemas informáticos, tanto al interior de las organizaciones como entre ellas.

Otro problema frecuente es la deficiente coordinación interna, que genera insularidades y se expresa en disputas de poder y carencias de comunicación. Por último, los datos sugieren un importante déficit en materia de indicadores de desempeño adecuados y fidedignos, y -su correlato natural- evaluaciones ex-post de impacto de los servicios y programas públicos. Este último es un problema particularmente grave y frecuente.

En relación a algunas implicancias en materia de Reforma o Modernización del Estado, el estudio permite concluir la necesidad de avanzar fuertemente en:

1 Los autores agradecen el financiamiento del proyecto **ANILLO SOC-08 “Implementación e Instrumentación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local”** que hizo posible en parte este trabajo.

2 Profesor e Investigador del Departamento de Ingeniería Industrial, U. de Chile, mariow@dii.uchile.cl

3 Profesor, tiempo parcial, e investigador del Programa en Gestión y Políticas Públicas, Dpto. de Ing. Industrial, U. de Chile, jinostro@dii.uchile.cl

4 Asistente de Investigación, Programa en Gestión y Políticas Públicas, Dpto. de Ing. Industrial, U. de Chile.

5 Asistente de Investigación, Programa en Gestión y Políticas Públicas, Dpto. de Ing. Industrial, U. de Chile.

- (i) Desarrollar un sistema eficaz de evaluación de la implementación de políticas públicas, especialmente evaluaciones ex-post de impacto (como ya ha comenzado a realizar la DIPRES con los programas que ocupan la mayor cantidad de recursos estatales) pues su insuficiencia a estas alturas del desarrollo del país es poco comprensible. Esto, posiblemente, pudiera apurarse con la instalación de una fuerte e independiente Agencia de Calidad de las Políticas Públicas.
- (ii) Implementar y administrar con rigurosidad un sistema de indicadores y convenios de desempeño, fidedignos y relacionados con el verdadero propósito y misión estratégica de cada organización. Para estos efectos, se debe aprender de las deficiencias del actual sistema de control de gestión del Estado, que ha derivado en un sistema complejo, ritualista y de escaso significado estratégico.
- (iii) Terminar de manera radical con la desarticulación de los sistemas informáticos, tanto intra como extra institucionalmente. Esto es hoy día plenamente posible y menos costoso de lo que pareciera, y requeriría exigirle a cada servicio público la presentación y materialización de un plan informático de largo plazo con una arquitectura integrada de bases de datos y sistemas.
- (iv) Finalmente, dada la gran relevancia que emerge de la variable de liderazgo superior, se refuerza la necesidad de fortalecer integralmente un sistema profesional y sistemático de selección de directivos públicos con elevada capacidad técnica y habilidades relacionales.

Términos Clave: *Meta-análisis; Gerencia Pública; Modernización del Estado; Evaluación de la Gestión; Implementación de Políticas.*

1. Introducción.

“Primero, la estrategia debe ser valiosa en términos sustantivos, es decir, que la organización genera valor para los supervisores, los clientes y los beneficiarios a un costo bajo en términos monetarios y de autoridad. Segundo, la estrategia debe ser legítima y políticamente sostenible. ...Tercero, debe ser operativa y administrativamente viable” Mark Moore, en Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público.

El Estado en Chile genera el 20,7%⁶ del PIB y el 2,5%⁷ de la fuerza del trabajo; atiende al 77,9%⁸ de la población en materia de salud, con 14 MM⁹ de atenciones de urgencia al año; educa de forma directa al 45% de los alumnos del sistema¹⁰; destina 697.360 MM\$¹¹ a innovación y capital humano avanzado; administra la base de datos más grande del país (Registro Civil); compra 2.683.940 MM\$¹² al año en suministros; invierte 1.767.512 MM\$¹³; entrega cerca de 2 millones de raciones alimenticias al día¹⁴; y es la única organización que cubre prácticamente el 100% del territorio. En definitiva, el Estado es la organización más grande y compleja del país, y siguiendo la tendencia mundial, es probable que sus responsabilidades aumenten, lo cual resalta aún más la importancia de mejorar su gestión.

La actual crisis financiera global ha acentuado el debate público sobre el tamaño, rol y función del Estado, sin embargo, las diversas opciones que se plantean están, en general, motivadas por ideologías, contingencia, grupos de interés o la casuística de los medios de comunicación.

Los debates son guiados en buena medida por enfoques generalistas o visiones teóricas simplificadoras. Se suma a esto la escasa investigación empírica sobre el *management* público. No se considera suficientemente la condición del Estado como “sistema complejo” ni sus lógicas sutiles, incluso, no hay dominio de aspectos elementales de su administración. Existe mucha “intuición” en este debate, es cierto, pero poco “conocimiento” sobre los mejores enfoques, prácticas, implementaciones efectivas, métodos de evaluación o medidas de desempeño.

Tampoco se sabe mucho sobre cómo operan los incentivos, la cultura y las restricciones propias del sector público. Por estos motivos, es clave generar una comunidad de académicos, directivos públicos y *policymakers* en estas materias, como ocurre en países desarrollados, especialmente en los anglosajones. No obstante lo anterior, existen algunas iniciativas recientes que contribuyen a que las brechas de conocimiento se estrechen¹⁵.

⁶ Gasto total, promedio 1998-2007. Fuente: DIPRES.

⁷ Considerada: Adm. central, Contraloría, Poder Judicial, Congreso, Ministerio Público (no considera Municipalidades, Escuelas ni Consultorios). Año 2007. Fuente DIPRES e INE.

⁸ Fuente: INE y CASEN 2006.

⁹ Dato para el año 2005, Fuente: MINSAL.

¹⁰ Fuente: Elaboración propia en base a datos de MINEDUC, "Estadísticas de Educación 2006-2007"

¹¹ Dato estimado para el año 2009 según proyecto de Ley de presupuestos para el sector público. Fuente: Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad.

¹² Dato para el año 2008. No incluye todas las compras del Estado, sólo las que se consideran en la ley 19.886 de Compras Públicas. Tipo de cambio considerado 532 (\$/USD). Fuente Chilecompra.

¹³ Fuente: Ley de presupuesto para el sector público del año 2009.

¹⁴ Dato del año 2008. Fuente: JUNAEB.

¹⁵ Por ejemplo: los trabajos y discusiones del Consorcio para la Reforma del Estado, el último informe del PNUD sobre “la manera de hacer las cosas” en nuestro país. También han sido un aporte los informes DIPRES externalizados sobre organizaciones y programas. Lo mismo ocurre con los estudios de caso del Magister en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial.

En este contexto, el trabajo que se expone a continuación pretende contribuir con algunas reflexiones, en base a estudios empíricos, respecto de las principales características de la gestión de un conjunto de organizaciones y programas públicos en Chile. Esperamos que su análisis pueda servir de insumo para discutir cómo diseñar y mejorar la gestión de las organizaciones públicas y la implementación de las políticas públicas en general.

El proyecto desarrollado consistió en la aplicación de un meta-análisis respecto de diversos estudios sobre la gestión de 28 organizaciones públicas y programas chilenos. Dichos estudios usaron una metodología rápida de evaluación de la gestión¹⁶ basada –entre otras fuentes– en la percepción de los entrevistados (directivos públicos y *stakeholders*). La mayor parte de los estudios se realizaron en el contexto de un programa de formación ejecutiva para directivos y profesionales del sector¹⁷ y, en menor medida, en el contexto de algunas consultorías. Se indagó respecto de una gama amplia de “temas de gestión y liderazgo”, entre los que destacan: competencias directivas, estrategias desarrolladas, procesos, coordinación, clima organizacional, cultura, sistemas informáticos. Los detalles metodológicos, enfoques, nombre de las organizaciones y los alcances del trabajo se explican más adelante.

Cabe resaltar que éste es un esfuerzo exploratorio, con las limitaciones propias de un meta-análisis, que debiera servir de estímulo para continuarlo, construyendo hipótesis formales, complementándolo con otras metodologías y ampliando la muestra de instituciones.

Nos proponemos a futuro agregar datos comparados de 19 instituciones latinoamericanas, ya disponibles en nuestra base de datos. Del mismo modo, nos hemos propuesto perfeccionar los instrumentos de indagación e intentar llevar a cabo una encuesta masiva y simultánea en un gran número de instituciones públicas chilenas y latinoamericanas, de manera de disponer de un sistema *on-line* de *benchlearning* de buenas prácticas de gestión en organizaciones y programas públicos.

¹⁶ “Guía Metodológica para Análisis de Organizaciones”, M. Waissbluth, J. Inostroza, Documentos de Trabajo DII- U de Chile, 2008.

¹⁷ Diploma de Postítulo en Gerencia Pública, DII, Universidad de Chile.

2. Metodología.

La metodología utilizada consistió en la aplicación de un meta-análisis sobre encuestas realizadas a más de 560 directivos públicos y *stakeholders*¹⁸, en torno a la gestión de 28 instituciones y programas del Estado de Chile, a través de 5 años de consultoría y docencia ejercida por dos de los autores de la publicación¹⁹. A su vez, las encuestas fueron desarrolladas con una metodología de análisis organizacional y programático, basada en el levantamiento de percepciones a través de la aplicación de un cuestionario base con 117 aseveraciones. Este trabajo respeta la confidencialidad en el manejo de los datos individuales por unidad de análisis. Las organizaciones estudiadas se muestran a continuación²⁰:

Tabla 1: Listado de organizaciones y programas estudiados

Organizaciones y Programas Estudiados	
1	Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (CONASET)
2	Consejo de Defensa del Estado (CDE)
3	Corporación Administrativa del Poder Judicial
4	Departamento de Becas - Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)
5	Dirección de Compras y Contratación Pública (CHILECOMPRA)
6	Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE) - Ministerio de Relaciones Exteriores
7	División de Educación Superior - Ministerio de Educación (MINEDUC)
8	Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes (FONDART)
9	Gobierno Regional de Valparaíso
10	Hospital Luis Tisné
11	Hospital Roberto del Río
12	Instituto Nacional Previsional (INP) - Sector Activo
13	Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)
14	Programa Chile Solidario - MIDEPLAN
15	Programa ChileBarrio - Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)
16	Programa de Alimentación Escolar - JUNAEB
17	Programa Innova Chile - Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)
18	Programa Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO) - CORFO
19	Programa Quiero mi Barrio - MINVU
20	Región Metropolitana del Servicio de Impuestos Internos (SII)
21	Servicio Médico Legal (SML)
22	Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)
23	Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC)
24	Superintendencia de Quiebras
25	Superintendencia de Salud
26	Unidad de Fiscalización de Electricidad - SEC
27	Unidad de Fiscalización de Gas - SEC
28	Universidad de Los Lagos

¹⁸ Se estima que del total de entrevistados, un 60% correspondió a directivos internos con un nivel jerárquico promedio equivalente al de un Jefe de Departamento. En el caso de los *stakeholders*, se incluyeron a actores externos relevantes y usuarios.

¹⁹ Mario Waissbluth y José Inostroza.

²⁰ Se hablará de Programa, Institución u Organización de manera general para referirse a la Unidad de Análisis determinada.

2.1 Metodología de Análisis Organizacional.

Los estudios que están en la base del meta-análisis utilizaron una metodología de Análisis Organizacional, cuyo objetivo es evaluar de un modo relativamente rápido y en un sentido amplio, la gestión de una institución o programa, con un enfoque que proviene de la teoría de “sistemas complejos” y la “lógica difusa”²¹. Parte importante de las fuentes de información de esta metodología consiste en la aplicación de un instrumento de percepción de actores tanto internos como externos. Con esto, se busca en definitiva detectar las principales debilidades y fortalezas de las unidades analizadas.

El instrumento de percepción contiene un listado de afirmaciones sobre los principales aspectos de gestión. Los entrevistados las responden considerando una escala (Likert) que señala el grado de acuerdo o desacuerdo con la afirmación respectiva, según se muestra en la tabla 2.

Tabla 2: Escala utilizada para percepción de afirmaciones

Escala de Nivel de Acuerdo con Afirmaciones	
5	Muy de acuerdo
4	De acuerdo
3	Ni de acuerdo ni en desacuerdo
2	En desacuerdo
1	Muy en desacuerdo

2.2. Meta-análisis

El meta-análisis es una técnica que se basa en la integración de investigaciones realizadas con distintas metodologías sobre un mismo tema de estudio.

El objetivo que persigue es obtener estimaciones generales a partir de resultados múltiples y relativamente heterogéneos. Estadísticamente, se basa en el argumento de que, al aumentar la muestra sobre un fenómeno en particular, disminuye la incertidumbre. El campo de estudios donde más se realiza este tipo de análisis es la medicina, pero existen variadas aplicaciones en diversas áreas del conocimiento.

Para ello, se desarrollaron los pasos que se describen a continuación, fácilmente reproducibles para una profundización del análisis o para una corroboración de resultados²².

1. Recopilación de la muestra de encuestas realizadas. Originalmente eran 32, pero luego de ser compiladas quedaron sólo 28, debido a que en algunos casos se agregaron los datos de estudios que observaban una misma unidad de análisis.
2. Análisis cualitativo e indexación de las afirmaciones de las distintas organizaciones o programas de acuerdo a un instrumento base común. Varias de las afirmaciones tenían pequeños cambios en sus redacciones que no modificaban su significado original. Algunas estaban divididas en dos u otras repetidas. En dichos casos se optó por considerar el promedio como el resultado de una afirmación.
3. Obtención de promedios generales y desviaciones estándar para cada una de las afirmaciones. El cálculo de los promedios generales fue realizado en base a los promedios de las respuestas de cada unidad de análisis.
4. Asignación de criterios de selección para las afirmaciones de las distintas unidades de análisis. Se consideraron, de manera estricta, sólo aquellas aseveraciones que tenían un mínimo de 14 instituciones con respuesta. Para el caso de aquellas

²¹ Para mayor claridad sobre estos conceptos referirse a “Sistemas Complejos y Gestión Pública”, Waissbluth M., 2008. www.mariowaissbluth.com Sección Publicaciones.

²² La base de datos completa está disponible en www.sistemaspublicos.cl

correspondientes al diseño y ejecución de programas, se consideraron al menos 5 respuestas. Para ambos casos, la desviación estándar máxima aceptada para mantener una aseveración en la muestra fue de 1,0.

5. Clasificación de las afirmaciones en ámbitos de gestión de acuerdo al Cuestionario Base.
6. Obtención de correlaciones de *Pearson* entre ámbitos y entre aseveraciones.
7. Análisis y síntesis de los resultados.

Más allá de los alcances metodológicos²³, los resultados muestran patrones sorprendentemente consistentes. Asimismo, los criterios de restricción impuestos al análisis, si bien forzaron a descartar información valiosa, permiten afirmar con razonable certeza la validez de las conclusiones.

²³ Alcances Metodológicos. Si bien se ha procurado hacer un análisis lo más consistente posible, y con fuertes restricciones a los criterios de selección, este estudio debe considerarse como de carácter exploratorio y con aspectos metodológicos abiertos a la discusión. El origen de estos problemas tiene que ver con que, esencialmente, estas encuestas no fueron diseñadas desde un principio con este propósito, sino con fines de docencia y/o consultoría. Por ello, algunas limitaciones de los datos disponibles tienen que ver con: (i) No hubo una metodología idéntica para elegir la muestra de personas entrevistadas por cada unidad de análisis; (ii) Las encuestas, dependiendo de la institución, las aplicaron personas diferentes, lo que probablemente generó variaciones en el modo de conducir la entrevista; (iii) Los filtros aplicados, si bien aumentaron la validez de los resultados, pudieron afectar una representación equilibrada de todos los ámbitos de gestión que tiene una organización; (iv) Los datos estaban disponibles en distintos niveles de desagregación. En algunos casos, por individuos, en otros, por promedios agrupados por diversas categorías. Algunos casos sólo tenían promedios generales. Por este motivo, se consideró que la “unidad de información” no fuera la persona entrevistada sino el grupo de encuestas por institución; (v) En algunos casos se debió aplicar una normalización de la escala pues se utilizó otra con un rango mayor (1 a 10, en vez de 1 a 5); (vi) Algunas afirmaciones del instrumento sufrieron algunas modificaciones en su redacción al momento de aplicar la encuesta, lo que se morigeró con el análisis cualitativo para hacer las validaciones respectivas; (vii) Tal vez, la observación metodológica más fuerte a la que puede estar expuesto este trabajo tiene que ver con la utilización de “promedios y desviaciones estándar” como indicadores a partir de una “escala ordinal”, y no frecuencias como se suele utilizar. Como se dijo, el formato disponible de los datos no permitió mejorar este aspecto. De todos modos, se asume que la valorización de la escala ha sido subjetivamente muy similar.

3. Análisis de los Resultados.

El conjunto de ámbitos estudiados, que pasaron los filtros arriba mencionados, se agrupan en la siguiente tabla en 11 categorías o *clusters*, y dentro de cada categoría se presentan en orden descendente de acuerdo a sus promedios generales.

Tabla 3: Resultados en aspectos organizacionales²⁴

Ámbito	Aspectos Organizacionales	Promedio General	Desviación Estándar	Nº instituciones que pasan el filtro
Tecnologías de Información	La infraestructura de hardware, software y conectividad es adecuada.	3,38	0,63	14
	Los sistemas informáticos de soporte administrativo son adecuados.	3,34	0,62	20
	Los sistemas de información interna, y sus soportes computacionales, entregan datos útiles, fidedignos y oportunos que permiten evaluar con claridad la marcha estratégica y operacional de la organización.	3,25	0,72	22
	Los sistemas informáticos de soporte a los procesos sustantivos son adecuados.	3,23	0,72	18
	Los sistemas informáticos de la organización son compatibles entre sí y están adecuadamente enlazados.	2,92	0,72	22
Resultados	Las quejas de los usuarios son poco frecuentes, y cuando ocurren son atendidas oportunamente. En suma, hay una atención de calidad.	3,53	0,65	19
	El volumen y cobertura de los servicios prestados es adecuado.	3,40	0,60	14
Entorno	La organización tiene una buena imagen y está bien posicionada en su entorno relevante, tanto de gobierno como usuarios.	3,69	0,54	24
	Las relaciones con las entidades que rodean a la organización, que la financian, y/o que conforman su entorno relevante, son claras, libres de conflicto y adecuadas.	3,57	0,82	14
Recursos	Existen recursos presupuestales de gasto corriente mínimos indispensables para soportar la operación institucional.	3,47	0,69	15
	Existe la disponibilidad de personal necesario en calidad y cantidad.	3,02	0,62	23
Procesos y Procedimientos	La contabilidad y el control del ejercicio presupuestal forman parte efectiva de los instrumentos de control de gestión de la organización, pues se usan para tomar decisiones relevantes.	3,52	0,73	15
	Los procesos de soporte administrativo y presupuestal funcionan adecuadamente.	3,42	0,82	16
	Los procesos sustantivos de atención al usuario están bien definidos y optimizados.	3,27	0,69	19
	Las políticas y procedimientos de selección, capacitación y manejo del personal son adecuados.	3,03	0,71	22
Normas	El marco normativo y reglamentario de la institución es adecuado.	3,58	0,65	17
Evaluación	Hay indicadores de desempeño institucional claros y fidedignos, que permiten evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios de la organización.	3,10	0,73	23
	Los indicadores de desempeño están adecuadamente difundidos al interior de la organización.	2,90	0,79	19

²⁴ La escala es 5= Muy de Acuerdo; 4= De Acuerdo; 3= Ni de acuerdo ni en desacuerdo (neutro); 2= En Desacuerdo; 1= Muy en desacuerdo. Visualmente, los promedios se clasifican por colores de acuerdo a su valor. En rojo (o más oscuros) se encuentran aquellos < 3,00; en naranja (o con gris intermedio) los que están entre 3,00 - 3,30; y en amarillo (o gris claro) aquellos ubicados entre 3,30-4,00; y en verde los > 4,00.

Consenso Estratégico	Hay un plan estratégico de desarrollo claro para la organización.	3,48	0,64	23
	Las autoridades comparten una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización. En otras palabras, hay adecuado consenso estratégico en la cúpula de la organización.	3,36	0,63	21
Directivos	El nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de las autoridades y mandos superiores es muy adecuado. Focalizan a la organización en lo importante, y ejercen un liderazgo adecuado sobre el personal.	3,41	0,66	23
Coordinación Interna	La estructura organizacional es adecuada. Todos tienen claro “qué le toca hacer a quién”, y cuáles son las formas de relación entre diferentes unidades de la organización.	3,20	0,71	23
	No existen conflictos de poder intra o extra institucionales que puedan amenazar el adecuado desempeño de la organización/programa.	3,11	0,61	22
	No existen “insularidades”, es decir, las diferentes áreas internas cooperan y se coordinan.	3,11	0,58	25
	Existe una adecuada comunicación de los mensajes relevantes dentro de la organización, estando muy claros los niveles de decisión e información respecto a diferentes materias.	3,02	0,62	18
Clima y Cultura Organizacional	La cultura y valores organizacionales son adecuados.	3,40	0,58	17
	Existe buena motivación en el personal.	3,34	0,71	23
	Hay un ambiente propicio a la innovación y la mejora continua en la organización.	3,21	0,61	18
Promedio General Aspectos Organizacionales		3,30	0,67	20

En lo que se refiere a diseño y ejecución de programas, los resultados básicos son:

Tabla 4: Resultados en diseño y ejecución de programas

Ámbito	Diseño de Programas	Promedio General	Desviación Estándar	Nº instituciones que pasan el filtro
Directivos	El programa cuenta con el interés y apoyo de las autoridades relevantes, tanto en la institución como en DIPRES.	4,10	0,53	6
Recursos	Se han definido adecuadamente qué recursos (humanos y materiales) y en qué cantidades serán necesarios para la ejecución del programa.	3,58	0,49	7
Evaluación	Se ha realizado una adecuada definición de los estándares de calidad del programa y la forma de satisfacerlos.	3,23	0,59	5
	Se han diseñado indicadores de desempeño del programa, respecto de Eficacia, Eficiencia y Calidad, que permitan medir posteriormente sus resultados.	3,16	0,47	6
Procesos y Procedimientos	Se han identificado los riesgos (políticos, presupuestales, organizacionales, técnicos, etc.) que pueden afectar al programa y se han documentado sus características.	3,04	0,35	5
Ámbito	Ejecución de Programas	Promedio General	Desviación Estándar	Nº instituciones que pasan el filtro
Procesos y Procedimientos	Existe una adecuada supervisión de los costos del programa, de manera de establecer las acciones correctivas necesarias, para mantener el costo total dentro de los límites aceptables.	3,68	0,48	5
Directivos	Existe un adecuado liderazgo por parte del actual Director del programa, referido a su equipo de trabajo y a su interrelación con las autoridades (internas y externas) relevantes para el desarrollo del programa.	3,66	0,57	5

Coordinación Interna	El equipo de trabajo del programa, está adecuadamente motivado, capacitado, coordinado y cohesionado, y no existen mayores conflictos entre ellos, o con el resto de la Institución.	3,61	0,51	5
	La ejecución del Plan Integral del programa ha integrado adecuadamente los requerimientos técnicos, políticos, financieros, y los plazos.	3,49	0,49	5
Evaluación	Se ha definido claramente un modelo de Evaluación de Impacto ex post, determinando los factores relevantes y su peso específico en el resultado final esperado.	2,84	0,49	5
	Promedio General Diseño y Ejecución de Programas	3,44	0,50	5

Con estos resultados, se puede afirmar con bastante certeza, al menos a nivel de percepciones de los encuestados, cuáles son los problemas más frecuentes de la gestión e implementación de organizaciones y programas públicos estudiados, lo cual es probablemente una buena aproximación a las dificultades generales del Estado de Chile dada la gran variedad de instituciones incluidas en la muestra.

Por cierto, esta encuesta ha sido complementada por –literalmente– miles de horas de consultoría, entrevistas, trabajos de tesis o de discusión en grupos, lo cual otorga la tranquilidad de que las cifras que se presentan aquí son muy congruentes con la evidencia empírica recogida por otras rutas.

Resulta pertinente comentar en primer lugar los “promedios de promedios”, como se muestra en las Tablas 3 y 4. Puede observarse que, tanto en aspectos organizacionales, como en diseño y ejecución de programas, los resultados son ligeramente superiores a “mediocre”, que sería la calificación 3,00.

En el ámbito organizacional el ámbito mejor evaluado por los encuestados obtiene un promedio de 3,69, el peor evaluado un 2,90 y el promedio general es 3,30. En materia de diseño y ejecución de programas se observa algo similar: lo mejor (el único ámbito evaluado como “bueno”) es casi tautológico, con un 4,10, pues se refiere al interés de DIPRES por ejecutar el programa (y es la DIPRES quien decidió financiarlo); lo peor evaluado es la práctica de la evaluación ex-post, con un 2,84, y el promedio general es 3,44.

En cuanto a las desviaciones estándar por aseveración, se puede indicar que en general son bastante bajas, con valores que fluctúan entre 0,49 y 0,82, y un promedio de 0,67 para el caso de organizaciones y 0,50 para programas. Si bien el filtro de corte aplicado fue 1,00, la gran mayoría de las afirmaciones pasó dicho filtro²⁵, lo cual muestra la solidez de los promedios como indicador de la percepción en las distintas organizaciones y programas estudiados.

Finalmente, si bien el filtro especificaba no menos de 14 de las 28 instituciones con respuesta a una afirmación específica, las afirmaciones que se presentan en esta muestra cubren un promedio de 20 organizaciones; así como 5 para el caso de los programas estudiados.

3.1 Ámbitos Específicos de Gestión.

En cuanto a los ámbitos específicos, llama la atención que, consistentemente, tanto en instituciones como en programas hay un significativo descuido por los indicadores de desempeño y la evaluación ex post. Esto no significa que el sector público no esté plétórico de cifras e indicadores, pero en nuestra opinión y en las numerosas discusiones con los participantes, es evidente que en la mayoría de los casos son ejercicios de carácter “ritual”, con superabundancia de cifras poco significativas, poco oportunas y poco confiables.

²⁵ Sólo 2 aseveraciones presentaban desviaciones estándar mayores que 1,00.

Llama asimismo la atención el tema de sistemas informáticos desintegrados o inadecuados. Chile ha ganado una importante reputación en materia de gobierno electrónico, pero estos datos sugieren que ello se refiere más a algunos sistemas “emblemáticos” como el Servicio de Impuestos Internos o Chilecompra, que a una práctica generalizada en el aparato de gobierno. En nuestra experiencia en terreno, es notoria la carencia de conocimientos o interés por esta materia en una importante mayoría de directivos y mandos intermedios, así como un severo desconocimiento en muchos funcionarios respecto de herramientas tecnológicas simples de oficina, coordinación de actividades o almacenamiento de documentos.

Otro tema que resulta notorio es el problema de la insularidad o descoordinación interna, tal como ha sido descrita por uno de los autores de este texto en otra publicación²⁶. Éste es un problema que se manifiesta con gran frecuencia y con consecuencias muy nocivas. Organizaciones fraccionadas internamente, con disputas “territoriales”, suelen ser la norma más que la excepción.

De igual manera, llama la atención la calificación que obtienen los directivos, que va entre 2,32 y 5,00, con un promedio ligeramente arriba de “mediocre” (3,41), levemente superior al resultado general de todos los promedios (3,30). Cabe destacar que en esta muestra sólo 8 de las 28 instituciones estudiadas tiene directivos seleccionados por el Sistema de Alta Dirección Pública, y por las fechas de los diferentes análisis, sería prematuro extraer conclusiones al respecto.

En definitiva, esta mediocridad generalizada se traduce en los resultados que importan: la calidad, y el volumen y cobertura de los servicios al ciudadano, cuya calificación también está ubicada entre 3,40 y 3,53.

Tabla 5: Comparación de casos institucionales extremos

Ámbito	Aspectos Organizacionales	Promedio Chilecompra y Hospital Luis Tisné	Peor Evaluada
Tecnologías de Información	La infraestructura de hardware, software y conectividad es adecuada.	4,30	2,64
	Los sistemas informáticos de soporte administrativo son adecuados.	4,48	2,18
	Los sistemas de información interna, y sus soportes computacionales, entregan datos útiles, fidedignos y oportunos que permiten evaluar con claridad la marcha estratégica y operacional de la organización.	4,16	2,18
	Los sistemas informáticos de soporte a los procesos sustantivos son adecuados.	4,26	2,43
	Los sistemas informáticos de la organización son compatibles entre sí y están adecuadamente enlazados.	3,61	1,95
Resultados	Las quejas de los usuarios son poco frecuentes, y cuando ocurren son atendidas oportunamente. En suma, hay una atención de calidad.	4,02	3,50
	El volumen y cobertura de los servicios prestados es adecuado.	4,06	
Entorno	La organización tiene una buena imagen y está bien posicionada en su entorno relevante, tanto de gobierno como usuarios.	4,50	3,73
	Las relaciones con las entidades que rodean a la organización, que la financian, y/o que conforman su entorno relevante, son claras, libres de conflicto y adecuadas.	3,89	2,41
Recursos	Existen recursos presupuestales de gasto corriente mínimos indispensables para soportar la operación institucional.		2,77
	Existe la disponibilidad de personal necesario en calidad y cantidad.	3,71	3,05
Procesos y Procedimientos	La contabilidad y el control del ejercicio presupuestal forman parte efectiva de los instrumentos de control de gestión de la organización, pues se usan para tomar decisiones relevantes.	4,65	2,39
	Los procesos de soporte administrativo y presupuestal funcionan adecuadamente.	4,67	2,48
	Los procesos sustantivos de atención al usuario están bien definidos y optimizados.	4,79	2,91

²⁶ Ver “La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana”, M. Waissbluth, Revista del CLAD, Reforma y Democracia, No. 27, pp. 75-88, 2003.

	Las políticas y procedimientos de selección, capacitación y manejo del personal son adecuados.	3,77	3,05
Normas	El marco normativo y reglamentario de la institución es adecuado.	4,45	3,24
Evaluación	Hay indicadores de desempeño institucional claros y fidedignos, que permiten evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios de la organización.	4,18	2,45
	Los indicadores de desempeño están adecuadamente difundidos al interior de la organización.	3,22	2,09
Consenso Estratégico	Hay un plan estratégico de desarrollo claro para la organización.	4,52	3,55
	Las autoridades comparten una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización. En otras palabras, hay adecuado consenso estratégico en la cúpula de la organización.	4,05	2,33
Ámbito	Aspectos Organizacionales	Promedio Chilecompra y Hospital Luis Tisné	Peor Evaluada
Directivos	El nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de las autoridades y mandos superiores es muy adecuado. Focalizan a la organización en lo importante, y ejercen un liderazgo adecuado sobre el personal.	4,13	2,32
Coordinación Interna	La estructura organizacional es adecuada. Todos tienen claro “qué le toca hacer a quién”, y cuáles son las formas de relación entre diferentes unidades de la organización.	4,29	2,32
	No existen conflictos de poder intra o extra institucionales que puedan amenazar el adecuado desempeño de la organización/programa.	3,68	2,32
	No existen “insularidades”, es decir, las diferentes áreas internas cooperan y se coordinan.	3,26	2,27
	Existe una adecuada comunicación de los mensajes relevantes dentro de la organización, estando muy claros los niveles de decisión e información respecto a diferentes materias.	3,67	2,27
Clima y Cultura Organizacional	La cultura y valores organizacionales son adecuados.	4,06	2,73
	Existe buena motivación en el personal.	3,11	2,50
	Hay un ambiente propicio a la innovación y la mejora continua en la organización.	3,73	2,48
	Promedio General	4,05	2,61

La Tabla 5 muestra la comparación de los casos institucionales mejor y peor evaluados, con un número suficiente de ámbitos. Para proteger la confidencialidad de los datos, los dos mejor evaluados -Chile Compra y Hospital Luis Tisné- tienen sus resultados promediados, y se omite el nombre del peor evaluado. Una somera revisión de los valores señala la gran distancia entre los extremos. Cabe destacar, y posiblemente no sea casual, que los dos casos mejor evaluados son entidades jóvenes o radicalmente reestructuradas, como el caso del Hospital que fue pionero en el año 2007 en materia de implantación del modelo autogestionado. En cambio, la peor evaluada es una entidad de gran antigüedad y tamaño, donde los arrastres culturales y los conflictos gremiales hacen muy difíciles las mejoras de gestión.

También cabe mencionar que, al comparar los mejores casos con el peor, las calificaciones son bastante homogéneas en todos los ámbitos. No se observa ningún valor bajo 3,00 en el caso de los mejores y ninguno sobre 4,00 en el peor. Esto refuerza la noción de que las instituciones de excelencia generan círculos virtuosos o viciosos que se derraman a todos los ámbitos²⁷. En sistemas complejos en malas condiciones, las intervenciones puntuales en ámbitos aislados no resuelven nada, pues las retroalimentaciones sistémicas perversas dejan todo en su lugar a poco andar. De igual manera, cuando se manifiestan los “círculos virtuosos”, éstos tienden a expresarse en todos los ámbitos institucionales.

3.2 Correlaciones Significativas.

Se calculó el coeficiente de correlación de *Pearson* entre todos los ámbitos estudiados, encontrándose una cantidad importante y bastante sorprendente de correlaciones elevadas, esto

²⁷ Ver “Sistemas Complejos y Gestión Pública” (citado anteriormente).

es, superiores a 0,80. Como ejemplos gráficos, se muestra aquí la máxima correlación obtenida, de 0,93 (entre capacidad directiva y cultura organizacional), otra con un caso en la correlación de corte de 0,80 (motivación del personal vs. infraestructura de TICs), y un caso de correlación nula de 0,00, (motivación del personal vs. calidad de procesos de soporte administrativo y presupuestal, lo cual no resulta particularmente sorprendente).

Se encontró un total de 20 correlaciones significativas, superiores a 0,80. Por cierto, enfatizamos que correlación significa “presencia simultánea de ambos fenómenos”, y no puede necesariamente interpretarse como relación “causa-efecto”, aunque, como veremos más adelante, en algunos casos la interpretación empírica hace bastante obvio qué es causa y qué efecto.

Gráfico 1: Correlación de percepciones entre "cultura y valores adecuados" y "capacidad de directivos"

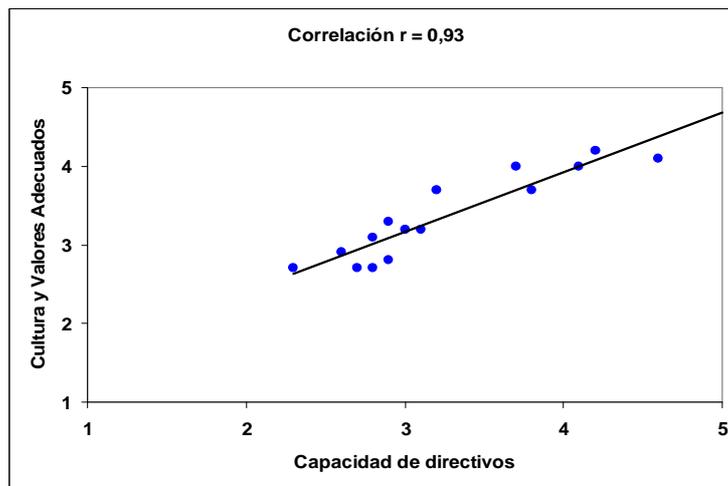


Gráfico 2

Gráfico 2: Correlación de percepciones entre "hardware, software y conectividad" y "motivación del personal"

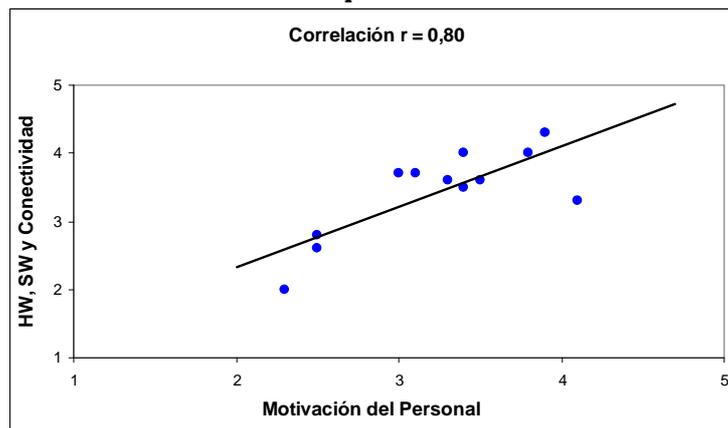
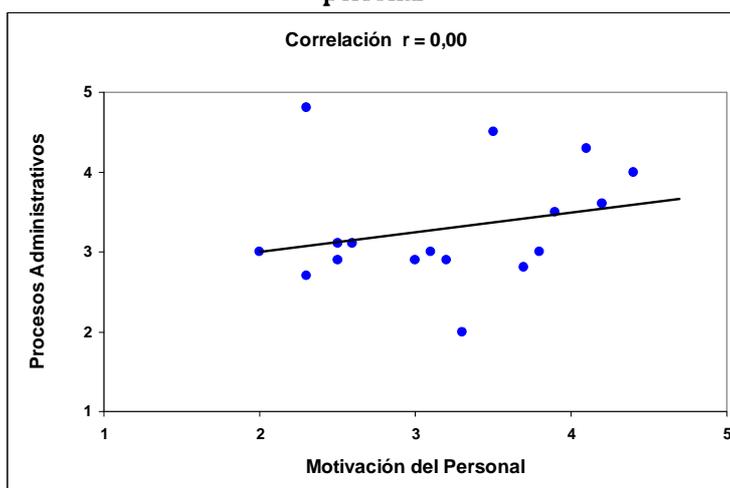


Gráfico 3: Correlación de percepciones entre "procesos administrativos" y "motivación del personal"



Así por ejemplo, llama la atención la elevada correlación entre “liderazgo y capacidad directiva” con “cultura organizacional y motivación del personal”, fenómeno que ha sido descrito en numerosas publicaciones para el caso del sector privado²⁸.

En los casos de elevado coeficiente de *Pearson*, llama la atención, como poco previsible, la gran correlación entre un “marco normativo adecuado” y temas tan diversos como “sistemas informáticos”, “imagen externa”, y “capacidades directivas”. Posiblemente esto tenga que ver con temas de gobernabilidad que “derraman” de manera relevante sobre toda la gestión institucional. Tampoco parece demasiado obvia la correlación entre “motivación del personal” e “infraestructura de tecnologías de información”. Las celdas coloreadas en la Tabla 6 se refieren a casos de difícil explicación empírica, y los blancos a correlaciones que tienen consistencia con las teorías corrientes de gestión organizacional y con el mero sentido común gerencial.

Tabla 6: Ámbitos con elevados coeficientes de correlación

Aseveración A	Aseveración B	Correlación de Pearson	Número de casos
El nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de las autoridades y mandos superiores es muy adecuado. Focalizan a la organización en lo importante, y ejercen un liderazgo adecuado sobre el personal.	La cultura y valores organizacionales son adecuados.	0,93	15
Existe una adecuada comunicación de los mensajes relevantes dentro de la organización, estando muy claros los niveles de decisión e información respecto a diferentes materias.	Hay un ambiente propicio a la innovación y la mejora continua en la organización.	0,90	14
El marco normativo y reglamentario de la institución es adecuado.	Los sistemas de información interna, y sus soportes computacionales, entregan datos útiles, fidedignos y oportunos que permiten evaluar con claridad la marcha estratégica y operacional de la organización.	0,89	15
Hay indicadores de desempeño institucional claros y fidedignos, que permiten evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios de la organización.	El nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de las autoridades y mandos superiores es muy adecuado. Focalizan a la organización en lo importante, y ejercen un liderazgo adecuado sobre el personal.	0,88	20

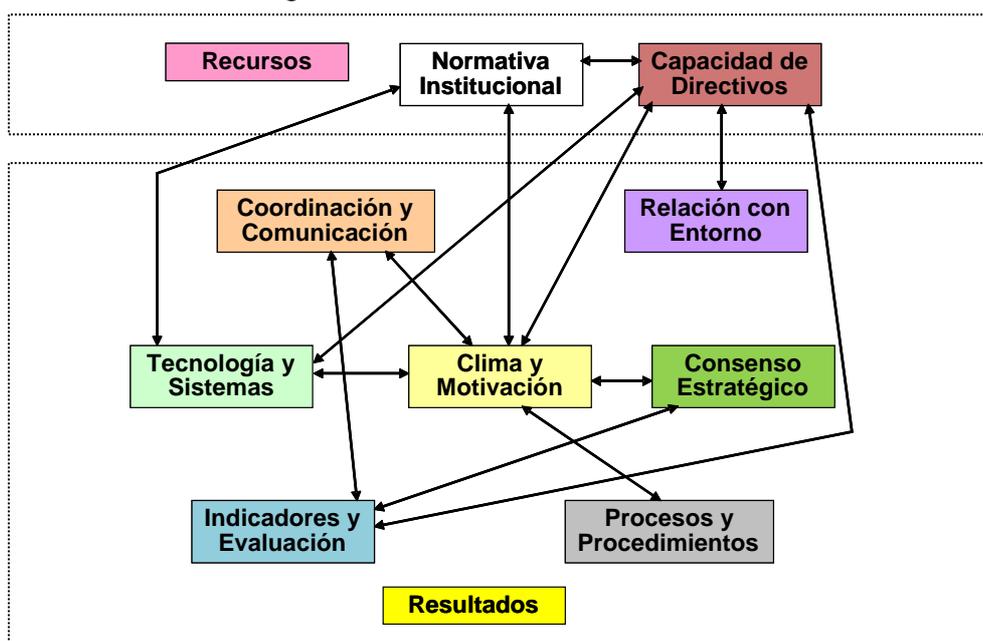
²⁸ Ver “Liderazgo”, Harvard Business Review, Planeta 2004.

El nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de las autoridades y mandos superiores es muy adecuado. Focalizan a la organización en lo importante, y ejercen un liderazgo adecuado sobre el personal.	Los sistemas de información interna, y sus soportes computacionales, entregan datos útiles, fidedignos y oportunos que permiten evaluar con claridad la marcha estratégica y operacional de la organización.	0,88	20
Hay indicadores de desempeño institucional claros y fidedignos, que permiten evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios de la organización.	Existe una adecuada comunicación de los mensajes relevantes dentro de la organización, estando muy claros los niveles de decisión e información respecto a diferentes materias.	0,88	15
El marco normativo y reglamentario de la institución es adecuado.	La organización tiene una buena imagen y está bien posicionada en su entorno relevante, tanto de gobierno como usuarios.	0,87	16
Las autoridades comparten una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización. En otras palabras, hay adecuado consenso estratégico en la cúpula de la organización.	La cultura y valores organizacionales son adecuados.	0,85	14
Los sistemas informáticos de soporte administrativo son adecuados.	Los sistemas de información interna, y sus soportes computacionales, entregan datos útiles, fidedignos y oportunos que permiten evaluar con claridad la marcha estratégica y operacional de la organización.	0,85	16
La cultura y valores organizacionales son adecuados.	Las políticas y procedimientos de selección, capacitación y manejo del personal son adecuados.	0,83	17
La estructura organizacional es adecuada. Todos tienen claro “qué le toca hacer a quién”, y cuáles son las formas de relación entre diferentes unidades de la organización.	La cultura y valores organizacionales son adecuados.	0,83	15
El marco normativo y reglamentario de la institución es adecuado.	El nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de las autoridades y mandos superiores es muy adecuado. Focalizan a la organización en lo importante, y ejercen un liderazgo adecuado sobre el personal.	0,83	15
Hay indicadores de desempeño institucional claros y fidedignos, que permiten evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios de la organización.	Las autoridades comparten una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización. En otras palabras, hay adecuado consenso estratégico en la cúpula de la organización.	0,83	18
El marco normativo y reglamentario de la institución es adecuado.	La cultura y valores organizacionales son adecuados.	0,81	14
Existe una adecuada comunicación de los mensajes relevantes dentro de la organización, estando muy claros los niveles de decisión e información respecto a diferentes materias.	La cultura y valores organizacionales son adecuados.	0,81	13
La cultura y valores organizacionales son adecuados.	Los sistemas de información interna, y sus soportes computacionales, entregan datos útiles, fidedignos y oportunos que permiten evaluar con claridad la marcha estratégica y operacional de la organización.	0,81	17
Las autoridades comparten una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización. En otras	Hay un ambiente propicio a la innovación y la mejora continua en la organización.	0,81	15

palabras, hay adecuado consenso estratégico en la cúpula de la organización.			
Hay un plan estratégico de desarrollo claro para la organización.	La cultura y valores organizacionales son adecuados.	0,81	14
No existen “insularidades”, es decir, las diferentes áreas internas cooperan y se coordinan.	Las políticas y procedimientos de selección, capacitación y manejo del personal son adecuados.	0,80	20
La contabilidad y el control del ejercicio presupuestal forman parte efectiva de los instrumentos de control de gestión de la organización, pues se usan para tomar decisiones relevantes.	Los procesos de soporte administrativo y presupuestal funcionan adecuadamente.	0,80	9
Existe buena motivación en el personal.	La infraestructura de hardware, software y conectividad es adecuada	0,80	12

Un paso superior de análisis consiste en una observación sistémica de los *clusters* de variables, agrupadas en macro temas, como se observa en el gráfico 4. Las flechas bidireccionales significan un elevado coeficiente de *Pearson* entre al menos algún ámbito de una categoría, con un ámbito de otra categoría. Por ejemplo, entre “Clima y Motivación” y “Tecnología y Sistemas” hay dos ámbitos con alta correlación.

Gráfico 4: Diagrama de Correlaciones entre ámbitos o *clusters*



Los tres *clusters* encerrados en el rectángulo superior son aquellos en que el Estado tiene mayor poder de intervención sobre una organización o programa: la asignación de recursos humanos y financieros, la definición de su marco normativo, y la designación de autoridades superiores. El remanente son temas de gestión interna o resultados, que pasan a depender de las autoridades, recursos y personal de esa organización.

Puede observarse que los ámbitos que se agrupan bajo “Clima y Motivación” tienen nada menos que 6 flechas que indican una elevada correlación con algún otro *cluster*. Se constituye así en una suerte de epicentro crítico de las entidades con buena gestión. No estamos diciendo de modo alguno, es necesario reiterar, que la cultura organizacional es la causa y las otras son consecuencia. Existe, simplemente, alta correlación estadística con otros *clusters*. Son, por decirlo de algún

modo, temas que van tomados de la mano y que, en caso positivo, construyen círculos virtuosos. A la inversa, es altamente probable que una organización con mal clima laboral, peor que el promedio de esta muestra, presente severos problemas de gestión, con impactos sistémicos.

El *cluster* que le sigue, con 5 flechas de correlación -y que de acuerdo a toda la literatura de gestión es evidentemente el más importante- es “Directivos”: “El nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de las autoridades y mandos superiores es muy adecuado. Focalizan a la organización en lo importante, y ejercen un liderazgo adecuado sobre el personal”. Como ha sido señalado en un estudio previo de dos de los autores de este texto²⁹, la variable que mejor explica los casos relevantes de modernización institucional en Chile de 1990 al 2005 es, precisamente, lo que en aquel estudio hemos llamado la presencia de “intra-emprendedores institucionales”, de elevada capacidad de gestión, liderazgo, y dispuestos a correr riesgos.

Llama la atención que este *cluster* no tenga elevada correlación con “Consenso Estratégico”, que incluye dos ámbitos: (i) “Hay un plan estratégico de desarrollo claro para la organización” y (ii) “Las autoridades comparten una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización. En otras palabras, hay adecuado consenso estratégico en la cúpula de la organización.”

Tabla 7: Correlaciones entre "habilidades gerenciales" y "consenso estratégico"

	Hay un plan estratégico de desarrollo claro para la organización.	Las autoridades comparten una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización. En otras palabras, hay adecuado consenso estratégico en la cúpula de la organización.
Las autoridades comparten una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización. En otras palabras, hay adecuado consenso estratégico en la cúpula de la organización.	0,68	1,00
El nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de las autoridades y mandos superiores es muy adecuado. Focalizan a la organización en lo importante, y ejercen un liderazgo adecuado sobre el personal.	0,60	0,54

Dicho de otro modo, si bien el coeficiente de correlación no es particularmente bajo, habría ciertos casos en que pueden coexistir autoridades deficientes con buen consenso estratégico, o autoridades excelentes con carencia de consenso estratégico. El segundo caso es algo más comprensible, dado los frecuentes niveles de conflicto y competencia política entre autoridades, pero el primero es más difícil de entender y daría para una investigación en sí misma.

Pareciera que las autoridades de excelencia priorizan la existencia de sólidos indicadores de desempeño, un buen clima organizacional y motivación entre los funcionarios, mejoras tecnológicas claves, haciendo que la institución “navegue bien”, con un rumbo claro pero no necesariamente formalizado. Este fenómeno ha sido ya descrito por Mintzberg³⁰: cerca del 41% de las empresas que componen el listado del Fortune 500 no elaboran un plan estratégico formal y sólo un 26% tienen uno rudimentario, lo cual no significa que no tengan una visión estratégica de sus negocios.

²⁹ “De la Confrontación al Consenso. La Reforma del Estado en Chile 1990-2005”, (citado anteriormente)

³⁰ “Safari a la estrategia: una visita guiada por la jungla del Management Estratégico”, Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand, Joseph Lampel, 1999, p 177.

Otro fenómeno que llama la atención es que los “Recursos” (tanto humanos como financieros) que asigna el Estado, no están altamente correlacionados con “Resultados”, ya sea en calidad, o en volumen y cobertura de servicios. Es más, no están altamente correlacionados con ninguna de las variables. Siendo éstos los dos elementos críticos que orientan la acción del Estado –asignar recursos para obtener resultados–, hemos indagado más profundamente en este aspecto, relajando la restricción del Coeficiente de *Pearson* desde 0,80 y bajándola a 0,65.

De los datos de la tabla siguiente, se desprende que los “Resultados” son consecuencia (y en este caso se puede hablar claramente de relación causa efecto) de una importante cantidad de elementos, sin que ninguno de ellos presente una correlación mayor a 0,70. Tanto la calidad como la cobertura aparecen correlacionados con 5 ámbitos cada uno, pero ninguno de ellos predomina particularmente. Éstas suelen ser propiedades de sistemas complejos: tiene que haber muchas cosas que funcionen razonablemente bien para que haya resultados.

Tabla 8: Correlaciones de “recursos” y “resultados”

	Resultados		Recursos	
	Las quejas de los usuarios son poco frecuentes, y cuando ocurren son atendidas oportunamente. En suma, hay una atención de calidad.	El volumen y cobertura de los servicios prestados es adecuado.	Existen recursos presupuestales de gasto corriente mínimos indispensables para soportar la operación institucional.	Existe la disponibilidad de personal necesario en calidad y cantidad.
La infraestructura de hardware, software y conectividad es adecuada.		0,69	0,68	
Los sistemas de información interna, y sus soportes computacionales, entregan datos útiles, fidedignos y oportunos que permiten evaluar con claridad la marcha estratégica y operacional de la organización.	0,67			
La organización tiene una buena imagen y está bien posicionada en su entorno relevante, tanto de gobierno como usuarios.		0,67		
Las relaciones con las entidades que rodean a la organización, que la financian, y/o que conforman su entorno relevante, son claras, libres de conflicto y adecuadas.			0,73	
Los procesos de soporte administrativo y presupuestal funcionan adecuadamente.		0,70		
Los procesos sustantivos de atención al usuario están bien definidos y optimizados	0,70		0,73	
Hay indicadores de desempeño institucional claros y fidedignos, que permiten evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios de la organización.		0,65	0,65	
Los indicadores de desempeño están adecuadamente difundidos al interior de la organización.	0,67			
Hay un plan estratégico de desarrollo claro para la organización.	0,77			

Las autoridades comparten una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización. En otras palabras, hay adecuado consenso estratégico en la cúpula de la organización.	0,68			
El volumen y cobertura de los servicios prestados es adecuado.			0,69	0,65
Existen recursos presupuestales de gasto corriente mínimos indispensables para soportar la operación institucional.		0,69		

Entre estos resultados, no se encuentran explicaciones nítidas para la carencia de correlaciones de “disponibilidad de personal necesario en calidad y cantidad”, salvo con “volumen y cobertura de los servicios”, con un coeficiente de 0,65, que es relativamente bajo. Aquí cabe aventurar una hipótesis, que tiene que ver con la realidad laboral general del sector público³¹: una queja generalizada de los directivos suele ser que en las entidades públicas sólo algunos aportan y muchos no, por las rigideces normativas y *de facto* del sistema laboral tradicional. Sin embargo, éste es un tema bastante opinable y ciertamente amerita mayor indagación.

Visto en retrospectiva, cuando se iniciaron estas encuestas hace 5 años debiéramos haber separado el tema en dos: calidad y cantidad del personal, y eso tal vez hubiera ayudado a clarificar mejor esta incógnita

Otro elemento de la gráfica que llama la atención es la gran centralidad de los *clusters* de Normativa Institucional, Tecnologías de Información, Coordinación y Comunicación, y Consenso Estratégico, cada uno de ellos con 4 correlaciones altamente significativas. Esto es también comprensible. En particular, llama la atención el hecho de que las normativas institucionales del sector público chileno estén mayoritariamente obsoletas, teniendo muchas leyes orgánicas que datan de hace 30 o 40 años. Esto, refuerza nuestras conclusiones, ya que no es por casualidad que las instituciones más jóvenes de la muestra, con normativas recientes, sean las que exhiban en promedio mejores percepciones de gestión.

³¹ “Reforma al Servicio Civil Chileno”, M. Waissbluth, J. Inostroza En: Seminario “Reformas y Políticas de Personal en el Sector Público”, Senado del Brasil, Brasilia, 2006 y en “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005” (citado anteriormente).

4. Conclusiones.

1º. En opinión de sus propios mandos medios y *stakeholders* el nivel promedio de gestión de estas entidades y programas es “algo más que regular”, aunque el rango va desde lo francamente “bueno” a lo francamente “malo”. Esto es plenamente consistente con un trabajo previo de dos de estos autores³², en que se encuestó a una muestra amplia de líderes de oposición y de gobierno respecto a la eficiencia de distintos ámbitos de gobierno, visión que se refuerza por el hecho de que en este caso se trata de la opinión de mandos medios y de *stakeholders* de las propias instituciones.

En el mismo sentido cabe destacar los resultados de la Evaluación de Programas Públicos realizada por DIPRES recientemente³³ en cuyos resultados señala que de 31 Programas, el 68% requiere desde modificaciones en su gestión interna hasta la finalización de éstos (6%), teniendo sólo que el 32% de ellos requieren de ajustes menores.

2º. Dada la centralidad observada en el Gráfico 4 (diagrama de correlaciones) del tema “Calidad de Directivos”, pareciera, a partir de este estudio de percepciones, que el rol fundamental de una adecuada política pública transversal respecto a la gestión del Estado, aparte de la evidente asignación correcta y suficiente de recursos, y la modernización de normativas obsoletas, sería el asegurar la designación de directivos de alta calidad.

3º. Estos directivos, cuando son eficaces, parecería que se focalizan primariamente en cuatro ámbitos: asegurar la existencia oportuna de adecuados indicadores de desempeño; ejercer su liderazgo en el clima y la motivación por innovar de los funcionarios y mandos medios; mantener buenas relaciones con el entorno; y si es el caso, luchar legislativamente por mejorar normativas institucionales obsoletas. El resto viene un poco por añadidura, como si con ese caldo de cultivo adecuado los mandos medios y los funcionarios pueden desarrollar procesos, sistemas, coordinaciones, e incluso consensos estratégicos tácitos o explícitos. No suena particularmente sorprendente. Si bien no queremos caer en los típicos “recetarios de gestión”, más comúnmente llamados “*management by best seller*”, éstas son las mismas conclusiones que uno puede extraer de la gran mayoría de la literatura sobre la gestión de instituciones de excelencia, sean ellas públicas o privadas³⁴. Más que “diseñar un plan estratégico formal”, parecería más importante generar un clima conducente a que “todos hagan las cosas bien”, dentro de una visión estratégica más amplia y global, y no “planes estratégicos” de carácter ritual, que quedan después archivados, como comúnmente ocurre. De igual manera, el estudio recientemente publicado por el PNUD, denominado “La Manera de Hacer las Cosas”³⁵, concluye que “el desafío de aumentar las oportunidades del país y de traducirlas en resultados concretos para las personas se relaciona cada vez más con la creciente importancia de fenómenos que ocurren en el nivel de las prácticas, o cuyas consecuencias pueden apreciarse en ellas”. En las instituciones públicas de excelencia, los directivos transmiten una “ética de hacer las cosas bien”, con un propósito central de servicio a la ciudadanía.

4º. Hay un déficit generalizado en materia de desintegración de sistemas informáticos, con los consecuentes costos en eficiencia, duplicaciones innecesarias, información inconsistente, y dificultad para atender los requerimientos de información y servicios, ya sea internos, de la ciudadanía, o de los ministerios centrales.

5º. Hay un severo déficit en materia de indicadores de desempeño adecuados y fidedignos, y su correlato natural, la evaluación ex-post del impacto de los servicios y programas públicos. Este es

³² “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005” (citado anteriormente).

³³ “Evaluación de Programas Públicos”, DIPRES, 2009.

³⁴ Ver “Good to Great and the social sectors”, Jim Collins, 2005.

³⁵ “La Manera de Hacer las Cosas”, Informe de Desarrollo Humano en Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009.

un problema grave. Las instituciones públicas existen en tanto agregan valor público. Para eso están. Si no hay indicadores sólidos de desempeño y evaluación *ex post*, no hay manera de demostrar la pertinencia de su propia existencia.

6°. Un problema muy generalizado es el de coordinación interna: insularidades, disputas de poder, carencias de comunicación interna. Esta es una suerte de “diabetes” del sector público, es decir, enfermedad incurable y de raíces bastante estructurales, pero que con manejo persistente e ininterrumpido, y buen liderazgo, puede permitir adecuados niveles de funcionamiento del individuo o la organización.

7°. Un elemento esencial de una política pública transversal sobre gestión pública sería focalizarse -de manera horizontal para todo el gobierno- en las tres falencias más frecuentes del sistema público, que tienen un carácter casi epidémico.

- El primero es disponer y exigir un sistema eficaz y sistemático de evaluación *ex post* -como el que ya ha comenzado la DIPRES de forma aislada con los programas públicos con mayor ocupación de recursos estatales-, pues su carencia es a estas alturas poco perdonable. Posiblemente este proceso se fortalecería con la instalación de una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas como existe en otros países desarrollados, ya sea dentro de las Contralorías o como órganos independientes.
- El segundo, relacionado con el anterior, es montar y administrar con rigurosidad un sistema de indicadores y convenios de desempeño reducidos en número, fidedignos y relacionados con el verdadero propósito y misión estratégica de cada organización, sean estos indicadores de tipo cuantitativo o cualitativo.
- El tercero sería terminar de manera radical con la desarticulación de sistemas informáticos, tanto intra como extra institucionalmente³⁶. Esto es hoy día plenamente posible y menos costoso de lo que pareciera, y comenzaría por exigirle a cada servicio público la presentación de un plan informático de largo plazo con una arquitectura integrada. Esta muestra deja claro que Chile se está quedando atrás en materia de *e-government*, y que el *e-government* no consiste únicamente en disponer de sitios Web más o menos vistosos y eficaces. No es posible concebir, a estas alturas del siglo XXI, un Estado modernizado y transparente pero con prácticas arcaicas en esta materia.

Por último, creemos que con este ejercicio de meta-análisis, con todas las limitaciones que conlleva el haber sido realizado con casos de distintas fechas y con diferentes encuestadores, se abre una amplia gama de indagaciones posteriores, de carácter tanto académico como práctico. Cada uno de estos ámbitos de gestión, y sus correlaciones (o faltas de correlación) con otros ámbitos, daría para amplios estudios posteriores, tanto de percepciones como de carácter cuantitativo.

Nos proponemos a futuro agregar datos comparados de otras 19 instituciones latinoamericanas, ya disponibles en nuestra base de datos. Asimismo, perfeccionar los cuestionarios e intentar una encuesta masiva y simultánea en un gran número de instituciones públicas chilenas y latinoamericanas, de manera de disponer de un sistema *on-line* de *benchlearning* de buenas prácticas de gestión en organizaciones y programas públicos.

³⁶ Las falencias en este ámbito tienen mucho que ver con la dificultad de muchas entidades para proveer los datos exigidos por la reciente Ley de Transparencia.

5. Referencias.

- Collins, Jim (2005), "Good to Great and the social sector".
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand, Joseph Lampel (1999), "Safari a la estrategia: una visita guiada por la jungla del Management Estratégico", Ediciones Granica.
- Mintzberg, Henry, et al (2004), "Liderazgo", Harvard Business Review, Editorial Planeta, Buenos Aires.
- Moore, Mark (1998), "Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público", Ediciones Paidós, Buenos Aires.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009), "Informe sobre Desarrollo Humano en Chile, La Manera de Hacer las Cosas", Santiago.
- Waissbluth, M. (2003), "La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana", En: Revista del CLAD, Reforma y Democracia, No. 27, pp. 75-88.
- Waissbluth, M. (2008), "Sistemas Complejos y Gestión Pública", Santiago.
- Waissbluth, M. e Inostroza, J. (2006), "Reforma al Servicio Civil Chileno" En: Seminario "Reformas y Políticas de Personal en el Sector Público", Senado del Brasil, Brasilia.
- Waissbluth, M. e Inostroza, J. (2008), "Guía Metodológica para el Análisis de Organizaciones", Documentos de Trabajo DII- U de Chile.
- Waissbluth, M. e Inostroza, J. (2006), "De la Confrontación al Consenso. La Reforma del Estado en Chile 1990-2005", PUBLIC, Boletín Electrónico de ESADE, Barcelona.