



Escuela de Ciencia Política y Administración Pública

“ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN LA SUBSECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA Y SU RESULTADO EN LA FORMALIZACIÓN SANITARIA DE ACTIVIDADES DE ALIMENTOS EN LA SEREMI DE SALUD DE LA REGIÓN METROPOLITANA EN PERIODO 2011 – 2017”

Tesis para optar al Título de Administrador Público con mención en Ciencia Política

Profesor Guía: Cristian Patricio Salomo Gonzalez

Estudiante: Carlos Felipe Lopez Vega

Santiago de Chile, Diciembre de 2021

INDICE

RESUMEN.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
1 MARCO REFERENCIAL.....	8
1.1 MARCO REFERENCIAL.....	8
1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	10
1.3 FUNDAMENTACIÓN.....	11
1.4 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	13
1.4.1 OBJETIVOS.....	14
1.4.1.1 OBJETIVO GENERAL.....	14
1.4.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
2 MARCO TEORICO.....	15
2.1 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	15
2.1.1 LA GESTIÓN PÚBLICA.....	15
2.1.1.1 CONCEPTO DE GESTIÓN PÚBLICA.....	15
2.1.1.2 CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA.....	18
2.1.2 SISTEMAS DE GESTIÓN PÚBLICA.....	26
2.1.2.1 DEFINICIÓN DE SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA.....	26
2.1.2.2 CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS.....	27
2.1.2.3 SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA CHILENO.....	29
2.1.3 FACTORES QUE INCIDEN EN LA GESTIÓN PÚBLICA.....	34
2.1.3.1 CAMBIOS SOCIALES.....	34
2.1.3.2 CAMBIOS CULTURALES.....	38
2.1.3.3 AVANCES TECNOLIGICOS.....	41
2.2 MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.....	44
2.2.1 LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y LA GESTIÓN PÚBLICA.....	44
2.2.1.1 MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA.....	45
2.3 SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD.....	49
2.3.1 GESTIÓN DE CALIDAD: AVANCES SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA.....	49
2.3.1.1 CONCEPTO DE GESTIÓN DE CALIDAD.....	51
2.3.1.2 PRINCIPIOS DE GESTIÓN DE CALIDAD.....	52
2.3.1.3 SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD.....	56
2.3.1.4 MODELOS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN ORG. PUBLICAS.....	57

3 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	60
4 DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN.....	61
4.1 LA SEREMI DE SALUD DE LA REGIÓN METROPOLITANA.....	62
4.2 EL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN SANITARIA DE ALIMENTOS.....	64
4.3 PROCESO DE FORMALIZACIÓN SANITARIA Y MODIFICACIONES EN LA SEREMI DE SALUD A RAÍZ DEL NUEVO SGC.....	68
CONCLUSIONES.....	72
BIBLIOGRAFÍA.....	73

Agradecimientos

“En primer lugar a Dios, por acompañarme en este largo camino; a la Universidad Miguel de Cervantes, por entregar la posibilidad de desarrollo profesional a los funcionarios públicos y a todos quienes la conforman, docentes y administrativos, por todo lo entregado.”

Dedicatoria

Todo el esfuerzo, inversión, tiempo y cansancio, hoy tienen recompensa. Ha sido un largo camino, del cual no puedo dejar ajeno a uno de los principales motivadores que tuve para comenzar, avanzar y terminar este proceso. Dedicado a mí maestro, compañero y amigo, Patricio Quintana Henriquez.

RESUMEN

El presente trabajo de investigación académica, tiene como fundamental propósito el de contrastar dos realidades relacionadas con el Sistema de Gestión de calidad de los servicios relacionados con la formalización sanitaria de actividades de alimentos dentro de los límites de la Región Metropolitana de Santiago de Chile: por una parte, se analizará el proceder y los cánones normativos que regulaban las actividades y los pasos protocolares inherentes a la gestión de la Secretaria Ministerial Regional (SEREMI) de Salud en dicha materia antes de las reformas acontecidas en tal contexto; esto es, entre los años 2011 y 2014, antes de la implementación del Sistema de Gestión de Calidad, y por otra parte, se profundizará en las verificación de los cambios de paradigmas y de fases inherente al proceso de fiscalización y Gestión de calidad bajo las nuevas regulaciones, entre los años 2014 y 2017.

Ello, en esencia, con la finalidad de evidenciar si, efectivamente se cumplen los extremos contenidos en la sistematización de reformas en materia de control de calidad, y donde se ha consolidado un nuevo proceso definido por el Sistema de Gestión de Calidad (SGC) que debe ser aplicado por la SEREMI de salud de la Región Metropolitana de Santiago de Chile. La estructura, así, de la presente investigación supone la presencia -en primer lugar- de unas consideraciones introductorias, seguidas por el Capítulo I, donde se detallarán todos los aspectos que describen el problema y abordan la fundamentación de la investigación.

Eventualmente, se describirán los pasos a seguir, desde el punto de vista de la metodología aplicada en la presente investigación, para realizar el pliego de conclusiones dirigidas a verificar el cumplimiento de los objetivos que orientan el esfuerzo académico en desarrollo. Todo ello, en el capítulo III ("Diseño del Proyecto"). Una vez abordadas las referidas aclaraciones metodológicas, se continuará con el desarrollo del Capítulo IV, donde se plasmará el detalle y estudio del marco de conceptos teóricos pertinentes para la investigación. Como último punto, se verificarán las conclusiones y asentamiento de postulados críticos que se desprendan de las premisas consideradas durante el desarrollo de la investigación académica *in curso*.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, existe una tendencia en cuanto a los cambios de paradigmas sobre la gestión pública, entendiendo esta como la principal agenda institucional-gubernamental, orientada al desenvolvimiento y desarrollo de los aspectos más trascendentes y vitales para la subsistencia del Estado. En ese sentido, corresponde analizar en primer lugar, todo el pliego conceptual que gira en torno a la teoría de la gestión pública.

Luego de haber estudiado la conceptualización y caracterización de la gestión pública, se precisa la necesidad de ahondar en los sistemas de gestión pública, determinando qué se entiende por dicha conjunción categórica. En tal punto, se irá de lo genérico a lo concreto, siendo esto último un segmento dedicado al estudio del sistema de gestión pública chileno. Será necesario, además, la ponderación de los diferentes factores que inciden en la gestión pública, siendo uno de las más importantes, la modernización del Estado.

Uno de los aspectos que funge como piedra angular de los sistemas de gestión pública, reside en la capacidad de las instituciones de fiscalizar que la ciudadanía sujete su conducta a la normativa que refiere a la prestación de servicios y a la producción de bienes. En ese sentido, pues, se habla de gestión de calidad, y ello constituye uno de los segmentos más importantes del presente trabajo. A tal efecto, es necesario determinar qué se entiende por gestión de calidad, así como su importancia, y cuáles son los principios que orientan dicha actividad.

Una vez desarrollado todo el preámbulo teórico mencionado, corresponderá abstraer los postulados más pertinentes, a fin de evaluar el sistema de gestión de calidad (SGC), que es aplicado por las instituciones chilenas. Concretamente, en el caso de las actividades relativas a los productos alimenticios, se hace alusión a la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, por el ser órgano directamente encargado de llevar a cabo dichas actividades.

La contrastación se realizará entre las situaciones previas, en el periodo 2011-2014 y posteriores a la implementación del SGC, en el periodo 2014 y 2017, en la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana y, asimismo, evaluar cuáles han sido los cambios más significativos en la materia, y cuáles de dichos cambios han desembocado en aciertos o desatinos en la gestión del servicio entregado.

1. MARCO REFERENCIAL

1.1 MARCO REFERENCIAL

El marco en el que se desarrolla este proyecto es en la Aplicación del Sistema de Gestión de Calidad en el Ministerio de Salud.

El Ministerio de Salud es una secretaría de Estado de la cual dependen dos Subsecretarías, la primera, de Redes Asistenciales, cuya labor está dirigida a la reparación de la salud o cura de enfermedades, es decir, hospitales y atención médica en general; la segunda, de Salud Pública, cuya labor es la prevención de enfermedades y difusión de campañas sanitarias en términos preventivos.

De la Subsecretaría de Salud Pública dependen las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud, (SEREMI) encargadas de la labor en terreno de los planes de prevención y fiscalización. Entre sus labores principales está la autorización sanitaria para el funcionamiento actividades, lo cual es requisito fundamental para que puedan funcionar de acuerdo a la legislación chilena.

La Autorización Sanitaria y los requisitos para su obtención, dependerá según el tipo de rubro de la actividad a desarrollar, es decir, locales de uso público, bodegas, talleres, industrias, actividades de alimentos, entre una gran variedad de tipo de clasificaciones. (SEREMI de SALUD R.M., 2019)

En términos mediáticos y sanitarios, las actividades relacionadas con alimentos son de las más relevantes, considerando que estos son un factor fundamental en lo que respecta al cuidado de la salud de la población en general, esto es el expendio, almacenaje, distribución, elaboración o fabricación de productos alimenticios.

En este contexto, el Ministerio de Salud, en el marco de la modernización del Estado y la búsqueda de establecer nuevos parámetros de calidad en los servicios públicos, en el año 2013 termina de implementar en la Subsecretaría de Salud Pública su Sistema de Gestión Calidad, cuya finalidad principal es la certificación bajo la norma de calidad ISO 9001, incorporando como principal proceso en las SEREMÍAS la formalización sanitaria de actividades de alimentos, lo que finalmente se ogra el 14 de diciembre del 2014.



Certificación SGC de la Subsecretaría de Salud Pública. Fuente: archivos.minsal.cl

Dado que es la formalización sanitaria de actividades de alimentos el proceso que certificó en primer lugar, por la importancia que este significa para la población y por ende, a las propias SEREMIS de Salud, son estas instituciones en donde se enfoca la principal tarea de certificación. Para mejor reconocimiento, presentamos en ANEXO 1 la estructura de la Subsecretaría de Salud Pública.

En cada SEREMI existe un Departamento de Acción Sanitaria, del cual depende el Subdepartamento Control Sanitario de los Alimentos, que el principal actor en lo que respecta al proceso de formalización sanitaria de actividades de alimentos. Es en ese Subdepartamento de la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana en donde abordaremos este trabajo de investigación, en el que se abordará más adelante el establecimiento de tiempos de demora de inspecciones, documentación estándar solicitada a los usuarios, entre otros puntos, que permitirían entregar un servicio de mayor calidad. En ANEXO 2 se puede apreciar con mayor detalle la estructura de la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana. .

1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

De acuerdo a lo señalado en el punto anterior, desde la implementación y certificación del Sistema de Gestión de Calidad en cada SEREMI de Salud del país, se incorporaron al proceso de formalización sanitaria un serie de cambios y ajustes, que deberían permitir aumentar la calidad del producto y servicio entregados, esto referido al proceso de formalización sanitaria de actividades de alimentos, lo cual se analizaremos más adelante para verificar si con la implementación del SGC estos cambio se ven realmente reflejados.

Luego de 3 años desde esta certificación se han realizado auditorías internas y externas de manera periódicas, obteniendo resultados exitosos. Estos resultados reflejan que se ha estado procediendo de acuerdo a lo establecido en el proceso del Sistema de Gestión de Calidad.

Sin embargo, el cumplimiento de lo establecido en los procesos certificados, no reflejan la calidad del producto o servicio entregado, no contempla la satisfacción del usuario, y como principal inconveniente, no es evidencia que la gestión realizada en la actualidad , a pesar de ser distinta, sea mejor y en qué términos, antes del Sistema de Gestión de Calidad.

Es importante considerar que la certificación del SGC es sin lugar a dudas un paso importante en los servicios del Estado, pero no es menor abordar este tema y demostrar qué tan incidente ha sido su implementación en el resultado final.

Dado lo anterior, se analizará en la Secretaría Regional Ministerial de Salud Metropolitana, la implementación del SGC, los cambios, resultado y comparación del antes (2011-2014) y después (2014-2018), a fin de evaluar su real efecto positivo.

1.3 FUNDAMENTACIÓN

En los últimos años los organismos estatales de los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo, han sufrido importantes cambios, tanto en su forma de entregar el servicio, como de la forma en que este es visualizado por la comunidad. En este contexto, la apreciación ha ido de la mano con la fiscalización de la comunidad en el cumplimiento de la normativa que rige a estos servicios, lo que en el mundo actual es cada vez más fácil, considerando el flujo de información a través de los distintos medios.

Nuestro país no está ajeno a este cambio, es más, son muchos los servicios públicos que se ven enfrentados a diario a requerimientos mayores en cuanto a la calidad del servicio que entregan, tanto por la legislación actual que hoy exige cada vez más avanzar hacia la modernización, las exigencias de la propia comunidad en cuanto a lo que reciben como servicio y por supuesto, la ambición propia de los organismos gubernamentales de ser cada día mejores en cuanto al producto final de su trabajo.

Por estos motivos, ha sido necesario instaurar una nueva forma de hacer gestión pública, lo que obliga necesariamente a los servicios estatales a mantener una reinversión permanentemente, toda vez que las necesidades son renovadas periódicamente, así como también las formas de satisfacerlas, y en consecuencia, es también necesario actualizar y/o modernizar las formas de aplicar los modelos de gestión.

Es necesario considerar además que se debe dar continuidad a las actualizaciones y mejoras que se efectúan en los servicios estatales y que estas no sean entorpecidas por los cambios de gobierno, debido a que una ideología política puede de alguna u otra manera afectar a la priorización de algunos servicios, dejando de lado a otros. Es claro que cada nuevo gobierno trae su propia forma de hacer las cosas y muchas veces estas no son coherentes con lo que se está haciendo hasta ese momento. En este sentido se hace indispensable contar con equipos que sean capaces de transferir lo que se avanza en una gestión hacia la otra de manera que se dé continuidad a los procesos de mejora.

En nuestro país, a finales de la década de los 90 y como consecuencia de la etapa de modernización del Estado Chileno y de los acuerdos entre el Gobierno y los funcionarios públicos a través de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, incorporaron a la gestión de los servicios públicos el denominado Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG, el que con su incorporación generó mayor motivación hacia los funcionarios en virtud de subir los estándares de calidad de sus trabajos y como consecuencia, del servicio

entregado, todo ligado a incentivos económicos por el cumplimiento de metas preestablecidas anualmente.

Con todo lo anterior, los servicios públicos han podido realizar sus sistemas de modernización, cumplimiento de metas y mejoramiento continuo de la calidad, utilizando la implementación de Sistema de Gestión de Calidad. Estos Sistemas de gestión de Calidad son modelos de Gestión orientados a la Calidad y mejora continua en una institución de manera de ordenar y definir los procesos en áreas que la propia institución determine, procurando que estos sistemas sean conocidos e implementados por todos los miembros de la organización, definiendo para ello en primer lugar una Política de Calidad, como parte del Manual de Calidad. Para ello se recurre a diferentes modelos con sello internacional que permiten tanto a las empresas de negocios como de servicios mejorar sus procedimientos a través de normas internacionales definidas. Estos sistemas fueron implementados en sus comienzos principalmente por organizaciones de carácter privado, en la búsqueda de aumentar su calidad procurando con ello, aumentar sus beneficios. Sin embargo, hoy los servicios públicos, han buscado certificar sus Sistemas de Gestión de Calidad bajo estas normas denominadas ISO, lo cual ha permitido actualizar y modernizar la gestión del estado a la par de las organizaciones privadas.

De acuerdo a lo señalado en los párrafos anteriores, la Subsecretaría de Salud Pública en el año 2014 realiza la certificación de su Sistema de Gestión de Calidad en el área de la formalización sanitaria de actividades de alimentos, una de las que mayor impacto tiene hacia la comunidad en la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana. Sin duda esta implementación debió generar grandes cambios en la organización, tanto en sus procesos como en la cultura de sus funcionarios en la búsqueda de la mejora continua de su SGC.

1.4 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

En la actualidad las instituciones públicas deben entregar servicios de calidad cada vez mejores, por esto, la implementación de sistemas de gestión de calidad bajo normas internacionales, son fundamentales tanto para quienes reciben el servicio, como para la propia organización y el status en que se pretende ubicar. Para ello se establece que el objetivo principal de esta implementación es el transparentar y mejorar la calidad de los procedimientos definidos en los procesos en que se acota dicho sistema.

Dada la aplicación y certificación del Sistema de Gestión de Calidad en la Subsecretaría de Salud Pública en el área de la formalización sanitaria de actividades de alimentos, pretendemos analizar cuál ha sido el real impacto que este ha tenido en la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana.

Para ello será necesario plantear algunas interrogantes que permitan reconocer el área en que se realizará el informe, concluyendo algunas conclusiones que a priori se tienen respecto del tema en cuestión.

¿Cuáles eran las condiciones en que se realizaba la formalización sanitaria de alimentos en la SEREMI de Salud R.M. antes de la implementación del SGC?

Para identificar cualquier cambio en un proceso, es necesario conocer el antes, saber cómo se realizaba cada una de las actividades previo a la implementación del SGC. Esto permitirá evidenciar más adelante las reales mejoras en el proceso.

¿Cuáles son las actuales condiciones en que se realiza la formalización sanitaria de alimentos en la SEREMI de Salud R.M. luego de la implementación del SGC?

Las condiciones en que se realiza actualmente el proceso de formalización sanitaria con la implementación del SGC, la documentación requerida, los tiempos de respuesta, la forma en que se deben emitir las resoluciones finales, entre muchas otras variables, serán el objeto del análisis propiamente tal y el principal factor de desarrollo de este informe. Toda vez que este pretende no sólo dar a conocer la implementación de un SGC, sino que además, como se realiza y bajo qué condiciones, todo a fin de obtener la información necesaria al momento de evaluar los resultados obtenidos.

¿Cuál es el resultado del modelo de gestión de calidad en las actividades de alimentos en la SEREMI de Salud R.M.?

Finalmente se procederá a realizar un análisis comparativo, que demuestre el real impacto que la aplicación del Sistema de Gestión de Calidad en el área de la formalización sanitaria de actividades de alimentos en la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana ha tenido en el proceso y en los participantes de este, tanto funcionarios como usuarios o clientes del servicio del estado.

1.4.1 OBJETIVOS

1.4.1.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar resultado del Sistema de Gestión de Calidad de la Subsecretaría de Salud Pública en cuanto a la formalización sanitaria de actividades de alimentos en la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana.

1.4.1.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Conocer las condiciones previas a la implementación del SGC, del proceso de formalización sanitaria de actividades de alimentos en la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana.
2. Analizar las condiciones actuales del proceso de formalización sanitaria de actividades de alimentos en la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, luego de la implementación del SGC.
3. Analizar los cambios que hubo desde la implementación del SGC en el desarrollo del proceso de formalización sanitaria de actividades de alimentos en la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana.

JUSTIFICACIÓN DISCIPLINAR:

¿EN QUE APORTA TU INVESTIGACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA CIENCIA POLÍTICA?

ESTADO DEL ARTE

¿QUE DICE LA TEORÍA SOBRE LOS PROCESOS DE CALIDAD APLICADOS EN EL ESTADO?

2. MARCO TEORICO

2.1. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La Nueva Gestión Pública es el paradigma que ha inspirado las reformas de modernización del Estado a nivel mundial. En 1998 el gobierno de Chile instauró el uso de instrumentos de evaluación de desempeño vinculados a incentivos económicos, y en 2004 creó un sistema de selección de altos directivos públicos, que permitiría que los servicios públicos tuviesen en la jefatura a personas con las capacidades profesionales apropiadas para desempeñar sus cargos.

El sistema público en Chile ha desarrollado un avance significativo a partir de los años 90, se han reformado las formas de gestión avanzando hacia la modernización, esto ha contribuido positivamente a la eficiencia del gasto público. Sin duda, es este un pilar fundamental a la hora de comenzar el análisis de este trabajo.

2.1.1 LA GESTIÓN PÚBLICA

2.1.1.1 CONCEPTO DE GESTIÓN PÚBLICA

El vocablo gestión y administración son utilizados frecuentemente como sinónimos, sin embargo definir su significado depende de la concepción de quien lo realice, pues este obedece al contexto y particularmente su aplicación. Galinelli y Migliore, (2006) señalan que el concepto de administración evoluciona al concepto de gestión, pues el primero es concebido como una forma de planificar, organizar y coordinar recursos y es referente al tipo de administración tradicional caracterizado por la búsqueda de la eficiencia, organización jerárquica y racional. Por su parte, el concepto de gestión, es relacionado con procesos internos que se dan dentro de las organizaciones y a su capacidad de adaptación con el entorno.

A raíz del cambio del rol del Estado con la adopción de nuevas responsabilidades y prácticas; por el que fueron atravesando los países industrializados a mediados del siglo XX, es donde se comienza a distinguir a nivel estatal, gestión y administración pública, como forma de identificar el cambio, que tiende a reemplazarla idea de administración pública surgida en otro contexto y circunstancias históricas. En decir, las nuevas transformaciones en los sistemas, sociedades, economías, cultura, política, tecnologías, llevan a los Estados a supeditar sus agendas de política pública a las agendas de la sociedad civil, en este sentido, existen autores que afirman que el Estado más que

reformarse tiende a reinventarse como lo señala Osborne y Gaebler (1992), permitiendo así superar la Administración Pública burocrática y dar paso a una nueva Administración Pública gerencial, llamada también gestión pública o Nueva Gestión Pública (NGP).

Y es así, como en la década del setenta comienza a adoptarse los conceptos del *management*, de *publicmanagement* como reemplazo de administración pública, y a hablarse de gestión pública. De ahí que, para definir qué es la gestión pública, resulta oportuno distinguir entre administración pública y la gestión pública, al respecto, Galinelli y Migliore (2006) señalan, “Administración Pública va más allá de la disciplina en sí, ya que referencia a todo el andamiaje organizacional que compone el Estado, siendo la gestión pública una herramienta o un conjunto de herramientas que surgen de ella y que son adoptadas por la Administración para el desarrollo de sus acciones, ya sea para la toma de decisiones, como para la planificación, obtención, administración y asignación de los recursos, supervisión y control” (p.19).

Significa entonces, que la administración pública comprende todos los entes dependientes del gobierno central, regional o local, es decir aquellos organismos que realizan una función de interés público; de suministro de bienes o servicios, o de control de los individuos, del estado y sus instituciones, mientras que la gestión pública la conforma las acciones que ejecutan los diferentes organismos para el logro de sus objetivos y metas, en el marco jurídico y las políticas gubernamentales, en otras palabras, la manera de gestionar lo público fue variando históricamente, transitando desde los paradigmas weberianos burocráticos tradicionales, que enaltecían los aspectos meritocráticos y racionales, hasta contar con una gestión pública de calidad, con nuevos enfoques que pueden agruparse dentro de la escuela de la Nueva Gestión Pública.

En síntesis, la gestión pública a través de la coordinación y estímulo de las instituciones del Estado utiliza los medios adecuados, los mecanismos de decisión y la distribución de los recursos para el logro de los objetivos colectivos, todo ello enmarcado dentro de la legislación vigente y las políticas públicas, en este sentido, las acciones se desarrollan bajo las dimensiones de poder, jurídicas y administrativas, en efecto, la acción de gobierno requiere de a) instituciones, b) autoridad a través de políticas y funciones, y c) métodos de trabajo organización (tecnologías, instrumentos y procedimientos), para ejecutar y cumplir con sus fines y responsabilidades (Bastidas y Pisconte 2009).

En este orden de ideas, se puede también citar a Álvarez y Chica, (2008), quienes se refieren a gestión como un conjunto de acciones y decisiones que se ejecutan para alcanzar los objetivos, lo cual ocurre en tres momentos: a) delimitación de la situación dada, b) delimitación de la situación deseada y c) delimitación de la línea de acción. En el primer momento, se plantea hacer un diagnóstico que evidencie la problemática con sus aspectos positivos y negativos; el segundo momento es el estado ideal que se quiere lograr y el tercer momento implica definir metas, establecer estrategias, aprobación de las posibles estrategias y selección de la estrategia a seguir en función de una relación beneficio-costos.

Igualmente, Álvarez y Chica, (2008), expresan "(...) que la gestión pública se entiende como gestión estatal, como el desenvolvimiento de las organizaciones del Estado, es el Estado en acción y en tal sentido está ligada al estudio de las políticas públicas" (p.23). Esta afirmación enaltece lo expresado anteriormente, que la gestión pública es el conjunto de acciones que ejecuta el Estado a través de las instituciones con el fin de lograr objetivos establecidos.

Por otro lado, Bozeman (1998), hace referencia a ocho pasos a seguir por la gestión pública, a saber: 1) definición de problemas; 2) obtención de la información; 3) construcción de alternativas; 4) selección de criterios; 5) proyección de los resultados; 6) confrontación de costos; 7) toma de decisiones; y, 8) relatar el proceso.

En la definición de problema, como primer paso es el orientador del proceso, se aborda, se construye y presenta la posible solución. La obtención de información implica una labor tanto intelectual como física, pues se requiere criterio para la selección de datos relevantes. En la construcción de alternativas se plantean las posibles soluciones al problema, las cuales se someterán a análisis bajo ciertos criterios previamente establecidos. El quinto paso, se refiere a proyectar o simular resultados con el fin de minimizar desviaciones de los objetivos propuestos, para luego hacer un análisis beneficio-costos. La toma de decisión implica que métodos y recursos se emplearan para resolver el problema y como último paso se documenta todas las acciones seguidas en decir la gestión del proceso (Bozeman, 1998).

2.1.1.2 CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Las características de la gestión pública, va a depender del paradigma existente en ella, en este sentido se habla del modelo o paradigma burocrático y el modelo o paradigma de la Nueva Gerencia Publica (NGP). El paradigma burocrático se enmarca dentro de la administración pública tradicional y el paradigma NGP engloba diversos enfoques.

El modelo burocrático es también llamado modelo Weberiano, Araujo, (S/F), expresa que una organización es burocrática se caracteriza por: a) su carácter legal de las normas y de los reglamentos; b) carácter formal de las comunicaciones; c) racionalidad en la división del trabajo; d) impersonalidad en las relaciones de trabajo; e) jerarquía bien establecida de la autoridad; f) rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales; g) competencia técnica y meritocracia; h) Especialización de la administración y de los administradores, como una clase separada y diferenciada de la propiedad (los accionistas); e, i) Profesionalización de los participantes. j) completa previsibilidad del funcionamiento.

Con referencia a las características anteriores, es preciso aclarar que una la organización burocrática está cohesionada por normas y reglamentos documentados que constituyen su propia legislación, en el caso del Estado, es la Constitución, donde está previsto todo el funcionamiento de la nación. Es decir las normas son legales, porque dan poder de coacción sobre los empleados y son racionales pues se adecuan a los fines organizativos, con esto se busca estandarizar las funciones y es por esto que las normas, decisiones y las acciones administrativas se documentan poder comprobar, y asegurar la correcta ejecución de los actos, asimismo se tiene la práctica del uso de formatos para el cumplimiento de las normas.

Siguiendo con las idea anterior, en las administraciones burocráticas, existe un organigrama formal que muestra los niveles, jerarquías, líneas de autoridad y responsabilidad. Se divide las funciones, actividades es decir el trabajo, el derecho y el poder racionalmente acorde con los objetivos. A cada participante se le asignan atribuciones, los medios obligatorios y las condiciones necesarias para su cumplimiento, incorporando Impersonalidad en las relaciones de trabajo. En el trabajo no se alude el nombre de las personas sino el de los cargos, con la finalidad de la garantizar la permanencia en el tiempo y la estandarización del trabajo, como manera de asegurar que el trabajo se realice siempre igual independientemente de quien lo ejecute (Araujo, S/F).

Por otro lado, en el mismo orden de ideas, dado la formalidad organizativa de las administraciones burocráticas, se establece muy bien la jerarquía de la autoridad, es decir

se define claramente las área de control y el orden con reglas definidas y específicas, la autoridad es inherente al cargo y al nivel, es decir la autoridad y jerarquía la tiene el cargo y no la persona. Las rutinas y procedimientos de trabajo están estandarizados en guías y manuales, en otras palabras, se evidencia la rigidez de la organización, pues también el desempeño de cada cargo está determinado por reglas y normas técnicas, fácilmente evaluables, se hace uso de indicadores predefinidos para cada puesto y en todos los niveles. Todos los procesos administrativos y operativos están documentados en los manuales de organización, procedimientos y políticas.

En este mismo orden, de rigidez y formalidad de las administración burocrática, se refleja la competencia técnica y meritocracia, pues la selección del personal se basa en el mérito y en la competencia técnica, los procesos de admisión, promoción transferencia del personal se basan en criterios generales y racionales, los exámenes, los concursos, las pruebas y las medidas de desempeño, son fundamentales, que conlleva a un alto grado de especialización y profesionalismo de la administración y de los administradores. Los administradores del burocratismo no son los dueños de medios de producción, los recursos financieros y la tecnología negocio; pero si están en constante vigilancia, esto permite el surgimiento del administrador como profesional especializado en dirigir la organización, para garantizar el desarrollo de las actividades, el control, la permanencia, la eficiencia (Araujo, S/F).

Con referencia a lo anterior, profesionalizar a las personas, conlleva a que para ellas, la organización sea el ámbito de su carrera y dentro de ella la realiza escalando las diversas posiciones, a su vez que se identifica con los objetivos de la empresa. Por último, es evidente que el modelo burocrático, busca prever el comportamiento de las personas, a través del establecimiento de normas, pues así es posible deducir las consecuencias de un determinado comportamiento y establecer mecanismos de control y asegurar una completa previsibilidad del funcionamiento.

El paradigma NGP, se caracterizó por adaptar herramientas de la gestión empresarial privada al manejo de los asuntos públicos y propuso una prestación de servicios ajustada a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad (Corporación Andina de Fomento, 2017). Para ello, es fundamental el desarrollo de servicios de mayor calidad en un marco de sistemas de control que permitan transparencia en los procesos, dicho paradigma posee diversos enfoques que continuamente se transforman e interrelacionan. En otras palabras, buscar la productividad, está orientada al servicio, más confianza del público, descentralización, capacidad de

diseñar y realizar un adecuado seguimiento de las políticas públicas y búsqueda de estrategias para mejorar resultados

Sobre la base de las consideraciones anteriores, a continuación se describen las características de los diferentes enfoques de la NGP, a saber: a) enfoque de la reinversión del gobierno; b) enfoque post burocrático; c) enfoque de creación de valor público introducido; y, d) enfoque de gestión de procesos, e) enfoque de la gestión para resultados.

Osborne y Gaebler (1992), plantean el enfoque de reinversión del gobierno, como consecuencia de las críticas al paradigma weberiano. Se fundamenta en que la eficacia del sector público puede incrementarse si se aplican de técnicas del sector privado empresarial y se minimiza las reglas y procedimientos, con el objeto de tener una mayor iniciativa gerencial así como el aumento de la influencia de los ciudadanos. Es decir, es necesario un cambio basado en: crear una cultura de misión, eliminar procesos y actividades, delegar autoridad, ayudar a las comunidades, mayor dirección y control, establecer incentivos, elaborar presupuestos en base a resultados, ser competitivos, medir el éxito en función a la satisfacción de los ciudadanos

Barzelay, (1998) propone el enfoque postburocrático, como forma de transitar del concepto burocrático a un concepto de resultados, medidos desde la satisfacción de los ciudadanos. El paradigma postburocrático busca la calidad y la creación de valor. Implica dar una mayor participación en la toma de decisiones a los empleados de los niveles operativos, comprender e interiorizar las normas, identificación de las personas como servidor público, generar valor, rendir cuentas, fortalecer las relaciones de trabajo, mejora continua de los procesos. Supone, pues, lograr apoyo para las normas, la ampliación de las opciones de los clientes, alentar la acción colectiva, establecer incentivos, evaluación y análisis de los resultados y el enriquecimiento de la retroalimentación.

Por otro lado se tiene el enfoque de creación de valor público, el cual supone la gestión pública orientada a los resultados que son demandados por la sociedad. En este sentido, el gerente público debe explotar el potencial del contexto político y organizativo con el fin de crear valor público (Moore, 1995), y una forma de medirlo es la satisfacción ciudadana a través de la reducción de quejas y reclamos, en términos de encuestas ciudadanas, es decir la función de la gestión pública es la creación de valor medida en la satisfacción de los ciudadanos.

Bajo el enfoque de creación de valor público, Moore (1995) plantea que el gerente público enfrentan desafíos tales como: cambio cultural, la búsqueda de autonomía en la fijación de objetivos y en la determinación de los medios para obtenerlos; la humanización

de los procesos administrativos; entablar diálogos y acciones con la ciudadanía, para resolver problemas socialmente relevantes. Entonces, se genera valor dando respuesta a los problemas de los ciudadanos, con la apertura de nuevas oportunidades, con procesos que ayuden a las comunidades, ciudadanía, al capital, con los procesos públicos que demuestren el buen uso y aprovechamiento de los recursos públicos

Con respecto al enfoque de gestión de procesos, la administración se basa en la medición, utilizando indicadores cuantitativos y cualitativos operacionales, de gestión y de resultados, de impactos sobre ambientes y/o poblaciones. Así, como en la satisfacción ciudadana, su principal herramienta son las tecnologías de información y comunicación como instrumento para agilizar las actividades, disminuir tiempos y distancias en la prestación oportuna de servicios. En este enfoque la organización se basa en los procesos los cuales condicionan la ejecución de las actividades, la autoridad la ejerce los responsables del proceso, bajo principios de autonomía y control, eficiencia, eficacia, flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones, la unidad organizacional es el proceso

Finalmente se tiene el enfoque de la gestión para resultados, el cual hace énfasis en los resultados e impactos que se logran a favor del bienestar y satisfacción de los ciudadanos. Dentro de este orden de ideas, el Banco Mundial en el año 1997, plantea la eficiencia del estado a través de la obtención de resultados, para ello es necesario; a) El rediseño de sus instituciones, b) una mayor y mejor participación ciudadana en cada uno de los niveles del desarrollo de las políticas públicas c) una mayor transparencia en la actuación de la administración, d) una mayor responsabilidad y medición de resultados por parte de la administración y e) procesos de rendición de cuentas de la administración sobre sus actividades

En este enfoque, la eficiencia de la gestión se mide a través de los resultados obtenidos en el logro de objetivos y metas, las acciones están orientadas a la creación de valor, utilizando las herramientas de gestión y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en forma colectiva, coordinada y complementaria en la consecución de los objetivos planteados, en este sentido, Bastidas, D. y Pisconte, J. (2009) señalan que “Gestión Pública para resultados es un proceso estratégico, político y técnico, que parte del principio del “Estado contractual” en el marco de la Nueva Gestión, es decir la relación y vínculo formal que se da entre un principal (sociedad) y un agente (gobierno) en el cual ambas partes acuerdan efectos o resultados concretos a alcanzar con acción del agente y que influyen sobre el principal, creando valor público” (p.19).

De acuerdo con estas consideraciones, la gestión pública para resultados está orientada al evaluar el cumplimiento de acciones estratégicas definidas en un plan gubernamental en un tiempo definido, con el fin de incrementar la eficacia por medio del compromiso de los servidores públicos por los resultados de su gestión. En síntesis, la gestión pública se basa en la satisfacción ciudadana, y en los resultados, como consecuencia se diseñan herramientas de evaluación para el control y la rendición de cuentas, adicionalmente permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad

En otro orden de ideas, el valor público aporta a la gerencia para resultados una referencia que ayuda a los gerentes públicos mantener una dirección estratégica para guiar sus acciones, a ejercer procesos iterativos e interactivos que ayudan a discernir y definir lo que el ciudadano prefiere y, por ende, lo que genera valor para el público y a responsabilizarse por procesos que efectivamente generen resultados.

Siegenthaler y Nieves (2017) plantean que las características generales de la gestión para resultados son: a) identificación de objetivos, indicadores y metas que permitan evaluar los resultados; b) identificación de responsables del logro de las metas; c) establecimiento de sistemas de control de gestión internos; d) vinculación del presupuesto institucional a cumplimiento de objetivos; y e) determinación de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo a compromisos de desempeño.

Precisando se puede afirmar que, la gestión para resultados es un enfoque de la gestión pública que se orienta a la obtención e impacto de resultados, a partir de acciones planificadas específicas. Para ello, emplea programas que miden el desempeño y el impacto de las políticas planteadas, a través de un análisis de los recursos utilizados en función del resultado obtenido.

Por otro lado Martínez (2005), categoriza las características de la NGP, en: a) características que se reconocen propias de la nueva gerencia pública; y b) características que retoma la nueva gerencia. En la primera señala aspectos como la soberanía del consumidor (orientación al cliente), la administración por contratos, el sistema de competencias (no permitir monopolios), la innovación y corporativismo y la despolitización. La segunda categoría abarca: a) rendición de cuentas; b) mayor utilización de tecnologías de información; c) planeación estratégica; y d) descentralización.

En relación a la soberanía del consumidor, Osborne y Gaebler (1992) y Barzelay (1998) aseguran que el gobierno puede ser dirigido al cliente y orientado a servicios. Además, expresan que este enfoque tiene las siguientes ventajas: estimular la innovación, responsabilidad ante sus clientes, proporciona a los ciudadanos la posibilidad de elegir entre las diferentes clases de servicios, disminuir el despilfarro, equidad.

En cuanto a la administración por contratos, el citado autor expresa que esta modalidad puede tener consecuencias negativas como originar monopolios, incrementar costos, presencia de fraudes, incremento de empleo de personas para monitorear los contratos. En lo referente al sistema de competencia Martínez (2005) señala que es útil para evitar las ineficiencias del Estado, esta medida incluye competencia, mecanismo de precios, dispersión de los centros de decisión e incentivos monetarios. Sin embargo el gobierno debe establecer normas en la introducción de mecanismos de mercado, así como realizar un seguimiento al desempeño de las empresas privadas y públicas; pues de no ser así, la competencia podría ser ineficiente y originar desigualdades.

La innovación y corporativismo establece que el sector gubernamental debe estar dirigido por gerentes profesionales orientado a obtener recursos y beneficios para la sociedad, a través de la imposición de un costo a los ciudadanos por algunos servicios. Es decir este aspecto de corporativismo, abarca la incorporación de gerentes al sector gubernamental y flexibilidad en la administración.

La separación de la política de la gerencia, es lo contrario a lo que ocurre en la mayoría de las dependencias gubernamentales, dado que, para aislar sus actividades, primero se debe crear políticas claras desde el ambiente político, para que el componente administrativo las implemente. En otras palabras, las políticas deben mantenerse estables en el tiempo, y los políticos y directivos al margen de su ejecución.

En lo que se refiere a las características de la segunda categoría, para Arellano (2001), la rendición de cuentas significa la existencia de diversos mecanismos para informar sobre el uso de los recursos, en función a los objetivos de la dependencia y de la capacidad técnica y profesional, para responder ante la ley. Los informes que han rendido los responsables de disponer recursos en organizaciones diversas, las fases de evaluación y control o la existencia de contralorías, son tres ejemplos de anteriores mecanismos de la actual de rendición de cuentas. Asimismo expone tres categorías de rendición de cuentas: a) la *legal*, que se realiza basándose en relaciones contractuales entre una parte controladora externa y los miembros de la organización; la *profesional*, que se manifiesta

en situaciones técnicas o situaciones complejas desde una fuente de control interna; y la *política*, ejercida desde una fuente de control externa como pueden ser los ciudadanos.

Grace *et al*, (2001), establecen que las tecnologías de información y de comunicación (TIC) pueden ayudar al gobierno de tres maneras: primero, en la adquisición, gestión y transmisión de información y datos políticos; segundo, mejorando el desarrollo de servicios gubernamentales (educación, salud y ambiente); y tercero, que permiten a la sociedad civil un mayor acceso a la información gubernamental, con lo cual facilitan el diálogo y la retroalimentación pública sobre proyectos del gobierno y disminuir costos de trabajo y administrativos.

Rondinelli *et al* (1983), señalan que la descentralización es la transferencia de autoridad y responsabilidad de funciones públicas del gobierno central hacia organizaciones gubernamentales subordinadas u organizaciones del sector privado. De igual manera indica que existen diversos tipos de descentralización: política, administrativa, fiscal y económica. La descentralización política se enfoca a dar a los ciudadanos y a sus representantes electos más poder público en la toma de decisiones. La descentralización administrativa se refiere a la ceder las responsabilidades en la planificación, recursos, y gestión de ciertas funciones públicas por parte del gobierno central y sus organismos hacia las agencias gubernamentales. También a niveles subordinados del gobierno, corporaciones públicas con relativa autonomía, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales.

La descentralización fiscal puede adoptar diferentes formas: autofinanciamiento o recuperación del costo a través de cargas tributarias a los usuarios; suministro de servicios e infraestructura por parte de los usuarios a través de contribuciones; expansión de ingresos mediante impuestos a la propiedad o a la venta; y, la transferencias intergubernamentales de ingresos generales de impuestos recolectados por el gobierno central a gobierno locales para uso general o específico.

La descentralización económica, se ejecuta a través de la privatización y la desregulación, que reduce las restricciones legales a la participación privada en la provisión de servicios o permite la competencia entre distribuidores privados para proveer servicios que antes eran proporcionados por el gobierno. Dentro de este orden de ideas, es oportuno resaltar las ventajas de la descentralización: mejor uso de los recursos públicos, conocer con mayor exactitud las necesidades, demandas de las comunidades, y atenderlas más rápida y eficazmente, incentiva la democratización en los procesos de toma de decisiones,

así como la integración política de los diferentes niveles de gobierno e incrementa la estabilidad política y la unidad nacional.

Por último la planeación estratégica puede facilitar la comunicación y la participación, y colabora -además- con la adecuación de los intereses divergentes, contribuyendo a fomentar una toma de decisiones ordenada y una implementación exitosa. Supone que la gerencia está guiada por cuatro principios: preocupación por el largo plazo; integración de metas y objetivos en una jerarquía coherente; reconocimiento de que la gestión estratégica y la planeación no se implementan por sí mismas (Bozeman, 1996). Finalmente, el paradigma burocrático busca la eficiencia basada en el cumplimiento de las normas y las funciones. Esto es, en el mérito y la rigurosidad académica y la separación de la política de la administración, mientras que el paradigma de la NGP, hace énfasis en el beneficio que la sociedad percibe de las acciones del gobierno.

2.1.2 SISTEMAS DE GESTIÓN PÚBLICA

2.1.2.1 DEFINICIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN PÚBLICA

La Organización Internacional de Estandarización -ISO, (2009)-, define el sistema de gestión como el conjunto de elementos, normas, principios de una organización interrelacionados de forma ordenada o que interactúan para contribuir a la gestión de procesos. Esto es, a establecer políticas, objetivos y procesos para lograr los objetivos, puede abarcar una o varias disciplinas y puede incluir la totalidad de la organización, funciones, secciones. Sus requisitos están normalizados a nivel sectorial, nacional e internacional. La diversidad de sistemas de gestión hace más compleja las relaciones, y menos eficiente la gestión conjunta o integrada de todos ellos debido a que hay un conjunto de procesos comunes que puede ser realizada de una manera más simple y económica.

Por otro lado, Bastidas y Pisconte, (2009), al referirse a los sistemas de gestión lo definen como un “(...) conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Gestión Pública, para que las entidades gubernamentales ejerzan sus competencias y atribuciones” (p. 25). Todo lo anterior, conduce a que un sistema de gestión es una herramienta que establece los lineamientos a seguir en los procesos, que permite optimizar los recursos disponibles, mejorar la organización, reducir los costos y mejorar la eficiencia. Es decir, es un conjunto de procesos, elementos, una estructura organizada que interactúa con un entorno. En fin, el término “sistema” es utilizado para explicar, en general, un conjunto de recursos relacionados, utilizados según unos procesos definidos con la finalidad de alcanzar los objetivos planteados, que a su vez es afectado por factores internos y externos.

Un sistema de gestión permite realizar una planificación estratégica, reducir riesgos, dirigir y controlar el grado de cumplimiento de los objetivos, adaptar la estructura de la organización según resultados y propuestas estratégicas, revisar y adaptar los objetivos a largo plazo y adaptarlos al entorno. En otras palabras, un sistema de gestión es la herramienta que permite dar coherencia a todas las actividades que se realizan y en todos los niveles para alcanzar los objetivos (Ogalla, 2005).

En otro orden de ideas, la ISO, (2009), describe las etapas para implementar un sistema de gestión, o para mejorar los ya existentes. A saber: a) determinar las necesidades y expectativas de los individuos y de otras partes interesadas; b) establecer la política y objetivos de la calidad de la entidad; c) determinar los procesos y las responsabilidades necesarias para el logro de los objetivos; d) determinar y proporcionar los recursos

necesarios para el logro de los objetivos; e) establecer los métodos para medir la eficacia y eficiencia de cada proceso; f) aplicar estas medidas para determinar la eficacia y eficiencia de cada proceso; g) determinar los medios para asegurar transparencia en las acciones públicas y eliminar sus causas; y, h) establecer y aplicar un proceso para la mejora continua del sistema de gestión

Dadas las consideraciones anteriores, las diferentes partes del sistema de gestión de una organización pueden integrarse, dentro de un sistema de gestión único, utilizando elementos comunes con la finalidad de facilitar la planificación, la asignación de recursos, el establecimiento de objetivos y la evaluación de la eficacia. El sistema de gestión puede auditarse de forma separada o conjunta contra los requisitos de normas internacionales diseñadas por la Organización Internacional de Estandarización (ISO).

En otro orden de ideas, Martin y Martin (2015), hacen referencia a los componentes de un sistema de gestión, teniéndose: *el factor humano*, representado por las personas responsables de realizar el trabajo (incluidos su conocimiento, actitudes y experiencia); y, *la base documental*, constituida por el soporte del sistema, metodología, documentos y reportes. Además de ello, expone que los sistemas de gestión deben ser flexibles, ágiles y adaptados para la mejora continua a la actualización permanente, y sometidos a innovaciones constantes.

2.1.2.2 CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS

El Estado, es un sistema y cada uno de sus componentes actúan de forma interrelacionada, adhiriéndose de forma articulada a dos tipos de obligaciones: *funcionales* y *administrativas*. Bastidas y Pisconte, (2009), se refieren a las funcionales, llamadas también “función sustantiva”, como las que definen la naturaleza y el propósito esencial del Estado. Entre ellas, se puede hacer referencia a las materias de: salud, educación, transporte, infraestructura, y otras que se ejecutan a través de los organismos pertinentes. Mientras que, las funciones administrativas, son actividades de apoyo a las funciones sustantivas, que permiten dirigir al Estado, como: la planeación, la organización, la dirección y el control.

La correcta administración de las áreas funcionales por parte de los gerentes, conlleva a identificar, tanto las oportunidades, como las amenazas del ambiente externo cuando se altere alguna de sus variables (como la tecnología, inflación, demografía, cultura, legislación, política, y sus valores). De ahí que en la gestión pública existen dos tipos de sistemas. A saber: *sistemas funcionales* y *sistemas administrativos*.

Acosta, (2014), expresa que los sistemas funcionales se relacionan con las funciones sustantivas intrínsecas de cada organismo. Por ende, su objetivo es asegurar el cumplimiento de las políticas públicas, cuya responsabilidad recae en todos o varios entes gubernamentales. Por medio de estos sistemas, se gestionan las materias asignada a cada ministerio, mismos que son responsables de analizar, diseñar, debatir, aprobar, difundir, implementar, monitorear, supervisar, controlar y evaluar las políticas nacionales, originándose de esta manera los servicios correspondientes. Por ejemplo, si la materia es saneamiento se alude -a forma de ilustración- a sistemas tales como el de agua o un sistema de alcantarillado.

Igualmente, Acosta, (2014), señala que los sistemas administrativos están vinculados a las funciones administrativas que sirven de apoyo a las funciones sustantivas, su objeto es regular la utilización de los recursos humanos, económicos, físicos que intervienen en la gestión pública, promoviendo la eficacia y eficiencia. Generalmente son de aplicación nacional y son responsables de asegurar y promover el equilibrio entre la autonomía y el control necesarios para la adecuada gestión del recurso humano y los procesos de abastecimiento, presupuesto, tesorería, endeudamiento y contabilidad.

Significa, entonces, que la gestión pública se apoya en un conjunto de sistemas administrativos constituidos por una serie de tecnologías, metodologías, procedimientos, e instrumentos que le permiten actuar bajo las disposiciones establecidas por la Constitución y la Ley a cada entidad gubernamental. Los sistemas administrativos contribuyen a que la gestión pública tenga un desempeño eficiente, eficaz e inclusivo, con resultados que benefician al ciudadano. Estos, generalmente están conformados por: planeamiento estratégico, presupuesto público, abastecimiento, inversión pública, tesorería, endeudamiento público, contabilidad, modernización de la gestión pública, control, gestión de recursos humanos, defensa judicial, entre otros que serán determinados por la política de cada Estado.

Una de las funciones gerenciales es la planificación o planeamiento. Por medio de ella, se definen objetivos, metas, estrategias y acciones para lograr resultados deseados en el futuro con el fin de transformar la realidad. Para ello, además, se requiere de disponer de metodologías y técnicas, y la participación de diversos actores cuyo objetivo es lograr el objetivo planteado. Es aquí, donde se estiman los recursos a emplear, se diseñan estrategias, se programan las actividades y se asignan responsabilidades (Bastidas y Pisconte, 2009). En síntesis, la planificación desde el Estado tiene como marco el desarrollo

integral, sostenible e inclusivo, a partir de generar oportunidades para el bienestar de la población.

En relación al presupuesto público, como herramienta fundamental de la gestión de las finanzas públicas, es un recurso básico para lograr los objetivos gubernamentales, financiando las actividades y proyectos contenidos en los planes del Estado. Este está conformado por: los gastos que pueden contraer las entidades durante el año fiscal y los objetivos y metas a alcanzar en ese año por cada uno de los entes. En resumen, los sistemas administrativos de gestión pública, contribuyen a la eficiencia y eficacia de los procesos. Sin embargo, estos deben estar perfectamente articulados para que la gestión pública central coordine las actividades de los diferentes entes, con el fin de proporcionar el bienestar público, siendo esta una forma de dar respuestas rápidas en articular en primera instancia aquellas áreas estratégicas del Estado.

2.1.2.3 SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA CHILENO

A fines de la década de los noventa (90'), el Estado de Chile -en el marco del gobierno de Concertación- dio inicio a la transformación de la gestión pública, con la finalidad de mejorar la efectividad de los servicios públicos mediante una gestión enmarcada en la Nueva Gerencia Pública, orientada por resultados. Ello implicó, adecuar las estructuras del aparato público, a las nuevas exigencias de transformación y dinamismo del Estado.

Dentro de este orden de ideas, Ramírez (2001) señala que

Los objetivos de la transformación del sistema de gestión pública chileno, eran: 1) Mejorar continuamente y permanentemente la certeza, seguridad, accesibilidad, receptividad y acogida que dan los servicios públicos y el gobierno a la ciudadanía, 2) Perfeccionar la gestión pública, priorizando el logro de resultados, mediante el estímulo a la eficiencia en el uso de los recursos humanos, financieros y tecnológicos, y la creación de una cultura de evaluación de desempeño en la administración pública, 3) garantizar a la ciudadanía la transparencia y probidad en el desempeño de las funciones públicas

Lo dicho anteriormente, evidencia que el énfasis de la gestión pública chilena se orienta a: asumir una visión estratégica, enaltecer la función pública; a la obtención de resultados, hacia el ciudadano, descentralizar la gestión; flexibilizar el manejo de los recursos, y fomentar sistemas de estímulo e incentivos a la innovación y creatividad. Por otro lado, Olavarría (2010) señala que la efectividad de los servicios públicos en Chile, es consecuencia de: 1) liderazgo y visión, 2) reorientación de la misión del organismo, 3)

orientación al usuario, 4) utilización intensiva de tecnologías de información y comunicaciones y 5) gestión estratégica.

De este modo, se establecieron las bases de un Sistema Integral de Gestión con el objeto de incorporar instrumentos que garanticen la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y cumplimiento de metas y objetivos institucionales, además de la periódica rendición de cuentas. El Sistema Integral de Gestión contaría con Metas Ministeriales, Compromisos de Modernización, Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), Sistemas de Evaluación de Metas y Compromisos, y Balances Integrales de Gestión.

Por ende, el Estado ha avanzado en la gestión estratégica, en la transparencia y probidad de la gestión pública, en la calidad de servicio y participación ciudadana, en la gestión del recurso humano, en la institucionalidad y descentralización del estado y en la comunicación y extensiones En lo que respecta a la gestión estratégica, se crea el programa para el mejoramiento de la gestión (PMG), mediante el cual se formulan estrategias para el logro de los objetivos a través de resultados obtenidos, otorgando incentivos a los trabajadores acorde con el grado de cumplimiento y a la asignación de modernización convenida con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF). De igual manera, se establece el programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales, creando el Sistema Integral de Evaluación de Programas de esta manera responder a los principios de transparencia, eficiencia y efectividad Olavarría (2010). Además, existe un sistema que mide cumplimiento de los programas y planes de desarrollo, compatibles con las políticas públicas y con las metas ministeriales. Esta medición se hace mediante indicadores de desempeño, vinculados con los balances integrales de gestión, y con los convenios y esquemas de bonificación por desempeño institucional.

En lo que se refiere a la transparencia y probidad de la gestión pública, el Estado cuenta con un sistema electrónico de información de compras públicas, la Ley de Probidad Administrativa, la cual normaliza la responsabilidad del Estado. Consagra carácter público a los actos administrativos de los entes gubernamentales, instaura la probidad administrativa, la cual busca garantizar la conducta y el desempeño de los funcionarios públicos, también establece un conjunto de aspectos para el ingreso a la administración pública. Obliga, también, a las máximas autoridades y funcionarios del Estado a presentar una declaración jurada de intereses al asumir el respectivo cargo. Asimismo, instituye la Ley N° 20.205 protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad.

Dentro de este aspecto, se enmarca el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, encargado de fortalecer el control interno del Ejecutivo, a través de la coordinación de políticas de auditorías; las oficinas de información y reclamos con el fin de dar soluciones rápidas a los requerimientos de los ciudadanos; y el portal del Estado, donde la ciudadanía accede a los diferentes servicios, por último cada institución realiza los Balances Integrales de Gestión, disponibles en línea, basados en los Planes de Mejoramiento de la Gestión diseñados anualmente.

En cuanto a la calidad de servicio y participación ciudadana, se eliminan o simplifican trámites de demanda masiva y se establecen compromisos públicos sobre las características del servicio que se entrega, además de establecer las compensaciones al usuario por incumplimiento de la institución. Igualmente se premia la calidad del servicio y la innovación gerencial. En lo que se refiere a la gestión del recurso humano, la normativa legal establece un sistema de incentivos salariales acorde con los resultados institucionales e individuales del año inmediatamente anterior, asimismo se crea un sistema de gerencia pública cuyo objetivo es que los servicios públicos sean dirigidos por líderes capacitados y motivantes, que reúnan un adecuado equilibrio entre los componentes políticos y técnicos acordes a los altos cargos directivos del Estado (Olavarría, 2010).

Otro avance de la gestión pública chilena se refiere a las reformas legales y administrativas para transformar los entes reguladores y fiscalizadores en materias de utilidad pública, competencia, recursos naturales, además de establecer compromisos de descentralización de los servicios todos los logros alcanzados están estrechamente vinculados al sistema gobierno electrónico tecnologías de información cuyo objetivo es mejorar continuamente la aplicación de tecnologías de información y comunicación para simplificar y mejorar los servicios e información ofrecidos por el Estado a las personas y los procesos transversales de las instituciones públicas, permitiendo la oportuna información que apoye los procesos de toma de decisión de políticas públicas (Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile, 2017).

En este orden de ideas, se puede citar que el programa de mejoramiento de gestión (PMG), se enmarca en la Política de Recursos Humanos establecida para los funcionarios públicos, por cuanto opera con incentivos monetarios vinculados al cumplimiento de metas y obtención de resultados; es parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del gobierno central, contribuyendo con la implementación de sistemas de gestión con el fin de mejorar la gestión pública especialmente la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, con énfasis en el mejoramiento de la calidad del gasto público; forma parte de la Política de

Modernización del Estado, que busca satisfacer a ciudadanos más informados que exigen una entrega de bienes y servicios de calidad.

En síntesis, el Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile (DIPRES) en el año 2018 señala que el programa de mejoramiento de gestión (PMG), se ha conformado en varias etapas: Período 1998 – 2000. Cumplimiento de metas asociados a Indicadores de Desempeño. Período 2001 – 2010. Cumplimiento de Objetivos de Gestión establecidos en un Programa Marco Básico. Período 2011-2018. Programa Marco Avanzado. Cumplimiento de los requisitos normativos ISO 9001:2000 para el Programa Marco Básico del PMG (Olavarría, 2010).

En el período 1998 – 2000, las instituciones públicas en esa época carecían de adecuados sistemas de información de gestión, los compromisos asumidos por los servicios se centraron en el cumplimiento de actividades programadas y en la implementación de proyectos y tareas a través de etapas. El criterio evaluación era proporcional al cumplimiento. En el periodo 2001-2010, se establece el plan marco (PM) con áreas prioritarias y capacidades básicas de gestión definidas por el Comité Triministerial. El PM durante este período consistió en un modelo de acreditación basado en áreas prioritarias y sistemas de gestión implementados en etapas. Las etapas estaban basadas en el modelo de *Deming* (diagnóstico, diseño, implementación, evaluación, seguimiento y mejora); definiendo cada una aspectos considerados básicos para la gestión pública, denominados requisitos técnicos.

En esos 10 años, el PM fue incorporando nuevas exigencias a través de distintos sistemas y requisitos técnicos. Las 5 áreas prioritarias consideradas en el PM en este período fueron recursos humanos, calidad de atención a usuarios, planificación y control de gestión, administración financiera y enfoque de género. Cada una de las áreas prioritarias con sistemas de gestión, cuyos objetivos fueron definidos para ser alcanzados gradualmente en etapas. El PM también sufrió modificaciones en cuanto a las áreas y sistemas a considerar, así como las etapas de desarrollo y la forma de avanzar a otros niveles de mejoramiento de gestión, manteniendo el modelo de acreditación. Entre los principales cambios se destaca el modelo de certificación ISO 9001 para los sistemas de gestión ya instalados (en 2005), y la certificación ISO de procesos de provisión de bienes y servicios (Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile, 2017).

En el año 2011, se rediseña el PM, tomando algunos de los avances de años anteriores, reforzando el pago del incentivo ligado a la calidad de servicio a los usuarios (planificación y control de gestión, atención de usuarios y gestión de la calidad) e introduce

criterios de autonomía y flexibilidad para los gerentes públicos, al permitir elegir su incorporación al sistema de gestión de la calidad (ISO), voluntariamente.

Finalmente en el periodo 2015-2018, se mantiene el PM anterior, basado principalmente en indicadores, asociados a la gestión relevante del servicio (productos estratégicos). Limita los indicadores de gestión interna o transversal solo a aquellos referidos a los sistemas de gestión establecidos en años anteriores. Establece que todos los servicios deben comprometer éstos indicadores en términos de medir, informar y publicar sus resultados y sólo seleccionar voluntariamente entre uno y cuatro indicadores, de acuerdo a la ponderación que definan para el objetivo. Mantiene la certificación ISO 9001 y modelos de Excelencia para completar etapas finales, sólo de los servicios que habían seleccionado estos sistemas en 2011, cerrando este ciclo en el PM 2017 (Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile, 2017).

A modo de resumen, los sistemas de gestión de la administración pública de Chile, están conformados por: en el área de recursos humanos se ubican los sistemas de gestión de capacitación e higiene y seguridad; en calidad de servicio posee sistemas de gobierno digital, seguridad de la información y acceso de información pública; en el área de planificación y control de gestión, el Estado cuenta con sistemas de monitoreo y desempeño Institucional, planificación/control de gestión, auditoría interna, descentralización y equidad de género; en la sección financiera se gestiona con el sistema de compras públicas; además cuenta con un sistema de gestión de calidad y otro de eficiencia energética, para un total de 13 sistemas de gestión.

2.1.3 FACTORES QUE INCIDEN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Los cambios en la gestión pública están estrechamente relacionados con las circunstancias culturales, sociales, económicas e informativas manifestadas primordialmente desde los años 80 a nivel mundial. Diversas administraciones públicas, inician el andar hacia el camino de la modernización de su gestión reformando las formas de actuar, de trabajar y de dar respuestas a las necesidades de los ciudadanos con eficiencia y eficacia (Fernández *et al*, 2008).

La evolución de la economía mundial, identificada por la crisis económica y financiera que ocasiona escasez de recursos, desempleo, recesión. El avance de la globalización mercantil, informativa y social, nuevos modelos de relación social, laboral y familiar, la revolución tecnológica de Internet, originan procesos complejos y dinámicos, que conllevan a pensar en nuevos paradigmas en la gestión pública. Ello, para orientar mejor las políticas sociales y económicas con el fin de satisfacer la difícil y compleja demanda social, dado que los procesos tradicionales de elaboración de políticas públicas están siendo cuestionados (Fernández *et al*, 2008).

En este estudio se hace un análisis sobre los factores que inciden en la gestión pública. En primer lugar se analiza la gestión pública como labor que deviene de los gobernantes, y la influencia del aspecto social, seguido de un análisis del factor cultura en la administración pública y por ultimo un análisis de la tecnología como factor que influye en la gestión pública, es decir la incursión de nuevas tecnologías en los sistemas de gestión pública

2.1.3.1 CAMBIOS SOCIALES

Después de la Segunda Guerra Mundial en Europa, se produce un aumento significativo de las administraciones públicas, en función del establecimiento de una serie de servicios sociales para toda la población (educación, sanidad y subsidios por enfermedad, desempleo, jubilación, etc.). Todo esto, como producto de la adopción y aplicación del modelo de Estado social de derecho, que resultó en una saturación de la demanda que hacía presupuestalmente imposible su atención (Fernández *et al*, 2008).

El Estado social de derecho, también llamado Estado de bienestar se caracterizó por una forma de gobierno de democracia representativa, el Estado es el decisor único y ejecutor de las políticas públicas, con una jerarquía a nivel organizacional y relacional, burocrático, su funcionamiento se basa en una matriz estado-nación. Las políticas públicas

de bajo este modelo se establecieron con carácter homogéneo, redistributivo y acumulativo, es decir a cada nueva demanda, a cada nuevo derecho reconocido, le fueron correspondiendo nuevas responsabilidades políticas diferenciadas, nuevos servicios, nuevos programas, entre otros aspectos.

En este contexto, se fue demostrando lo complejo del ambiente y de los actores. Comunidades conformadas por grupos heterogéneos (género, etnia, edad), diversidad normativa y la inequidad, limitaban la aplicación de las normas a una masa social tan diversa. Posteriormente, la internacionalización de la economía, el libre mercado, los avances tecnológicos, enaltecen el carácter desigual de las relaciones económicas y geopolíticas. Así, en los países en vías de desarrollo se traduciría en grandes sectores de la población sin sus necesidades básicas satisfechas, reflejada en una marcada desigualdad social, aunado a un proceso de individualización y de restructuración de los espacios de socialización (Giddens, 1993). A esta situación, se le adiciona el surgimiento de centros de poder tanto nacionales (sindicatos, gremios) como internacionales (organismos multilaterales e internacionales), que en muchos casos limitan la actuación de los diferentes entes estatales.

Los hechos históricos ocurridos en el ámbito internacional, evidenciaron la insuficiencia del paradigma del Estado de Bienestar, el cual no se adecua a los sucesos del entorno. La disyunción entre el Estado y la sociedad demostró la incapacidad de este para cubrir una realidad social que superaba el alcance de los procesos y actividades oficiales, en este sentido, Subirats y Pares, (2014) expresan que:

Las políticas universales y homogéneas diseñadas e implementadas únicamente desde el Estado, claro está, no son capaces de dar respuestas a esta nueva realidad. Los cambios sociales y económicos acontecidos globalmente durante las últimas décadas del milenio han configurado una nueva sociedad que requiere de nuevas políticas y nuevas formas de gobierno. Las formas tradicionales de gobierno, pues, tienen un grave problema de funcionalidad frente a este nuevo y cambiante escenario (p.102).

Lo expuesto anteriormente, indica que la propuesta del *Estado de Bienestar* fue un avance importante en lo que se refiere a la limitación del poder estatal, el establecimiento de la separación de poderes y de una serie de libertades políticas. Sin embargo su excesiva dimensión y carácter burocrático fue fuente de ineficiencia, aunado al desinterés por el fondo de las cuestiones, en cuanto a las necesidades básicas de aquellas personas que no poseen los medios ni los mecanismos para alcanzar un nivel mínimo de satisfacción.

La crisis económica de los años 70' y 80', origino la creación de políticas de ajuste presupuestario, que planteaban incrementar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos que se prestaban, sin aumentar los recursos asignados. Ante este escenario, y la falta de funcionalidad y legitimidad del Estado de Bienestar, se introduce un nuevo paradigma llamado *gobernanza*. En este último, el Estado -conjuntamente con actores de mercado y la sociedad civil- son responsables de la elaboración de las políticas públicas, y tal como lo indica Kooiman (1993), se trata de crear nuevas estructuras y capacidades de gobierno derivadas de la interacción de una multiplicidad de actores influyentes.

La gobernanza, se basa en un estilo de gobierno participativo, donde el Estado cede parte de sus funciones al sector privado, mediante la articulación de diferentes formas de relaciones público–privada para atender y dar respuestas efectivas y eficaces a las necesidades de la población. Se nutre, además, de las demandas de los movimientos sociales durante la décadas 1980 y 1990, y la participación de la sociedad civil es garante de las desigualdades del mercado y de la burocracia. Este nuevo modelo de redes de gobernanza, algunos autores la llaman “*redes participativas*”, planteadas desde la participación de la ciudadanía (organizada o no) en la toma de decisiones públicas (Blanco y Gomà, 2002).

La gobernanza, parafraseando un poco lo expuesto por Subirats y Pares, (2014), posee las siguientes características: a) *participación*, se refiere a involucrar a los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas. Se plantea complementar la forma representativa de gobierno con instrumentos participativos promovidos por las administraciones públicas; b) *relaciones horizontales* entre los diferentes actores; c) el gobierno y los diferentes actores se *articulan entre sí en red*, de esta manera se flexibiliza los procedimientos de toma de decisiones mediante el fomento de las relaciones tanto internas como externas; d) actuaciones públicas más *transversales*, con el fin de dar respuestas eficaces a los nuevos problemas; y, e) la elaboración de las políticas públicas emergen de una *mayor articulación y coordinación* entre los distintos niveles de gobierno.

Bajo este contexto, diversas administraciones públicas adoptan este modelo. Sin embargo, se empezaba a poner en duda la calidad de estas experiencias y su efectiva capacidad de dar soluciones efectivas a los problemas colectivos, y surge la necesidad de crear instrumentos de evaluación para identificar las fortalezas y las debilidades del modelo. Aun así, parece que las participaciones de diversos sectores no fueron capaces de desplazar las formas de gobierno tradicionales, ni superar falta de funcionalidad en la resolución de los problemas de la nueva sociedad. Así, su falta de legitimidad se ve reflejada

en la desconfianza cada día mayor de la ciudadanía hacia las instituciones y los partidos políticos (Subirats y Pares, 2014).

Ante este escenario, se evidencia la incapacidad de los gobiernos para adaptarse a las nuevas exigencias de las sociedades que avanzan vertiginosamente. La crisis económica-financiera del año 2007 condujo a desequilibrios en las políticas sociales y la economía de libre mercado, lo cual reflejó las dificultades de mantener un modelo de estado con base en la generación de bienestar colectivo. Al respecto, Subirats y Pares, (2014), refieren que las políticas adoptadas por los gobiernos incrementó la desigualdad social, la percepción de los ciudadanos sobre la incapacidad de las instituciones de responder a sus necesidades. Por otro lado, la falta de transparencia en la gestión, las relaciones próximas del sector político y el sector financiero, la corrupción ha contribuido no solo a una crisis económica financiera sino también a una crisis del sistema democrático.

Paralelamente a estos acontecimientos, en el año 2006, la comunicación alcanza su punto máximo con el uso del internet y la aparición de herramientas 2.0 y las redes sociales, que objeta las formas de relación e intermediación e inicia una nueva manera de participación política. Ello, aunque este instrumento -actualmente- es esencial en la vida cotidiana de los ciudadanos y en la política. Sin embargo, las instituciones públicas, las políticas y las administraciones parecen obviar los cambios en el contexto social y político que parece que sí que están transformando las formas de participación de los ciudadanos en la medio público que adoptan nuevas formas de organización basadas en la cooperación y la colaboración entre ciudadanos sin permiso del Estado.

Significa entonces que, las formas tradicionales de gobierno y las nuevas formas de gobernanza, han sido incapaces de responder eficazmente a la crisis y reducir el distanciamiento entre la ciudadanía y las instituciones públicas. Por ende, las personas claman por un nuevo modelo basado en los aportes de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (1985), el cual enfatiza el papel de la sociedad civil y de los movimientos sociales en la democracia e incorpora la diversidad que se suma a la libertad y la igualdad, donde se imponga el interés colectivo. En otras palabras, la participación política se fundamenta en la colaboración entre actores y/o ciudadanos que comparten intereses comunes basados en valores como la cooperación y el acceso. A esta forma participativa, algunos autores la denominan "*innovación social*" (Subirats y Pares, 2014).

Esta forma de gobierno según, Subirats y Pares, (2014), se caracteriza por la diversidad y la gestión de los intereses comunes colectivos, sin mucho condicionamiento del Estado y del mercado. Los ciudadanos se relacionan y colaboran entre sí que comparten intereses comunes, con una mínima intermediación entre ellos y el Estado, con el objeto de presionar e incidir en la agenda política y en las políticas públicas. Actuando, así, desde un método que combina la escala local con la global, es decir las ciudades protagonizan acontecimientos que influyen a escala global, y de esta manera reforzar la calidad y la capacidad de respuesta a los problemas sociales de sus conciudadanos.

En síntesis, el Estado está perdiendo protagonismo político, se enaltecen otras formas de participación ciudadana, política y de gestión colectiva que se adecuen a las nuevas sociedades, a las nuevas relaciones y a las nuevas organizaciones ciudadanas. Dentro de este contexto, es oportuno citar a la primavera árabe; a las reacciones en Estambul ante el intento de privatizar un parque público; desde México con “Yo soy 132” hasta los estudiantes chilenos o las movilizaciones contra el aumento del precio del transporte público en Brasil; o los casos de “Occupy Wall Street” en los Estados Unidos o el “15M” o indignados en España (Subirats y Pares, 2014).

2.1.3.2 CAMBIOS CULTURALES

Subirats y Pares, (2014), definen cultura como un: “(...) conjunto de costumbres, creencias, suposiciones, tradiciones, actitudes, normas sociales y conocimientos socialmente contruidos y compartidos, que orientan el comportamiento y otorgan sentido al mundo entre las personas de una sociedad o un grupo social” (p.6). En este sentido, se puede afirmar que en el ámbito de la gestión pública, la cultura se refiere a todos los elementos antes mencionados y su relación con el poder y la administración de la sociedad. Por ende como construcción social está sometida a cambios, en este orden de ideas, la cultura administrativa está conformada por el conjunto de conocimientos, actitudes y habilidades de quienes ejercen una autoridad en las organizaciones públicas (Waldo, 1965, p. 91). Es decir, la cultura administrativa es una herramienta valiosa del liderazgo.

Crozier, (1997), plantea -por su parte- que la cultura de la gestión pública es un problema para el desarrollo de los países, debido en primer lugar a que los recursos financieros y humanos son insuficientes para cubrir todas las actividades administrativas públicas. Por tanto, no pueden ser administrados desde un gobierno tradicional y en segundo lugar a los cambios en las actividades humanas y en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder.

La excesiva dimensión y el carácter burocrático del Estado de Bienestar, resulto difícil de manejar dado que no se adecuó a la complejidad creciente de las actividades colectivas. El funcionario público se caracterizó por su obediencia pero ésta ya no es aceptada de buen grado por los ciudadanos y los empleados públicos, quienes exigían libertad personal y autonomía individual.

Simultáneamente, la burocracia se vio en la necesidad de establecer cada vez más normas para controlar la complejidad del sistema. Al respecto, Parres, (2005), señala que: “(...) la cultura burocrática tradicional se centró primeramente en articular sus estructuras organizativas y en la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos. Dio lugar a una cultura en la que regía el principio de legalidad” (p.2). Sin embargo, el respeto por las mismas se perdió y el sistema originó confusión e ineficacia.

El sistema burocrático también se basa en la especialización, es decir, para resolver problemas es necesario desglosarlos para que puedan ser atendidos por unidades especializadas, lo se traduce en un crecimiento de las oficinas centrales de gestión, donde predomina el “*staff*” en lugar de la línea. Con la ulterior pérdida de los objetivos de los empleados operativos, adicionalmente las relaciones entre los programas y los resultados son imprecisas. Las metas con frecuencia no son claras o son puramente retóricas, lo cual conduce a una ampliación de los procedimientos y el formalismo. Esta cultura favoreció la despersonalización en la gestión, es decir la responsabilidad de los resultados se extinguía al cumplir con las exigencias de otros entes ajenos a su gestión (Crozier, 1997).

Entre las décadas de los años 80’ y 90’, desde los organismos internacionales, el Estado y las organizaciones empresariales justificaban la necesidad de una práctica distinta en la gestión estatal. Las acciones económicas y sociales tienden a sustituir a las actividades industriales por los servicios y las comunicaciones cuyo impulso es la innovación, la cual para desarrollarse necesita nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas. Necesita, así, ideas originales y nuevos conceptos relaciones no verticales, a través de las cuales las personas puedan comunicarse rápidamente, sobre la base del entendimiento mutuo. En este sentido, Vargas, (2015) expone:

En este marco de referencia, se enfatizan los valores principales de la nueva cultura de las organizaciones públicas, con el aprendizaje continuo, el *outsourcing*, la experimentación, la adaptabilidad, la absorción de la incertidumbre, la innovación, el benchmarking, el enfoque en las necesidades del cliente, el emprendedurismo, la toma de riesgos (...) (p.22).

En esta nueva gestión pública, se plantea el manejo de la cultura organizacional y valores como un instrumento de gerencia de la misma forma en que otros recursos de las organizaciones son administrados (García, 2007). Bajo este paradigma, los gerentes crean una cultura para dar sustento a su acercamiento al servicio para el bienestar, orientado al cliente. Se instaura una cultura de honestidad en el servicio público como fundamental. Entre los hallazgos encontrados por diversos investigadores sobre la cultura de las organizaciones públicas, resaltan la importancia de valores éticos como la integridad, la rendición de cuentas, la justicia y la equidad, no solo como condiciones tradicionales, sino también resaltados como los más importantes de las organizaciones públicas (Vargas, 2015).

Además, la nueva gestión pública asume técnicas y elementos de la cultura organizacional del sector privado y la rendición de cuentas por resultados, con el fin de hacer más eficientes y más eficaces las organizaciones públicas (Oliás, 2001). Y de esta manera, desarrollar una cultura organizacional que aporte las herramientas orientadas a lograr los objetivos gubernamentales, mediante intervenciones que afectan el cambio cultural, pues este nuevo paradigma de gestión representa un cambio radical en la transformación del Estado.

Sin embargo, es conveniente resaltar que el administrador público tiene que equilibrar las fuerzas que se derivan de la equidad, la legalidad, la rendición de cuentas, eficiencia y efectividad, dentro de un escenario político caracterizado por la existencia de diversos valores que ejercen presión sobre quien toma decisiones (Ospina, 1993). Igualmente, el gerente público tiene que lidiar con el problema de liderazgo partidista que legitima su libre nombramiento por parte del político en el poder, dentro de este contexto, la base del liderazgo del gerente público alto y medio se fundamenta en la lealtad política y la objetividad administrativa. De ahí que, para que el gerente posea cierta independencia de estos elementos, debe contar con elementos profesionales, lo cual conlleva a crear profesionales para desempeñar la gestión pública.

Finalmente la investigación realizada por Ospina, (1993) sobre los valores, creencias y comportamiento de los servidores públicos en Colombia, concluyen que: los servidores públicos consideran que su labor contribuye al logro de los objetivos estratégicos de la entidad, la institución le proporciona estabilidad, sin embargo tienen una percepción muy baja acerca de los incentivos por resultados, del reconocimiento de los logros. Con respecto a la rendición de cuentas, los funcionarios expresan que las herramientas más utilizadas son los informes de gestión y las audiencias públicas.

En lo que se refiere a los casos de corrupción, el estudio revela que los funcionarios no denunciarían los casos de corrupción, porque no sienten confianza en las instituciones y no hay razones para no denunciar. Igualmente se evidencia que los nombramientos de los servidores no se basan en los méritos, sino a relaciones familiares, de amistad o influencias políticas. Por último, los servidores públicos se consideran respetuosos de la ley, es decir tienen una imagen legalista.

En cuanto a la percepción que tienen los ciudadanos de la gestión pública, el referido estudio concluye que los servidores públicos tienen el más bajo nivel de confianza ciudadana después de los políticos. Además, los ciudadanos tienen una alta percepción de corrupción de los servidores públicos y a su vez incide en los bajos niveles de participación, en la escasa importancia asignada a los asuntos públicos y en el auto percepción.

Siguiendo con los estudios realizados en relación a la cultura de la gestión pública, es oportuno destacar las investigaciones de Parres (2005), Crozier (1997), y Caballero (2009), donde proponen un cambio cultural en las instituciones estatales a la luz del nuevo paradigma gerencia. Consiste en una estrategia para enfrentar las debilidades de la gestión pública en cuanto a dar respuestas eficaces y efectivas a las necesidades de la ciudadanía, el bajo nivel de confianza que tienen los ciudadanos en los servidores públicos, la burocracia, la corrupción, la falta de transparencia.

2.1.3.3 AVANCES TECNOLÓGICOS

Uno de los factores de cambio más influyentes a fines del siglo XX e inicio del siglo XXI, es la aparición del internet, no obstante las instituciones públicas han subestimado el gran poder del cambio tecnológico, como muestra de su poca capacidad de adaptación a los nuevos escenarios (Subirats y Pares, 2014). Dentro de este orden de ideas, las instituciones públicas tienen la tendencia de utilizar el internet para dar continuidad a sus procesos de una forma más eficiente, sin grandes transformaciones a nivel organizativo y de elaboración políticas públicas.

Los cambios tecnológicos repercuten significativamente en las sociedades, modificándolos procesos y las formas de interactuar y de relacionarse, originando una articulación horizontal de los actores establece nexos directos, produciendo respuestas más efectivas a menor costo. Por tanto, es tan significativo el cambio que representa para la sociedad el uso de la tecnología conjuntamente con las implicaciones políticas, que supera la modernización de los recursos operativos de las administraciones públicas. Ello, puesto que el internet puede ocasionar desequilibrios de las relaciones de poder, transformaciones

operativas y organizativas, cambios en las jerarquías establecidas. En síntesis, puede generar un nuevo orden político y social (Subirats y Pares, 2014).

Los avances tecnológicos, sociales y políticos van más acelerados que las formas de gestionar los servicios de los ciudadanos, y son estos los que están utilizando las nuevas tecnologías para alterar el orden preestablecido, a través de nuevas formas de participación al margen del estado. En efecto, el internet ha promovido la diversificación de actores políticos y los intereses, debido a que la articulación de personas con intereses compartidos es más fácil pues se crean grupos con mayor facilidad y comparten la escena con los actores tradicionales, que no necesariamente comparten los mismos intereses y objetivos.

Igualmente, el internet ha permitido la reducción sustancial de los costos de acción de los colectivos, de organización, de transporte, pues mediante el uso de las redes sociales y difusión de mensajes tienen capacidad de decidir, liderar y comunicarse. También se minimizan la dependencia de recursos monetarios y el acceso a los medios de comunicación masivos tradicionales. El principal recurso es la conectividad (Subirats y Pares, 2014).

Con la tecnología de información y el acceso al conocimiento, es posible influir en muchas personas e incidir en la opinión pública redistribuir los recursos y alterar las relaciones de poder. Al respecto, Subirats y Pares, (2014), señalan que:

(...) la capacidad para influir en la política ya no está sólo en manos de los actores tradicionales más organizados. Estos están perdiendo poder en favor de ciudadanos y ciudadanas anónimos que, a través de Internet, no sólo están logrando jugar un papel en determinadas políticas públicas sino que también están logrando empoderarse y actuar al margen del Estado, con una lógica implementativa, en la resolución de problemas colectivos (p.114).

Es decir, la tecnología de información ofrece la oportunidad de innovar, nuevas formas de gestión basadas en la conectividad. Reducir el distanciamiento con y entre los ciudadanos a través de propagandas y convocatorias a través de las redes sociales, recogida de firmas on-line, mensajes masivos a responsables políticos, etc. En este sentido, Bennet y Segerberg, (2011), expresan que se está “pasando de la acción colectiva a la acción conectiva” (p. 24). Esta acción permite a un mínimo costo agregar rápidamente más ciudadanos y colectivos, lograr mayor atención pública e impacto político, significa entonces que su fortaleza radica en la capacidad de unir la opinión pública mediante la conectividad, para incrementar la presión de la ciudadanía, originando mayor complejidad e incertidumbre a la conformación de las políticas.

Sin embargo, no es suficiente que los países posean un alto nivel de conectividad, es necesario contar con elementos informáticos y tecnológicos para dar respuestas eficientes a las necesidades de los ciudadanos. Significa, entonces, que el uso de las tecnologías de la información y la comunicación representa un reto para la gestión pública. En este sentido, un ejemplo de ello es Santiago (Chile), donde a pesar de poseer buena cobertura de telefonía celular, la ausencia de dichos elementos provocan pérdidas de tiempo, dinero y eficiencia para solucionar los problemas de los vecinos (Pérez y Ariasca, 2016).

La implementación de estas herramientas en la actualidad es imprescindible para vincular al estado con la ciudadanía en general. Dentro de este contexto, Fernández y Derlisiret, (2014), plantean las ciudades inteligentes quienes la definen “(...) como aquellos espacios donde se usan las tecnologías para mejorar los servicios en pro de los ciudadanos, servir como plataformas inclusivas a los sectores más vulnerables” (p.50). Es decir, se reinterpreta la ciudad en el marco de las de la utilización de la tecnología de información y comunicación y las innumerables relaciones que en ellas se ejecutan, en la relación entre el gobierno de la ciudad su administración y la de sus ciudadanos.

Con referencia a lo anterior, se puede afirmar que las principales características de estas ciudades son la apertura de su gobierno, la disponibilidad de la tecnología y la comunicación, la transparencia y la rendición de cuentas. A tal efecto, según Casas Pérez, (2014), es necesario disponer de elementos tecnológicos para que la gestión se oriente hacia un espacio habitable, eficiente y sustentable, es importante destacar que la implementación de ciudades inteligentes conllevan a un cambio cultural dirigido a crear una cultura digital en la ciudadanía.

Las Tecnologías de información y comunicación (TIC) posibilitan la interacción entre todos los niveles de gobierno y sus ciudadanos, organizaciones y empresas. Desde hace varios años se está desarrollando el concepto de Gobierno Electrónico o Administración Electrónica. Estos comprenden la utilización de las TIC en la gestión interna de las administraciones públicas, el acceso ciudadano a diferentes tipos de información, las transacciones con el gobierno, la prestación de servicios públicos y la participación ciudadana. Todas estas acciones del Gobierno Electrónico convergen y agregan valor en un nuevo modelo de gestión, el Gobierno Abierto (Pagani y Pau, 2015). Es evidente, entonces, que se origina de la idea del empoderamiento ciudadano en la gestión de las políticas públicas y se hace posible en la actualidad por la existencia de internet y las TIC. El mismo se sustenta en tres principios básicos: Transparencia, Colaboración y Participación (Marin y Trujillo, 2015).

2.2 MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

La reforma y la modernización del Estado en Latinoamérica es una tarea que los gobiernos han ido jerarquizando con nitidez. La mayoría de ellos, con diferencias de grado y amplitud, han iniciado procesos de transformación institucional y de funcionamiento que están actualmente en curso, de acuerdo a lo señalado por la CEPAL en 1998.

Es así, como durante mucho tiempo, tanto en Chile como en el resto del mundo, la discusión sobre el Estado estuvo restringida a cuánto debía éste reducirse o desmantelarse, para garantizar y favorecer un mayor y más rápido crecimiento económico.

En este contexto, al cabo de dos décadas de análisis y experimentaciones en los países latinoamericanos, se ha concluido que el mercado es el principal y mejor asignador de recursos en la economía y que en su libre desarrollo está la base de la prosperidad para los pueblos, y en segundo lugar, para que este desarrollo sea integral y sostenido en el tiempo, se requiere de un Estado de excelencia. Entre otras cosas, esto supone que el Estado sea ejemplo de transparencia y probidad, eficiente en el uso de los recursos, promotor de igualdad de oportunidades en lo social y un adecuado garante de la plena competencia y de la defensa de los derechos de todos los ciudadanos.

2.2.1 LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y LA GESTIÓN PÚBLICA

Tomando como punto de partida experiencias a nivel mundial con énfasis en Latinoamérica, se plantean los inicios, procesos y avances de la administración pública y su relación con la modernización del Estado. A través de una óptica argumentativa, en principio se mostrarán algunas ideas generales sobre el surgimiento de la Gestión por Resultado (GpR), como tema central de las tendencias internacionales de reforma administrativa. Para posteriormente presentar experiencias de países como Chile y México, que pueden ayudarnos a entender el impacto que ha causado en América Latina.

Existen opiniones encontradas, sobre si el surgimiento de la GpR es producto de los desarrollos político-administrativos de los países de la región, por lo que el trabajo explora y contrasta planteamientos de diferentes autores, en cuanto a la imitación de modelos entre países y la similitud que existe en las estrategias puestas en práctica por los Estados, en la búsqueda de indicadores satisfactorios para su gobierno.

Así mismo, se destacan modelos de gestión que han sido empleados como referencia para el arranque o desarrollo de la modernización en otras naciones, como por ejemplo: Japón. De la misma manera, hacemos una retrospectiva en los intentos de Perú de pasar

de reformas basadas en la reducción de personal para disminuir el gasto público, a una nación democrática, descentralizada y al servicio del ciudadano.

Finalmente, aunque a lo largo de toda la investigación, se hace énfasis al caso Chileno, en el cierre de este artículo se analiza cómo ha sido el desarrollo los mecanismos para una gestión pública efectiva, en el período 1994-2000, y se resalta las proyecciones que este país pondrá en práctica hasta el 2020. Además se toma de ejemplo la experiencia Chile, para mostrar como el aprendizaje trasnacional fue el punto de despegue para un país con ansias de crecer social, política y culturalmente.

2.2.1.1 MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE

Décadas de transformaciones arraigadas en desviaciones ideológicas dieron paso, junto con la nueva democracia, a considerar la administración pública chilena, a tal punto que en 1990 el concepto de reforma se amplificó y potenció, sumando al área económica, las aristas políticas y sociales. Igualmente se llevó a cabo la primera experiencia en materia de “calidad de servicio público” y en este sentido conviene citar un fragmento del mensaje Presidencial de Patricio Aylwin (1993), al comienzo de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional el 21 de mayo de 1993:

Tengo la convicción de que la Administración Pública chilena es honesta [...] Es indudable que el aparato administrativo del Estado chileno requiere una modernización, para ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del mundo contemporáneo y hacerlo más ágil, capaz, responsable y eficiente.

Un año después de aquel discurso nace el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, bajo la dirección de la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Evidentemente, se dirigían esfuerzos para ejecutar estrategias modernas, pero su estructura obsoleta, almidonada, inflexible y suficientemente burocrática no respondía a las necesidades del país (Ramírez, 2001). El avance fue lento, pero Chile asumió el desafío que generaba emplear nuevos y mejores mecanismos de gestión e inició un conjunto de acciones para fortalecer la formación y capacitación de los servidores públicos. La idea era obtener resultados eficaces y eficientes, incorporar avances de las nuevas tecnologías para el control y seguimiento, remuneraciones, motivación, capacitación y reconocimiento (Dussauge, 2015).

Asimismo, en la década de los 90 en una alianza estratégica con el gobierno británico, Chile logró el patrocinio para que un grupo de chilenos viajara a Londres y conocieran el funcionamiento detallado de las reformas neo gerenciales. Así mismo, según la Revista

Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, el Banco Mundial, el BID y las agencias de desarrollo de diversos países avanzados (Estados Unidos, Reino Unido, Suecia) co-patrocinaron seminarios internacionales en Santiago de Chile en 1995 y 1996, para discutir las tendencias modernizadoras de la época.

Y es que en la búsqueda para lograr la unificación de la terminología en lengua española en el ámbito de la gestión de la calidad, Chile junto a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, España, Estados Unidos de América, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, forman parte del Grupo de Trabajo Spanish Translation Task Group (STTG) del Comité Técnico ISO/TC 176. Como representantes de los organismos nacionales de normalización y representantes del sector empresarial participaron en la traducción de la norma internacional ISO 9004. En esta tercera edición la gestión para el éxito sostenido de una organización es un cambio importante en el enfoque de la Norma ISO 9004, lo que da lugar a cambios sustanciales en su estructura y contenido. (Ortíz, 2011). Dicha traducción es parte del resultado del trabajo que el Grupo ISO/TC 176 STTG viene desarrollando desde su creación en el año 1999 para ayudar a los Estados a alcanzar el éxito permanente, en un entorno exigente y de constantes cambios. Además de proporcionar un enfoque más amplio sobre la gestión de la calidad que la Norma ISO 9001; tratar las necesidades y las expectativas de todas las partes interesadas pertinentes y ofrece orientación para la mejora sistemática y continua del desempeño global de la organización, independientemente de su tamaño, tipo o actividad.

El reto no era sencillo, Chile daba un giro de 180° al funcionamiento de los organismos públicos y al comportamiento de los funcionarios, todo con el fin de generar cambios en los patrones de conducta y profundizar en la competitividad. Además de promover la innovación empresarial, la diversificación productiva para aumentar la tasa de crecimiento del país y avanzar a una economía basada en el conocimiento, la innovación y el capital humano de calidad (Ospina, 2000). Mientras el país se aproximaba al siglo XXI, se asumió el desafío de modernizar el sector público y se sostuvo una visión nacional tácita fundamentada en el acuerdo político y económico generado entre el sector público, el sector privado y los partidos políticos predominantes. Entre 1994 y 1996 se ejecutaron las primeras iniciativas piloto en materia de mejoramiento de servicios públicos. Ahora entre 1997 y 2000 se definió y consolidó la estrategia final en el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública.

En su progreso, se ha priorizado a la innovación como principio clave para incrementar la tasa de crecimiento de la productividad y la competitividad en el país. En su más reciente esfuerzo, el Estado chileno por medio del Consejo Nacional de Innovación

para la Competitividad (CNIC) elaboró el documento “Agenda de Innovación y Competitividad 2010-2020”. Esta acción ha permitido establecer las prioridades políticas y sociales, robustecer el sistema nacional y promocionar la innovación empresarial a través de la ciencia, la tecnología y el capital humano, como factores fundamentales. Para el desarrollo de esta agenda, dos años antes el CNIC decretó procesos de diálogos permanentes entre los funcionarios de instituciones públicas, privadas y representantes de la sociedad. Todo esto con el objetivo de favorecer la participación democrática en el sistema político y la gestión pública, además de incrementar el flujo de comunicación e información entre el gobierno y la ciudadanía y fortalecer la sociedad civil.

Chile se caracteriza por un método de organización fundamentado en los Comités Interministeriales, que se encuentran bajo la conducción y dirección de la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Este sistema permite sostener un seguimiento de las instituciones del Poder Ejecutivo sobre el estado de avance y cumplimiento de sus principales compromisos anuales. Son creados por decretos presidenciales y dependiendo de las necesidades políticas pueden ser de carácter temático sin necesidad de permanecer en el tiempo. Asimismo, el país cuenta con el Sistema de Evaluación y Control de Gestión para contribuir al mejoramiento de la eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos públicos, propiciando la transparencia en la rendición de cuentas. Este sistema permite contar con información de desempeño de las instituciones públicas para respaldar la toma de decisiones durante las diferentes fases del proceso presupuestario.

En cuanto a las telecomunicaciones, se ha identificado la importancia de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) para el desarrollo del país, a fin de promover el empleo eficiente y coordinado de los recursos. En 2015, Chile crea la “Agenda Digital 2020” que establece los lineamientos estratégicos que impulsará el gobierno para el desarrollo de las (TICs) durante los próximos cinco años. La Agenda tiene 60 disposiciones que incorpora una hoja de ruta que destaca las iniciativas de alto impacto. Además, establece los retos que las tecnologías imponen en relación a una búsqueda de cohesión, promoción y equidad, adecuando desarrollo digital de Chile a los estándares internacionales. (Secretaría de Asuntos Hemisféricos, 2001)

Es así como muchos países en desarrollo tienen sistemas estadísticos para medir la progresión y alcanzar los objetivos a través del suministro de información esencial sobre la eficiencia de las políticas y los programas. En el caso de Chile los resultados están

reflejados en el Banco Central de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Financial Data by Country, Naciones Unidas (ONU), World Statistics Pocketbook, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Estos indicadores, contruidos sobre estadísticas de calidad son vitales para el desarrollo de políticas basadas en hechos demostrados, que permiten el establecimiento de bases de referencia para el seguimiento y la evaluación de los resultados.

A modo de síntesis, pues, la Modernización de la Gestión de las entidades públicas representa un punto neurálgico para el desarrollo de cualquier país, ya que les permite disponer de novedosas herramientas para alcanzar el mayor nivel de eficacia y eficiencia, en la ejecución de las políticas que desee implementar en el gobierno. En América Latina, luego de estudiar casos como: Chile, México y Perú, se puede entender que en medio de altibajos, se dirigen esfuerzos para pasar del modelo burocrático tradicional al de gerencia pública moderna. Bajo esta perspectiva países de la región dirigen sus estrategias hacia la simplificación administrativa, con el fin de eliminar engorrosos procesos, innecesarios para el funcionamiento deficiente de las entidades públicas.

Es importante, que entre las transformaciones que sufren los procesos administrativos, desde la década de los 90, se ha considerado que el cambio conlleva exigencias para los funcionarios, que deben encontrarse debidamente preparados y calificados, para los retos que se le avecinan. Sin embargo no se ha logrado instaurar totalmente, un mecanismo en el que los empleados se preocupan por entender las necesidades de los ciudadanos y se organizan para satisfacerlas de la mejor manera y al menor costo posible.

Aunque Latinoamérica aún se encuentra en etapa de tránsito, se han dado importantes pasos hacia el camino de la modernización, con el fin de dirigir esfuerzos hacia el fortalecimiento de sus mecanismos de gestión. Tal vez el mayor de los retos es alcanzar la descentralización, ya que implica transferir poder y recursos, a los niveles de gobierno más cercanos a la población. Sin embargo, no se desvanecen en la búsqueda de alternativas para impulsar la participación de la ciudadanía a través de un conjunto de iniciativas que buscan crear una relación entre el Estado y población, contribuir con la consolidación de la sociedad civil, y permitir una mayor legitimidad de las políticas públicas.

2.3 SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD

La ISO, es una Organización Internacional de Estandarización conformada por los diferentes organismos del mundo con sede en Suiza. Aproximadamente en el año 1989 esta organización divulgó la primera serie de normas ISO 9000 las cuales ofrecían los requisitos mínimos para el aseguramiento de la calidad en las empresas. Sin embargo, como el mercado es dinámico y cambiante, se vio la necesidad de actualizar las normas de acuerdo con el contexto, por tanto se estableció que cada cinco años se realizaría una revisión de estas, lo cual dio origen a la segunda edición en 1994, a la tercera edición en 2000, la cuarta edición en el 2008 y la más reciente actualización realizada en el 2015, de las normas ISO 9001.

Una vez comprendido y analizado estos conceptos las organizaciones pueden desarrollar la norma ISO 9001, es decir, desarrollar un sistema de gestión de calidad.

Las normas ISO tienen como objetivo procurar la satisfacción del cliente a través del cumplimiento de los requisitos que se establecen en el sistema.

Sin embargo, todo es un proceso por tanto no se puede pretender exceder estas expectativas si no se sabe cuáles son los requisitos mínimos que ellos exigen o que ellos esperan, se debe conocer cuál es ese punto medio entre lo que los clientes esperan para que así la empresa puede superar las expectativas. Una vez, implementado el sistema de gestión de calidad, las organizaciones pueden desarrollar pautas sobre auditorías internas y externas, lo cual les permite revisar y mejorar el sistema, una vez que este ya ha sido implementado y certificado.

2.3.1 GESTIÓN DE CALIDAD: AVANCES SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA

La calidad implica la mejora continua de la eficiencia, eficacia y procesos de la organización y satisfacer los requerimientos de los clientes o usuarios; por ende es necesario planificar, revisar y controlar las rutinas de trabajo, para incrementar el rendimiento de las entidades, así como también, es necesario indagar sobre la percepción que tiene el cliente del producto o servicio que recibe.

El interés por la calidad nace en la década de los años setenta, como consecuencia de la crisis económica occidental provocada por el alza del petróleo y el afán de las empresas japonesas de consolidarse como competidores en los mercados internacionales.

La gran aceptación de los productos japoneses en el mercado mundial, causa preocupación a las empresas occidentales y las induce a pensar en cómo gestionar la calidad para mantener o elevar la competitividad en el mercado, e incorporan elementos del sistema japonés de Gestión de la Calidad. Entre ellos: énfasis en la satisfacción del cliente, la mejora continua, la participación de los trabajadores principalmente mediante el trabajo en equipo para la resolución de problemas, preocupación por perfeccionar la calidad de diseño, entre otras.

Actualmente, la Gestión de la Calidad se ha convertido en la condición necesaria para cualquier estrategia dirigida hacia el éxito. Las necesidades y exigencia de la sociedad moderna, junto a los altos niveles de competencia procedente de nuevos países, la complejidad cada día mayor de los productos, procesos, sistemas y organizaciones, son elementos que hacen de la calidad un factor determinante para la competitividad y la supervivencia de la empresa moderna. Por ende, el entorno dinámico actual, exige una orientación hacia la mejora de la calidad, basado en una relación positiva entre la Gestión de la Calidad y los resultados organizativos, en este sentido, es fundamental la convergencia de la gestión de la calidad a todas las funciones de las organizaciones, con la integración de varios sistemas de gestión.

Es oportuno resaltar a Camisón *et al*, (2006), quienes hacen referencia a que la calidad no se refiere a la calidad de un producto o servicio, sino que incluye todas las formas a través de las cuales la empresa satisface las necesidades y expectativas de sus clientes, de su personal y de la sociedad en general. De ahí que el incremento de la competitividad induce a introducir la cultura de la calidad en las personas, estrategia, en cada área funcional y en cada proceso de la organización.

Por otra parte, un aspecto fundamental en el tema de la calidad, es la visión de la calidad en el ámbito gubernamental, pues este como garante del bienestar de los ciudadanos, debe adoptar una filosofía de calidad en sus acciones y prácticas. De ahí la importancia de este análisis en el cual se hace un abordaje de la gestión de calidad y su avance en el sector público, por ende es necesario conceptualizar la gestión de calidad, señalar sus principios y modelos, finalmente hacer una reseña de la gestión de la calidad en el ámbito internacional.

2.3.1.1 CONCEPTO DE GESTIÓN DE CALIDAD

La Gestión de la Calidad es un constructo multidimensional sobre el cual no existe aún una definición comúnmente aceptada, así lo expresan Camisón *et al*, (2006). Sin embargo, a continuación se exponen algunas definiciones: así, el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación profesional CEDEFOP (1998), se refiere a la gestión de la calidad como “una estrategia organizativa y un método de gestión que hace participar a todos los empleados y pretende mejorar continuamente la eficacia de una organización para satisfacer al cliente” (p. 133).

Una extensa literatura sobre el tema señala que la Gestión de la Calidad es un conjunto de técnicas, un nuevo paradigma o forma de dirigir, es un sistema de gestión bajo una concepción directiva, una estrategia o una función administrativa más. De aquí, se puede afirmar que el termino ha evolucionado y ha pasado por diferentes enfoques, según lo plantean Camisón *et al*, (2006), refiriéndose al enfoque técnico, el enfoque humano y el enfoque estratégico. Dichos autores expresan que el enfoque técnico agrupa una serie de etapas en el desarrollo del control de calidad, que comparten la preocupación por la eficiencia de los productos y los procesos de la empresa. La importancia del enfoque técnico ha sido notable, como indica el hecho de ser la visión de calidad predominante en Occidente hasta la década de 1970.

De igual manera los citados autores explican el enfoque humano de la Gestión de la Calidad, el cual se fundamenta en que el control de calidad es una disciplina distinta a la Ingeniería, pues al hablar de problemas de dirección no puede omitirse las diferencias culturales y el factor humano. Su objeto es involucrar a los trabajadores en el proceso de gestión y mejora de la calidad, actuando sobre su forma de pensar, invirtiendo en su formación y así motivarlos a participar en la resolución de problemas. Su implantación ha encontrado numerosos obstáculos, algunas son consecuencia de tratar de introducir dichos programas sin tomar en cuenta la cultura, una estructura y una dirección dispuesta para su desarrollo y buen funcionamiento.

Las condiciones cambiantes del entorno, durante las década 1970-1980, la globalización de la economía, los cambios tecnológicos, la competitividad, presión de la competencia internacional, consumidores más exigente de productos y servicios con mayores niveles de calidad. Incidieron en aquellas decisiones de compra afectadas por factores medioambientales que introducen a nuevos grupos de interés en la cuestión. Lo que conduce en los años 80 a un cambio cultural, y al rediseño de la estructura organizativa

y del liderazgo de la dirección para avanzar hacia modelos más eficaces de Gestión de la Calidad adaptados al contexto de cada organización.

Por otro lado, Moyado, (2002), expresa que para enfrentar los desafíos del ambiente, se desarrollan sistemas para la Gestión de la Calidad, que incorporan los cambios tanto del entorno interno como del externo, así como la forma de gestionar, orientándola hacia un enfoque estratégico dirigido a la calidad del servicio y a la satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente. La Gestión de Calidad se constituye como eje del sistema directivo, respondiendo a un esfuerzo por la búsqueda de la excelencia en todas las áreas de la dirección y la empresa

Camisón *et al*, (2006), señalan que los nuevos sistemas de Gestión de la Calidad reciben la calificación de Gestión de la Calidad Total (GCT), lo cual supone haber superado etapas previas orientadas al producto, al proceso, al sistema, al coste, a los empleados y al cliente. Se incorpora, así, el análisis del ambiente interno para validar la gestión y mejora de los procesos internos de la empresa, a fin de evaluar los programas de mejora de procesos. Y el análisis externo que se originan a partir de información procedente, no sólo de los procesos, sino también de los resultados que se obtienen de ellos, en agentes con interés en la organización, como accionistas, empleados, clientes, proveedores o entorno social. Todos los cuales deben ser el punto de partida para la evaluación de los enfoques estratégicos de Gestión de la Calidad.

2.3.1.2 PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DE CALIDAD

La percepción de calidad que tiene el cliente está condicionada por la forma en que la organización realiza las actividades que repercuten en el servicio que presta, lo cual en un entorno tan dinámico como el actual. Cada día es más difícil alcanzar, por ende, las organizaciones tienen que identificar su entorno y las expectativas de sus clientes, aunado a la disponibilidad de los recursos humanos, materiales suficientes, un SGC estructurado y un liderazgo que sea capaz de crear un ambiente laboral donde los trabajadores se sientan motivado a participar en la solución de problemas.

En este sentido, se han identificado ocho Principios de gestión de la calidad en que pueden ser utilizados por la Dirección con el fin de conducir a la organización hacia una mejora en el desempeño, que constituyen la base de las normas de Sistemas de Gestión de Calidad (SGC), elaboradas por ISO, a saber: el primer principio es el enfoque al cliente, que establece que las instituciones dependen de sus usuarios, y por lo tanto deben

comprender las necesidades actuales y futuras de ellos, satisfacer todos sus requerimientos y esforzarse en exceder a las expectativas. La organización debe tener claro que las necesidades de las personas son dinámicas que van cambiando a lo largo del tiempo, y que estas son cada vez más exigentes y cada vez se encuentran más informadas.

Este primer principio contribuye a que la organización incremente su eficacia en la utilización de los recursos para mejorar la satisfacción del usuario, asimismo, conlleva a investigar y comprender las necesidades de las personas, a asegurar de que los objetivos de la organización están relacionados con las necesidades y expectativas de los demandantes del servicio. En otras palabras, comunicar las necesidades y expectativas de la población a través de la institución, medir la satisfacción del usuario y actuar de acuerdo a los resultados.

Como segundo principio, se señala el liderazgo, en el sentido de que los líderes establecen la unidad de propósito y la orientación de la organización. Deben crear y mantener un ambiente interno, en el cual el personal pueda llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la organización. A través de este principio los servidores públicos comprenderán las metas y los objetivos de la institución y se sentirán motivados al logro de ellos y se minimizará la mala comunicación entre niveles de una organización. Así, se conduce a crear y mantener valores, imparcialidad, establecer la confianza, proporcionar a las personas los recursos, la formación y la libertad requeridos para actuar con responsabilidad, rendir cuentas y fomentar y reconocer las contribuciones de las personas.

De igual manera, el tercer principio se resalta la participación del personal, pues estos como la esencia de una organización y su total compromiso posibilitan que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización. La motivación del personal es clave, así como también disponer de un plan de incentivos y reconocimientos. Sin estas dos acciones, difícilmente una empresa puede conseguir el compromiso del personal, esto traerá beneficios a la organización tales como: innovación y creatividad al promover los objetivos de la organización, personas responsables de su propio desempeño, personas dispuestas a participar y contribuir en la mejora continua. De igual manera conlleva a que las personas comprenden la importancia de su contribución y función en la organización, personas que hacen suyos los problemas y asumen su responsabilidad para resolverlos, – personas que evalúan su desempeño frente a sus metas y sus objetivos personales, personas que comparten libremente conocimientos y experiencia, y personas que debaten abiertamente problemas y temas.

Otro aspecto que resaltan los principios de la gestión de la calidad es el enfoque a procesos, el cual expresa que un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso, es decir, la organización deja de operar por funciones para funcionar por procesos y así crear valor a los usuarios. Esto, conlleva a definir sistemáticamente las actividades necesarias para obtener un resultado deseado, establecer una responsabilidad clara, incluyendo la de rendir cuentas, gestionar y analizar las actividades clave, enfocarse en los recursos, métodos y materiales que mejoran las actividades clave de la organización. Todo esto, además de evaluar los riesgos, las consecuencias y los impactos de las actividades sobre la sociedad, esto redundará en los siguientes beneficios: costos más bajos, resultados mejorados, coherentes y predecibles, oportunidades de mejora

Como quinto principio, se establece el enfoque de sistema para la gestión, es decir se debe identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficiencia y eficacia de una empresa en el logro de sus objetivos. Por ende, es necesario que la empresa gestione de forma adecuada todos los procesos interrelacionados, lo cual conlleva a estructurar un sistema para alcanzar los objetivos de una manera más eficaz y eficiente posible. Mejorando, así, la comprensión de las funciones y las responsabilidades, internalizando las capacidades de la organización y estableciendo limitaciones de recursos antes de actuar, mejorando de manera continua el sistema mediante la medición y la evaluación.

En el mismo orden de ideas, el sexto principio es el relacionado con la mejora continua, expresa que la mejora continua de los procesos se consigue con el ciclo PHVA (Planificar, Hacer, Verificar y Actuar). La aplicación de este principio conduce a reaccionar rápidamente a las oportunidades y a proporcionar a las personas formación en los métodos y herramientas de la mejora continua,

Como séptimo principio se tiene que las decisiones se basan en el análisis de los datos y la información. Lo que no se puede medir no puede ser controlado, y lo que no se puede controlar es un caos, en otras palabras las toma de decisiones se basan en los hechos, esto contribuye a aumento de la capacidad para demostrar la eficacia de las decisiones mediante la referencia a los registros de los hechos. Asimismo, supone un aumento de la capacidad para revisar, cuestionar y cambiar las opiniones y las decisiones, asegurarse de que los datos y la información son suficientemente exactos y fiables, hacer los datos accesibles para aquellos que los necesiten y a analizar los datos y la información usando métodos válidos

Y por último, el principio ocho que hace referencia a las relaciones beneficiosas entre la empresa y sus proveedores, pues de esta manera aumenta la capacidad de ambos para crear valor, en efecto es necesario desarrollar alianzas estratégicas con los proveedores para ser más competitivos y mejorar la productividad y la rentabilidad. La aplicación de este principio tiene las siguientes ventajas: aumento de la capacidad de crear valor para ambas partes, flexibilidad y rapidez de respuestas conjuntas al a las necesidades y expectativas de los ciudadanos, mantener una comunicación clara y abierta, compartir información y planes futuros, establecer actividades conjuntas de desarrollo y de mejora,

En este contexto, haciendo referencia a la gestión de la calidad en el sector público, Moyado, (2002), señala que los principios que integran el paradigma NGP armonizan con los principios del paradigma de la gestión de calidad. Ello, dado que se busca fortalecer la competitividad y la eficiencia de las empresas e instituciones dentro del nuevo contexto dinámico, de consumo y de reconocimiento de la calidad como principio impulsor de la demanda, así como del reconocimiento social, y legitimidad gubernamental, adicionalmente añade que “(...) lo importante no es solamente hablar de calidad como una simple técnica de gestión importada del sector privado, sino adaptarla correctamente a partir de los factores administrativos y sociopolíticos que circundan la gestión pública y darles su dimensión justa para hacer de ésta una estrategia efectiva que responda a las expectativas de reforma de las administraciones públicas” (p.5).

Significa entonces que, gestionar la calidad de un servicio implica adoptar los instrumentos gerenciales idóneos para que de una manera organizada y planificada la entidad logre los objetivos y resultados previstos, demuestre capacidad de reacción ante aquellos hechos no previstos en sus procedimientos, además de conocer la cultura de la organización.

La Gestión de la Calidad se ha desarrollado a partir de las experiencias en el sector privado. Sin embargo, el sector público es un desafío para aplicar los sistemas de calidad, por su impacto en la calidad de vida de los ciudadanos y en los recursos empleados para ello, pues el Estado constituye el sector más representativo en la creación de riqueza y en el empleo nacional. El sector público es objeto de constante observación porque su eficiencia es decisiva para la competitividad del país

El sector público está obligado a dar respuesta eficaz y eficientemente a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. No obstante, existe una discusión sobre la aplicabilidad de los principios y prácticas de Gestión de la Calidad al sector público, acompañado de un conocimiento insuficiente de experiencias y resultados alcanzados. En

este sentido, Swiss (1992), expresa que las conjeturas sobre aplicar o asumir la Gestión de la Calidad en el sector público comienza por sus características intrínsecas: organizaciones sin fines de lucro, cuyos gerentes son impuestos y donde la estabilidad del liderazgo y de la filosofía de gestión pueden estar limitadas por cuestiones políticas.

2.3.1.3 SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD

“Un sistema de gestión de la calidad total no es más que un modelo de gestión que persigue centrar la estrategia de las empresas en dar al cliente lo que necesita, cuando lo necesita, con un precio competitivo y de la manera más eficiente posible” (García, 2008, p.17). Así que, incluiría el conjunto de elementos mediante el cual la dirección de la organización, realiza las acciones de planificación, control, y ejecución de todas las actividades para el logro de los objetivos propuestos, es decir, ha de seguir los principios de cualquier buen sistema de gestión en una empresa.

Asimismo, las normas ISO, establecen una serie de requerimientos, que las organizaciones deben cumplir para garantizar el aseguramiento de la gestión de la calidad.

Las metodologías para la realización de auditorías, diagnósticos, evaluaciones periódicas, basada en los requerimientos de las normas, donde se evalúan parámetros como; documentos, responsabilidades, comunicación, recursos, mantenimiento, clientes, compras, servicios, mejora continua, y auditorías. Facilitan el control de la calidad de los servicios (García, 2008, p.17).

Más adelante, la misma norma establece que, las diferentes partes del sistema de gestión de una organización pueden integrarse conjuntamente con el sistema de gestión de la calidad, dentro de un sistema de gestión único, utilizando elementos comunes. Esto puede facilitar la planificación, la asignación de recursos, el establecimiento de objetivos complementarios y la evaluación de la eficacia global de la organización.

De esta manera, los sistemas de Gestión de la Calidad, son metodologías que permiten orientar a las organizaciones en búsqueda de la calidad total y el control de sus procesos, con la finalidad de satisfacer las necesidades de los clientes, aumentando adicionalmente la competitividad, eficiencia y productividad de la empresa.

2.3.1.4 MODELOS DE LA GESTIÓN DE CALIDAD EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Malvicino (2001) identifica tres modelos aplicables a la gestión pública, a saber: a) modelo de la calidad total, b) modelo de la norma ISO 9001 y, c) modelo de la carta compromiso con el ciudadano. El modelo de la calidad total se fundamenta en los lineamientos de *European Foundation for Quality Management* (EFQM). Esto, se basa en atender las demandas del cliente, responsabilizar a todas las personas de la organización en satisfacer estas demandas, reconocer la existencia de “clientes internos” y en la continua mejora de los procesos y resultados propuestos. Se sustenta en ocho conceptos básicos: 1) orientación hacia los resultados, 2) focalizado en el cliente, 3) liderazgo y constancia en los objetivos, 4) gestión por procesos y resultados, 5) desarrollo y participación del personal, 6) aprendizaje, innovación y mejora continua, 7) desarrollo de alianzas y 8) responsabilidad pública.

La Organización Internacional para la Estandarización (ISO), insta la norma ISO 9001:2015, Sistema de gestión de la calidad. Requisitos, que puede utilizarse para su aplicación interna por las organizaciones, sin importar si el producto y/o servicio lo brinda una organización pública o empresa privada, cualquiera que sea su rama, para su certificación.

Los lineamientos de la mencionada norma, procura certificar que la organización cuenta con políticas y procedimientos adecuados para satisfacer las expectativas de sus clientes. La organización debe cumplir con los requisitos exigidos en la norma. Por último el modelo de la carta compromiso con el ciudadano, el cual se basa en el reconocimiento de que los ciudadanos deben recibir de manera persistente y organizada respuesta a sus necesidades, inquietudes y derechos dentro del marco Estado – Ciudadanía. En este sentido, se pretende con los ciudadanos: a) Potenciar su derecho a ser escuchados, b) garantizar su derecho a ser informados, c) satisfacer su derecho a ser respetados y d) cumplir con su derecho a recibir respuestas y/o soluciones.

Este último modelo, busca consolidar el establecimiento de los niveles de servicios, la información y transparencia, la participación, la cortesía e imparcialidad, la corrección de errores y la buena relación calidad – costos, a través de las siguientes actividades o procesos: establecimiento de los estándares de calidad, elaboración y difusión de la Carta Compromiso, sistema de quejas y mecanismos de reparación y apelación, formas de participación ciudadana y métodos de consulta y monitoreo y evaluación de las actividades

y resultados del programa. Este modelo ha sido adoptado como un modelo de mejora de imagen

Las normas de la Organización Internacional para la Estandarización son el modelo más aceptado internacionalmente como guía para diseñar e implantar un sistema de Gestión de la Calidad. Sin embargo, la variedad de modelos plantea a las gerencias el problema de selección del mejor enfoque para la organización, al respecto Camisón *et al*, (2006) plantean que las organizaciones se ha enfrentado a tres errores de concepción: el error del igualitarismo, el error de la estandarización y el error del determinismo.

El igualitarismo supone que cualquier enfoque de gestión de la calidad es aplicable a la organización, por ser intercambiables sus elementos e indiferenciados en resultados, lo cual ocasiona consecuencias negativas. Tal como el uso indiscriminado de prácticas sin el amparo de ninguna filosofía, en efecto la intercambiabilidad refleja una inmensa confusión de las características intrínsecas de cada enfoque y de sus diferencias, dado que los beneficios que proporciona un sistema de gestión de la calidad dependen: en primer lugar, de la planificación formal manifestada en establecimiento de objetivos cuantificables y de planes concretos para alcanzarlos; y, en segundo término, a la cultura organizacional basada en la excelencia y un sistema de valores que motiven el comportamiento de todos los miembros de la organización.

En cuanto al error de estandarización, este se refiere a que la transición al optar modelos de certificación a fin de mejorar los procesos, no es fácil dado que este proceso requiere; la incorporación de nuevas competencias en los miembros de la empresa y cambios organizativos y estratégicos. La implementación de la gestión de calidad cumple con un sistema de principios de validez universal, pero los mecanismos que las organizaciones deben emplear para su aplicación no lo son ni pueden estandarizarse. Cada institución debe adaptar su sistema de gestión de la calidad a su propia idiosincrasia y a su contexto interno y externo.

Dentro de este orden de ideas, cabe resaltar que la implantación debe orientarse en un horizonte a largo plazo, pues los resultados serán positivos siempre y cuando la organización desarrolle una respuesta para superarlos obstáculos al cambio organizativo y cultural implícito a la gestión de la calidad y superar retos, tales como: ajuste al entorno interno y externo, cambio del estilo de dirección, despliegue de políticas, diseño estructural y gestión del proceso de cambio. No obstante, la principal resistencia al cambio se encuentra en los altos dirigentes de la organización, por el enfrentamiento entre sus intereses y los principios de la gestión de la calidad.

Con respecto al error del determinismo, conlleva a creer que la institucionalización de la gestión de la calidad como modelo estándar de excelencia es válido y aplicable en toda organización. Para evitarlo, la dirección debe ser crítica en la selección y diseño de su sistema de Gestión de la Calidad. No todas las prácticas de gestión de la calidad son beneficiosas en todas las organizaciones, pues algunas pueden ser inadecuadas e ineficientes e incluso dañinas en ciertas circunstancias

Por otro lado, Masters, (1996), señala una serie de barreras a la que se enfrentan las organizaciones, en el proceso de implementación de una gestión de calidad, entre ellas: 1) falta de compromiso directivo, 2) conocimiento y comprensión inadecuada de la gestión de calidad, 3) falta de habilidad para cambiar la cultura organizacional, 4) planificación inapropiada, 5) falta de continuidad en la formación y educación, 6) falta de habilidad para construir una organización que aprende y que estimula a la mejora continua, 7) estructura organizativa incompatible e individuos y departamentos aislados, 8) recursos insuficientes, 9) sistema de recompensas inadecuado, 10) uso de un programa inapropiado para adaptar la gestión de calidad a la organización, 11) técnicas de medida inefectivas y falta de acceso a datos y resultados, 12) enfoque a corto plazo, 13) prestar atención inadecuada a los clientes internos y externos, 14) condiciones inapropiadas para implantar la gestión de calidad, y 15) uso inadecuado del empoderamiento y del trabajo en equipo.

Con todo lo visto en este capítulo, se ha podido deducir la importancia del objeto de estudio de este proyecto, la relevancia de Nueva Gestión Pública, la Modernización del estado y como el concepto de Calidad se ha puesto en la palestra de los servicios estatales. A partir de esto comenzaremos el diseño y desarrollo del proyecto propiamente tal.

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El desarrollo de este trabajo se realizará bajo una metodología comparativa, para lo cual se utilizará un tipo de investigación diacrónica, la cual se basa en la recolección de datos en diferentes etapas temporales, de manera que permita realizar análisis de influencias y relaciones causales, esperando demostrar de manera comparativa los cambios acontecidos antes de la implementación del SGC en la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana.

Su alcance es la aplicación del Sistema de Gestión de Calidad en la Subsecretaría de Salud Pública, específicamente en el área de formalización de actividades de alimentos en la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana.

Su limitación estará dada a lo que formalmente se encuentra establecido como procedimiento en el proceso antes mencionado y el análisis de los resultados en términos cualitativos que se estimarán al final de este trabajo, por lo cual no se espera modificar el SGC ni algún proceso de la institución. En consecuencia, este trabajo reflejará una opinión respecto de los reales efectos que ha tenido la implantación de este SGC.

En primer lugar se recopilarán datos e información respecto del proceso en cuestión en etapas previas a la implementación del Sistema de Gestión de Calidad. Para continuar, se revisará el SGC, su etapa de implementación y como este ha cambiado el proceso. Finalmente se analizarán los efectos que esta implementación han producido en post de la mejora del servicio que presta la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana.

4. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

El presente segmento, muestra una perspectiva del sistema de gestión de calidad en el proceso de formalización sanitaria de Chile, el estado ha adoptado políticas, para garantizar la calidad en todos los ámbitos de las instituciones públicas. Es por eso, que aplicar métodos para el control de calidad, como las normas internacionales ISO, permite a las instituciones del sector, las herramientas necesarias, ayudando a garantizar el éxito y satisfacción del cliente. Chile no escapa de este contexto, debido a la necesidad de lograr que, en el sector alimenticio, los productos sean de óptima calidad, tanto para el consumo interno, como para los que serán exportados, principalmente a Estados Unidos y la Unión Europea. Estos países poseen reglamentos los cuales permiten asegurar la calidad de los productos recibidos. Otro aspecto importante, es aplicar un modelo de gestión de calidad, el cual proporcionará las bases, para definir las acciones orientadas a lograr la excelencia, en la calidad del producto final.

El Ministerio de Salud de Chile, desde el año 2015, realiza un plan institucional, involucrando a sus organismos dependientes, la Secretaria regional del país SEREMI es uno de ellos, se presentan las funciones que debe cumplir, en el marco de las líneas de acción definidas por el nivel central. Así como también en ámbitos de acción específicos, definidos para las regiones, una de ellas la región Metropolitana de Santiago.

En el sistema público de Chile, desde el año 1998, se observan los cambios y la evolución en los procesos orientados a mejorar la gestión, dirigidos al control de calidad y la supervisión de la gestión de los servicios públicos. Utilizando las normativas y planes necesarios, focalizados en obtener los resultados esperados. Estos cambios y mejoras, promueven que, en todos los sectores públicos del país, se preste un servicio de calidad, enfocado en el cliente interno y externo.

4.1 LA SEREMI DE SALUD DE LA REGIÓN METROPOLITANA

La secretaría regional del país SEREMI, está adscrita a la subsecretaría de salud pública de Chile, la cual depende directamente del Ministerio de Salud de Chile, dicho ministerio, realiza desde el año 2015, un plan institucional donde sus organismos dependientes, presentan los compromisos adquiridos para el próximo periodo, detectando las debilidades para ejecutar acciones que fortalezcan el rol de cada una de ellas, también se compromete a abordar las áreas de su competencia para mejorar lo referente a la salud y aumentar las expectativas de los clientes en materia de atención sanitaria.

Los objetivos planteados por la Subsecretaría de Salud Pública para el año 2014-2018 son, el fortalecimiento de la autoridad sanitaria a nivel regional y nacional, la instalación de un modelo de salud que abarque todas las políticas, articular eficazmente las redes asistenciales, llevar a cabo el cumplimiento del programa de gobierno y responder a las contingencias que se presenten y ubicar la salud pública en la agenda pública (Ministerio de Salud, 2017).

Desde ese contexto, el Ministerio de Salud, (2017), menciona que la SEREMI, implementará en todo el país cuatro funciones: la rectoría y regulación, acompañada de fiscalización, implementación de vigilancia, el uso de la promoción de salud y a su vez la prevención de enfermedades.

Para el año 2017, los ámbitos de acción priorizados del nivel central son dieciocho: el área de nutrición y alimentos (fiscalización en los procesos de instalación, manufactura, etiquetado y marea roja), salud ocupacional (vigilancia y fiscalización de los instrumentos), las enfermedades transmisibles (difundir campañas), COMPIN (comisión de medicina preventiva e invalidez), tabaco (rol fiscalizador), pueblos indígenas e interculturalidad (implementa enfoque intercultural), respuesta ante emergencias o desastres, zoonosis y control de vectores (registro de animales mordedores), medio ambiente (enfocado a los agentes contaminantes), promoción de la salud y participación ciudadana (ejecución del plan institucional), políticas farmacéuticas y profesiones médicas (fiscalización de farmacias y acompañamiento de la SEREMI), acciones de comunicación y campañas de salud (campañas comunicacionales), rectoría y regulación (desarrollo de normas), monitoreo de la planificación operativa anual, la gestión de personas en salud pública (aplicación de instructivos en prácticas laborales y cumplimiento de las funciones), estadísticas vitales (enfocado a las auditorías de muertes fetales y maternas), laboratorios e infraestructura de salud pública (mejoras en las operaciones y funcionamiento de los laboratorios), y la

aplicación de un sistema de gestión de calidad (Ministerio de Salud, 2017)

A partir de los mencionados ámbitos de acción, se derivan indicadores, actividades y líneas de acción relacionadas a lograrlos. Luego del primer semestre, cada organismo informará los avances alcanzados. Una vez terminado el año, se mostrarán los resultados y las acciones que se deben corregir para alcanzar los objetivos no logrados. A partir del año 2017, el nivel central acordó que los ámbitos de acción, también fueran de acción transversal, por lo que están involucrados tanto el nivel central como la SEREMI, para ejecutar el plan institucional.

En el mismo orden de ideas, se menciona que en el ámbito de acción dieciocho, sistema de gestión de calidad ISO 9001:2015, se definen cuatro objetivos: la fiscalización y formalización de instalaciones de alimentos, la certificación de desratización para pre demolición y la certificación para la calidad, los cuales deben ser certificados a través de la casa certificadora. Los alcances derivados de estos indicadores, forman parte de los procedimientos de los siguientes ámbitos, nutrición y alimentos, COMPIN (comisión de medicina preventiva e invalidez), zoonosis y control de vectores, en los cuales deben actuar tanto el nivel central como la SEREMI (Ministerio de Salud, 2017).

En relación a lo anterior, y basándose en lo que ha definido el nivel central, la SEREMI enmarca su plan 2017, los cuales fueron definidos por los mismos ámbitos de acción, a excepción de los siguientes ámbitos que solo corresponden al nivel central: zoonosis y control de vectores, sistema de gestión de calidad ISO 9001:2015, rectoría y regulación y acciones de comunicación y promoción de salud.

Algunos indicadores son específicos para algunas regiones, como lo es para el caso de la Región Metropolitana, en la cual, la SEREMI, tiene la responsabilidad del ámbito de acción ocho, Zoonosis y control de vectores, el cual abarca lo relacionado con animales mordedores y el regreso del *aedes aegypti* en Chile, El objetivo de esta acción es implementar la plataforma informática de registro de animales mordedores, el indicador es lograr que la plataforma este implementada y la meta a alcanzar es el 100% (Ministerio de Salud, 2017).

4.2 EL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN SANITARIA DE ALIMENTOS

En muchas organizaciones se presentan cambios constantes, con entornos muchas veces exigentes y complejos, es por esta razón que la norma internacional ISO (Organización Internacional de Normalización) proporciona la orientación necesaria a las diferentes organizaciones y les ayuda a mantener el éxito, estas se pueden aplicar a cualquier tipo de organización, sin discriminar el tamaño o la actividad que desempeñe.

La preparación de las normas se realiza a través de comités técnicos de ISO. Esta normativa busca garantizar el éxito de la organización, por lo cual se debe hacer un buen uso de los recursos, tomar decisiones desde un punto de vista objetivo, buscar la satisfacción del cliente, así también como la de las partes involucradas, de manera equitativa y a largo plazo. Para lograr el éxito es importante el seguimiento continuo, debido a que permite identificar, evaluar y gestionar las necesidades y riesgos de las partes interesadas (propietarios/accionistas, cliente, proveedores, personas de la organización la sociedad) (ISO 9004, 2009).

De este modo, la ISO 9004 (2009) menciona que la organización debe establecer la misión, visión y los valores organizacionales estas permitan mantener el control de la misma. Una de las herramientas esenciales para garantizar el éxito es la evaluación, por ello esta herramienta proporciona al cliente una serie de formularios, que permitan autoevaluarse, para que, con los resultados obtenidos, se pueda identificar la madurez de los procesos de la organización y a su vez abordar las áreas en las que se debe mejorar y aplicar las acciones necesarias para ello.

Desde este contexto, en Chile el reglamento sanitario crea medidas de control, las cuales se realizan priorizadas por tipo de alimentos, regulando la cantidad de plaguicida que se utiliza, aplicando normas para la construcción de infraestructuras sanitarias, especificando las características de los diseños de servicios higiénicos y evitando la cercanía a los lugares de trabajos, los organismos públicos se encargan de los temas relacionados con la salud de los ciudadanos, las aguas contaminadas deben ser utilizadas para el cultivo, restringe la fabricación, posesión o comercialización de alimentos que estén contaminados, instituye sanciones, allanamientos y revisiones que deben ser ejecutadas por los organismos públicos (Alvear, 2008).

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, la certificación del proceso de formalización sanitaria de actividades de alimentos no tiene que ver literalmente con los alimentos que el consumidor final obtendrá, sino más bien con el proceso que se lleva a cabo para que cualquier tipo de actividad de este rubro obtenga su autorización sanitaria para funcionamiento.

De acuerdo a esto, consideraremos otro de los modelos según López (S/F), es Baldrige, lleva el nombre de Malcom Baldrige, su creador, consta de once valores que representan sus bases las cuales son los siguientes, promueve la calidad basada en el cliente, el liderazgo, apunta a la participación y el desarrollo del personal, se busca la rapidez al momento de dar respuesta, garantizar la calidad en el diseño y prevención de las posibles desviaciones del proceso, tener una visión a largo plazo, la gestión que se realice debe estar basada en datos y hechos concretos, debe existir desarrollo en las asociaciones por parte de los implicados, se aplica la responsabilidad social y la orientación de los resultados obtenidos. Este modelo abarca el liderazgo, la planificación, el recurso humano, y el compromiso con la sociedad.

Ahora bien, según Ramírez (2001), en su estudio de la modernización de la gestión pública, el caso chileno 1994-2000, hace referencia a que el proceso de modernización en Chile, comenzó en los años noventa, y se basaba en descentralizar el aparato estatal, así como también la administración del estado, mejorar el aparato público de forma eficaz y eficiente, aplicar líneas de acción en áreas estratégicas para mejorar la situación actual y hacer énfasis en la participación permanente de los actores que intervengan en el proceso de modernización. Otro punto importante dentro del proceso de modernización fue la detección de los problemas presentes, los cuales se presentaban en las siguientes áreas: problemas en el funcionamiento de la coordinación global de las políticas, los ministerios internos y lo relacionado con el recurso humano, falta de mecanismos para planificar y controlar la gestión, escases en los procesos de participación ciudadana, como último punto.

Por otra parte, una vez realizado el diagnóstico, se crearon las siguientes líneas de acción con la finalidad de modernizar la gestión pública adecuándola a un contexto democrático: fortalecimiento de la coordinación en el área de políticas públicas, lograr mejorar las funciones internas de los ministerios, promover el desarrollo en materia de recursos humanos de la administración pública, afinar el proceso de descentralización y potenciar el proceso para modernizar la administración pública. Para lograr el proceso de modernización en la gestión pública se creó un plan estratégico basado en los siguientes

principios: la responsabilidad y la probidad en el recurso humano, promover igualdad sin hacer ninguna distinción entre los usuarios, actuar con transparencia, buscar simplificar procesos y dar mayor acceso a los usuarios con procedimientos más comprensibles, aplicar una gestión participativa, dar soluciones efectivas y eficaces a las necesidades de los usuarios (Ramírez, 2001).

Siguiendo con el mismo orden de ideas, el programa marco avanzado, tiene sus inicios en el año 2005, cuando se incorporaron los primeros elementos, para comenzar el camino a la certificación externa de los sistemas de gestión de los servicios públicos, con la implementación de las normas ISO 9000. Su finalidad es incorporar los objetivos que se plantearon el marco básico, a lo que exige la norma ISO 9001:2008, donde los organismos externos especializados en norma ISO, certifican los sistemas del PMG. Las etapas del marco avanzado son la preparación de la certificación del sistema, luego los procesos que estén asociados al desarrollo del sistema se certifican y el primero y segundo año se mantiene la certificación. Este programa ha contribuido a mejorar el proceso de los servicios públicos, debido a la incorporación de metodologías de trabajo que han introducido conceptos los cuales están relacionados a la calidad y a mejoras continuas, todo esto ha permitido la construcción de sistemas de gestión de calidad en las instituciones pública. (SAH, 2016).

En relación a lo anterior, tenemos el programa marco de la calidad, el cual se comienza a implementar en el año 2009, donde se desarrollan sistemas de gestión buscando mejorar las prácticas de las instituciones públicas. El propósito es mejorar la forma en que se llega a los ciudadanos que reciben los bienes y servicios, a través de la red de experto, formada por clientes internos y organismos públicos. Este programa busca mejorar la gestión de las instituciones públicas, extendiendo el alcance de las certificaciones de la ISO 9000, antes logradas en el marco avanzado (SAH, 2016).

De acuerdo con lo citado en el SAH (2016), el cual indica que Programa de Mejoramiento de Gestión aplica en todas las instituciones públicas, esto incluye el Ministerio de Salud y a su vez La SEREMI, por lo tanto, la forma de trabajo de esta entidad en la zona Metropolitana de Santiago, antes de comenzar utilizar el modelo SGC (sistema de gestión de calidad), era la antes mencionada.

Por lo antes referido, se destacan las acciones aplicadas por las instituciones públicas para fortalecer el Sistema Nacional de Inocuidad y Calidad Alimentaria, el mejorar el sistema alimenticio utilizando la certificación del sistema de gestión de calidad (SGC), el cual se basa en las normas ISO 9001:2015, cuyo propósito es mejorar los procesos y la calidad

alimentaria, sin dejar de lado el aumento en la calidad de la salud de las personas. Las coordinaciones del SERNAPESCA y MINSAL, se encargan de vigilar y controlar los exámenes de laboratorio realizando seguimiento para tomar medidas y accionar cuando sea necesario.

Por lo antes referido, se asume que, en los entes adscritos al Ministerio de Salud, se aplicó el modelo SGC, inclusive en la secretaria regional de salud (SEREMI), la cual es una de las instituciones de trayectoria en Chile, que maneja regulaciones apropiadas, aplicadas a la gestión de riesgos que puede presentarse en el sector alimentario y ponerlo en peligro

Por lo antes expuesto, se menciona que las modificaciones realizadas en la SEREMI en la región Metropolitana de Santiago, al implementar el modelo SGC, son las siguientes, se fortalece la autoridad sanitaria, se comienzan a aplicar las normas ISO 9001:2015, trayendo consigo una serie de cambios al modelo, los cuales abarcan los siguientes ítems, la autoridad del ministerio el cual actúa en forma directa en la definición de la política y los objetivos de calidad, se designa la asignación de recursos, se realiza la evaluación del sistema, existe difusión y participación en los equipos de trabajo que lo conforman. En el sistema de calidad se comienzan a enfocar las acciones para controlar las actividades que se realicen en el país en los procesos de formalización de los alimentos y la fiscalización. En la versión 2015, se incluye la gestión de riesgos, la cual permite la planificación, identificación de desviaciones y control de los posibles riesgos que ocasionen el cumplimiento de las metas y las posibles salidas del sistema de gestión de calidad.

4.3 PROCESO DE FORMALIZACIÓN SANITARIA Y MODIFICACIONES EN LA SEREMI DE SALUD DE LA REGIÓN METROPLITANA A RAÍZ DEL NUEVO SGC

Hasta antes de la implementación del SGC, no existe un proceso definido, esto, debido a la excesiva burocracia existente entre una tarea y otra, ya que muchas veces los documentos podían tomar caminos distintos, lo que en palabras simples se puede decir, cada cual actuaba según lo aprendía. Los tiempos de demora se acrecentaban demasiado, en los puntos 7, por el desconocimiento del usuario para conseguir sus antecedentes, y entre el 10 y el 18, donde cada paso podía tomar hasta una semana. En síntesis, este el resumen del proceso existente hasta antes del SGC en la SEREMI de Salud Metropolitana.

Proceso Formalización Sanitarias hasta el 2014

1. Usuario ingresa solicitud.
2. Usuario paga el arancel correspondiente.
3. Encargado Técnico revisa el rubro y lo asigna a un fiscalizador.
4. Fiscalizador recibe solicitud
5. Fiscalizador prepara material administrativo para inspección
6. Fiscalizador realiza inspección y solicita antecedentes a usuario
7. Fiscalizador recibe antecedentes
8. Fiscalizador emite informe de inspección
9. Encargado Técnico revisa antecedentes y resultado de inspección
10. Encargado Técnico emite informe a secretaria
11. Secretaria revisa antecedentes y emite resolución
12. Secretaria despacha resolución a firmante
13. Firmante Revisa resolución
14. Firmante firma documento y entrega a secretaria
15. Secretaria recibe resolución y despacha a Oficina de Partes
16. Oficina de Partes recibe resolución y timbra documentación
17. Oficina de Partes despacha resolución a Unidad de Resoluciones y Archivo
18. Unidad de Resoluciones y Archivo enumera documentación y despacha a Oficina de Atención al Usuario
19. Oficina de Atención al usuario recibe resolución y entrega al solicitante.

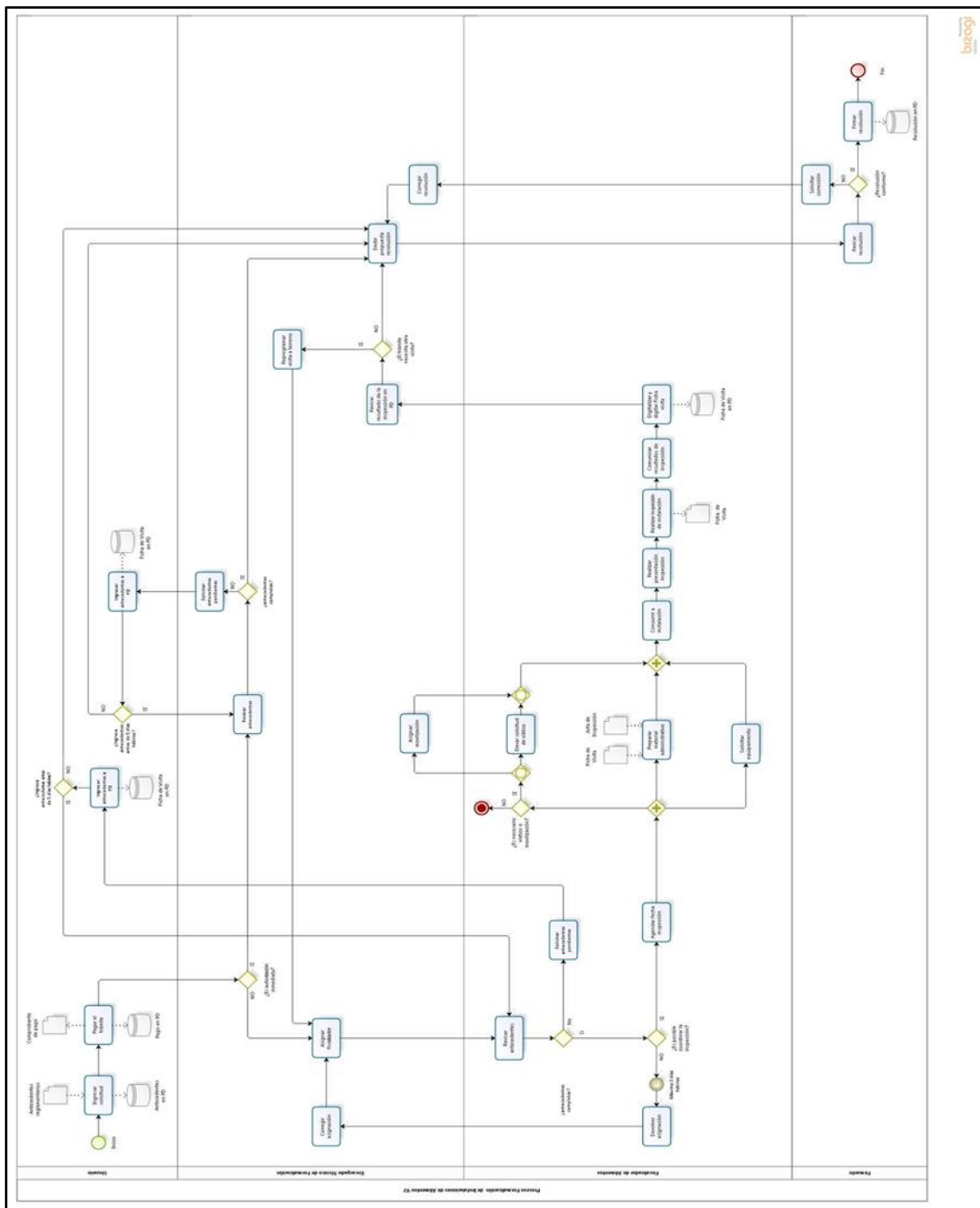
No existe tiempo de demora establecido, en promedio el proceso demora entre 45 y 60 días hábiles.

A contar de la aplicación y certificación del SGC, se comenzaron a establecer procesos claros, a continuación se presenta mapa del proceso actual certificado bajo norma ISO 9001:2015. Los ingresos de solicitudes son en su totalidad de manera digital, para lo cual el usuario debe presentar en primera instancia todos los antecedentes requeridos, los cuales son visados antes del ingreso, evitando demoras por este concepto. La totalidad del proceso administrativo se realiza de manera digital. Se evitan pasos innecesarios, contando con firma digital del documento. Se entrega de manera digital vía correo electrónico al usuario. Se establecen tiempos máximos de demora, los cuales se reducen a la mitad en tiempos reales en casi el 70% de los trámites.

Proceso Formalización Sanitaria 2017

1. Usuario ingresa solicitud con todos los antecedentes requeridos, los cuales son subidos a la plataforma digital.
2. Usuario paga el arancel correspondiente.
3. Encargado Técnico revisa el rubro y lo asigna a un fiscalizador.
4. Fiscalizador revisa los antecedentes
5. Fiscalizador programa inspección
6. Fiscalizador prepara material administrativo para inspección
7. Fiscalizador realiza inspección
8. Fiscalizador informa resultado de inspección y sube ficha de visita a plataforma
9. Encargado Técnico revisa antecedentes y resultado de inspección
10. Encargado Técnico emite resolución
11. Firmante Revisa resolución
12. Firmante firma documento digital y es enviado en forma automática al usuario vía correo electrónico.

Tiempo de demora del proceso establecido en SGC 30 días.



Flujo de Proceso de Formalización Sanitaria 2017. Fuente: SCG SEREMI de Salud R.M.

En síntesis, la aplicación del sistema de gestión de calidad en la SEREMI de Salud Metropolitana ha significado un importante avance en la gestión de la institución y en el resultado para el usuario. En comparación, podemos mencionar que el nuevo proceso se resume en:

- Ahorro significativo de tiempo y recursos para la institución
- No da lugar a pasos innecesarios
- Deja claro que y quienes deben hacer cada paso
- Destaca la ejecución de planes de modernización del estado
- Para el usuario redujo los tiempos de espera
- Avanzó en la nueva era digital
- Facilita la revisión del estado de los trámites vía internet
- Puede ingresar y retirar sus documentos en la comodidad de su hogar.

Al mismo tiempo este cambio ha significado algunos problemas, lo cual es obvio, todo cambio tiene sus objeciones:

- Los usuarios, principalmente adultos mayores, se niegan a utilizar internet
- Los usuarios de menos nivel educacional son más propensos a ser rechazados en sus solicitudes por la ignorancia de los antecedentes que deben presentar en primera instancia.
- En las localidades rurales no siempre existe el acceso a internet o lugares donde puedan ingresar sus solicitudes de manera presencial.

Con todo, al final del día, el resultado sigue siendo positivo en la mayor parte de los solicitantes. Claro está que tanto en usuarios como funcionarios, siempre existirá algún tipo de negación a los cambios, sin embargo, es labor de la institución avanzar en ello, convenciéndoles de los beneficios que estos traen y ayudándoles con sus dificultades, esa es la labor del servicio público.

CONCLUSIONES

Luego del desarrollo de los puntos tratados, se evidencia que el estado chileno, cuando en el año 1990, se convierte en un estado democrático, asume el reto de modernizar el estado y también las instituciones públicas. Gracias a este nuevo modelo, comienza un proceso que de forma paulatina promueve planes dirigidos al mejoramiento del área de servicios públicos.

En consecuencia, el sistema público de Chile, comienza una evolución progresiva y continua en materia de gestión de calidad. En el año 1998, nace el programa de mejoramiento de gestión (PMG), comenzando con él un ciclo de reformas que impulsaron nuevas acciones. Este programa fue de gran ayuda, y contó con tres medios que sirvieron para verificar, el primero es el programa de marco básico, orientado a modernizar la gestión de los sectores públicos, luego en el 2005, se aplica el programa marco avanzado donde se inicia el camino, para lograr la certificación externa de gestión de los servicios públicos, con la adaptación de los objetivos del marco básico a las normas ISO 9000. Estas acciones, se concatenan una con otra, de ahí el éxito por la secuencia en los planes.

Para el año 2009, comienza a implementarse el marco de la calidad, promoviendo mejoras en el funcionamiento de las instituciones públicas. En ese mismo año, la presidenta de Chile, presentó al país la política nacional de inocuidad de los alimentos, este nuevo plan, incidió en el fortalecimiento de las medidas vigentes, garantizando así, en todas las instituciones públicas, incluyendo el área de salud, modelos enfocados en una gestión de calidad.

Otra acción que surgió para mejorar la calidad alimentaria y la del sistema nacional de inocuidad, fue la aplicación del sistema de gestión de calidad (SGC), el cual se basa en las normas ISO 9001:2015, al igual que los programas marco avanzado y marco de calidad, dentro del PMG, estos fundamentan su éxito endicha normativa.

Las transformaciones que se produjeron en el área de gestión de calidad, aplicadas a las diferentes áreas de los servicios públicos, se implementaron de manera apropiada en los Ministerios y sus instituciones dependientes. Por lo cual, el Ministerio de Salud y su secretaría regional de salud SEREMI, adoptó los cambios que, desde el órgano central, se dispusieron ejecutar para lograr resultados enfocados a que el cliente reciba un servicio de calidad y se involucre para ser garante de la calidad del producto que solicita.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHIPIA, (2018). *Política Nacional de Inocuidad y Calidad de Alimentos 2018-2030*. Agencia Chilena para la Inocuidad y Calidad Alimentaria, Santiago de Chile.
- Acosta, C. (2014). *Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016*. Actualidad gubernamental, 2(65), pp 1-14.
- Alvarez, A., y Chica, C., (2008). *Gestión de las organizaciones públicas*. Escuela superior de administración pública; Bogotá D. C.
- Alvear, D., (2008). *Normativas de Calidad Alimentaria*. Disponible en: <https://docplayer.es/10285700-Normativas-de-calidad-alimentaria-diego-alvear-tellez-fdf-2008.html>
- Araujo, G., (S.F.). *Burocracia*. Pp. 1-25. Disponible en: <http://prof.usb.ve/lcolmen/Burocracia%20de%20Weber.pdf>
- Arellano, D., (2001). *De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas*. Revista conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; México, DF.
- Barbero, A., (2015). *Los sistemas de gestión de calidad y su entorno global*. Revista técnica industrial. Disponible en: <http://www.tecnicaindustrial.es/TIFrontal/a-5674-los-sistemas-gestion-calidad-entorno-global.aspx>
- Barzelay, M., (1998), *Atravesando la burocracia: una perspectiva de la administración pública*. FCE; México D.F.
- Bastidas, D., y Pisconte, J., (2009). *Gestión Pública*. Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Asociación Civil Transparencia
- Bennett, L., & Segerberg, A., (2011). *The Logic of Connective Action. Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. Paper presented at the Information, Communication & Society, Oxford Internet Institute Symposium, "A Decade in Internet Time", Oxford University,
- Blanco, I., y Gomà, R., (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Editorial Ariel; Barcelona.
- Bozeman, B., (1998). *Gestión pública*. Fondo de cultura económica; México D.F.
- Caballero, L., (2009). *Gestión pública y cambio cultural*. Revista Política Colombiana; pp. 99-111.
- Camisón et al, (2006). *Gestión de la calidad: Conceptos, enfoques, modelos y*

sistemas. España. Editorial Pearson Educación, S. A; Madrid.

- Casas Pérez, M., (2014). *Ciudades Inteligentes y Ambientes de Comunicación Digital*. Ciudades Global Media Journal, 11(22) pp. 1-20.
- Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación profesional -CEDEFOP- (1998). *Guía para la implantación de un sistema de gestión de calidad*. Madrid, España
- Corporación Andina de Fomento., (2017). *Notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*.
- Crozier, M., (1997). *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*. I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Rio de Janeiro, Brasil.
- Cubino, R. (2001). *Modelo Europeo de Excelencia*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del año 2001.
- Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile., (2018). *Resultados Programa de Mejoramiento de la Gestión*. P.M.G-2017.
- Dussauge, M., (2015). *Los orígenes de la Gestión por Resultados en Chile y México: ¿Imposición, copia o aprendizaje transnacional?* Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública.
- Fernández et al., (2008). *Modernización de la gestión pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas*. Revista PECVNIA, 6 pp. 75-105.
- Fernández, L., Derlisiret, R., (2014) *Ciudades inteligentes como espacios de integración para individuos con capacidades diversas*. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/782/78230410007.pdf>
- Galinelli, B., y Migliore, A., (2015). *Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión*. Estudios sobre Gestión Públicas y Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial (Primera edición); La Plata, Argentina.
- García, I., (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Ediciones Liberación y Cultura; Madrid.
- García, M., (2008). *Modelos de Implantación de Sistemas Integrados de Gestión de la Calidad, El Medio Ambiente y la Seguridad*. Universidad de Cádiz.
- Giddens, A., (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Alianza editorial; Madrid.
- Grace et al., (2001). *Information and Communication technologies and broad-based development: A partial Review of the Evidence*. DRAFT, World Bank.

- Kliksberg, B., (1984). *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kooiman, J., (1993). *Societal-Political Governance: Introduction*. In J. Kooiman. Ed. Modern Governance: New Government-Society Interactions. London, United Kingdom.
- Laclau, E., y Mouffe, C., (1985). *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. Verso Books; London.
- Lechner, N., (1990) *¿Son compatibles modernidad y modernización? El desafío de la democracia latinoamericana*. Documento de Trabajo FLACSO Chile N° 440.
- Llona, M., (2011). *Gestión Pública para el buen gobierno: balance y perspectivas*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- López, R. (S/F). *Modelos de Gestión de Calidad*. Disponible en: <http://www.jesuitasleon.es/calidad/Modelos%20de%20gestion%20de%20calidad.pdf>
- Malvicino, G., (2001). *La gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública. Potencialidades para un cambio gerencial*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Marin, J., y Trujillo, J., (2015). *El Estado Social de Derecho: un paradigma aún por consolidar*. Revista jurídica de derecho 3 (4). La Paz, Bolivia.
- Martín, s., y Martín, P., (2014) *Excelencia operativa en la administración pública. Creando valor público. Guía para la implementación de la gestión basada en procesos*. Edición del Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Martínez, J., (2005). *Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México*. Convergencia: Revista de Ciencias Sociales 12 (39), pp. 15-29.
- Ministerio de Fomento. (2005). *Modelos para implantar la mejora continua en la gestión de empresas de transporte por carretera*. Edición Mayo 2005.
- Ministerio de Salud (2007). *Plan Institucional Subsecretaría de Salud Pública*. Gobierno de Chile, Santiago de Chile.
- Ministerio de la Secretaría de la Presidencia., (2006). *Reforma del Estado en Chile, 1990 – 2006*. Disponible en: www.modernizacion.cl
- Mintzberg, H., (1992). *El Proceso Estratégico*. H. Mintzberg & J.B. Quinn. Prentice-Hall.

- Moore, M., (1995). *Creación de valor público: gestión estratégica en el gobierno*. Editorial Harvard. University Press. Cambridge, Estados Unidos.
- Moyado, F., (2002). *Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Ogalla, F., (2005). *Sistemas de gestión. Una guía práctica*. Editorial Díaz Santos, Madrid.
- Olavarría, M., (2010). *Efectividad de la gestión pública chilena*. Revista Convergencia, 1 (52), pp11-36.
- Olías, B (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Editorial Prentice Hall; Madrid, España.
- Organización Internacional para la Estandarización (ISO), (2009). *Norma ISO 9004:2009. Gestión para el éxito sostenido de una organización*. Enfoque de gestión de la calidad. Ginebra. Suiza.
- Organización Internacional para la Estandarización (ISO), (2015). *Norma ISO 9001:2015. Sistema de gestión de la calidad. Requisitos*. Ginebra. Suiza.
- Osborne, D., y Gaebler, T., (1992). *La Reinención del Gobierno*. Addison-Wesley, New York.
- Ospina, S., (1993). *Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública*. Gestión y política pública, 2 (1) pp. 37- 45.
- Ospina, S., (2003). *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Caracas.
- Pagani, M., y Pau, M., (2015). *Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales*. En: Estudios sobre Gestión Públicas, Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial (Primera edición). La Plata, Argentina.
- Parres, A., (2005). *El reto de la Nueva Gestión Pública a través de un cambio basado en las personas*. Auditoria pública, (37). pp. 57-63.
- Pérez, F., y Ariasca, L., (2016). *El uso de la tecnología como innovación en la gestión pública municipal: el caso de Villa María*. Universidad Nacional de Villa María (II Jornadas de Desarrollo Local y Regional Reflexiones y Dialogo para la acción). Primer encuentro de escuelas de gobierno; Buenos Aires, Argentina.

- Ramírez, A., (2000). *Gerencia y Modernización de la Gestión Pública (documento de trabajo docente)*. Departamento de Ciencias Políticas y Administrativas. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Ramírez, A. (2001). *Modernización de la gestión pública. El caso chileno (1994-2000)*. (Tesis de maestría). Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Rondinelli et al., (1983). *Los modelos de descentralización educativa en América Latina*. Revista CEPAL (68). pp. 153-170.
- Secretaría de Asuntos Hemisféricos, (2001). *Observatorio de Estrategias y Mecanismos para una Gestión Pública Efectiva*.
- Siegenthaler, G., y Nieve, F., (2017). *Fundamentos de la gestión para resultados, aplicados a una empresa pública (caso EPEC)*. XII Jornadas Nacionales del Sector Público – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Subirat, J., y Pares, M., (2011). *Otra sociedad. ¿Otra política?* Icaria editorial; Barcelona, España.
- Swiss, J., (1992). *Adapting total quality management to government*. Public Administration Review, 52, pp. 356-362.
- Vargas, J., (2016). *Cuestionamientos a la estructura y a la actual cultura del paradigma de la nueva gestión o gerencia pública*. Revista Ciudades, Estados y Política. 3 (1), pp95-116.
- Waldo, D., (1965). *Public administration and culture*. Martin Roscoe. Public administration and democracy pp 39-61. Syracuse University Press; New York, United States of America.

Cronograma o carta Gantt

ANEXO 1

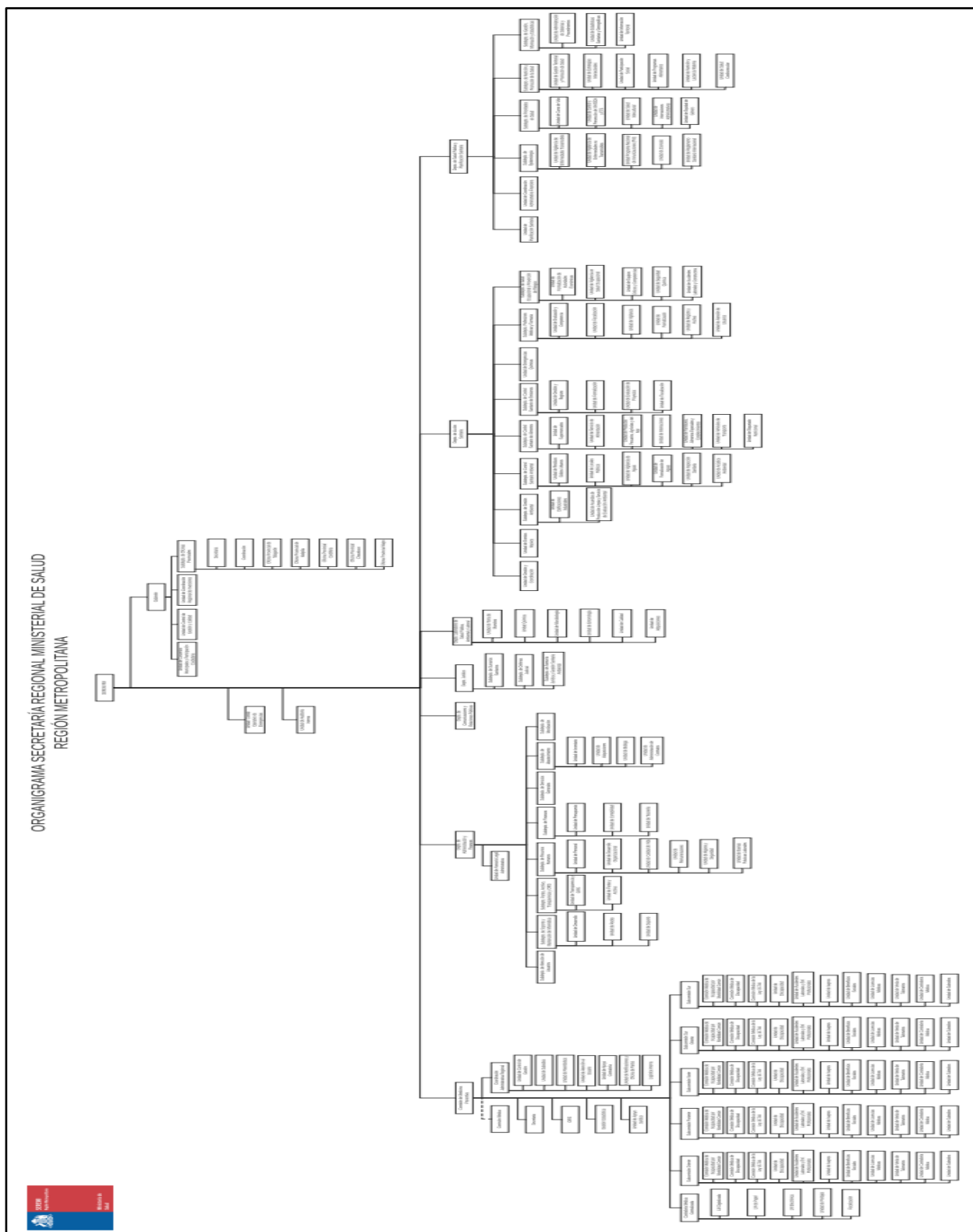


Organigrama Subsecretaría de Salud Pública. Fuente:

<https://www.minsal.cl/organigrama/>

*

ANEXO 2



Organigrama SEREMI de Salud R.M.. Fuente: <https://www.asrm.cl>

ANEXO 3

ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS

ENTREVISTA 1

Camila Osorio Ossandon
Jefa Oficina Provincial Chacabuco
SEREMI de Salud R.M.

¿Desde cuándo trabaja en la SEREMI de Salud R.M., y cuál es su función?

Ingresé en el año 2013, al subdepartamento Calidad de los Alimentos, luego en el 2017 pasé a cumplir funciones en las Oficinas Provinciales.

Entonces ha tenido relación con el tema de la formalización de actividades de alimentos.

Si, bastante, hasta el día de hoy.

En ese sentido, ¿ha visto cambios desde la aplicación del sistema de gestión de calidad?

La verdad es que cuando yo ingresé estaba recién instalándose el tema, pero con el paso de los años se ha visto un cambio rotundo, sobre todo considerando la uniformidad de criterios, un factor fundamental para los usuarios, que cuando iba uno u otro fiscalizador le pedían cosas distintas, hoy se puede apreciar que dadas las características del SGC, se han instaurado formas de trabajo y manuales que poco dejan al arbitrio del fiscalizador.

En general, ¿Qué ha significado para los funcionarios esta implementación del SGC?

Como te dije anteriormente, yo llegué a la institución en plena implementación, por lo que solo alcance a ver un poco de cómo funcionaba el tema antes. Lo que si era evidente, es el malestar de los funcionarios más antiguos a la hora de asumir que habría cambios en la forma en que se realizarían los trámites.

ENTREVISTA 2

Andres Zapata Chavez

Coordinador Oficina de Atención al Usuario

SEREMI de Salud R.M.

¿Desde cuándo trabaja en la SEREMI de Salud R.M., y cuál es su función?

Ingresé en el año 2008, y he trabajado todos estos años en Atención al Usuario.

Entonces ha tenido relación con el tema de la formalización de actividades de alimentos.

Acá se ingresa todo tipo de trámites, aunque la mayoría tiene que ver alimentos.

En ese sentido, ¿ha visto cambios desde la aplicación del sistema de gestión de calidad?

Cambio en lo que se refiere a la forma de hacer los ingresos principalmente, ya que se digitalizó todo a partir del 2014. Todos los antecedentes que antes los usuarios debían tener al momento de la visita inspectiva, a partir del 2014 se comenzó a exigir que fuera presentada en forma previa, digitalizando todo y subiéndolo a la plataforma para ello. Entonces nos aseguramos de que efectivamente los usuarios tenían sus antecedentes antes de hacer su ingreso, lo que no ocurría sin el SGC. De hecho muchas actividades fueron rechazadas por falta de antecedentes.

En general, ¿Qué ha significado para los funcionarios esta implementación del SGC?

Para quienes hacemos el ingreso presencial, significó más tiempo de demora, pero a la larga ha significado hacer mucho más ordenadas las cosas.

ENTREVISTA 3

Patricio Quintana Henriquez

Jefe Subdepartamento Partes y Archivo

SEREMI de Salud R.M.

¿Desde cuándo trabaja en la SEREMI de Salud R.M., y cuál es su función?

Yo trabajo en acá desde que esto era SESMA, en el año 2000. Hoy cumpla funciones en Oficina de Partes, pero recorrí todo lo que tiene que ver con atención de público, es decir, todas las oficinas de atención al usuario y provinciales.

Entonces ha tenido relación con el tema de la formalización de actividades de alimentos.

Mucho, tanto en el ingreso de trámites, fiscalización y hoy en proceso administrativo final, relacionado con la revisión de antecedentes, firma, folio y despacho de estos. Aunque la gran mayoría de los trámites hoy se realizan vía digital, por lo que no todos pasan por Oficina de Partes.

En ese sentido, ¿ha visto cambios desde la aplicación del sistema de gestión de calidad?

Enormes cambios, se establecieron plazos que antes no existían y si existían no se cumplían, ya que no había nada que nos obligara a cumplirlos. Se establecieron listas de chequeo uniforme, solicitud de antecedentes única, entre muchas cosas necesarias para que los trámites fueran bien realizados

En general, ¿Qué ha significado para los funcionarios esta implementación del SGC?

Siempre existirá temor y rechazo a los cambios, sobre todo de quienes llevan más años en la institución, sin embargo, eso fue parte del principio, hoy no hay quien se disponga a ir en contra de ello, y es más, se exigen entre los mismos funcionarios los cumplimientos de plazos, y que todo lo que se realice sea de acuerdo a lo que el SGC indica.

ENTREVISTA 4

Jenni Tabilo Rodríguez

Atención de Público Oficina Provincial Melipilla

SEREMI de Salud R.M.

¿Desde cuándo trabaja en la SEREMI de Salud R.M., y cuál es su función?

Desde el 2009 en la Oficina Provincial de Melipilla.

Yo hago atención de público, ingreso de trámites y apoyo a la fiscalización y formalización.

Entonces ha tenido relación con el tema de la formalización de actividades de alimentos.

Claro, todos los días.

En ese sentido, ¿ha visto cambios desde la aplicación del sistema de gestión de calidad?

Claro, muchos cambios. En cuanto a los antecedentes que se solicitan a los usuarios, los tiempos de demora de los trámites y sobre todo la forma de ingreso, eso cambio totalmente. Ahora es casi todo este tipo de trámites hecho por vía digital. La idea es que en el futuro se haga todo por internet, pero en la realidad estamos aún lejos de eso. Esto porque en los sectores rurales es muy difícil que todos tengan acceso a las tecnologías.

En general, ¿Qué ha significado para los funcionarios esta implementación del SGC?

Un alivio en algunas cosas, porque está claramente establecido el plazo máximo de entrega de un trámite, antes no era así, y pasaban meses para que hubiera respuesta. Pero por otro lado, ha significado mayor demora en los ingresos hechos presencialmente, teniendo que escanear cada documento que el usuario debe presentar.

ENTREVISTA 5

Pedro Acuña Alvarez

Jefe Unidad Control de Gestión y Calidad

SEREMI de Salud R.M.

¿Desde cuándo trabaja en la SEREMI de Salud R.M., y cuál es su función?

Trabajo desde 1998. Hoy soy jefe de la Unidad de Control de Gestión y Calidad.

Entonces ha tenido relación con el tema de la formalización de actividades de alimentos.

Fui fiscalizador del área de alimentos por más de 15 años y hoy estoy a cargo del SGC, por lo que sí, he visto mucho el tema.

En ese sentido, ¿ha visto cambios desde la aplicación del sistema de gestión de calidad?

Por supuesto, se ha transformado la forma de trabajo que existía a la usanza antigua, todo con papel, libros, dejando muchas cosas a criterio de los fiscalizadores. Hoy se ha digitalizado el sistema, existen parámetros medibles para la autorización o no de una actividad, y lo más importante, plazos de cumplimiento.

En general, ¿Qué ha significado para los funcionarios esta implementación del SGC?

Creo que al final de cuentas todos nos hemos beneficiado con esta implementación. Cada cual tiene claro cuánto y cuando debe hacer. Eso, aunque parece ser algo mínimo en cualquier lugar de trabajo, antes no existía.

ANEXO 4

ENTREVISTAS A USUARIOS

ENTREVISTA 1

Cesar Terán Muñoz

RUT: 14.442.179-5

Dirección: General San Martín 119, Colina

Teléfono: 996296343

¿Usted ha realizado trámites de formalización sanitaria de alimentos?

Trabajo como asesor, así es que cada semana ingreso algún trámite en la SEREMI.

¿Conoció el sistema antes o después del año 2014?

Trabajo en esto hace más de 15 años, por lo tanto presenté trámites antes y después de 2014.

En ese sentido, ¿ha visto cambios desde la aplicación del sistema de gestión de calidad en el año 2014?

Totalmente, antes prácticamente no había reglas. Cada inspector trabajaba a su pinta. Ahora yo sé que papeles debo presentar antes de cualquier cosa, es decir, conozco las reglas del juego antes de entrar en él.

En general, ¿Qué ha significado para los usuarios la implementación del SGC?

Respuestas más rápidas, mayor claridad en los trámites y facilidad de hacerlo vía internet.

ENTREVISTA 2

Paola Calderón Alvarez

RUT:16.799.407-5

Dirección: Santa Filomena sitio 35-B, Colina

Teléfono: 996633689

¿Usted ha realizado trámites de formalización sanitaria de alimentos?

Si, tengo 3 locales de venta de alimentos

¿Conoció el sistema antes o después del año 2014?

Antes del 2014 tuve mi primer local, después del 2014 hice 2 más

En ese sentido, ¿ha visto cambios desde la aplicación del sistema de gestión de calidad en el año 2014?

Claro que sí. La primera vez vinieron a verme 3 veces y no me dieron el permiso. Tuve que apelar, volvieron a venir, tuve que llevar más papeles de los que me habían dicho al principio, y así pude tener mi permiso después de casi un año de trámites.

Para los otros dos, yo no lo podía creer. Uno de almacén se demoró 20 minutos. El otro que era más complicado por que elabora comida, demoró 3 semanas.

En general, ¿Qué ha significado para los usuarios la implementación del SGC?

Totalmente una ayuda para el emprendedor, tenemos las cosas claras antes de comenzar y al final se hace como corresponde.

Si las personas no queremos que nos regalen nada, solo esperamos que nos digan cómo hacerlo y lo hacemos bien.

ENTREVISTA 3

Ruben Frez Uribe

RUT: 15434521-3

Dirección: Santa Marta Parcela 2B Lote 11, Colina

¿Usted ha realizado trámites de formalización sanitaria de alimentos?

Sí, tengo un pequeño restaurant.

¿Conoció el sistema antes o después del año 2014?

Antes, yo empecé en los años 90

En ese sentido, ¿ha visto cambios desde la aplicación del sistema de gestión de calidad en el año 2014?

No sabría decirle si ha habido cambios, pero si sé lo que me costó conseguir mi autorización sanitaria. Fueron meses y tantas rabias que pasé.

En general, ¿Qué ha significado para los usuarios la implementación del SGC?

Lo que sé por otros amigos, es que ahora la cosa es mucho más rápida y se puede hacer todo por internet, igual eso es una tremenda ayuda para no hacer la tremendas filas que tuve que hacer yo.

ENTREVISTA 4

Camilo Astudillo Fuentes

RUT: 17.231.471-6

Camino la Bomba 60, Colina

¿Usted ha realizado trámites de formalización sanitaria de alimentos?

Sí, he realizado trámite para un minimarket

¿Conoció el sistema antes o después del año 2014?

Despues del 2014

En ese sentido, ¿ha visto cambios desde la aplicación del sistema de gestión de calidad en el año 2014?

Yo no conocí el sistema antes del 2014, pero puedo decir lo expedito que fue para mi pedir la autorización de mi local. Me dieron los requisitos, los papeles que debía llevar y cuanto tenía que pagar, cuando llevé todo, al rato me entregaron la autorización. Excelente servicio.

En general, ¿Qué ha significado para los usuarios la implementación del SGC?

Es una gran ayuda para los comerciantes. En este país todo es complicado para poder salir adelante, y cuando uno encuentra facilidades como esta, hay que destacarlo

ENTREVISTA 5

Jorge Ortega Plaza

RUT:17.806.618-6

Cacique Colin 3341, Lampa

¿Usted ha realizado trámites de formalización sanitaria de alimentos?

Si, realicé dos trámites, uno para un puesto de feria y uno para vender en mi casa.

¿Conoció el sistema antes o después del año 2014?

Después del 2014

En ese sentido, ¿ha visto cambios desde la aplicación del sistema de gestión de calidad en el año 2014?

No podría decirte si hubo o no cambios, antes no sé cómo funcionaba

En general, ¿Qué ha significado para los usuarios la implementación del SGC?

Por lo que decía la gente antes, era terrible tener que ir y hacer un trámite de estos, la gente te atiende mal, uno no sabe cómo se hace, no sabe que requisito debe cumplir y menos sabe de las leyes que te mencionan. Por lo tanto para mí el tema fue muy bueno, ya que desde el comienzo en los dos trámites que hice me indicaron que tenía que hacer y listo.